



HUMAN
RIGHTS
WATCH

“No podemos vivir así”

La inhabilidad de España para proteger los derechos en medio del aumento de la pobreza provocada por la pandemia



“No podemos vivir así”

La inhabilidad de España para proteger los derechos en medio del aumento de la pobreza provocada por la pandemia

Copyright © 2022 Human Rights Watch
Todos los derechos reservados
Impreso en Estados Unidos de América
ISBN: 978-1-62313-990-2
Diseño de la portada de Rafael Jiménez

Human Rights Watch defiende los derechos de personas en todo el mundo. Investigamos exhaustivamente casos de abuso, exponemos ampliamente los hechos y exigimos a quienes están en el poder que respeten los derechos y garanticen medidas de justicia. Human Rights Watch es una organización internacional independiente cuya labor se inscribe en un movimiento dinámico por la dignidad humana y la defensa de los derechos humanos para todos.

Human Rights Watch es una organización internacional con representantes en más de 40 países y oficinas en Ámsterdam, Beirut, Berlín, Bruselas, Chicago, Ginebra, Goma, Johannesburgo, Londres, Los Ángeles, Moscú, Nairobi, Nueva York, París, San Francisco, São Paulo, Sídney, Tokio, Toronto, Túnez, Washington D.C. y Zúrich.

Para obtener más información, visite nuestro sitio web: <http://www.hrw.org/es>



“No podemos vivir así”

La inhabilidad de España para proteger los derechos en medio del aumento de la pobreza provocada por la pandemia

Resumen	1
Recomendaciones	7
Metodología	11
I. Pobreza agravada por la pandemia	14
Los nuevos afectados: los trabajadores del sector de la hostelería.....	16
Personas mayores que dependen de pensiones públicas	19
Familias con hijos	23
Inmigrantes indocumentados y solicitantes de asilo.....	28
II. Creciente dependencia de la ayuda alimentaria	32
Redes nacionales de bancos de alimentos.....	32
Organizaciones vecinales y comunitarias	36
Distribución de alimentos por grupos eclesíásticas	41
DISA Trinitat en Nou Barris, Barcelona	41
El <i>Economato Solidario</i> de Cáritas en Puente de Vallecas, Madrid.....	44
III. La respuesta del Estado no satisface las necesidades	45
Un sistema de protección social pre-pandémico que hizo un “trabajo deficiente” en la lucha contra la pobreza.....	46
Protecciones laborales en caso de pandemia: regulaciones temporales de empleo y prohibiciones de despido.....	47
El Ingreso Mínimo Vital: un programa importante, pero defectuoso	50
IV. Responsabilidades legales de España	59
Normas y leyes internacionales de derechos humanos	59
Normas y leyes europeas de derechos humanos	63
Garantías constitucionales nacionales de los derechos.....	64
Incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos	66
Agradecimientos	68

Resumen

La inseguridad alimentaria y la pobreza son problemas persistentes en España. Hace poco más de una década, la crisis financiera mundial de 2008 agravó considerablemente tanto la inseguridad alimentaria como la pobreza. Y justo cuando el nivel de vida de las personas parecía mejorar, la pandemia de Covid-19 y sus repercusiones económicas volvieron a aumentar tanto la pobreza como la inseguridad alimentaria.

Al comienzo de la pandemia, el Gobierno español amplió las prestaciones por desempleo existentes e introdujo un nuevo y emblemático programa de asistencia social. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones declaradas por el Gobierno, las debilidades y fallas en el sistema de Seguridad Social, así como los problemas en el diseño de las nuevas formas de asistencia, ocasionaron que las ayudas fueran insuficientes. Las limitaciones en el alcance y la elegibilidad tanto de las medidas existentes como de las nuevas han ocasionado que muchas personas sigan dependiendo de ayuda alimentaria no gubernamental para subsistir y alimentar a sus familias, y que tengan dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. En consecuencia, el Gobierno español está incumpliendo su obligación de proteger y cumplir con el derecho de las personas a la alimentación y a un nivel de vida adecuado.

España no ha sido una excepción en la devastación provocada por la pandemia de Covid-19.

Hasta el 13 de junio de 2022, más de 107.000 personas habían muerto con o por Covid-19, y se habían producido casi 1.700 muertes relacionadas con el coronavirus durante el mes anterior. Más allá del inmenso número de víctimas humanas y de su efecto sobre la población en general, las protecciones de salud pública que restringieron significativamente la actividad impuesta durante una cuarentena nacional y los cierres económicos resultantes han causado estragos en las personas que viven en la pobreza o cerca de la línea de la pobreza.

Muchas personas en España que ya vivían en la pobreza quedaron aún más expuestas a la pérdida total de ingresos y a la falta de acceso a una alimentación adecuada. Otras, que antes tenían un empleo y vivían por encima del umbral de la pobreza, se encontraron de



Carritos de la compra dejados por la gente para marcar su lugar en una “cola del hambre” de Cáritas en la Iglesia Parroquial de San Ramón Nonato, enero de 2022, Puente de Vallecas, Madrid. © 2022 Kartik Raj/Human Rights Watch

pronto sin trabajo y luchando por acceder a un sistema de Seguridad Social desbordado por la demanda. Cuando los ingresos se redujeron a un goteo, la gente empezó a retrasarse en los pagos mensuales y a pasar hambre. Las “colas del hambre” delante de iglesias, asociaciones de vecinos y centros comunitarios, con carros de la compra colocados en filas ordenadas a la espera de la distribución de alimentos, se convirtieron en un realidad cotidiana.

Como mínimo, decenas de miles de personas que viven en la pobreza sienten que su derecho a un nivel de vida adecuado ha sido violado, y enfrentan dificultades para garantizar sus derechos a la alimentación, a la Seguridad Social y a la asistencia social durante la pandemia.

El Gobierno adoptó algunas medidas importantes para hacer frente a la repentina pérdida de ingresos, ampliando un programa existente (ERTE) en el código laboral para la reducción temporal del trabajo, expresamente para la pandemia de Covid-19, y aceleró el lanzamiento del Ingreso Mínimo Vital (IMV), un plan de asistencia social previsto antes de

la pandemia cuya introducción se adelantó a mayo de 2020. El IMV no era un régimen de renta básica, sino un programa de asistencia social no contributiva. España es uno de los últimos países de Europa en contar con un programa de asistencia social de ámbito nacional. Tanto la ampliación del ERTE como la introducción del IMV pretendían complementar el sistema de Seguridad Social existente.

Sin embargo, estos programas no consiguieron compensar la debilidad del sistema de Seguridad Social y no llegaron a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, que tuvieron que recurrir a la ayuda alimentaria. El Estado español proporcionó ayuda alimentaria de emergencia a través del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) de la UE. Sin embargo, esta ayuda no es suficiente respecto a la demanda, por lo que las organizaciones benéficas y comunitarias tienen que cubrir el vacío.

El programa de Ingreso Mínimo Vital, que hasta junio de 2022 permitía a los solicitantes pedir entre 491 y 1.081 euros al mes en función del número de miembros de la familia, aunque loable en sus objetivos, resultó extremadamente difícil de acceder a él debido a los estrictos criterios de elegibilidad y los requisitos de documentación. Periodistas de investigación revelaron que las exclusiones introducidas en el sistema, algunas de ellas manifiestamente arbitrarias, así como un sistema desbordado por la demanda, podían haber contribuido a unos índices muy elevados de peticiones rechazadas. Análisis de los datos oficiales de la Seguridad Social muestran que tres cuartas partes de las solicitudes del IMV fueron rechazadas. Además, los niveles de ayuda resultan inadecuados para cubrir las necesidades básicas.

Los solicitantes de las comunidades autónomas de España con regímenes de renta mínima similares o complementarios también tuvieron dificultades para acceder a estas ayudas, ya que los gobiernos regionales y centrales tardaron en determinar con precisión a qué tenían derecho los solicitantes y en garantizar la compatibilidad de las prestaciones. Las políticas de las comunidades autónomas en cuanto a la concesión de estas ayudas sociales no contributivas, incluyendo las cuantías de las ayudas y los criterios de elegibilidad, son muy variadas.

Las ayudas del ERTE excluyeron a las personas que trabajan en la economía sumergida (que los periodistas estiman en aproximadamente un 20 % del total de la economía; un

11 % según fuentes oficiales). Las ayudas del ERTE no cubrieron adecuadamente la pérdida de ingresos de las personas que trabajan de forma estacional, o de las que cobran parte de su salario de forma no oficial (a menudo denominada “en B”).

Algunos grupos se han visto desproporcionadamente afectados por el impacto económico de la pandemia y la inadecuada respuesta estatal. Los datos y las encuestas realizadas por organizaciones de la sociedad civil reconocidas a nivel nacional, como Oxfam Intermón, Cáritas, Save the Children España, organizaciones más pequeñas centradas en un tema específico, y las investigaciones de Human Rights Watch, indican que las familias con hijos, las personas mayores que dependen de las pensiones del Estado, los inmigrantes y los solicitantes de asilo con un estatus legal precario, así como las personas que trabajan en sectores en los que el empleo informal es habitual, como la hostelería, la limpieza, los cuidados y la construcción, se han visto especialmente afectados durante y desde el cierre económico inicial.

Las familias monoparentales (de las que, según las estimaciones, 8 de cada 10 son mujeres) informaron a Human Rights Watch de que se saltaban comidas para asegurarse que sus hijos no pasaran hambre. Los pensionistas a los que entrevistamos dijeron que las ayudas de la Seguridad Social, que no eran adecuadas incluso antes de la pandemia, lo eran aún menos al aumentar el precio de los alimentos y otros artículos de primera necesidad, y que no podrían subsistir sin ayuda alimentaria. Las pensiones finalmente aumentaron en 2022 de acuerdo con el índice de precios al consumo (IPC), casi dos años después de la pandemia, ya que España, al igual que otros países, enfrentó una crisis del coste de vida.

Aparte de las personas que solicitan asilo y de las que dependen de las pensiones relacionadas con la edad, casi todas las personas entrevistadas por Human Rights Watch que recibieron ayuda alimentaria dijeron que antes de la pandemia de Covid-19, no habían dependido de los bancos de alimentos u otras organizaciones benéficas para obtener alimentos. Muchas expresaron su desconcierto por tener que recurrir a la ayuda alimentaria y reflexionaron sobre cómo su situación era mejor antes de la pandemia.

Los organizadores de los bancos de alimentos a los que Human Rights Watch entrevistó observaron que sus datos de distribución de alimentos mostraban un aumento de la demanda de ayuda alimentaria durante la pandemia de Covid-19 fue más evidente que

durante los años posteriores a la crisis financiera mundial de 2008, y expusieron sus temores a que los niveles de demanda siguieran siendo elevados una vez que finalizaran las ayudas por la pandemia.

En virtud de la legislación sobre derechos humanos, el Gobierno español y las autoridades regionales de España tienen la obligación de garantizar que todas las personas puedan acceder a una alimentación adecuada y que se les garantice un nivel de vida adecuado, incluso a través de su sistema de Seguridad Social. Estos derechos siguen siendo aplicables durante una crisis, incluida la pandemia de Covid-19.

Las conclusiones de Human Rights Watch, basadas en investigaciones realizadas en las comunidades autónomas de Madrid y Cataluña, reflejan que, a pesar de los esfuerzos realizados para proporcionar apoyo, el Estado español no protegió los derechos de las personas a la alimentación y a un nivel de vida adecuado durante la pandemia. Human Rights Watch entrevistó a personas que habían solicitado el IMV, así como los planes regionales de renta mínima en Cataluña y Madrid, a personas que recibían ayudas del ERTE, pensiones relacionadas con la edad y/o prestaciones por discapacidad, a solicitantes de asilo que recibían ayudas limitadas y a personas que no recibían ningún tipo de asistencia social.

Estas fallas se vieron agravadas por un sistema de Seguridad Social con una cobertura desigual según la región y el tipo de prestación, y un sistema nacional de Seguridad Social y asistencia (más allá de las pensiones no contributivas) prácticamente inexistente antes de la pandemia. La primera oleada de cierres de oficinas durante la pandemia dejó al descubierto la fragilidad de la arquitectura del sistema de Seguridad Social y su inhabilidad para hacer frente a los atrasos y a la demanda del nuevo programa del IMV.

Como resultado, las personas se quedaron sin los ingresos adecuados de las ayudas de la Seguridad Social (regímenes contributivos de seguridad social) y de los programas de asistencia social (transferencias monetarias no contributivas para garantizar la subsistencia), en algunos casos durante varios meses, y se enfrentaron al hambre inevitable cuando se les acabó el dinero. Esto sucedió a pesar de los esfuerzos del Gobierno por acelerar el despliegue de su promesa insignia del IMV como parte de su conjunto de políticas para mitigar el impacto económico de la pandemia. La lentitud de la burocracia y los altos niveles de denegación de las solicitudes del IMV contribuyeron al

problema. También hubo confusión en cuanto a la forma en que el programa nacional del IMV interactuaba con los planes regionales de asistencia social administrados por las comunidades autónomas.

El Gobierno español debería agilizar el proceso de asistencia a las personas con bajos ingresos que necesitan acceder al IMV y hacer más eficiente el proceso de solicitud, así como posibilitar el acceso a las ayudas de emergencia independientemente de la situación de migración, residencia o empleo.

El Gobierno español debería reevaluar y revisar las pensiones (relacionadas con la edad), y los gobiernos español y autonómicos deberían igualmente revisar y reevaluar otras formas de apoyo a la Seguridad Social, estableciendo un sistema de indexación eficaz y transparente a las medidas del coste de vida, para garantizar que los beneficiarios de estas ayudas puedan acceder y permitirse una alimentación adecuada. Los gobiernos autonómicos también deberían tomar medidas concretas para reducir la dependencia de sus departamentos de servicios sociales de la derivación de personas necesitadas a fuentes de ayuda alimentaria caritativa, y en su lugar garantizar que las personas derivadas a dichos servicios puedan acceder y permitirse una alimentación adecuada.

A pesar de sus intenciones declaradas, en su estado actual el IMV corre el riesgo de ser un programa de asistencia social que ofrece poco, tarde y a un número limitado de personas. Si el Gobierno actúa con valentía para realizar reformas significativas del IMV, y de las ayudas a la Seguridad Social en general, e incorpora en la legislación nacional la protección de derechos socioeconómicos específicos, incluido el derecho a un nivel de vida adecuado y a la alimentación, tiene la oportunidad de garantizar un resultado mejor y más justo para los habitantes en España y de brindarles la resiliencia económica para capear futuras crisis.

Recomendaciones

El Gobierno nacional de España debería:

- Adoptar medidas concretas para consagrar en la legislación nacional el derecho a un nivel de vida adecuado como parte integrante de su marco constitucional, y garantizar que el derecho se aplique a todas las personas, independientemente de su situación migratoria.
- Adoptar medidas concretas para integrar en la legislación nacional el derecho a la alimentación como parte fundamental de las obligaciones constitucionales en materia de seguridad social, derechos de los niños y derechos de las personas mayores que reciben pensiones, así como garantizar que el derecho a la alimentación se aplique a todas las personas independientemente de su situación migratoria.
- Considerar la posibilidad de modificar el artículo 53(3) de la Constitución para que los derechos sociales y económicos recogidos en el Capítulo III de la Constitución gocen del mismo nivel de garantía que los derechos recogidos en el Capítulo II, que son vinculantes para todos los poderes públicos.
- Actualizar urgentemente la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 (22 de marzo de 2019) para reflejar de manera inmediata el aumento de la pobreza durante y como consecuencia de la pandemia de Covid-19.
- Eliminar los obstáculos burocráticos y de otro tipo que impiden el acceso al Ingreso Mínimo Vital a las personas necesitadas. Para ello es importante:
 - Mejorar la dotación de personal y el sistema de citas electrónicas de las oficinas de la Seguridad Social que se ocupan de las solicitudes del Ingreso Mínimo Vital, en términos de disponibilidad de citas y asistencia presencial, para que pueda estar a la altura de la demanda.
 - Aumentar la asistencia para el acceso de las personas que solicitan el Ingreso Mínimo Vital y que son socioeconómicamente vulnerables o tienen dificultades para acceder a los sistemas de solicitud digitalizados, incluso mediante citas presenciales o telefónicas para que las personas puedan presentar sus solicitudes de manera eficiente y de forma que se evite que las solicitudes sean rechazadas por estar incompletas.

- Mejorar la inclusividad de los criterios para el Ingreso Mínimo Vital, especialmente durante los períodos de crisis o emergencia declarados, por ejemplo:
 - eliminando las barreras de residencia y de estatus migratorio.
 - ampliando la cobertura a los/las jóvenes de 18 a 22 años.
 - suprimiendo los requisitos arbitrarios de vida independiente.
 - garantizando que los futuros planes de crisis o de emergencia para las ayudas de la Seguridad Social contengan medidas para que la ayuda sea inclusiva.
- Mejorar la comunicación con las administraciones competentes de la Seguridad Social de las comunidades autónomas para garantizar que el acceso de las personas al Ingreso Mínimo Vital no se retrase o se deniegue por estar recibiendo otras ayudas de su comunidad autónoma (por ejemplo, la RMI en Madrid, o la RGC en Cataluña).
- Investigar la elevada tasa de rechazo de solicitudes de ayuda al Ingreso Mínimo Vital de la que se ha informado, y subsanar las deficiencias detectadas en la investigación.
- Brindar directrices claras a los responsables del IMV en el sentido de que no es aceptable rechazar solicitudes por falta de documentación cuando el documento ya está en manos de la Administración nacional o regional.
- Revisar y reevaluar si las tasas de ayudas de la Seguridad Social, incluido el Ingreso Mínimo Vital, el apoyo al desempleo y las pensiones (relacionadas con la edad, con una discapacidad y otras), ya sean contributivas o no contributivas, son suficientes para:
 - garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado.
 - garantizar que ningún beneficiario de estas ayudas a la Seguridad Social o sus dependientes se vean en una situación en la que tengan que pasar hambre.
- Comprometerse a garantizar que las tasas de apoyo a la Seguridad Social más allá de las pensiones, se indexen de forma transparente a los índices del coste de vida, incluido el coste de los alimentos y los servicios públicos.
- Publicar información periódica y actualizada sobre la utilización de los recursos del Fondo de la UE de Ayuda a las Personas Más Desfavorecidas para la distribución de ayuda alimentaria, incluyendo información estadística sobre los

beneficiarios de dicha ayuda desglosada por edad, sexo, estado civil y número de hijos a cargo u otros.

- Garantizar que la futura planificación de crisis reduzca al mínimo los obstáculos para acceder a la ayuda social de emergencia.

Las comunidades autónomas de Madrid y Cataluña deberían:

- Coordinarse mejor con el Gobierno de España para garantizar que se abordan los retrasos y los obstáculos en el acceso a las ayudas esenciales de la Seguridad Social, y que la existencia de un tipo de ayuda de seguridad social (o el derecho a dicha ayuda) no se utilice como pretexto para desestimar una solicitud de Ingreso Mínimo Vital.
- Comprometerse a garantizar que los niveles de apoyo a la Seguridad Social se indexen de forma transparente a los índices del coste de vida, incluido el coste de los alimentos y los servicios públicos, y a compartir las buenas prácticas con otras comunidades autónomas y con el Gobierno central en los casos en que esta sea ya la práctica establecida a nivel autonómico.
- Aumentar la asistencia, incluso mediante citas presenciales o telefónicas, proporcionada a las personas que son socioeconómicamente vulnerables o que tienen dificultades para acceder a los sistemas de solicitud digitalizados, y que buscan un Ingreso Mínimo Vital, una ayuda alternativa similar al de la comunidad autónoma, o ambas cosas.
- Suprimir temporalmente cualquier barrera que pueda existir en virtud de la legislación o la normativa autonómica que impida a las personas acceder a las ayudas de emergencia de la Seguridad Social durante un periodo de crisis reconocido por razón de su situación migratoria o de residencia, y garantizar que la planificación de crisis o de emergencia incluya dicha medida.

El Relator Especial de la ONU sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos debería:

- Considerar la posibilidad de emitir una evaluación formal y pública del plan de Ingreso Mínimo Vital de España, incluyendo la adecuación de los niveles de apoyo, la accesibilidad o disponibilidad de dicho apoyo, cualquier brecha entre el alcance

declarado y el alcanzado, y la equidad de los requisitos de elegibilidad en términos de derechos humanos.

- Considerar la posibilidad de continuar con un proceso de correspondencia escrita con las autoridades españolas pertinentes para hacer un seguimiento de las observaciones de su predecesor en relación con las fallas del sistema español de Seguridad Social y asistencia social en la lucha contra la pobreza.

Metodología

Este informe es el primero de una serie de investigaciones que Human Rights Watch está llevando a cabo en Europa sobre los derechos de las personas a un nivel de vida adecuado, incorporando sus derechos a la alimentación y a la seguridad social, incluso en el contexto del impacto de la pandemia de Covid-19 y el rápido aumento del coste de vida que se está experimentando a nivel mundial. El objetivo general es identificar recomendaciones y políticas basadas en los derechos que puedan influir en los esfuerzos para garantizar que los sistemas de Seguridad Social satisfagan las necesidades de todas las personas en la sociedad y sean lo suficientemente resilientes para hacer frente a futuras crisis, sobre la base de algunas de las lecciones aprendidas de las respuestas estatales a la pandemia de Covid-19.

Human Rights Watch entrevistó a 52 personas que recibían ayuda alimentaria de emergencia: 24 en Barcelona en junio de 2021, 23 en Madrid, en octubre de 2021, y otras 5 en Madrid, en enero de 2022. También se realizaron entrevistas a 22 empleados o voluntarios de ONG de ayuda alimentaria, expertos académicos y organizadores de ayuda alimentaria de barrios y comunidades de inmigrantes en toda España, entre noviembre de 2020 y enero de 2022, inicialmente realizadas a distancia cuando el estado de alarma de España restringía los movimientos, y posteriormente en persona.

Los testimonios en persona se centraron en cuatro barrios de Barcelona (El Raval en el distrito de Ciutat Vella; Sant Antoni, en el distrito de Eixample, y Verdum y Porta, en el distrito de Nou Barris) y tres en Madrid (San Diego y Palomeras Bajas, en el distrito de Puente de Vallecas y Lavapiés, en el distrito de Centro), ampliamente reconocidos como zonas de importante marginalidad social.¹ Los datos muestran que estos barrios se vieron

¹ El Gobierno español utiliza las definiciones de la Unión Europea de “carencias materiales” y “en riesgo de pobreza o exclusión social” (AROPE). Véase Eurostat, “Glossary: At Risk of Poverty or Social Exclusion”, sin fecha, Eurostat: Statistics Explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(AROPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE)) (consultado el 14 de marzo de 2022). En este informe, a menos que se indique específicamente lo contrario, las referencias a las tasas de pobreza están vinculadas a los estudios que utilizan las mediciones del indicador AROPE, en lugar de la definición más restringida de “carencia material severa”. El Instituto Nacional de Estadística español establece definiciones detalladas de ambas en sus estudios anuales: véase Instituto Nacional de Estadística, “2.11 Riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020) indicador AROPE”, sin fecha,

especialmente afectados por la pandemia, en consonancia con los patrones generales en torno a los determinantes socioeconómicos de los resultados sanitarios.²

Además de la Seguridad Social española, esta investigación hace referencia a los sistemas de asistencia social específicos de las ciudades de Barcelona y Madrid, y de las comunidades autónomas de Cataluña y Madrid. Las referencias a estos regímenes locales o regionales pueden no tener relevancia directa en otras partes de España.

Las entrevistas se realizaron en español, excepto una en catalán y otra en inglés. Todas las entrevistas en persona se realizaron de acuerdo con la política de la organización en materia de seguridad y protección en el contexto de la pandemia. Se utilizaron los

https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductoYServicios/PYSLayout (consultado el 14 de marzo de 2022), que contiene datos nacionales del indicador AROPE desde 2008 hasta 2020, y “2.10 Carencia material severa”, sin fecha,

https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925456180&p=%5C&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalle¶m3=1259924822888 (consultado el 14 de marzo de 2022), que contiene varios datos de carencia material entre 2009 y 2020. Los datos anteriores a la pandemia de Covid-19 mostraban a Nou Barris en Barcelona y a Puente de Vallecas en Madrid entre las zonas con altos niveles de pobreza y privación. Para datos sobre Madrid en el periodo de 2018-2018, véase, Servicio de Estudio y Evaluación Territorial & Universidad Carlos II Madrid, “Metodología para la elaboración del índice de vulnerabilidad”, Área de Coordinación Territorial y Cooperación Público Social de Madrid, 2018, <https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaServiciosSociales/IndiceVulnerabil/indicevulnerabilidad.pdf> (consultado el 14 de marzo de 2022); y Daniele Grasso, “Madrid en mapas: El riesgo de exclusión social lo marca el barrio”, *El País*, 8 de septiembre de 2019, https://elpais.com/caa/2019/07/31/madrid/1564576468_521590.html (consultado el 14 de marzo de 2022); para datos sobre Barcelona en el periodo de 2018-19, véase, Ayuntamiento de Barcelona, “Estrategia de inclusión y de reducción de las desigualdades sociales de Barcelona 2017-2027”, abril de 2018, http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/2018/6/estrategia_inclusion_2017-2027_es.pdf (consultado el 14 de marzo de 2022), sección 3.2, y Ajuntament de Barcelona, “Taxes de pobresa i exclusió social i estat de salut de la població”, 2017, https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/catala/Estadistiques_per_temes/Poblacio_i_demografia/Poblacio/Enquesta_sociodemografica/esd17/persones/taxes/trp.htm (consultado el 14 de marzo de 2022).

² Sergi Picazo, Laura Navarro Soler y Eli Vivas, “Mapa de la Covid-19 a Catalunya, Barri a Barri”, *El Crític* (con Storydata), 26 de octubre de 2020, <https://www.elcritic.cat/dades/mapa-de-la-Covid-19-a-catalunya-barri-a-barri-69235> (consultado el 16 de febrero de 2022); José Manuel Baena-Díez et. al. “Impact of Covid-19 outbreak by income: hitting hardest the most deprived”, *Journal of Public Health*, Vol. 42 (2020), <https://doi.org/10.1093/pubmed/fdaa136>; Stephen Burgen y Sam Jones, “Poor and vulnerable hardest hit by pandemic in Spain”, *The Guardian*, 1 de abril de 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/01/poor-and-vulnerable-hardest-hit-by-pandemic-in-spain> (consultado el 16 de febrero de 2022); y “La covid afecta más a los barrios desfavorecidos y a las mujeres menores de 65”, *El Nacional*, 21 de febrero de 2021, https://www.elnacional.cat/es/salud/la-covid-afecta-mas-a-los-barrios-desfavorecidos-y-las-mujeres-menores-de-65-anos_585372_102.html (consultado el 16 de febrero de 2022). Para conocer el impacto más amplio sobre el género y otras diferencias, véase, Comunidad de Madrid, “Impacto socioeconómico de la Covid-19 sobre las mujeres”, diciembre de 2020, <http://www.madrid.org/iestadis/fijas/estructu/sociales/descarga/covid19muj2.pdf>, (consultado el 16 de febrero de 2022); Red Europea contra la Pobreza (EAPN-ES), “11^o informe 2021: El estado de la pobreza: Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España, 2008-20”, <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2021-contexto-nacional.pdf> (consultado el 16 de febrero de 2022); y EAPN-ES, “10^o informe 2020: El estado de la pobreza: Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España, 2008-19”, https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1602601812_informe_aroep_2020.pdf (consultado el 16 de febrero de 2022).

nombres completos reales de las personas entrevistadas cuando fue posible, y cuando el entrevistado o la entrevistada dio su consentimiento explícito e informado. Algunas personas prefirieron no utilizar su nombre completo, en cuyo caso ocultamos los apellidos. Cualquier nombre que sea un seudónimo se indica como tal en la nota a pie de página. La edad indicada para cada persona entrevistada y sus familiares se refiere a la edad en la fecha de la entrevista. Todas las notas a pie de página de las citas de las entrevistas se refieren a las entrevistas realizadas en persona, a menos que se indique lo contrario.

Durante los meses de marzo y abril de 2022, Human Rights Watch se puso en contacto con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y con el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 de España, así como con la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid y con el Departamento de Derechos Sociales de Cataluña, con un resumen de nuestras conclusiones y preguntas para cada organismo. En abril, la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones respondió por escrito. En junio, la Consejería de Derechos Sociales de la Generalidad de Cataluña también respondió por escrito. Hasta el 22 de junio de 2022, los otros dos organismos oficiales con los que contactó Human Rights Watch no habían respondido.

I. Pobreza agravada por la pandemia

El impacto inmediato de la pandemia de Covid-19 en España en términos de infecciones y muertes fue grave. En marzo de 2020, el Gobierno español declaró el estado de alarma e impuso medidas de protección de la salud pública que incluían limitaciones a la circulación y a la actividad económica para evitar la propagación del virus.³ Estas políticas tuvieron un impacto negativo significativo en la actividad económica, ya que muchos lugares de trabajo y escuelas cerraron, la circulación al aire libre estuvo severamente restringida durante varias semanas, y todos los negocios categorizados como no esenciales –restaurantes, tiendas minoristas, actividades culturales y recreativas— quedaron paralizados.⁴ Los negocios a los que se les permitió permanecer abiertos sufrieron una reducción significativa de la clientela y los ingresos, ya que el movimiento de las personas y su posibilidad para realizar compras cotidianas se vieron limitados, mientras que muchos negocios optaron por cerrar sus puertas por miedo o precaución en la primera oleada de la pandemia.

Las repercusiones económicas de la pandemia arrastraron a un nuevo grupo de personas a la pobreza y provocaron un aumento de la inseguridad alimentaria, a pesar de las medidas paliativas aplicadas por el Estado y los esfuerzos nacionales, locales y comunitarios para proporcionar ayuda alimentaria. Las respuestas políticas a la pandemia también exacerbaron la pobreza que ciertos grupos –entre ellos, las personas mayores que reciben pensiones de vejez, las familias con hijos que viven con bajos ingresos y las personas con una situación migratoria precaria o irregular – ya experimentaban antes de

³ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2020-3692, 14 de marzo de 2020, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463> (consultado el 16 de febrero de 2022). El “estado de alarma” es uno de los tres tipos o niveles de emergencia que la legislación española permite según el artículo 116 de la Constitución y la Ley Orgánica 4/1981; los otros son el “estado de sitio” y el “estado de excepción”.

⁴ Raphael Minder y Elian Peltier, “Spain, on Lockdown, Weighs Liberties Against Containing Coronavirus”, *New York Times*, 15 de marzo de 2020 (actualizado el 16 de noviembre de 2020), <https://www.nytimes.com/2020/03/15/world/europe/spain-coronavirus.html> (consultado el 16 de febrero de 2022) y Elian Peltier y Raphael Minder, “In Spain, a Call to ‘Free Our Children’ from Coronavirus Confinement”, *New York Times*, 18 de abril de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/18/world/europe/spain-children-lockdown-coronavirus.html> (consultado el 16 de febrero de 2022). Sobre el impacto socioeconómico diferenciado en los niños, véase Save the Children España, “Covid-19: Cerrar la brecha: Impacto educativo y propuestas de equidad para la desescalada”, mayo de 2020, <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2020-05/COVID19Cerrarlabrecha.pdf> (consultado el 16 de febrero de 2022), págs. 8-10 y 29-33.



Una mujer y su hijo reciben un reparto quincenal de alimentos en una de las despensas solidarias del barrio de Somos Tribu VK, octubre de 2021, Puente de Vallecas, Madrid. © 2021 Kartik Raj/Human Rights Watch

la pandemia y el subsiguiente cierre económico.⁵ El resultado fue un deterioro del disfrute de los derechos económicos y sociales de las personas.

Los primeros afectados fueron los que trabajaban en empleos por turnos de mano de obra, seguidos por los trabajadores del sector servicios y, después, los de otras áreas de trabajo con salarios bajos. Las personas que trabajan en la economía sumergida y que se ganan la vida con la venta ambulante o la limpieza doméstica, por ejemplo, ya no podían salir a

⁵ Un reciente estudio exhaustivo de los datos disponibles sobre el impacto de la pandemia en los niveles de pobreza y en las personas que experimentan o corren el riesgo de vivir en la pobreza, muestra que los grupos cuyos niveles de ingresos se vieron más afectados durante el año 2020 fueron las personas de entre 18 y 34 años, las personas nacidas fuera de España, las familias con hijos y las personas con trabajos de servicios semicualificados. Véase, Sebastià Sarasa et al, "La desigualdad y la pobreza en el primer año de pandemia Covid-19 en España", *Recerca Metròpoli*, marzo de 2022, Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Vol. 1, 1-16.

ganarse la vida.⁶ Muchas de estas personas tuvieron que recurrir a los bancos de alimentos para subsistir.⁷

Los nuevos afectados: los trabajadores del sector de la hostelería

El cierre económico casi total durante semanas de sectores clave de la economía española –turismo, hostelería y ocio, en particular–, seguido de una reapertura escalonada y de nuevos periodos de cierre, dejó sin ingresos a muchas personas que trabajaban en este sector. Es una práctica laboral habitual en esta industria tener contratos de temporada (de corta duración), que no dan lugar al mismo tipo de ayuda al desempleo (paro) en caso de despido que un contrato indefinido. Muchas personas que trabajan en estos sectores constituyen los “nuevos pobres” de España. En España, las mujeres también tienen más probabilidades de estar empleadas en el sector de la hostelería, por lo que se vieron afectadas de forma desproporcionada por la caída de este sector provocada por la pandemia, al reducirse tanto el número de empleos como las horas de trabajo disponibles.⁸

⁶ Estela García, “La Cara B de la pandemia: los trabajadores de la economía sumergida”, *RTVE.es*, 24 de septiembre de 2021, <https://www.rtve.es/noticias/20210924/cara-pandemia-trabajadores-economia-sumergida/2173822.shtml> (consultado el 16 de febrero de 2022); Eduardo Bayona, “Los nuevos pobres de la pandemia: de la economía sumergida y la precariedad al desamparo”, *Público*, 11 de septiembre de 2020, <https://www.publico.es/sociedad/coronavirus-nuevos-pobres-pandemia-economia-sumergida-precariadad-desamparo.html> (consultado el 16 de febrero de 2022); y Carlos Ocaña et. al, “Impacto social de la pandemia en España: una evaluación preliminar”, FUNCAS, noviembre de 2020, <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/11/Impacto-social-de-la-pandemia-en-Espana.pdf> (consultado el 16 de febrero de 2022).

⁷ Graham Keeley, “‘Hunger queues’ and use of food banks on the rise as Spain struggles to recover from Coronavirus”, *The Independent*, 28 de mayo de 2020, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/food-banks-spain-hunger-coronavirus-poverty-covid-19-a9536341.html> (consultado el 21 de enero de 2021); Jordi Rubio y Luis Felipe Castilleja, “Queues for Spain’s food banks swell as coronavirus cases dwindle,” *Reuters*, 4 de junio de 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-spain-poverty-idUSKBN23BoTG> (consultado el 21 de enero de 2021); y “Spain’s food banks pick up where the pandemic left off”, *DW News*, 1 de diciembre de 2020, <https://www.dw.com/en/spains-food-banks-pick-up-where-the-pandemic-left-off/av-55781131> (consultado el 21 de enero de 2021).

⁸ BBVA, “El impacto de la pandemia en el mercado laboral ha ampliado la brecha de género en España según BBVA Research”, (informe de investigación), 1 de diciembre de 2020, <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/el-impacto-de-la-pandemia-en-el-mercado-laboral-ha-ampliado-la-brecha-de-genero-en-espana-segun-bbva-research/> (consultado el 9 de junio de 2022); Vicente Castelló Roselló, “La pandemia amplía la brecha de género”, *Prospect 2030 Comunitat Valenciana* (artículo de investigación), mayo de 2021, https://prospectcv2030.com/wp-content/uploads/2021/05/Género_pandemia.pdf (consultado el 9 de junio de 2022); Marina Gómez García et. al, “El impacto diferencial por sexos de la crisis del Covid-19 en el mercado de trabajo español”, *Bank of Spain Economic Bulletin* 3/2021, 14 de septiembre de 2021, <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/21/T3/Fich/be2103-it-Rec5.pdf> (consultado el 9 de junio de 2022); y EFE, “La brecha de género de paro y horas trabajadas aumentó durante la pandemia”, 14 de septiembre de 2021, <https://www.efe.com/efe/espana/economia/la-brecha-de-genero-paro-y-horas-trabajadas-aumento-durante-pandemia/10003-4629161> (consultado el 9 de junio de 2022).

Ana Belén, una ciudadana española de 42 años de Palomeras Bajas, en el distrito madrileño de Puente de Vallecas, regentaba un bar en el cercano barrio de San Diego, que tuvo que cerrar cuando se produjo la pandemia. Vive con un hijo mayor de edad desempleado y una hija de 6 años:

Recibo el IMV. Son 465 euros al mes. Nuestro alquiler es de 600 euros. No podemos comprar nada. Cada mes comienza con una deuda. No hay nada en la nevera. No puedo expresar con palabras el impacto que eso tiene en mí. Ni siquiera puedo decirlo.⁹

Karima, una mujer marroquí de 38 años que lleva en España desde 2003 y que regularizó su situación migratoria en 2009, vive con su marido de 42 años, que es trabajador de la construcción, y su hija de 8 años. Antes de la pandemia trabajaba en un restaurante. Ni ella ni su marido recibían ningún tipo de ingreso en el momento de la entrevista, en octubre de 2021, y declararon recibir 412 euros del IMV al mes como familia, así como algunas bolsas de comida de los servicios sociales, pero ninguna ayuda por desempleo. Describió la situación de su familia mientras esperaba en una “cola del hambre” a las afueras de Cáritas en la parroquia de San Ramón Nonato, en Puente de Vallecas, Madrid:

Comemos a mediodía todos los días, pero a menudo no tenemos nada para la cena. Nuestra hija come y nosotros comemos si podemos, o dormimos y nos arreglamos sin cenar. Nos decimos que no es hambre, que podemos hacer un poco de arroz y apañárnoslas con eso. Nos sentimos rechazados. Pasamos hambre. Lo estamos pasando mal.¹⁰

Otman, un hombre saharauí de 50 años, vive en el barrio del Raval de Barcelona con su mujer y sus dos hijos, un niño de 4 años y una niña de 6 meses. Su tío, de 78 años, también vivía con ellos hasta que hace poco pasó a ser atendido en una institución. Otman era cocinero en una residencia universitaria hasta que se desató la pandemia, y desde entonces está en el ERTE. Otman y su familia estaban esperando una audiencia de

⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Ana Belén (solo se registró el nombre de pila), Puente de Vallecas, Madrid, 22 de octubre de 2021.

¹⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Karima (solo se registró el nombre de pila), Puente de Vallecas, Madrid, 21 de octubre de 2021.

desahucio el día después de la entrevista. Habló con Human Rights Watch mientras hacía cola para recoger alimentos afuera de la iglesia de San Agustín del Raval:

Ganaba bien como cocinero, 1.000 euros al mes, nunca había necesitado ayuda antes de la pandemia. Durante tres meses vivimos de nuestros ahorros. En agosto [de 2020] conseguí el ERTE al 70 %, pero con eso no llegamos a final de mes. Ahora hemos decidido no pagar el alquiler, tenemos que comer, eso es más importante. [...] Hemos dejado de comprar carne, o a veces compramos algo de carne picada o huesos. No podemos comer pescado por el precio. Ya no comemos a gusto. El niño come primero. Nosotros comemos lo que queda. Comemos menos proteína. Soy cocinero, yo sé que a cada comida le falta algo.¹¹

Ana María Ametller Hueto, española de 42 años, vivía en el barrio de Porta de Barcelona con su hija de 6 años. Perdió su trabajo en un restaurante cuando comenzó la pandemia, y su antiguo empleador argumentó que eso significaba que no tenía derecho a un ERTE. Durante la pandemia, dependió de la ayuda alimentaria de una red de ayuda vecinal, y de la Cruz Roja y DISA Trinitat,¹² así como de una tarjeta de gastos de los servicios sociales para comprar alimentos. Ana María habló con Human Rights Watch mientras recogía una entrega de alimentos en DISA Trinitat, que llevó a su nuevo domicilio en otra parte de la ciudad después de que ella y su hija fueran desalojadas de su apartamento en Porta:

El periodo de la pandemia fue realmente un trauma para mí. A veces no tenía dinero, así que tenía que pedir ayuda y comida a amigos. Tuve una fase de depresión de tres o cuatro meses en la que no podía ni lavar un plato ni levantarme del sofá. Pasé hambre durante la pandemia, pero mi hija no; nunca. Sabes que si tienes un hijo, puedes estar dos o tres días sin comer para que tu hijo pueda comer. Te inventas cualquier excusa que necesites. Cualquier cosa que tuviéramos –si eran macarrones u otra cosa— era para ella. Yo me conformaba con un café o un vaso de leche.¹³

¹¹ Entrevista de Human Rights Watch a Otman (solo se registró el nombre de pila), Raval, Barcelona, 16 de junio de 2021.

¹² Véase una descripción de DISA Trinitat más adelante, en la sección “Creciente dependencia de la ayuda alimentaria”.

¹³ Entrevista de Human Rights Watch a Ana María Ametller Hueto, viaje desde Trinitat a Ciutat Vella, Barcelona, 23 de junio de 2021.

Benito Balido Gómez, un ciudadano filipino de 63 años, vive en Barcelona con su pareja, una mujer ecuatoriana de 56 años, y su hijo de 13 años, de nacionalidad española. Dijo que había trabajado como cocinero, camarero y eventualmente jefe de cocina, hasta que sufrió tres infartos y tuvo que dejar de trabajar antes de la pandemia. Tras recoger el paquete de comida quincenal de su familia en el Centro Cultural Indio de Sant Antoni, afirmó:

El SEPE (el Servicio Público de Empleo Estatal) me da 450 euros al mes en concepto de subsidio de invalidez. Mi esposa sigue trabajando de vez en cuando como limpiadora. Nuestra hipoteca cada mes es de 720 euros, tenemos que pagar 75 euros por el colegio de nuestro hijo [gastos relacionados con la escuela], el agua y la luz acaban siendo unos 60-70 euros, mi medicación cuesta 60 euros. Trabajé durante 25 años en Madrid y Barcelona en restaurantes conocidos, siempre cotizando a la Seguridad Social. Hemos agotado todos nuestros ahorros, hemos vendido nuestras joyas. [...] Lo que más me duele, es que soy cocinero. Y no puedo volver a trabajar en una cocina debido a mi salud. Y estoy aquí pidiendo comida. Eso me hace estar resentido. Solo pido lo que es mío. Por ahora, nos apañamos, comemos menos. Mi mujer está muy estresada. Si se pone enferma y deja de ganar, estamos acabados.¹⁴

Personas mayores que dependen de pensiones públicas

La pandemia de Covid-19 y los cierres de empresas que se produjeron como consecuencia también pusieron de manifiesto la ya precaria situación económica que viven las personas mayores que reciben pensiones públicas.

Las pensiones públicas constituyen una parte fundamental de la arquitectura de la Seguridad Social española e incluye una pensión de jubilación que depende de la edad, junto con otros pagos de la Seguridad Social relacionados con la discapacidad, la viudedad y la orfandad. Los trabajadores y los empresarios cotizan a un régimen de pensiones estatal contributivo, al que generalmente pueden acceder las personas al cumplir los 65 años. A finales de 2020, había aproximadamente 6 millones de personas

¹⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Benito Balido Gómez, Sant Antoni, Barcelona, 20 de junio de 2021.

que reclamaban pensiones relacionadas con la edad en total, y 8,9 millones de beneficiarios de pensiones, incluyendo las otras categorías.¹⁵

Las personas que no han cotizado durante el mínimo de 15 años que exige el régimen contributivo pueden solicitar una pensión no contributiva que en 2021 tenía una base fijada por ley de 5.639 euros al año; y durante el año 2021 también se preveía un pago único adicional de 525 euros a las personas mayores beneficiarias de la ayuda que pudieran demostrar dificultades y cumplir los criterios de elegibilidad relacionados con la vivienda.¹⁶ Sin embargo, según algunos cálculos, la cantidad anual real recibida durante el año podría oscilar entre los 1.409 euros como pensión mínima (con un subsidio inferior al tipo básico para las personas mayores que cohabitan con otro beneficiario de una pensión, o con otros miembros de la familia cuyos ingresos reducen el cálculo de su derecho a la pensión), y los 8.458 euros para una persona con una pensión por incapacidad relacionada con un accidente de trabajo o enfermedad profesional grave.¹⁷

El nivel de la pensión a través del régimen no contributivo no alcanza el mínimo necesario para un nivel de vida adecuado. En 2021, tanto si se utiliza el umbral de pobreza más bajo calculado por Oxfam, de 5.840 euros al año (16 euros/día), como si se utiliza el cálculo basado en el AROPE proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística oficial y EAPN España, de 9.626 euros al año, la tasa base de la pensión no contributiva (4.833 euros) está por debajo de los niveles adecuados.¹⁸

¹⁵ Datos de la base de datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

¹⁶ Artículo 44 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2020-17339, 31 d diciembre de 2020, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-17339> (consultado el 13 de junio de 2022). Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para hacer frente a la gestión de la crisis de salud pública provocada por el Covid-19, Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2020-3692, 14 de marzo de 2020, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463> (consultado el 16 de febrero de 2022).

¹⁷ Diego Fernández, “¿Cuánto se cobra por una pensión no contributiva en 2021?”, *Noticia Trabajo*, 25 de octubre de 2021 (actualizado el 5 de diciembre de 2021) (consultado el 24 de enero de 2022), <https://www.noticiastrabajo.es/cuanto-se-cobra-pension-no-contributiva-2021/>.

¹⁸ E. Zamorano, “La pobreza se agudiza en España mientras los más ricos ya se han recuperado de la crisis, según Oxfam Intermón”, *El Confidencial*, 25 de enero de 2021, https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2021-01-25/informe-oxfam-intermon-espana-ricos-social_2921204/ (consultado el 13 de junio de 2022), y EAPN-ES, “El estado de la pobreza en España 2021: Avance de resultados”, 15 de julio de 2021, https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1629703748_el-estado-de-la-pobreza.-avance-resultados-julio-2021-v2.pdf (consultado el 9 de junio de 2022). La estimación oficial del umbral de pobreza se encuentra en el Instituto Nacional de Estadística, “Encuesta de condiciones de vida (ECV) Año 2020. Resultados definitivos”, 15 de julio de 2021, https://www.ine.es/prensa/ecv_2020.pdf (consultado el 13 de junio de 2022).

Ya en 2018, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU criticó la inadecuación de las pensiones contributivas y no contributivas por edad en España, por considerar que la tasa de cobertura era insuficiente para garantizar a los pensionistas y a sus dependientes un nivel de vida adecuado, y pidió al Gobierno español que restableciera el vínculo entre los montos de las prestaciones de la Seguridad Social y el coste de vida.¹⁹ En mayo de 2021, los pensionistas salieron a las calles de toda España para exigir “pensiones dignas” que protegieran sus derechos y les permitieran un nivel de vida adecuado.²⁰ Las asociaciones de pensionistas han expresado su preocupación por el hecho de que los niveles actuales de apoyo a las pensiones son insuficientes para mantener un nivel de vida digno, como resultado de más de una década de incrementos por debajo de la inflación, y de lo que consideraban una disminución continua del valor de su pensión en términos reales.²¹

En un paso positivo, el Gobierno aprobó una legislación, que entró en vigor el 1 de enero de 2022, que eleva las tasas de las pensiones y garantiza que estén vinculadas al IPC, para que sigan el ritmo de la inflación, que en el momento de redacción de este informe es

¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, “Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España” E/C.12/ESP/CO/6, 25 de abril de 2018, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4sIQ6QSmIBEDzFEovLCuW1SKyxvprlxEitT1iPv5tsG8oELH3olp%2bURW%2fvopMkQcf61TicGbfUD%2bE8xocF6WYYM778UpzlrUblhJgrobsoEL2j7qf7UtzVrUrdKNocuo>, párrs. 30-32. En un examen anterior del historial de derechos sociales de España, el Comité Europeo de Derechos Sociales constató que la pensión no contributiva estaba por debajo del umbral de pobreza de entonces, según datos de 2014, y señaló que no se le había facilitado toda la información que había solicitado al Gobierno español sobre las pensiones no contributivas. Sin embargo, a pesar de ello, el Comité afirmó que, en general, “las pensiones de vejez, tanto contributivas como no contributivas, suelen estar por encima del umbral de la pobreza”. Véase Comité Europeo de Derechos Sociales, “Conclusiones XXI-2 2017 España”, enero de 2018, https://hudoc.esc.coe.int/app/conversion/pdf?library=ESC&id=CR_XXI-2_ESP_ENG&filename=CR_XXI-2_ESP_ENG.pdf (consultado el 13 de junio de 2022), págs. 39-40.

²⁰ “Miles de personas se manifiestan en varias ciudades de España para exigir pensiones dignas”, *Público*, 30 de mayo de 2021 (consultado el 24 de enero de 2022), <https://www.publico.es/sociedad/pensiones-dignas-miles-personas-manifiestan-ciudades-espana-exigir-pensiones-dignas.html>.

²¹ Martín Cúneo, “Los pensionistas se rebelan contra la reforma de Escrivá”, *El Salto*, 20 de enero de 2021, <https://www.elsaltodiario.com/pensiones/marea-movimiento-pensionistas-sistema-publico-pensiones-empresas-planes-privados-rebelan-contra-reforma-escriva> (consultado el 13 de junio de 2022); Marta Jurado, “Pensionistas, sobre el plan de Escrivá de subir las cotizaciones: ‘Esconde una amenaza de recortes’”, *65ymas.com*, 11 de noviembre de 2021, https://www.65ymas.com/futuro-pensiones/pensionistas-sobre-plan-escriva-subir-cotizaciones-esconde-amenaza-recorte_33641_102.html (consultado el 13 de junio de 2022); Marea Pensionista, “Boletín No. 24: Pérdida del 3 % del coste de vida para el 2021”, 18 de diciembre de 2021, <http://mareapensionista.org/2021/12/18/boletin-no-24-de-marea-pensionista-de-catalunya/> (consultado el 13 de junio de 2022); “Los pensionistas protestan en Barcelona por la pérdida de poder adquisitivo”, *La Vanguardia*, 12 de enero de 2022, <https://www.lavanguardia.com/vida/20220212/8053014/pensionistas-protestan-barcelona-perdida-adquisitivo.html> (consultado el 13 de junio de 2022).

del 8,7 % en general (y del 11 % en el caso de los alimentos, y el 17,5 % en el de la vivienda, incluidos los servicios públicos).²²

María, una ciudadana española de 71 años, vive con su hermana de 85 años, de nacionalidad ecuatoriana, y que, según María, no tendría derecho a ninguna ayuda pública. Cuando habló con Human Rights Watch en junio de 2021, María llevaba tres horas haciendo cola en un punto de reparto de alimentos en el barrio de Sant Antoni de Barcelona. Llevaba seis meses acudiendo con regularidad tras ser derivada por el departamento de servicios sociales de la ciudad:

Mi pensión (por jubilación) es de 600 euros. El alquiler de la habitación que compartimos mi hermana y yo es de 400 euros. He trabajado durante 23 años como limpiadora y he pagado la Seguridad Social. La pensión que recibo después de trabajar no es suficiente. Lo único que pido es un poco más, para no tener que esperar aquí y pedir comida. Ni siquiera pido una existencia digna, solo lo suficiente para no tener que pedir limosnas.²³

Fernando, un ciudadano español de 73 años que se trasladó a Madrid en 1963, dijo que trabajó hasta que se jubiló a los 65 años. Vive solo en un apartamento que le deja un amigo. Habló con Human Rights Watch mientras esperaba comida en la “cola del hambre” de Cáritas en la parroquia de San Ramón Nonato, en Puente de Vallecas (Madrid), donde recibe alimentos regularmente desde hace seis meses:

Recibo una pensión (por jubilación). Son 395 euros [al mes]. Es muy poco. No podemos vivir así ni pagar las facturas. La pensión no contributiva es

²² “El Congreso aprueba la reforma del [sic] las pensiones que vincula su subida con el IPC”, *RTVE.es*, 2 de diciembre de 2021, <https://www.rtve.es/noticias/20211202/congreso-aprueba-reforma-pensiones-ipc/2236524.shtml> (consultado el 18 de febrero de 2022); EFE, “El Senado aprueba definitivamente la ley que revaloriza las pensiones con el IPC”, *Público*, 22 de diciembre de 2021, <https://www.publico.es/economia/pensiones-senado-aprueba-definitivamente-ley-revaloriza-pensiones-ipc.html> (consultado el 18 de febrero de 2022); Gorka Pérez, “Así quedan las pensiones en 2022 tras la revalorización con el IPC”, *El País*, 25 de enero de 2022, <https://elpais.com/economia/2022-01-25/el-gobierno-actualiza-las-pensiones-para-2022-subriendolas-un-25.html> (consultado el 18 de febrero de 2022). Para consultar las tasas de inflación en el momento de la publicación de este informe y los detalles del índice de precios al consumo, véase: Instituto Nacional de Estadísticas, “Índice de Precios de Consumo (IPC). Base 2021. Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA). Base 2015. (Mayo de 2022)”, 10 de junio de 2022, <https://www.ine.es/daco/daco42/daco421/ipco522.pdf> (consultado el 10 de junio de 2022).

²³ Entrevista de Human Rights Watch a María (nombre completo registrado), Sant Antoni, Barcelona, 20 de junio de 2021. Las cifras que brindó María son mensuales..

una miseria. Lo que hay que entender es que esta cola en la que estamos no es una cola de hambre, es una cola de necesidad. La gente está aquí porque necesita ayuda, necesita apoyo, no está aquí solo para buscar comida.²⁴

Familias con hijos

Organizaciones de primera línea que acompañan a las personas necesitadas y analistas de la lucha contra la pobreza han documentado cómo las familias con hijos están afectadas de forma desproporcionada por la pérdida de ingresos o la reducción de los mismos durante la pandemia.²⁵ Los grupos defensores de los derechos de los niños plantearon su preocupación por el impacto desigual durante un periodo prolongado de cierre de escuelas y confinamiento total de los niños y las niñas en casa durante seis semanas en 2020.²⁶ Las familias con bajos ingresos tuvieron dificultades para llegar a fin de mes durante ese tiempo, ya que los costes adicionales de mantener a los niños alimentados aumentaron. Una encuesta realizada por el principal grupo de defensa de las familias monoparentales de España, FAMS, ha puesto de manifiesto el impacto desproporcionado en los hogares monoparentales, de los que se calcula que el 82 % están dirigidos por mujeres.²⁷ En una encuesta realizada a 545 hogares monoparentales

²⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Fernando (pseudónimo), Puente de Vallecas, Madrid, 22 de octubre de 2021.

²⁵ Para un tratamiento más detallado del plan de ayudas y asistencia, véase la sección “La respuesta del Estado no satisface las necesidades” en este informe. “Càritas Barcelona alerta de que la tasa de pobreza se duplica en familias con hijos”, *EuropaPress*, 17 de diciembre de 2021, <https://www.europapress.es/catalunya/noticia-caritas-barcelona-alerta-tasa-pobreza-duplica-familias-hijos-20211217122110.html> (consultado el 16 de febrero de 2022); Càritas Diocesana de Barcelona Observatorio de la Realidad Social, “Impacto de la crisis de la Covid-19 en los hogares atendidos por Càritas Diocesana de Barcelona (Segunda oleada 2020): Secuelas profundas que aumentan la fragilidad y la precariedad”, diciembre de 2020; “Impacte de la crisi de la Covid-19 en les llars ateses per Càritas Diocesana de Barcelona (Tercera onada 2021): 1 any de crisi: Seqüeles que s’estanquen i fatiga pandèmica”, abril de 2021, https://caritas.barcelona/wp-content/uploads/2021/04/INFORME_web.pdf (consultado el 16 de febrero de 2022); Queralt Cadafalch de Juan et. al. “Anàlisis de los perfiles de los hogares atendidos en los puntos de distribución de alimentos de las parroquias de Santa Anna y Sant Cebrià, Càritas Diocesana de Barcelona Observatori de la Realitat Social, junio de 2020; y EAPN-ES, “11º informe 2021”.

²⁶ Save the Children España, “Covid-19: Cerrar la brecha”; y Càritas Diocesana de Barcelona, “Impacte de la crisi de la Covid-19 en les llars ateses per Càritas Diocesana de Barcelona (Tercera onada 2021)”. Save the Children España también ha evaluado el sistema de becas como forma de garantizar que los niños de familias con bajos ingresos puedan participar plenamente en la vida de la escuela, incluso comiendo en el comedor escolar, y ha concluido que tiene un alcance limitado y necesita ser reformado. Véase Save the Children España, “La Infancia Marca”, abril de 2019, https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/la_infancia_marca.pdf (consultado el 15 de marzo de 2022).

²⁷ Federación de Asociaciones de Madres Solteras, “Basta de palabras: Las familias monoparentales lanzan una campaña para reclamar que la corresponsabilidad con lo público sea un hecho”, nota de prensa, 25 de agosto de 2020, <https://familiasmonomarentales.es/wp-content/uploads/2021/09/Nota-de-Prensa.pdf> (consultado el 16 de febrero de 2022). La encuesta se refiere también a los estudios estadísticos nacionales oficiales anteriores a la pandemia, que ya documentaban que el 68,8 % de las familias monoparentales se quedaban sin dinero al final de cada mes.

de toda España (de los cuales 542 estaban dirigidos por mujeres) durante el estado de alarma inicial, en el primer mes del confinamiento, el 27 % dijo que no podía afrontar los costes adicionales de la comida, y otro 34 % dijo que se las había arreglado hasta entonces pero que no sabía si podría seguir haciéndolo si la situación continuaba.²⁸

Los datos oficiales confirman este preocupante panorama. La última encuesta nacional disponible sobre el coste de vida, de julio de 2021, deja claro que mientras el 26,4 % de todos los hogares estaba en riesgo de pobreza y exclusión social, los datos desagregados mostraban que el 49,1 % de los hogares monoparentales lo estaban, y el 37,8 % de todos los hogares con más de dos hijos también.²⁹

España y sus comunidades autónomas gestionan un complicado sistema de subsidios y prestaciones para las familias con hijos, algunos en función de si tienen una discapacidad, el tamaño de la familia (hogares monoparentales y hogares con tres o más hijos) o la comprobación de los recursos, y otros de carácter universal, por ejemplo, una prestación fiscal adicional mensual para las madres trabajadoras con hijos menores de tres años.³⁰

La insuficiencia de la asistencia social y las prestaciones sociales de España a los hogares con hijos ha sido objeto de importantes críticas internacionales en los últimos años. En 2019, la Comisión Europea destacó en una recomendación al Consejo Europeo que la

²⁸ FAMS, “Impacto de la Crisis Covid-19 en las familias Monoparentales (I): Evaluación del primer mes del estado de alarma”, <https://familiasmonoparentales.es/wp-content/uploads/2021/07/Monoparentales-I-Impacto-del-Estado-de-Alarma1.pdf>, (consultado el 14 de marzo de 2022), pág. 10. Estas preocupaciones se hacían eco de las investigaciones realizadas por Save the Children España antes de la pandemia, citando estadísticas según las cuales, del 10,3 % de todos los hogares de España clasificados como monoparentales, el 49 % estaba en riesgo de pobreza o exclusión social. Véase Save the Children España, “La Infancia Marca”, pág. 59. Aparte de las preocupaciones en torno a la pobreza y el acceso a los alimentos, FAMS descubrió en su encuesta de abril de 2020 que el decreto del Gobierno durante el estado de alarma inicial que no permitía a los niños salir a la calle, afectaba a las madres solteras de forma desproporcionada, porque no podían llevar a sus hijos a comprar alimentos: el 27 % de los padres solteros encuestados expresaron ansiedad por no tener suficiente comida en casa debido a esta restricción. Véanse páginas 8-9 de FAMS, “Impacto de la Crisis Covid-19 en las familias Monoparentales (I)”.

²⁹ Instituto Nacional de Estadística, “Encuesta de condiciones de vida (ECV) Año 2020. Resultados definitivos”, págs. 5-6.

³⁰ “Prestaciones familiares”, sin fecha), Seguridad Social, <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Pensionistas/Servicios/34887/40968/41091> (consultado el 16 de febrero de 2022); Sandra Moreno Bazán, “Todas las prestaciones y ayudas disponibles en 2021 por tener un hijo”, La Información, 19 de febrero de 2021 (actualizado el 3 de septiembre de 2021), <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/prestaciones-ayudas-disponibles-tener-hijo-2021/2829798/?autoref=true> (consultado el 16 de febrero de 2022); y Francisco Miralles, “Cómo solicitar la ayuda de 100 euros de madre trabajadora”, *NoticiasTrabajo.es*, 2 de febrero de 2020 (actualizado el 31 de mayo de 2021), <https://www.noticiastrabajo.es/como-solicitar-la-ayuda-de-100-euros-a-madres-trabajadoras/> (consultado el 16 de febrero de 2022).

“eficacia de las prestaciones sociales –excluidas las pensiones– para reducir la pobreza continúa siendo una de las más bajas de la Unión, especialmente en el caso de los menores”, y que “el gasto social como porcentaje del PIB en España para los hogares con hijos en España es uno de los más bajos de la UE y no está bien orientado”.³¹

Un estudio encargado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2020 documentó que España tiene la tasa de pobreza infantil más alta de Europa Occidental (22,1 % en abril de 2017), en parte debido a la débil e inadecuada cobertura de sus planes de apoyo a los ingresos.³² Las escasas pruebas disponibles sugieren que la introducción del IMV, precipitada como respuesta a la pandemia pero que ya formaba parte de la agenda del Gobierno de coalición, no está reduciendo la pobreza infantil, a pesar de la declaración de la ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de que es “el mejor instrumento para atajar la pobreza”; de hecho, ha sido insuficiente para mitigar la creciente pobreza infantil durante la pandemia.³³ El Alto Comisionado de España para la lucha contra la pobreza infantil declaró ante una comisión parlamentaria en octubre de 2021 que, aunque el IMV era un importante cambio de paradigma, las ayudas sociales españolas no estaban llegando a muchos hogares que vivían en la pobreza, porque las ayudas proporcionadas eran en sí mismas insuficientes, los umbrales de elegibilidad eran demasiado restrictivos y porque muchas familias no sabían que tenían derecho a dichas ayudas y no las solicitaban.³⁴ En una respuesta a Human Rights Watch, el Ministerio confirmó que era

³¹ Comisión Europea, “Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España”, COM (2019) 509 Final, 5 de junio de 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-spain_es.pdf (consultado el 16 de febrero de 2022), párr. 14.

³² Svetlana Vtyurina, “Effectiveness and Equity in Social Spending: The Case of Spain”, Documento de trabajo No. 20/16, Fondo Monetario Internacional, 30 de enero de 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/01/30/Effectiveness-and-Equity-in-Social-Spending-The-Case-of-Spain-48936> (consultado el 16 de febrero de 2022). El estudio sí señaló que las prestaciones familiares por hijo habían aumentado en 2019 para algunas familias en situación de pobreza severa, entre la fecha en que se basaron los datos de pobreza infantil y su publicación (nota 8).

³³ “Escrivá: ‘El complemento de ayuda a la infancia refuerza el IMV como el mejor instrumento para luchar contra la pobreza infantil’”, *Revista de Seguridad Social*, 18 de octubre de 2021, <https://revista.seg-social.es/2021/10/18/escriva-el-complemento-de-ayuda-a-la-infancia-refuerza-el-imv-como-el-mejor-instrumento-para-luchar-contr-la-pobreza-infantil/> (consultado el 16 de febrero de 2022); Rubén Villanueva, “El Ingreso mínimo vital no llega a los niños pobres”, *El País*, 7 de diciembre de 2021, <https://elpais.com/planeta-futuro/3500-millones/2021-12-07/el-ingreso-minimo-vital-no-llega-a-los-ninos-pobres.html> (consultado el 16 de febrero de 2022); y “Unicef reafirma la importancia de complementar el IMV con la prestación con hijo a cargo para atajar la pobreza”, *Nueva Economía Forúm*, 19 de noviembre de 2021, <http://www.nuevaeconomiaforum.org/en/noticias/unicef-reafirma-la-importancia-de-complementar-el-imv-con-la-prestacion-con-hijo-cargo-para-atajar-la-pobreza> (consultado el 18 de febrero de 2022).

³⁴ Agencia Servimedia, “El 70 % de las familias que reciben el Ingreso Mínimo Vital son monomarentales”, CadenaSer, 27 de octubre de 2021, https://cadenaser.com/ser/2021/10/27/sociedad/1635352228_449872.html (consultado el 16 de febrero

consciente del problema de “non take-up” (la escasa utilización de las ayudas por parte de los potenciales beneficiarios), y que consideraba prioritario resolverlo.³⁵

Kréta Adamova, una mujer romaní y ciudadana checa de 29 años, que vive en Barcelona desde los 4, reside en una vivienda social asequible en el barrio de Verdum, con sus hijas de 8 años y 9 meses, y su madre de 63 años. Kréta contó a Human Rights Watch que trabajaba en un matadero hasta que sufrió un accidente laboral hace tres años:

Es difícil de admitir, pero empezamos a pasar hambre durante la pandemia. En el banco de alimentos conseguimos alimentos no perecederos, pero los niños no pueden comer solo arroz, lentejas y judías. Si tuviéramos dinero, podríamos comprar pollo o carne para ella (la niña mayor) pero no para nosotros (los adultos). Me gustaría que mi hija comiera bien. Ahora recibimos fruta y verdura de la red de ayuda alimentaria del barrio. No podemos permitirnos nada de fruta. Hacemos un plato y lo comemos en dos comidas al día, y hacemos un bizcocho usando yogur que haya sobrado o caducado para desayunar durante tres o cuatro días.³⁶

Verónica, de 37 años, también vive en el barrio de Verdum con sus tres hijos, de 18, 14 y 12 años, y su marido, de 34 años. Todos son ciudadanos españoles. Antes de la pandemia, su marido era autónomo y trabajaba en la construcción, y ella ganaba dinero trabajando en la economía sumergida como limpiadora. Viven en una vivienda social:

Estamos en deuda con el banco desde abril de 2020. Nos las estamos apañando, hemos empeñado nuestra televisión, uno de nuestros móviles y una consola de videojuegos para comprar comida. Por suerte, mi asistente social nos da ahora 320 euros al mes para pagar la comida y los artículos

de 2022). Véase también las anteriores declaraciones del Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil recogidas en “El Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil pide aumentar el umbral de renta para acceder al IMV”, *EuropaPress*, 19 de junio de 2021, <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-alto-comisionado-contra-pobreza-infantil-pide-aumentar-umbral-renta-acceder-imv-20210619121335.html> (consultado el 16 de febrero de 2022).

³⁵ Nota informativa de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a Human Rights Watch, 19 de abril de 2022. Véase un análisis más detallado en la sección “La respuesta del Estado no satisface las necesidades”.

³⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Kréta Adamova, Verdum, Barcelona, 22 de junio de 2021.

de higiene en el supermercado. Pero hemos tenido que hacer trampas en casa para apañárnoslas. Somos cinco personas. Hago cuatro raciones y les digo a los niños que ya he comido. Y para cenar me tomo un vaso de leche. Lo curioso es que como madre a veces esto te reconforta. Te acostumbras a ello. Pero mira mi piel, tengo vitíligo [una enfermedad autoinmune de la piel que provoca despigmentación], es un signo de estrés. Y tengo menos paciencia, y me pongo ansiosa cuando los niños me piden cosas.³⁷

Joan, un ciudadano español de 44 años, nacido y criado en el Raval, sigue viviendo allí con su mujer y su hijo de 10 años. No tenía derecho a la ayuda del ERTE porque trabajaba en la economía sumergida, pero le pagaban prestaciones de desempleo. Tras recibir su paquete quincenal de alimentos en un centro de distribución de la iglesia de San Agustín, Joan habló con Human Rights Watch:

Trabajaba como albañil, siempre en metálico, pero ahora no hay trabajo. Estoy en el paro y vengo al banco de alimentos desde hace ocho meses. Cobro el paro, pero no el ingreso mínimo vital. Nos las arreglamos, pero míranos, estamos aquí, estamos al límite.³⁸

Muchas familias que viven con bajos ingresos en las ciudades españolas comparten piso, a menudo sin contratos formales de arrendamiento, debido a los problemas de larga duración de insuficiencia de viviendas sociales y de la inasequibilidad de las viviendas del sector privado.³⁹ España tiene uno de los índices más bajos de parque de viviendas sociales de la UE.⁴⁰ Las familias entrevistadas que viven en estas circunstancias informaron de que tenían que elegir entre comer o pagar su parte del alquiler, especialmente durante el primer confinamiento casi total entre marzo y mayo de 2020. Las familias inmigrantes con una situación migratoria incierta, y un acceso limitado o nulo a

³⁷ Entrevista de Human Rights Watch a Verónica (nombre completo registrado), Verdum, Barcelona, 24 de junio de 2021.

³⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Joan (nombre de pila real registrado), Raval, Barcelona, 16 de junio de 2021.

³⁹ Human Rights Watch, *Sueños rotos – El impacto de la crisis española de la vivienda en grupos vulnerables*, mayo de 2014, <https://www.hrw.org/report/2014/05/27/shattered-dreams/impact-spains-housing-crisis-vulnerable-groups>. Sección 1.

⁴⁰ Pablo Sempere, “España tiene menos de una vivienda social por cada 100 habitantes, lejos de las cuatro de la UE”, *Cinco Días: El País Economía*, 24 de septiembre de 2020, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/09/24/economia/1600970058_119777.html (consultado el 16 de febrero de 2022); y Diana Fresneda, “La brecha de la vivienda social en España: en mínimos de los últimos 40 años y a la cola de la UE”, *RTVE.es*, 26 de octubre de 2021, <https://www.rtve.es/noticias/20211026/vivienda-social-espana/2204200.shtml> (consultado el 26 de febrero de 2021).

las ayudas de la Seguridad Social, tienen más probabilidades de vivir en viviendas compartidas.

Inmigrantes indocumentados y solicitantes de asilo

Las investigaciones de Human Rights Watch indican que los derechos de los inmigrantes indocumentados y los solicitantes de asilo están afectados de forma desproporcionada por la respuesta estatal defectuosa frente a la recesión económica. Los inmigrantes tienen más probabilidades de ganar al menos una parte de su salario de manera informal, por lo que reciben prestaciones menores o ninguna; de trabajar en la economía sumergida, o de perder sus empleos en sectores afectados por el periodo de cierres y medidas de protección de la salud pública, como el cuidado doméstico, y la subsiguiente recesión económica.⁴¹

Los inmigrantes que trabajaban en la economía sumergida, aquellos sin papeles y los solicitantes de asilo declararon tener dificultades para acceder a la Seguridad Social e incluso, en algunos casos, a los bancos de alimentos, debido a la falta de documentos necesarios para demostrar su elegibilidad. Las personas sin estatus migratorio legal solo tienen derecho a la asistencia social básica de emergencia, que suele ser de corta duración o de carácter puntual. Las personas que solicitan asilo tienen, en teoría, derecho a niveles básicos de ayuda social para garantizar unas condiciones mínimas de dignidad, pero estas requieren que la persona presente otras solicitudes más allá de su petición inicial de protección. Estos problemas se han visto agravados por el cierre, durante parte de 2020, de las oficinas administrativas que facilitan documentos a los inmigrantes y solicitantes de asilo, lo que ha aumentado los retrasos existentes.⁴²

⁴¹ Ángel Munárriz, “El subsuelo de la precariedad: el Covid-19 agrava la brecha laboral de los extranjeros”, *InfoLibre.es*, 12 de abril de 2021, https://www.infolibre.es/politica/subsuelo-precariidad-covid-19-agrava-brecha-laboral-extranjeros_1_1195403.html (consultado el 8 de marzo de 2022). Sobre cuidado doméstico, véase Sònia Parella Rubio, “El sector de trabajo del hogar y de cuidados en España en tiempos de COVID-19”, *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020*, enero de 2021, doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.102.

⁴² Gabriela Sánchez, “Venta en Wallapop de citas para comisarías de extranjería: ‘Te la consigo por 100 euros’”, *El Diario*, 16 de agosto de 2020, https://www.eldiario.es/desalambre/venta-wallapop-citas-comisarias-extranjeria-100-euros_1_6163768.html (consultado el 16 de febrero de 2022). Una consecuencia especialmente preocupante de este retraso administrativo, y de las escasas citas disponibles una vez que las oficinas administrativas volvieron a abrir para las visitas en persona, fue el crecimiento de un comercio ya existente, explotador e ilegal de citas, obtenidas por revendedores y luego vendidas a altos precios a los migrantes que las necesitan. Véase Cristina Suárez y María Zuñil, “La ‘reventa’ de citas colapsa Extranjería: ‘Por 180 euros te consigo hora’”, *El Confidencial*, 5 de octubre de 2019, https://www.elconfidencial.com/espana/2019-10-05/mercado-negro-extranjeria-cita-previa-especulacion-404_2269640/

Silvia Sánchez Bonilla es una mujer colombiana que llegó a España con su marido, David, en agosto de 2019. Ambos solicitaron asilo y estaban a la espera de registrar formalmente sus solicitudes de asilo cuando fueron entrevistados por Human Rights Watch en junio de 2021. Silvia formó el colectivo Cuidadoras sin Papeles, que gestionaba un banco de alimentos informal para otras personas en una situación de precariedad similar, que dependen de un trabajo ocasional en la economía sumergida para obtener ingresos. Silvia mostró a Human Rights Watch el alojamiento que compartían ella y su marido, en la cabina técnica y el almacén de un teatro que les había acogido:

No puedo describir la sensación de no saber qué vamos a comer al día siguiente. Por suerte, hemos tenido buenos vecinos y personas que nos han ayudado con comida y un lugar donde dormir. También, cuando encontramos algo de comida y alguien más necesita ayuda, la compartimos. Hemos vivido a base de huevos revueltos y arroz. Donde vivimos ahora no podemos cocinar hasta la noche, porque hay gente trabajando en el piso de arriba.⁴³

Aproximadamente una semana después de ser entrevistados, la pareja recibió sus tarjetas de registro de asilo, que les autoriza legalmente a trabajar en España hasta que haya una decisión sobre su caso de asilo.

Gloria Díaz, de 39 años, también de Colombia, pidió asilo en Madrid con su hija, que entonces tenía 16 años, en febrero de 2020. Se quedaron atrapadas y sin dinero en Barcelona cuando se suspendió la tramitación del asilo durante la pandemia. Reanudaron sus solicitudes de asilo en junio de 2020, una vez que se reabrieron las oficinas de inmigración. Su hija se quedó embarazada durante la pandemia mientras vivían en una habitación de un piso compartido en Barcelona.

Cuando vivíamos en el piso compartido, teníamos que pagarnos los gastos. No teníamos comida, así que cuando podía, intentaba cocinar para todos

(consultado el 16 de febrero de 2022); Marina Velasco, "Así es la venta ilegal de citas de Extranjería: 'Juegan con la desesperación de la gente'", *Huffington Post*, 20 de febrero de 2020, https://www.huffingtonpost.es/entry/asi-es-la-venta-fraudulenta-de-citas-de-extranjeria-juegan-con-la-desesperacion-de-la-gente_es_5e4ea16bc5b6d3f9c6c5bd83 (consultado el 16 de febrero de 2022).

⁴³ Entrevista de Human Rights Watch a Silvia Sánchez Bonilla, Raval, Barcelona, 10 de junio de 2021.

con lo que tenían, para que mi hija y yo pudiéramos comer. Mi hija estuvo enferma, con vómitos, durante todo el embarazo y perdió mucho peso.⁴⁴

Desde finales de mayo de 2021, el Gobierno ha proporcionado a Gloria, a su hija y a su nieta recién nacida alojamiento en un pueblo a unos 30 kilómetros de Barcelona y acceso a un sistema en línea que cubre los costes de los alimentos básicos. Un mes después Gloria volvió a hablar con Human Rights Watch:

Por supuesto, seguimos economizando y racionando nuestra comida. Mi hija ya no vomita pero no ha recuperado su peso. Tiene problemas de lactancia. Pero al menos vivimos juntas, así que no debemos quejarnos.⁴⁵

Miguel, de 32 años, y Jennifer, de 27, provenientes de El Salvador, hablaron con Human Rights Watch mientras recogían alimentos distribuidos por el Centro Cultural Indio de Barcelona, donde fueron remitidos por los servicios sociales de la ciudad para recibir ayuda alimentaria. Ellos y su hija de 4 años viven en Barcelona desde 2019 en una situación migratoria irregular después de que se les negara el asilo en otro país de la UE. Miguel dijo:

Vivimos en un piso compartido, los tres en una habitación. Gano unos 600 euros al mes como paleta (albañil). Pagamos 400 euros por nuestra habitación y 80 en gastos de colegio. Tengo que pagar el billete de metro para ir al trabajo. Apenas salimos justos para poder comer cada mes. A menudo pasamos una semana al mes en la que mi mujer y yo no comemos para que pueda comer nuestra hija. Tenemos que soportar esto. Somos los padres. Si no recibiéramos esta ayuda alimentaria, no llegaríamos a final de mes. Al menos tenemos leche y algo de comida para darle a nuestra hija. No sé qué haríamos sin esta ayuda.⁴⁶

Yanay, madre soltera peruana de 37 años, sin estatus migratorio regular ni empleo fijo, llegó a España en 2019. En el momento de la entrevista, vivía con su hijo de 18 años y su

⁴⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Gloria Díaz, Raval, Barcelona, 21 de junio de 2021.

⁴⁵ Entrevista de Human Rights Watch a Gloria Díaz, Raval, Barcelona, 21 de junio de 2021.

⁴⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Miguel y Jennifer (nombres de pila reales registrados), Sant Antoni, Barcelona, 10 de junio de 2021.

hija de 14 en una habitación de un piso compartido en el distrito madrileño de Puente de Vallecas. Habló con Human Rights Watch mientras hacía cola esperando el reparto de alimentos organizado por Cáritas Madrid desde la Parroquia de San Ramón Nonato en el barrio de San Diego de Puente de Vallecas:

Hemos pasado hambre. Hemos tenido que reducir muchos gastos. No hay carne. Compartimos la fruta. La única leche que conseguimos es la del banco de alimentos. Trabajo en el mercado negro como limpiadora cubriendo el turno de una amiga algunos días para pagar los gastos escolares de mis hijos. Nos levantamos cada día con la esperanza de que las cosas mejoren, pero yo me despierto llorando. Este es el efecto de no comer y no saber lo que vendrá. Los niños lo saben, se dan cuenta de lo que pasa, y eso les está afectando en los estudios.⁴⁷

⁴⁷ Entrevista de Human Rights Watch a Yanay (nombre de pila real registrado), Puente de Vallecas, Madrid, 21 de octubre de 2021.

II. Creciente dependencia de la ayuda alimentaria

Cuando la pobreza aumentó repentinamente y se hizo evidente que la población necesitaba ayuda alimentaria urgente, las organizaciones benéficas nacionales, los grupos de la sociedad civil y las organizaciones comunitarias intervinieron para llenar el vacío asistencial.

Las redes nacionales de bancos de alimentos, que reciben y distribuyen la ayuda alimentaria financiada por la UE (Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, FEAD) a través de los gobiernos español y autonómico y una amplia variedad de asociaciones comunitarias y grupos de vecinos movilizaron la distribución de alimentos a las personas que no podían permitirse una alimentación adecuada o acceder a ella, entre ellas las personas que habían sido remitidas por los organismos de servicios sociales.⁴⁸

Redes nacionales de bancos de alimentos

La demanda de ayuda alimentaria se ha disparado desde principios de 2020. La Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL), que coordina los mayores bancos de alimentos del país y garantiza la entrega de la ayuda alimentaria gubernamental a través del FEAD, informó de un notable aumento de la demanda durante 2020.⁴⁹ Entrevistado en noviembre de 2020, Ángel Franco, portavoz de FESBAL, estimó que el fondo había duplicado la cantidad que distribuía desde la primavera hasta el verano de 2020.⁵⁰ En junio de 2021, FESBAL estimó que su asistencia había llegado a 1,56 millones

⁴⁸ Algunos bancos de alimentos cerraron sus puertas temporalmente en marzo y abril de 2020 en respuesta al virus, sobre todo porque muchos voluntarios son personas mayores y las organizaciones estaban preocupadas por el riesgo que supondría para su salud contraer el virus. Entrevistas a Ángel Franco, portavoz de la Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL), 25 de noviembre de 2020; Gema Escrivá, directora del Banco de Alimentos de Madrid, 18 de noviembre de 2020; Lluís Fatjó Vilas, Director, Fundación Banco de Alimentos de Barcelona, 26 de noviembre de 2020; Antoni Quintana, DISA Trinitat, Nou Barris, Barcelona, 26 de junio de 2021; y Mercè Darnell, Programa de Necesidades Básicas, Càritas Barcelona, 1 de julio de 2021. Para una evaluación crítica del enfoque del banco de alimentos nacional y su dependencia de las donaciones de excedentes de alimentos a la caridad, así como los vínculos de esta práctica con los agronegocios, véase Jordi Gascón y Xavier Montagut, *Banco de Alimentos: ¿Combatir el Hambre con las Sobras?* (Barcelona: Icaria Editorial, 2015).

⁴⁹ FESBAL, “Nunca habíamos visto algo así”, 15 de mayo de 2020, <https://www.fesbal.org.es/post/nunca-hab%C3%ADamos-visto-algo-as%C3%AD> (consultado el 16 de febrero de 2022).

⁵⁰ Entrevista por teléfono de Human Rights Watch a Ángel Franco, portavoz, Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL), 25 de noviembre de 2020.

de personas, incluidos más de 300.000 niños, durante 2020, lo que supone un aumento de casi el 50 % en términos de personas totales alcanzadas en comparación con 2019. Las cifras de las organizaciones miembro de FESBAL en Madrid y Barcelona, entrevistadas por Human Rights Watch, coincidían con las tendencias nacionales.⁵¹

Los tres representantes de la red nacional de bancos de alimentos expresaron su sorpresa por la rapidez con la que aumentó la demanda, y la compararon con su experiencia durante la crisis financiera mundial y la posterior Gran Recesión de 2008-10, que desencadenó una crisis de vivienda y pobreza en España que continuó después de que la recesión terminara formalmente en 2014.⁵²



Una voluntaria de un proyecto de distribución de alimentos en Madrid, que pidió que no se publicara su nombre, mete dos tarros de garbanzos comprados con recursos del FEAD financiados por la UE en el carrito de un usuario del banco de alimentos, enero de 2022. © 2022 Kartik Raj/Human Rights Watch

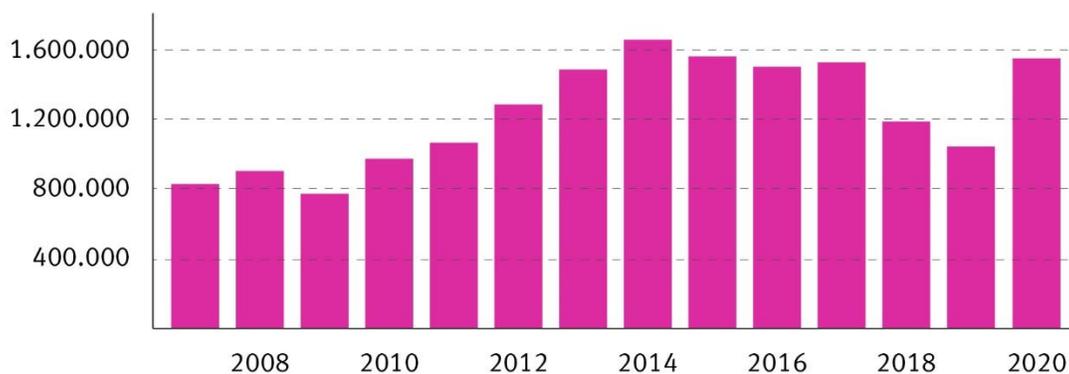
⁵¹ Entrevistas en video de Human Rights Watch a Gema Escrivá, directora, Banco de Alimentos de Madrid, 18 de noviembre de 2020 y Lluís Fatjó Vilas, director, Fundació Banc dels Aliments de Barcelona, 26 de noviembre de 2020, y correos electrónicos posteriores (en los archivos de Human Rights Watch)

⁵² “España: la crisis de vivienda pone en riesgo los derechos humanos”, nota de prensa de Human Rights Watch, 27 de mayo de 2014, <https://www.hrw.org/es/news/2014/05/27/espana-la-crisis-de-vivienda-pone-en-riesgo-los-derechos-humanos> y Human Rights Watch, “Sueños rotos”.

Gema Escrivá, directora general del Banco de Alimentos de Madrid, dijo a Human Rights Watch en noviembre de 2020:

Ya hemos visto un enorme aumento de la demanda. En tres meses de pandemia, volvimos a los niveles de 2016; en la pasada crisis financiera tardamos desde 2009 hasta 2016 en alcanzar un pico. La velocidad de la crisis ha sido brutal. Y todavía seguimos en la calma antes de que llegue la tormenta de verdad, cuando se acaben los ERTE.⁵³

Personas que reciben ayuda alimentaria de la principal red de bancos de alimentos de España, 2007 — 2020



Fuente: Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL)

Gráfico 1: Número estimado de personas que reciben ayuda alimentaria a través de la distribución de FESBAL, por año (2007-2020), recopilado de documentos públicos de FESBAL.⁵⁴

⁵³ Entrevista en video de Human Rights Watch a Gema Escrivá, Banco de Alimentos de Madrid, 18 de noviembre de 2020. Para más información sobre el sistema de ayudas del ERTE, véase la sección titulada “Creciente dependencia de la ayuda alimentaria”, más adelante.

⁵⁴ Los datos del cuadro proceden del “Dossier de Prensa 2021”, Federación Española de Bancos de Alimentos, pág. 9, consultado el 16 de febrero de 2022, https://drive.google.com/file/d/1WT7yOngNxNZsXo3mfC_PULytGVVoMh4/view y “Tabla Beneficiarios Ayudados y Números de Entidades Benéficas Ayudadas—FESBAL (2007-19)”, Federación Española de Bancos de Alimentos, consultado el 16 de febrero de 2022, <https://drive.google.com/file/d/1FlpTa4nMwPzw8RpqJJSaacpIV4pUNWwW/view?usp=sharing>.

Cáritas, una organización católica de ayuda y servicios sociales, también informó de que en abril de 2020 estaba brindando asistencia al doble de hogares de la diócesis de Barcelona con alimentos y ayuda económica en comparación con el mes de abril anterior, y señaló que estaba recibiendo tres veces más visitantes de personas que acudían por primera vez por ayuda que antes de la pandemia.⁵⁵

Human Rights Watch también solicitó información por escrito al Gobierno central y a las autoridades autonómicas competentes sobre el uso de los bancos de alimentos a nivel nacional y regional. En el momento de redactar este informe, solo el Departamento de Derechos Sociales de Cataluña había facilitado esta información.

Los datos en Cataluña mostraron un aumento del 48 % entre 2019 y 2020 en el número de personas que recogen ayuda alimentaria distribuida con los recursos del FEAD de la UE a través de las filiales de FESBAL y las secciones de Cruz Roja de Cataluña. En toda Cataluña, a pesar de una disminución en la distribución de ayuda alimentaria durante 2021 con respecto al pico de 2020, hubo 60.524 personas más que recibieron dicha ayuda alimentaria en 2021 en comparación con 2019 (un aumento del 20 %). La tabla siguiente muestra el número de personas que reciben ayuda alimentaria suministrada por el FEAD por provincias catalanas, y el número total en la comunidad autónoma.

⁵⁵ “Los servicios de emergencia social de Cáritas Diocesana de Barcelona atienden a más de 3.000 hogares durante el mes de abril, el doble que el año anterior”, Cáritas Diocesana de Barcelona, 14 de mayo de 2020, https://caritas.barcelona/wp-content/uploads/2020/05/20200514_NdP_C%C3%80RITAS_CORONAVIRUS_5_CAST.pdf. La red nacional de Cáritas y Cáritas Madrid utilizan la grafía española “Cáritas”, y Cáritas Barcelona utiliza la grafía catalana “Càritas” en las publicaciones catalanas, y la grafía española “Cáritas” en las españolas.

Beneficiarios de ayuda alimentaria suministrada por el FEAD en Cataluña por provincias, 2019 – 2021



Fuente: Consejería de Derechos Sociales de la Generalidad de Cataluña

Gráfico 2: Número de personas que reciben ayuda alimentaria suministrada por el FEAD en Cataluña, desglosado por provincias. Estas cifras para cada provincia se componen del número de personas atendidas por los bancos de alimentos afiliados a FESBAL y por las secciones correspondientes de la Cruz Roja.⁵⁶

Organizaciones vecinales y comunitarias

Conforme aumentaba la necesidad a partir de marzo de 2020, los grupos vecinales y comunitarios, a menudo aprovechando los vínculos existentes con las redes de activistas por el derecho a la vivienda establecidas durante la crisis financiera de 2008-10, y las organizaciones de los colectivos de inmigrantes, comenzaron a coordinar redes de apoyo de ayuda mutua, que incluían el acopio y distribución de alimentos, o aumentar significativamente sus iniciativas.⁵⁷

⁵⁶ Los datos del cuadro se han recopilado a partir de la información proporcionada por escrito el 1 de junio de 2022 a Human Rights Watch por la Consejería del Departamento de Asuntos Sociales de la Generalitat de Cataluña (en archivo).

⁵⁷ Alba Losada Parella, “Vecinos autoorganizados del Raval recaudan alimentos contra la crisis: ‘Nos necesitamos para superar esto’”, *El Salto*, 20 de enero de 2021, <https://www.elsaltodiario.com/movimiento-vecinal/vecinos-autoorganizados-raval-barcelona-recaudan-alimentos-contra-crisis> (consultado el 21 de enero de 2021); “Les entitats socials alerten del risc de no continuar pel sobrecost que estan assumint”, *betevé*, 17 de mayo de 2020, <https://beteve.cat/economia/entitats-socials-continuitat-sobrecost-ajudes-confederacio-coronavirus/> (consultado el 18 de enero de 2022); Nuria Ferré, “Reset: Episode 104”, *betevé*, 21 de enero de 2021, <https://beteve.cat/economia/reset-104/> (consultado el 21 de enero de 2021); Pablo Rocés, “La red vecinal que alimenta a 700 familias en el barrio madrileño de Aluche: ‘Algunos se tapan por



Voluntarios de Indian Culture Center/Fundación Indali almacenan alimentos y se preparan para su próxima distribución de ayuda alimentaria, junio de 2021, Sant Antoni, Barcelona. © 2021 Kartik Raj/Human Rights Watch

Madrid

En Madrid, especialmente en los barrios de bajos ingresos, los movimientos vecinales se unieron rápidamente para hacer frente a la demanda, partiendo de su activismo existente y de los vínculos con la comunidad. En Vallecas, un barrio mayoritariamente obrero al sur del centro de Madrid, un grupo de activistas describió cómo surgió el colectivo Somos Tribu VK para hacer frente a la creciente necesidad. Marimar, trabajadora social, dijo:

Esto era una crisis social que surgió de una crisis de salud pública. Empezamos con un grupo de WhatsApp. Como trabajadora social y educadora comunitaria sabes lo que nos espera. La gente de este barrio vive al límite. Cuando llegó el estado de alarma, hubo una necesidad

vergüenza”, *El Mundo*, 11 de mayo de 2020, <https://www.elmundo.es/madrid/2020/05/11/5eb815de21efa075258b45cf.html> (consultado el 16 de febrero de 2022); y “Las redes vecinales de Madrid siguen ayudando con alimentos a más de 13.000 personas al mes”, *La Vanguardia*, 30 de julio de 2021, <https://www.lavanguardia.com/local/madrid/20210730/7634545/redes-vecinales-madrid-alimentos-13000-personas.html> (consultado el 16 de febrero de 2022).

inmediata de alimentos. La gente que se ganaba la vida recogiendo chatarra, o vendiendo en mercadillos, de repente se quedó sin nada –en algunas partes de Vallecas podríamos asumir que es un tercio de la población.

César Bárcenas, coordinador de una de las despensas solidarias del barrio de Somos Tribu VK, en San Diego, añadió:

Es que nuestro barrio funciona así. Es un barrio solidario. La gente ahora viene y dona comida y dice que lo hemos superado con vuestra ayuda, ahora nos toca ayudaros a vosotros.⁵⁸

En el barrio de Lavapiés, en el centro de Madrid, otra zona de bajos ingresos, la Asociación Valiente Bangla, una organización de migrantes bangladesíes en Madrid que aboga por sus derechos, organizó la recogida y distribución de alimentos desde finales de marzo hasta finales de junio de 2020, inicialmente para los migrantes bangladesíes, pero finalmente para unos 450 hogares que incluyen a migrantes de varios países y a no migrantes. La Asociación Valiente Bangla forma parte de una red más amplia de grupos que coordinan la distribución de alimentos en Lavapiés, entre ellos AISE, una asociación de migrantes senegaleses; Dragones Lavapiés, un club de fútbol juvenil; y BAB-Colectivo y Hola Vecinas, ambas asociaciones de vecinos.⁵⁹

Mohammed Fazle Elahi, de la Asociación Valiente Bangla, dijo:

⁵⁸ Entrevista de Human Rights Watch a cuatro activistas (entre ellos Marimar, nombre completo en el archivo de Human Rights Watch, y César Bárcenas) en la despensa del barrio de San Diego de Somos Tribu VK, Puente de Vallecas, Madrid, 20 de octubre de 2021. Para una descripción más completa de la labor de Somos Tribu VK, véase, “Especial RNE: Un año del estado de alarma: Las redes de solidaridad vecinal: ‘Las personas que piden ayuda nunca pensaron que se verían en esta situación’”, RTVE.es, 9 de marzo de 2021, <https://www.rtve.es/noticias/20210309/somos-tribu-nuestros-usuarios-nunca-imaginaron-verse-asi/2081323.shtml> (consultado el 16 de febrero de 2022).

⁵⁹ Entrevista de Human Rights Watch a miembros del BAB-Colectivo, Lavapiés, Madrid, 20 de octubre de 2021; entrevista de Human Rights Watch a Mohammed Fazle Elahi, Asociación Valiente Bangla, Lavapiés, Madrid, 20 de octubre de 2021; y entrevista de Human Rights Watch a Usman Camara, agricultor orgánico, Madrid, 29 de enero de 2022. Véase también, María Martín, “El hambre aprieta a los inmigrantes irregulares”, *El País*, 10 de mayo de 2020, <https://elpais.com/espana/2020-05-09/el-hambre-aprieta-a-los-inmigrantes-irregulares.html> (consultado el 21 de enero de 2022); Somos Malasana, “Las redes vecinales reclaman a las instituciones que asuman su responsabilidad ante la crisis social”, *El Diario*, 30 de mayo de 2020, https://www.eldiario.es/madrid/somos/malasana/las-redes-vecinales-reclaman-a-las-instituciones-que-asuman-su-responsabilidad-ante-la-crisis-social_1_6413166.html (consultado el 16 de febrero de 2022); y Antonio Pérez, “El agricultor de Lavapiés que ha donado 15.000 kilos de comida en pandemia y que lo ha perdido todo en un incendio”, *El Diario*, 25 de julio de 2021 (actualizado el 1 de octubre de 2021), https://www.eldiario.es/madrid/somos/lavapiés/noticias/agricultor-lavapiés-donado-15-000-kilos-comida-pandemia-perdido-incendio_1_8151234.html (consultado el 16 de febrero de 2022).

Muchos de los *banglas* [bangladesíes] que están aquí son indocumentados, no tienen papeles. Así que no hay ayuda del Estado, de la Administración de la comunidad autónoma, de los servicios sociales de la ciudad. Son personas que trabajan en restaurantes cocinando y limpiando, en locutorios de internet y telefonía, en fruterías y verdulerías, trabajando 15 horas al día con contratos que dicen que trabajan 4 horas. No son solo banglas, también africanos, marroquíes, latinoamericanos, indios, pakistaníes. Lo que necesitamos es vivir con dignidad, trabajar con dignidad y pagar nuestros impuestos. Necesitamos la regularización. Si nuestra situación laboral y de inmigración fuera más regular, tendríamos mejor acceso a la Seguridad Social.⁶⁰

Barcelona

En Barcelona, las asociaciones de vecinos de base, las organizaciones sindicales formales e informales, los centros de distribución de alimentos gestionados por las iglesias y las organizaciones culturales, como DISA Trinitat (que forma parte de un grupo de despensas vecinales vinculadas a Cáritas, véase la descripción más adelante) y el Centro Cultural Indio, informaron de un repunte similar de personas que necesitaban ayuda alimentaria.⁶¹ Marta Marzal, coordinadora de la distribución de alimentos en el Centro Cultural Indio, dijo a Human Rights Watch en junio de 2021:

Somos una organización cultural. Solíamos hacer bailes y festivales y a veces donábamos a los bancos de alimentos. No distribuíamos alimentos. De repente llegó la pandemia y el estado de alarma y vimos la necesidad de ayudar a la gente. Algunas personas ganaban entre 20 y 40 euros al día, y estaban atrapadas en casa sin dinero. Empezamos el 25 o 26 de marzo de 2020, y al segundo día ya había 100 personas. A mediados de abril había 600. Ahora atendemos a 350 familias, lo que supone unos 720-750 beneficiarios, cada quince días. Antes dábamos comida a cualquiera que

⁶⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Mohammed Fazle Elahi, Madrid, 20 de octubre de 2021.

⁶¹ Entrevista de Human Rights Watch a Marta Marzal y Robert Masih Nahar, Fundació Indali/Indian Cultural Center, Barcelona, 10 de junio de 2021; entrevista de Human Rights Watch a Joan Villar, Xarxa de Suport Mutu de Verdum, Nou Barris, Barcelona, 10 de junio de 2021; entrevista de Human Rights Watch a Antoni Quintana, DISA Trinitat, Nou Barris, Barcelona, 26 de junio de 2021; entrevista de Human Rights Watch a Marta Marzal y Robert Masih Nahar, Fundació Indali/Indian Cultural Center, Barcelona, 10 de junio de 2021 y Entrevista de Human Rights Watch a Mercè Darnell, Barcelona, 1 de julio de 2021.

viniera y dijera que la necesitaba, pero ahora nos coordinamos con los Servicios Sociales, así que todos los que ahora hacen cola deben ser derivados a nosotros por los Servicios Sociales. Y hemos tenido que decir a los Servicios Sociales que no podemos aceptar más, que no tenemos comida. Pero la gente sigue viniendo porque no puede conseguir una cita con los Servicios Sociales, las oficinas del Ayuntamiento están desbordadas. ¿Quién ayuda a estas personas? La Administración ni siquiera sabe que existen.⁶²

El Sindicato Popular de Vendedores Ambulantes de Barcelona, que proceden principalmente de países de África Occidental, organizó una red de acopio y distribución de alimentos durante los primeros meses de la pandemia, después de que sus miembros (denominados coloquialmente “manteros” en español y “manTERS” en catalán, debido a la práctica de vender sus productos expuestos en una manta) no pudieran trabajar. El Sindicato colaboró con el Banco de Alimentos de Barcelona, el principal mercado mayorista de alimentos de Barcelona, y con particulares que donaron alimentos o dinero en efectivo para garantizar que los vendedores ambulantes y otras personas que se pusieron en contacto con ellos para pedir ayuda no pasaran hambre.⁶³

Papalaye Seck, miembro del sindicato popular de vendedores ambulantes, dijo:

La venta ambulante ya estaba prohibida antes de la pandemia. Muchos, la mayoría de los manteros no tienen un estatus migratorio regular, es la

⁶² Entrevista de Human Rights Watch a Marta Marzal y Robert Masih Nahar, Barcelona, 10 de junio de 2021. Véase, Ingrid Colomer, “Crida d’Indian Cultural Centre per continuar donant lots d’alimentació bàsica”, *béteve*, 5 de julio de 2020 (consultado el 16 de febrero de 2022). Para más información sobre el banco de alimentos de la Fundació Indali/Indian Cultural Centre, incluido el volumen de ayuda alimentaria distribuida y las personas atendidas por mes, véase “Barcelona Solidarity Food Distribution Project 2021”, *Fundació Indali*, <https://fundacionindali.org/en/donations/barcelona-solidarity-food-distribution-project-2021/> (consultado el 16 de febrero de 2022).

⁶³ Entrevista de Human Rights Watch a Papalaye Seck, miembro del Sindicato Popular de Vendedores Ambulantes de Barcelona, Raval, Barcelona, 26 de mayo de 2021; y Alfonso Congostrina, “Los manteros crean un banco de alimentos para sobrevivir durante el confinamiento”, *El País*, 24 de marzo de 2020, <https://elpais.com/espana/catalunya/2020-03-24/los-manteros-crean-un-banco-de-alimentos-para-sobrevivir-durante-el-confinamiento.html> (consultado el 16 de febrero de 2022). Además de gestionar un banco de alimentos, el sindicato de vendedores ambulantes también cosió y entregó equipos de protección personal a los hospitales que sufrían escasez. Véase EuropaPress, “Los manteros de Barcelona convierten su tienda en un taller de batas y mascarillas”, *El Diario*, 30 de marzo de 2020, https://www.eldiario.es/catalunya/barcelona/manteros-barcelona-convierten-tienda-mascarillas_1_1226122.html (consultado el 16 de febrero de 2022) y Kartik Raj, “Solidaridad en Barcelona en tiempos del Covid-19”, opinión, Artículo de Human Rights Watch, 2 de abril de 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/02/solidaridad-en-barcelona-en-tiempos-del-covid-19>.

única forma de sobrevivir. Llegó la pandemia y hubo multas por salir. Los manteros no podían vender nada. Para la policía es fácil detenernos porque somos negros. Lo que los manteros ganaban antes se convirtió en cero. La mayoría de los manteros no tienen ahorros, ni cuentas bancarias, ni ERTE. Sabíamos que muchos manteros ya eran pobres y sufrían, pero la pandemia lo hizo evidente.

Las personas que viven y trabajan en la economía sumergida pueden sobrevivir en tiempos normales, pero cuando llega una crisis y la economía formal se para, también lo hace la economía sumergida. Necesitamos que estas personas estén incluidas en las ayudas. El Gobierno anuncia un Ingreso Mínimo Vital y dice que no dejará a nadie atrás. Pero, ¿qué pasa con los indocumentados que ni siquiera pueden pedirlo? Deja atrás a miles y miles. Lo que necesitamos es una política de regularización que permita a los inmigrantes trabajar, pagar la Seguridad Social y los impuestos, y también recibir ayuda.⁶⁴

Distribución de alimentos por grupos eclesiásticas

Además de la antigua tradición de las iglesias de distribuir “limosnas”, que se multiplicó con colas que se extendían fuera de las iglesias para la distribución semanal o quincenal de alimentos, Cáritas España, la organización de ayuda y servicios sociales vinculada a la Iglesia Católica, y sus voluntarios locales comenzaron a desarrollar nuevas formas de abordar la creciente necesidad de ayuda alimentaria. En parte, se trataba de abandonar el clásico modelo de “reparto” y adoptar un modelo que ayudara a las familias y a las personas a superar problemas más amplios, como el estigma de hacer cola para recibir alimentos, y a abordar algunos de los factores estructurales subyacentes que llevan a necesitar ayuda alimentaria de emergencia.

DISA Trinitat en Nou Barris, Barcelona

DISA Trinitat es un proyecto social de voluntariado y una despensa solidaria impulsada por nueve parroquias locales y Cáritas Diocesana de Barcelona, con la ayuda del Ayuntamiento de Barcelona y de las administraciones y servicios sociales del distrito de

⁶⁴ Entrevista de Human Rights Watch a Papalaye Seck, Barcelona, 26 de mayo de 2021.

Nou Barris. Desde 2012 presta ayuda directa a personas en situación de pobreza.⁶⁵ Para recibir la ayuda de DISA Trinitat, las personas deben ser derivadas por los servicios sociales de la ciudad o por Cáritas. El 70 % de los alimentos que distribuye proceden del Banc d'Aliments de Barcelona y de programas de distribución de alimentos respaldados por el FEAD, y el resto de Cáritas, donaciones de iglesias locales, supermercados, fundaciones filantrópicas y particulares.

Antoni Quintana, coordinador de DISA Trinitat, describió que el proyecto se basaba inicialmente en la creación de un entorno en el que las personas en situación de pobreza pudieran recibir asistencia y que los voluntarios les acompañaran en otras necesidades que pudieran tener (por ejemplo, salud mental, empleo, atención médica), y no solo en la entrega de alimentos. Quintana dijo a Human Rights Watch que adaptaron su modelo durante la pandemia:

Otros DISA y proyectos sociales cerraron cuando llegó la pandemia. Pero nosotros nos sentimos en la obligación de permanecer abiertos, a pesar de los riesgos que corríamos, o mejor dicho, sabiendo los riesgos que corríamos. [...] Ha habido un gran aumento de personas que vienen desde la pandemia. La mayoría de los nuevos visitantes son familias con hijos. Dicen que son familias monoparentales, pero digamos las cosas como son, son familias de madres solteras, madres con hijos.

Después de todo esto ahora tenemos que trabajar en cómo volvemos a un modelo más centrado en la dignidad humana, que recupere la parte humana de lo que deberíamos hacer, acompañarlos en su vida para que no tengan que volver.⁶⁶

Los datos de DISA Trinitat corroboran las tendencias más amplias observadas por los bancos de alimentos miembros de FESBAL y Cáritas en cuanto a las personas que acuden a la recogida de alimentos en el primer año después de la llegada de la pandemia a España, con un número reducido de hogares que solicitan ayuda alimentaria a lo largo de

⁶⁵ El acrónimo DISA significa Distribución Solidaria de Alimentos en español y Distribució Solidària d'Aliments en catalán, un programa que comenzó con lo que ahora es DISA Trinitat, y que hoy en día es utilizado por un conjunto de despensas similares –pero no idénticas– vinculadas a Cáritas y gestionadas por voluntarios en toda Barcelona.

⁶⁶ Entrevista de Human Rights Watch a Antoni Quintana, Barcelona, 26 de junio de 2021.

2021, pero que sigue siendo notablemente superior a los niveles previos a la pandemia. Los datos de DISA Trinitat también coinciden con el patrón más amplio documentado por los datos del Gobierno autonómico catalán sobre la ayuda alimentaria proporcionada por el FEAD en las cuatro provincias de Cataluña.

Hogares que reciben ayuda alimentaria de DISA Trinitat, Barcelona, 2019 – 2021



Fuente: Datos del Ayuntamiento de Barcelona y DISA Trinitat, junio de 2022. Cada hogar representa 2,64 personas sobre la base de una media estimada.

Gráfico 3: Datos del Ayuntamiento de Barcelona y DISA Trinitat, junio de 2022. Cada hogar representa 2,64 personas sobre la base de una media estimada.⁶⁷

⁶⁷ Elaborado a partir de los datos recibidos en papel de Antoni Quintana, DISA Trinitat, el 26 de junio de 2021 y el 13 de junio de 2022. DISA Trinitat también documenta el número total de hogares con derecho a recibir ayuda alimentaria cada mes, sin embargo, el gráfico anterior sólo muestra las familias que realmente asistieron a recibir ayuda alimentaria. Los índices de asistencia oscilan entre el 86 y el 100 % de los hogares con derecho a recibir la ayuda. DISA Trinitat cierra durante agosto, y no distribuyó alimentos durante ese mes ni en 2019 ni en 2020. Durante 2021, sin embargo, DISA hizo una segunda distribución en julio (elevando el total a 2.227 hogares) y una pequeña limitada en agosto a los hogares con necesidad urgente (33 hogares); el gráfico refleja una cifra media (1.181 hogares) para esos dos meses para garantizar la coherencia con los otros datos mensuales. Basándose en las cifras anuales de 2021 (2.481 hogares y 6.542 personas), Human Rights Watch estima que la media de personas por hogar es de 2,64. Esto significa que el número de enero de 2019 (antes de la pandemia) que recibía ayuda alimentaria puede estimarse en 2.220 personas (841 hogares), aumentando a dos picos durante la pandemia de 3.688 personas (1.397 hogares) en noviembre de 2020 y 3.622 personas (1.372 hogares) y marzo de 2021, un aumento del 64 al 66 % desde los niveles anteriores a la pandemia hasta el pico. Los últimos datos disponibles corresponden a diciembre de 2021, cuando se estima que 2.906 personas (1.102 hogares) recibieron ayuda alimentaria de este proyecto, lo que sigue mostrando un aumento del 32 % respecto a los niveles de demanda de asistencia anteriores a la pandemia.

Quintana describió el papel de los voluntarios de DISA Trinitat en relación con las responsabilidades que el Estado tiene con sus ciudadanos y residentes:

Con los impuestos que todos pagamos, el Estado debería poder atender a más personas, con dignidad, con decencia. Pero si no estuviéramos aquí, sería un caos, la gente estaría viviendo en la calle. Parece que somos los bomberos de la justicia social, seguimos apagando incendios con la distribución de alimentos. Pero la injusticia social continúa.⁶⁸

El Economato Solidario de Cáritas en Puente de Vallecas, Madrid

Human Rights Watch también visitó y habló con el personal, los voluntarios y los usuarios de los servicios de un programa similar de supermercado social (*economato solidario*) respaldado por Cáritas en la iglesia parroquial de San Cosme y San Damián en Vallecas, Madrid. El proyecto ha funcionado como proyecto piloto durante un año, con el apoyo de la Cuarta Parroquia de Cáritas Madrid.⁶⁹

Las personas eran derivadas al economato por los servicios sociales de la ciudad, por Cáritas o por otras organizaciones del barrio. Una vez remitidos, podían acudir los días que el supermercado social estaba abierto, y canjear los “puntos” que se les asignaban en función del número de miembros de su familia por su elección de alimentos no perecederos y artículos de limpieza e higiene. Cuando Human Rights Watch lo entrevistó en enero de 2022, un representante de la vicaría territorial de Cáritas dijo que el economato tenía previsto introducir un programa de vales independiente, operado en coordinación con un mercado local, en el que los usuarios de los servicios podrían intercambiar puntos por fruta fresca, verduras y carne.⁷⁰

⁶⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Antoni Quintana, DISA Trinitat, Nou Barris, Barcelona, 26 de junio de 2021.

⁶⁹ Para más información sobre los proyectos como economatos y “supermercados sociales” en la lucha contra la pobreza, véase Human Rights Watch, “Nothing Left in the Cupboards: Austerity, Welfare Cuts and the Right to Food in the UK,” mayo de 2019, <https://www.hrw.org/report/2019/05/20/nothing-left-cupboards/austerity-welfare-cuts-and-right-food-uk>, p.30-36.

⁷⁰ Entrevista (y correspondencia previa por correo electrónico) de Human Rights Watch a Pablo García Marcos, Cáritas, Vicaría IV, Puente de Vallecas, Madrid, 28 de enero de 2022.

III. La respuesta del Estado no satisface las necesidades

La pobreza aumentó en España durante la pandemia, al igual que en otros países de Europa.⁷¹ Los datos oficiales de la Comisión Europea procedentes de Eurostat mostraron que, aunque en toda la UE la renta media disponible y las tasas de “riesgo de pobreza y exclusión social” (AROPE) se mantienen estables, la tasa AROPE aumentó en nueve países de la UE, entre ellos España.⁷² Un estudio encargado por el Banco Mundial determinó, en agosto de 2021, que entre 3,6 y 5,4 millones de personas más en toda Europa estaban en riesgo de pobreza o exclusión social en comparación con antes de la pandemia, y señaló que las “consecuencias económicas podrían haber sido mucho peores de no haber contado con el considerable apoyo gubernamental”.⁷³ El estudio también señalaba el impacto desproporcionado en los países del sur de Europa, que albergan el 36 % de la población de los 27 países de la UE, pero que representan más de la mitad del aumento total de la pobreza, y preveía que para 2022 las tasas de “riesgo de pobreza” en los países del sur de Europa habrían vuelto a su máximo de 2013, tras la crisis financiera mundial.⁷⁴

Un informe clave de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza en España (EAPN-ES) estimó que unos 4,5 millones de personas en todo el país vivían en situación de pobreza severa (con menos de 6.417 euros al año) en 2020.⁷⁵ EAPN-ES estimó que, en 2020, 620.000 personas más que en 2019 estaban en riesgo de pobreza en España, lo que supone el primer aumento de esta tasa desde el pico del efecto de la crisis financiera global en España en 2013/14.⁷⁶ Oxfam Intermón ha calculado, a partir de datos oficiales, que durante 2020 las personas de los dos deciles de renta más bajos de España vieron caer su renta disponible un 15,8 % y un 9,7 %, de media, respectivamente, frente a un

⁷¹ Comisión de Derechos Humanos de la ONU, “Declaración del profesor Olivier De Schutter, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza, tras su visita a la Unión Europea (25 de noviembre de 2020 a 29 de enero de 2021)”, 29 de enero de 2021, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26693&LangID=E> (consultado el 16 de febrero de 2022).

⁷² Eurostat, “Early estimates of income and poverty in 2020”, 5 de julio de 2021,

<https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210705-1> (consultado el 9 de junio de 2022).

⁷³ Galina Andronova Vincelette et. al. “Standing at a crossroads: Economic recovery plans in EU essential to deliver inclusive and green growth”, 4 de Agosto de 2021, *World Bank Blogs*, <https://blogs.worldbank.org/europeandcentralasia/standing-crossroads-economic-recovery-plans-eu-essential-deliver-inclusive-and> (consultado el 9 de junio de 2022).

⁷⁴ Grupo Banco Mundial, *Inclusive Growth at a Crossroads: Part One of Strengthening Inclusion and Facilitating the Green Transition*, Informe del Banco Mundial sobre la Unión Europea (EU Regular Economic Report 7), 2021, págs 30-31.

⁷⁵ EAPN-ES, “11º informe 2021”.

⁷⁶ EAPN-ES, “El estado de la pobreza en España 2021: Avance de resultados”.

descenso medio del 3,7 % en el resto de grupos de renta.⁷⁷ Las cifras oficiales basadas en la encuesta anual del coste de vida publicada en 2021 mostraron que el porcentaje de la población que experimenta “carencia material severa”, aumentó del 4,7 % en 2019 al 7 % en 2020.⁷⁸

Quizás el símbolo más visible de la privación material fue el crecimiento de las colas de personas para recibir alimentos. Esto estaba relacionado con el aumento del número de personas en riesgo de pobreza, junto con la fuerte caída de los ingresos de muchas personas que ya se encontraban en los niveles de ingresos más bajos.

La respuesta del Gobierno al impacto económico de la pandemia se vio obstaculizada por los fallos existentes en los sistemas de seguridad y asistencia social, como la insuficiencia de los niveles de ayuda financiera, una burocracia de Seguridad Social difícil de transitar y los retrasos en la tramitación de las solicitudes y los pagos de la Seguridad Social. Los nuevos esfuerzos realizados a nivel nacional para hacer frente a la situación – un programa de regulación temporal del empleo relacionado con la pandemia y la prohibición de los despidos para proteger a los trabajadores – junto con un programa de ingreso nacional mínimo (IMV), recientemente introducido pero que había sido planificado anteriormente, ayudaron, pero fueron insuficientes para satisfacer las necesidades adicionales, especialmente el IMV, que en la práctica solo benefició a una fracción de sus beneficiarios previstos.

Un sistema de protección social prepandémico que hizo un “trabajo deficiente” en la lucha contra la pobreza

En febrero de 2020, el entonces Relator Especial de la ONU sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, Philip Alston, llevó a cabo una visita a España y concluyó que tenía un “sistema de protección social completamente inadecuado que arrastra deliberadamente a

⁷⁷Datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística (INE-ECV), recogidos en los gráficos 8 y 9 de “Superar la pandemia y reducir la desigualdad. Como hacer frente a la crisis sin repetir errores”, Oxfam Intermón, 2 de septiembre de 2021, <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/superar-covid-reducir-desigualdad-oxfam-intermon.pdf> (consultado el 16 de febrero de 2022). Véase también, Sebastià Sarasa et al, “La desigualdad y la pobreza en el primer año de pandemia Covid-19 en España”, Tabla 3, para el impacto en la renta en general, por quintiles, en lugar de la renta disponible.

⁷⁸ Instituto Nacional de Estadística, “Encuesta de condiciones de vida (ECV) Año 2020. Resultados definitivos”.

un gran número de personas a la pobreza”.⁷⁹ Alston evaluó el sistema de protección social de España como un “trabajo deficiente en la lucha contra la pobreza”, remarcando que “cuando las ayudas llegan a quienes las necesitan, su cuantía puede ser extremadamente baja”.⁸⁰

La respuesta del Gobierno a la pandemia, en parte, trató de abordar las críticas existentes al sistema, pero se quedó corta a la hora de garantizar la protección de los derechos de las personas a la alimentación y a un nivel de vida adecuado.

Protecciones laborales en caso de pandemia: regulaciones temporales de empleo y prohibiciones de despido

Para proteger a los trabajadores y evitar el desempleo masivo, al igual que otros países, el Gobierno español respondió a la inminente crisis económica con un plan de regulación temporal de empleo. En España, esto cubría el 70 % de los salarios de los empleados y trabajadores que no pudieran laborar debido a la pandemia, y una prohibición temporal de que los empresarios utilizaran la pandemia como justificación para los despidos.⁸¹

Anunciados en marzo de 2020, las medidas de flexibilización laboral relacionadas con la pandemia (ERTE, por el acrónimo de Expediente de Regulación Temporal de Empleo – una disposición para la reducción temporal del trabajo ampliada con este fin como medida de emergencia) estaban programadas inicialmente para durar solo hasta que terminara el “estado de alarma” en junio de 2020.⁸² El régimen del ERTE se prorrogó sucesivamente,

⁷⁹ María Sosa Troya, “El relator de la ONU critica el sistema de protección social en España: ‘Está roto’”, *El País*, 7 de febrero de 2020 (consultado el 21 de enero de 2022),

https://elpais.com/sociedad/2020/02/07/actualidad/1581076697_951659.html; “España: Las altas tasas de pobreza son una opción política, según experto en derechos humanos de la ONU”, nota de prensa del ACNUDH, 7 de febrero de 2020, <https://www.ohchr.org/es/2020/02/spain-high-rates-poverty-political-choice-says-un-rights-expert> (consultado el 21 de enero de 2022). Aunque la declaración del Relator Especial es posterior a la proclamación por parte de la Organización Mundial de la Salud el 30 de enero de 2020 del Covid-19 como “Emergencia de Salud Pública de Preocupación Internacional”, se centra en España antes de la pandemia.

⁸⁰ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos Philip Alston – Visita a España, A/HRC/44/40/Add.2, 21 de abril de 2020, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/097/31/PDF/G2009731.pdf?OpenElement> (consultado el 21 de enero 2022), párr. 19.

⁸¹ “El Gobierno decreta que los ERTE del Covid-19 terminen cuando acabe el estado de alarma”, *Cinco Días*, 28 de marzo de 2020 (consultado el 21 de enero de 2022), https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/03/27/economia/1585347334_635247.html.

⁸² Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Trabajo y Economía Social, “Nuevas Medidas Adoptadas en la Aplicación de los Erte Covid-19”, sin fecha, <https://sepe.es/HomeSepe/COVID-19/nuevas-medidas-aplicacion-ERTE-COVID-19-Real-Decreto-ley-30-2020-29-septiembre> (consultado el 21 de enero de 2022).

con algunas modificaciones, hasta que finalizó el 31 de marzo de 2022.⁸³ El número de personas que recibieron el ERTE se estabilizó en torno a 750.000 entre septiembre de 2020 y marzo de 2021, pero en enero de 2022 había descendido a 105.000.⁸⁴

La práctica salarial de evasión fiscal en la que los empresarios pagan a su personal parte de sus ingresos de forma oficial con cotizaciones a la Seguridad Social y retenciones fiscales, y el resto de forma no oficial en efectivo (a menudo denominada “en B”), creó un problema para los trabajadores con salarios bajos pagados de esta forma.⁸⁵ Aunque el alcance exacto de esta práctica es difícil de precisar, la mayoría de las estimaciones indican que aproximadamente el 20 % del PIB corresponde a la economía sumergida.⁸⁶ El 14 % de los empresarios encuestados en 2021 admitieron que pagaban parte o la

⁸³ “What does the extension of Spain’s ERTE furlough scheme entail?”, *El País*, 26 de junio de 2020 (consultado el 21 de enero de 2022), https://english.elpais.com/economy_and_business/2020-06-26/what-does-the-extension-of-spains-erte-furlough-scheme-entail.html. En marzo de 2022, el Gobierno español anunció un nuevo plan de regulación temporal del empleo, con un conjunto diferente de restricciones y criterios de elegibilidad, así como un límite inicial de un año (prorrogable por otros dos períodos de seis meses), denominado Mecanismo RED. Véase “El Gobierno aprueba el procedimiento para solicitar el mecanismo RED y la constitución del fondo RED”, *La Revista de la Seguridad Social*, 15 de marzo de 2022, <https://revista.seg-social.es/-/20220315-cmin-mecanismo-red> (consultado el 9 de junio de 2022).

⁸⁴ La Moncloa, “El mes de marzo termina con 743.628 personas en ERTE”, nota de prensa, 6 de abril de 2021, <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/060421-ertemarzo.aspx> (consultado el 21 de enero de 2022); “La Seguridad Social cerrará diciembre con una nueva intensa creación de empleo”, nota de prensa, 16 de diciembre de 2021, <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/161221-empleo.aspx> (consultado el 21 de enero de 2022); y “Enero finaliza con 105.043 trabajadores en ERTE-COVID”, *Revista de Seguridad Social*, 2 de febrero de 2022, https://revista.seg-social.es/2022/02/02/enero-finaliza-con-105-043-trabajadores-en-erte-covid/?_ga=2.203417362.2048124831.1645198094-1533496933.1643758998 (consultado el 17 de febrero de 2022).

⁸⁵ Infojobs, “1 de cada 5 españoles estaría dispuesto a recibir su sueldo en B”, sin fecha, <https://orientacion-laboral.infojobs.net/sueldo-en-b> (consultado el 21 de enero de 2022). El término “en B” se utiliza para describir los salarios percibidos en efectivo, “en negro”, o como asignaciones pero no como un salario, para distinguirlo del componente “en A”, que se declara a las autoridades fiscales.

⁸⁶ Los datos disponibles muestran que la proporción del PIB representada por la “economía sumergida” varía entre el 19,1 % y el 21,6 % entre 2005 y 2019. Véase Teresa Romero, “Economía sumergida como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) en España de 2005 a 2019”, *Statista*, <https://www.statista.com/statistics/1220300/shadow-economy-as-percentage-of-gdp-spain/> (consultado el 28 de febrero de 2022). Para las cifras que datan de la crisis financiera mundial, véase Roberto Ferdman, “Spain’s Black Market is Worth 20 % of its GDP”, *The Atlantic*, 26 de julio de 2013, <https://www.theatlantic.com/business/archive/2013/07/spains-black-market-economy-is-worth-20-of-its-gdp/277840/> (consultado el 28 de febrero de 2022) y Àlex Ruiz, “Economía sumergida: un llast excessivament óneros”, *CaixaBank Anàlisi de Conjuntura*, informe de investigación, 30 de agosto de 2013, <https://www.caixabankresearch.com/ca/economia-i-mercats/analisi-conjuntura/economia-submergida-llast-excessivament-oneros> (consultado el 28 de febrero de 2022). Sin embargo, las autoridades fiscales oficiales, inmediatamente antes de la llegada de la pandemia de Covid-19 a España, habrían tenido una estimación más baja de la economía informal como parte del producto interior bruto total, con un 11,2 %. Véase Marina Estévez Torreblanca, “La Agencia Tributaria enarbola un estudio que reduce al 11,2 % del PIB el tamaño de la economía sumergida en España”, *El Diario*, 6 de febrero de 2020, https://www.eldiario.es/economia/agencia-tributaria-porcentaje-sumergida-pib_1_1145386.html (consultado el 28 de febrero de 2022).

totalidad de los salarios de sus empleados en B.⁸⁷ Las mujeres tienen más probabilidades de estar en puestos de trabajo pagados en B que los hombres, y los menores de 24 años son especialmente susceptibles de sufrir esta explotación, dado el alto nivel de desempleo juvenil en España.⁸⁸

Los pagos por ERTE solo cubrían el 70 % del salario registrado oficialmente y no el componente en B. En julio de 2021, el Gobierno aprobó una reforma legislativa que prohibía los pagos en efectivo por productos y servicios superiores a 1.000 euros, en un esfuerzo por frenar la evasión fiscal en las transacciones en efectivo.⁸⁹ Es probable que el efecto de esta reforma haya sido mínimo para las personas con sueldos bajos que calculaban el derecho a esta ayuda, ya que, como se desprende de la experiencia de las personas entrevistadas por Human Rights Watch, la parte en B de su salario mensual seguramente estaba muy por debajo del umbral de 1.000 euros.

Jessica Ferrer, una mujer italiana de 36 años de origen venezolano, trabajaba como cocinera antes de la pandemia. En el momento en que habló con Human Rights Watch era una activa participante-organizadora de una despensa solidaria coordinada por Somos Tribu VK en Puente de Vallecas, Madrid. Jessica explicó lo que esto significaba en la práctica:

Somos gente trabajadora normal y corriente. Yo trabajaba como cocinera y ganaba 825 euros al mes, de los cuales 425 eran de sueldo oficial y 400 se pagaban en B. Así que, cuando finalmente recibí mi ERTE en noviembre de 2020, era el 70 % de 425 euros, no de 825, y acabó siendo unos 300 euros.⁹⁰

⁸⁷ “El 14 % de los directivos reconoce cobrar ‘en B’ parte del sueldo”, *El Periódico*, 11 de agosto de 2021, <https://www.elperiodico.com/es/conomía/20210811/14-directivos-reconoce-cobrar-b-11983624> (consultado el 28 de febrero de 2022).

⁸⁸ Infojobs, “1 de cada 4 menores de 24 años ha recibido ingresos en B durante los últimos 3 años”, 26 de agosto de 2021, <https://nosotros.infojobs.net/prensa/notas-prensa/1-de-cada-4-menores-de-24-anos-ha-recibido-ingresos-en-b-durante-los-ultimos-tres-anos> (consultado el 28 de febrero de 2022).

⁸⁹ Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego, Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2021-11473, preámbulo sección XV y art. 18.

⁹⁰ Entrevista de Human Rights Watch a Jessica Ferrer y otros tres participantes-organizadores de la despensa del barrio de San Diego de Somos Tribu VK, Puente de Vallecas, Madrid, 20 de octubre de 2021. Otra entrevista en persona a Ferrer, Puente de Vallecas, Madrid, 28 de enero de 2022.

Los trabajadores de la economía informal que de repente no tenían ingresos tampoco podían recurrir, en la mayoría de los casos, al sistema de Seguridad Social basado en las cotizaciones (ya que no habían cotizado) ni a los pagos por regulación temporal de empleo (a los que solo podían acceder aquellos cuyos salarios y empleos estaban registrados oficialmente en los sistemas fiscal y de Seguridad Social). Tampoco podían beneficiarse de la prohibición de los despidos, porque ya estaban fuera del sistema de empleo formal.

Cabe señalar que la ausencia del programa de los ERTE habría sido desastrosa. El apoyo del ERTE llegó a las personas de los quintiles de ingresos más bajos y fue una de las respuestas más eficaces de la Seguridad Social, pero siguió siendo insuficiente para sectores clave de la población.⁹¹

El Ingreso Mínimo Vital: un programa importante, pero defectuoso

Ante el aumento del desempleo y la previsión de pobreza provocada por la pandemia, el Gobierno español promulgó en mayo de 2020 un plan nacional de Ingreso Mínimo Vital (IMV), que permitía a los solicitantes pedir entre 461,50 y 1.015,30 euros al mes en función del tamaño y la composición del hogar.⁹² En teoría, el IMV estaba disponible para los solicitantes con carácter retroactivo desde el 1 de junio de 2020, siempre que lo solicitaran antes de finales de ese año.

La coalición gobernante en funciones ya había planeado introducir el IMV antes de la pandemia, pero aceleró su lanzamiento como respuesta a la misma.⁹³ El plan nacional del IMV se desarrolló además de los programas de asistencia social existentes establecidos

⁹¹ Para una evaluación del impacto de las ayudas del ERTE por quintiles de renta, basada en las estadísticas oficiales nacionales y en los datos del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de la Universidad Autónoma de Barcelona, véase, Sebastià Sarasa et al, “La desigualdad y la pobreza en el primer año de pandemia”, cuadro 4.

⁹² Las cuantías de la legislación original de 2020 partían de 5.538 euros anuales para un solo adulto, que luego podían multiplicarse por un factor de entre 1,3 y 2,2 veces la cuantía básica, dependiendo de cuántos adultos y/o hijos formaran el hogar (o unidad de convivencia). Las tarifas originales de 2020 pueden encontrarse en el Anexo 1 del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital, Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2020-5493, 1 de junio de 2020, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5493&p=20211221&tn=1#ai> (consultado el 14 de marzo de 2022).

⁹³ Véase, PSOE & Unidas Podemos, “Coalición progresista: un nuevo acuerdo para España”, 30 de diciembre de 2019, <https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30122019-Coalición-progresista.pdf> (consultado el 15 de marzo de 2022), párr. 2.4.2.

por los gobiernos regionales o las comunidades autónomas de España, de calidad, niveles de apoyo y alcance muy diversos.⁹⁴

Es importante señalar que el IMV no es un plan de renta básica universal, como su nombre puede sugerir, sino un programa de asistencia social básica que proporciona ayuda en función de varios criterios de elegibilidad.⁹⁵

En junio de 2020, poco después de que se anunciara el IMV, Olivier de Schutter, Relator Especial de la ONU sobre la Extrema Pobreza, aplaudió cautelosamente el plan nacional, pidiendo a las autoridades que ampliaran la cobertura y la elegibilidad para garantizar que las personas no quedaran excluidas por los requisitos de edad y estatus migratorio.⁹⁶

El IMV incluye en su diseño algunas exclusiones arbitrarias que afectan a los adultos jóvenes en situación de pobreza y a las personas en una situación migratoria irregular. Está disponible para personas de entre 23 y 65 años, y para adultos de entre 18 y 22 años solo si son responsables de un hijo.⁹⁷ Requiere que los solicitantes documenten que han vivido de forma independiente durante un periodo mínimo de entre uno y tres años, y exige que todos los solicitantes tengan un año ininterrumpido de residencia legal en España.

En la práctica, el alcance del IMV ha sido limitado y su despliegue es lento y desigual en las comunidades autónomas españolas, que son las responsables de proporcionar la protección social. También existe cierta confusión sobre la correspondencia entre las prestaciones del IMV y las ayudas sociales autonómicas, y sobre cómo las autoridades nacionales y autonómicas concilian cualquier diferencia en la contabilidad. Un funcionario del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones aclaró por escrito a Human Rights Watch que el IMV se diseñó como una base social mínima (“social floor”) que las

⁹⁴ Koldo Casla, *Spain and its Achilles' Heels: The Strong Foundations of a Country's Weaknesses* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2021), págs. 125-127, y Adrián Hernández, Fidel Picos y Sara Riscado, “Moving towards fairer regional minimum income schemes in Spain”, European Commission Joint Research Centre Working Papers on Taxation and Structural Reform, 31 de julio de 2020, <https://ideas.repec.org/p/ipt/taxref/202004.html> (consultado el 16 de marzo de 2022).

⁹⁵ Koldo Casla, “Spain's new minimum income scheme: a victory and a historic failure”, *OpenDemocracy*, 6 de julio de 2020, <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/spains-new-minimum-income-scheme-a-victory-and-a-historic-failure/> (consultado el 16 de febrero de 2022); y Casla, *Spain and its Achilles' Heels*, Capítulo 5.

⁹⁶ “Experto de las Naciones Unidas insta a España a que amplíe la cobertura y la elegibilidad para acogerse al ingreso mínimo vital”, nota de prensa del ACNUDH, 3 de junio de 2020, <https://www.ohchr.org/es/2020/06/un-expert-urges-spain-expand-coverage-and-eligibility-minimum-income-scheme?LangID=S&NewsID=25921> (consulta el 21 de enero de 2022).

⁹⁷ Casla, *Spain and its Achilles' Heels*, pág. 131.

comunidades autónomas podían “complementar” o completar con sus programas de asistencia social.⁹⁸

Un análisis de investigación realizado por el medio de comunicación *Diario 16* de los datos públicos sobre la cobertura del IMV estimó que solo el 6,4 % de la población del país que vive por debajo del umbral de la pobreza estaba recibiendo el IMV a finales de marzo de 2021, y que variaba entre el 3,5 % y el 16,8 % dependiendo de la comunidad autónoma donde presentara la solicitud.⁹⁹ El mismo análisis mostró que a finales de marzo de 2021, nueve meses después de la implementación del programa del IMV, se había denegado la ayuda a tres cuartas partes de los solicitantes, por diversas razones burocráticas, como el incumplimiento de un complejo proceso de solicitud, los estrictos requisitos documentales (como pruebas de las personas que viven en el hogar y certificados de registro municipal actualizados que muestren los miembros del hogar o la “unidad de convivencia”), o un cálculo defectuoso de la prueba de recursos (véase más adelante).¹⁰⁰

⁹⁸ Nota informativa de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social y Objetivos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a Human Rights Watch, 19 de abril de 2022. Dados los bajísimos niveles de utilización de los planes de asistencia social propios de las comunidades autónomas –estimados en un 9 % de las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza– y las importantes variaciones en el nivel de dichas ayudas, es probable que un mayor esfuerzo de intercambio de buenas prácticas entre comunidades autónomas contribuya a subsanar estas deficiencias. Véase Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, “Solo el 9 % de la población (795.861 personas) que vive bajo el umbral de la pobreza en España se beneficia de las rentas mínimas de inserción (RMI)”, <https://directoressociales.com/solo-el-9-de-la-poblacion795-861-personas-que-vive-bajo-el-umbral-de-la-pobreza-en-espana-se-beneficia-de-las-rentas-minimas-de-insercion/> (consultado el 13 de junio de 2022). El gobierno regional de Cataluña explicó por escrito a Human Rights Watch que ahora estaba utilizando un intercambio de información automatizado, actualizado semanalmente, entre el IMV y su base de datos de asistencia social regional para mejorar la eficiencia de los pagos, y que estaba negociando con el Gobierno central y el Instituto Nacional de Estadística para compartir datos a fin de garantizar que las personas que reciben asistencia social regional también puedan beneficiarse del IMV. (Informe de la Consejería del Departamento de Asuntos Sociales de la Generalitat de Cataluña a Human Rights Watch, 1 de junio de 2022). El intercambio sistematizado de buenas prácticas, como éste, podría mejorar la experiencia de las personas que viven en la pobreza en otras comunidades autónomas.

⁹⁹ Eva Maldonado, “Tan solo el 6,4 % de la población bajo el umbral de la pobreza en España se ha beneficiado del Ingreso Mínimo Vital”, *Diario 16*, 31 de marzo de 2021 (consultado el 21 de enero de 2022), <https://diario16.com/tan-solo-el-64-de-la-poblacion-bajo-el-umbral-de-la-pobreza-en-espana-se-ha-beneficiado-del-ingreso-minimo-vital/>.

¹⁰⁰ “Tan solo el 6,4 % de la población bajo el umbral de la pobreza en España se ha beneficiado del Ingreso Mínimo Vital”, *Diario 16*, 31 de marzo de 2021, (consultado el 21 de enero de 2022), <https://diario16.com/tan-solo-el-64-de-la-poblacion-bajo-el-umbral-de-la-pobreza-en-espana-se-ha-beneficiado-del-ingreso-minimo-vital/>. Una noticia periodística independiente publicada en junio de 2021, un año después de la puesta en marcha del plan, mostró que el programa del IMV también había sido extremadamente limitado en el cumplimiento de sus objetivos de número de hogares alcanzados. Por ejemplo, el ministro responsable del IMV tuiteó que había llegado a 725.000 personas, mientras que las cifras oficiales de la Seguridad Social mostraban que había llegado a 300.000 hogares, frente a un objetivo de 850.000 hogares o 2,3 millones de personas. Véase Laura Olías y Ana Ordaz, “El ingreso mínimo vital solo llega a un tercio de los hogares previstos un año después”, *El Diario*, 14 de junio de 2021, https://www.eldiario.es/economia/ingreso-minimo-vital-llega-tercio-hogares-previstos-ano-despues_1_8037127.html (consultado el 16 de febrero de 2022).

Otras investigaciones realizadas a lo largo del año por distintas ONG que trabajan en este ámbito corroboran la preocupación por el alcance extremadamente limitado del IMV, aunque sus estimaciones difieren ligeramente. Oxfam Intermón estimó en junio de 2021 que 1,56 millones de personas en situación de pobreza severa quedaban fuera del alcance del IMV debido a defectos de diseño.¹⁰¹ Una encuesta realizada por Cáritas e investigadores de ciencias sociales de la Fundación FOESSA reveló en octubre de 2021 que –debido principalmente a la falta de información sobre el programa– solo el 26 % de los hogares que viven por debajo del umbral de la pobreza habían completado con éxito su solicitud del IMV; y de ellos solo una quinta parte había tenido éxito, y a alrededor de la mitad se les negó la ayuda por las razones señaladas por *Diario 16* y Civio (véase más adelante).¹⁰²

Un análisis detallado más reciente de los datos oficiales realizado por Civio, una organización de periodismo y defensa del interés público, pone en evidencia que el 29,8 % de las solicitudes denegadas se debieron a que las autoridades de la Seguridad Social consideraron que la información sobre el hogar o la “unidad de convivencia” era inexacta, y otro 18,8 % por documentación incompleta.¹⁰³ Una asociación profesional que representa a los trabajadores de los servicios sociales de alto nivel planteó preocupaciones similares en abril de 2022.¹⁰⁴ Una organización que presta apoyo (incluida la ayuda alimentaria) a familias con hijos y mujeres embarazadas en situación de pobreza explicó a los investigadores de Civio que si una pareja se separaba durante la pandemia y uno de los progenitores se quedaba con los hijos, debido a que las oficinas municipales estaban cerradas o se enfrentaban a retrasos, no actualizaban sus registros.¹⁰⁵ Por otra parte, Civio señala que la legislación administrativa española no exige a los solicitantes

¹⁰¹ EFE, “Más de 1,5 millones de personas con pobreza severa en España no acceden al ingreso mínimo por fallos en su diseño”, *20 minutos*, 2 de junio de 2021, <https://www.20minutos.es/noticia/4715740/0/mas-de-1-5-millones-de-personas-con-pobreza-severa-en-espana-no-acceden-al-ingreso-minimo-por-fallos-en-su-diseno/> (consultado el 13 de junio de 2022).

¹⁰² María Sosa Troya, “Solo uno de cada cinco hogares pobres que ha pedido el ingreso mínimo vital lo percibe”, *El País*, 6 de octubre de 2021, <https://elpais.com/sociedad/2021-10-06/solo-uno-de-cada-cinco-hogares-pobres-que-ha-pedido-el-ingreso-minimo-vital-lo-percibe.html> (consultado el 13 de junio de 2022).

¹⁰³ Miguel Ángel Gavilanes, “Documentación errónea o incompleta y niveles de renta, los principales motivos de denegación del Ingreso Mínimo Vital”, *Civio*, 7 de febrero de 2022, <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2022/02/07/documentacion-incompleta-y-niveles-de-renta-los-principales-motivos-de-denegacion-del-ingreso-minimo-vital/> (consultado el 15 de marzo de 2022).

¹⁰⁴ Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, “Solo una de cada cuatro solicitudes del ingreso mínimo vital son aprobadas”, (nota de prensa), 11 de abril de 2022, <https://directoresociales.com/wp-content/uploads/2022/04/NP.-IMV.-8.04.22-web.pdf> (consultado el 13 de junio de 2022).

¹⁰⁵ Conrado Giménez, Presidente de la Fundación Madrina, citado en Miguel Ángel Gavilanes, “Documentación errónea o incompleta”.

que aporten copias de documentos que ya deberían estar en posesión de la autoridad correspondiente o de otras autoridades administrativas. En consecuencia, algunas de las denegaciones de ayudas del IMV por “documentación incompleta” pueden haber incumplido la legislación española.¹⁰⁶ Una investigación relacionada de Civio sobre los altos niveles de éxito en la apelación de las denegaciones del IMV apoya esta evaluación.¹⁰⁷

Las personas entrevistadas por Human Rights Watch describieron que se habían enfrentado a estos motivos cuando se les denegó la ayuda del IMV.

Pedro Luis Álvarez Malberty, ciudadano español de 40 años nacido en Cuba, adquirió la nacionalidad española por descendencia en 2011 y emigró de Cuba a España en noviembre de 2020 con su mujer y sus dos hijas pequeñas, de 6 y 3 años. Sus hijas tienen la nacionalidad española, pero su esposa sigue siendo de nacionalidad cubana. Pedro Luis contó a Human Rights Watch que, tras enfermar y necesitar una intervención quirúrgica, no tenía derecho a la prestación médica por invalidez porque no había cumplido el periodo mínimo de cotización para el tipo de enfermedad que padecía. Pedro no tenía derecho al IMV porque la nacionalidad cubana de su esposa y el tiempo de residencia legal en España relacionado con ella significaban que la familia de cuatro personas no cumplía el requisito de hogar (o “unidad de convivencia”) de un año. Human Rights Watch lo entrevistó en su casa de Puente de Vallecas (Madrid) tras haber recogido alimentos en el cercano supermercado social de Cáritas:

Cáritas y los grupos de vecinos nos han dado comida. El Ayuntamiento de Madrid nos ha ayudado con comida de vez en cuando. No es algo habitual, sino que ocurre de vez en cuando y el papeleo tarda dos o tres meses en llegar, pero, sí, hemos tenido ayuda en forma de tarjetas [de supermercado] Carrefour, o una cesta de comida. Pero las demás prestaciones sociales, como el Ingreso Mínimo Vital, cuando intentamos

¹⁰⁶ Miguel Ángel Gavilanes, “Documentación errónea o incompleta”. Véase también Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2015-10565, 2 de octubre de 2015 (en vigor desde el 2 de octubre de 2016), art. 28, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565> (consultado el 16 de marzo de 2022).

¹⁰⁷ Miguel Ángel Gavilanes et al, “La administración pierde en el 42 % de los juicios sobre el Ingreso Mínimo Vital”, *Civio*, 16 de diciembre de 2021, <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2021/12/16/la-administracion-pierde-en-el-42-percent-de-los-juicios-sobre-el-ingreso-minimo-vital/> (consultado el 16 de marzo de 2022).

acceder a ellas, nos encontramos siempre con obstáculos. Por ejemplo, si no estás empadronado en Madrid durante todo un año, no puedes acceder al Ingreso Mínimo Vital. Llevamos 15 meses aquí, pero como mi mujer forma parte de la unidad familiar, y solo lleva unos meses de residencia legal, no podemos acceder... Siempre nos encontramos en un limbo. ¿A qué tipo de limbo me refiero? Siempre hay algún requisito que nos deja fuera. [...] Cada vez que pedimos una ayuda de este tipo a la Seguridad Social, acabamos tropezándonos con una piedra en el camino.¹⁰⁸

Manuela, española de 38 años, ganaba 570 euros al mes trabajando como limpiadora para una empresa que prestaba servicios de mantenimiento en un estadio deportivo, pero perdió su empleo cuando la pandemia redujo las operaciones de los clientes. Dijo que la subcontrata de limpieza consideraba que el contrato de temporada en el que estaba empleada había terminado cuando dejaron de poder celebrarse los eventos deportivos con espectadores, y le dijo que no recibiría la ayuda del ERTE. También se le denegó el IMV y explicó que se debía a que la Seguridad Social seguía tratando al padre de sus hijos, del que estaban separados, como parte de la unidad familiar. Habló con Human Rights Watch mientras esperaba el reparto quincenal de alimentos en la despensa del barrio de Palomeras Bajas de Somos Tribu VK, en el distrito madrileño de Puente de Vallecas. En el momento de la entrevista, no tenía ingresos más allá de las limitadas pensiones alimenticias de su ex pareja, y dijo que dependía de lo que recibía en la despensa para alimentar a sus cuatro hijos, de entre 3 y 15 años:

Lo siento como madre. Me duele. Siento que les estoy fallando. Los traje al mundo para darles una buena vida, y siento que no valgo nada. Todos tenemos derecho a una vida digna. Somos muchos los que vivimos en la pobreza, más aún en la pandemia. Los pobres son cada vez más pobres.¹⁰⁹

El éxito y el alcance del IMV están limitados por los retrasos en el suministro de información precisa de los posibles beneficiarios sobre el funcionamiento del programa, y por un sistema burocrático desbordado por la demanda. Al principio de la pandemia, el

¹⁰⁸ Entrevista de Human Rights Watch a Pedro Luís Álvarez Malberty, Puente de Vallecas, Madrid, 29 de enero de 2022.

¹⁰⁹ Entrevista de Human Rights Watch a Manuela (nombre real en archivos de HRW), Puente de Vallecas, Madrid, 22 de octubre de 2021.

sistema de Seguridad Social del país se vio desbordado en general por las peticiones – más allá de las solicitudes de IMV— y no disponía de suficientes citas para atender las peticiones estándar, como las personas que entraban en la jubilación y recibían su pensión, y tuvo dificultades para ponerse al día con las nuevas solicitudes del IMV. El cierre prolongado de las oficinas de la Seguridad Social, seguido de una reapertura gradual con límites estrictos del número de citas por día, como parte de las medidas de protección de la salud pública, contribuyó al retraso.¹¹⁰

Un defecto de diseño en el programa del IMV y su lógica de evaluación subyacente también afectó a su eficacia en la lucha contra la pobreza durante su primer año y medio de funcionamiento. Un factor clave a la hora de decidir si una persona en 2020 era elegible y necesitaba asistencia eran su declaración de renta del año anterior, en este caso de 2019, antes de la pandemia. Las personas que tenían unos ingresos razonables antes de la pandemia, y que no se encontraban en situación de pobreza, a menudo veían como resultado que sus solicitudes para el IMV eran denegadas. La legislación aprobada en diciembre de 2021 ha comenzado a corregir este defecto, permitiendo a las personas solicitar el IMV en función de los ingresos del año en que la persona lo solicita, pero en el momento de redactar este informe sigue sin estar claro hasta qué punto se recalcularán los errores anteriores sobre la elegibilidad.¹¹¹ En respuesta a una solicitud de Human Rights Watch en la que se pedía una explicación sobre cuándo se desvincularía la elegibilidad del IMV de la declaración de renta del año fiscal anterior, y qué recurso tendrían las personas a las que se les denegara la solicitud del IMV por este motivo, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se limitó a decir que las

¹¹⁰ Blanca Cia, “Los usuarios claman contra el colapso en los trámites administrativos”, *El País*, 3 de octubre de 2020 (consultado el 21 de enero de 2022), <https://elpais.com/espana/catalunya/2020-10-03/los-usuarios-claman-contra-el-colapso-en-los-tramites-administrativos.html>; Berta F. Quintanilla, “Colapso en las oficinas de la Seguridad Social que retrasa el pago de la prestación de Ingreso Mínimo Vital”, *Noticia Trabajo*, 18 de abril de 2021 (consultado el 21 de enero de 2022), <https://www.noticiastrabajo.es/colapso-seguridad-social-cita-previa-ss-retrasos-pago-ingreso-minimo-vital/>; Diana Fresneda, “‘Hola, quería jubilarme’: el colapso de la Administración paraliza las pensiones”, *RTVE*, 5 de septiembre de 2020 (consultado el 21 de enero de 2022), <https://www.rtve.es/noticias/20200905/colapso-administracion-golpea-pensiones/2041024.shtml>; B. Alquézar, “El colapso de la cita previa sigue en el SEPE y la Seguridad Social de Zaragoza y retrasa prestaciones como la jubilación”, *Heraldo*, 2 de octubre de 2020 (consultado el 21 de enero de 2020), <https://www.heraldo.es/noticias/economia/2020/10/02/colapso-cita-previa-sepe-seguridad-social-zaragoza-retrasa-prestaciones-jubilacion-coronavirus-paro-1397948.html?autoref=true>.

¹¹¹ La Moncloa, “El Congreso de los Diputados aprueba definitivamente la Ley del Ingreso Mínimo Vital”, nota de prensa, 16 de diciembre de 2021, https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/161221-imp_congreso.aspx (consultado el 24 de enero de 2022).

modificaciones y reformas están en vigor, y no ofreció ninguna aclaración sobre cómo se rectificarían los errores del pasado.¹¹²

Los activistas de la lucha contra la pobreza también han criticado el nivel de apoyo del programa del IMV por no satisfacer la necesidad financiera de las familias con hijos en general, y de las familias monoparentales en particular.¹¹³ En diciembre de 2021, el Parlamento aprobó enmiendas a las cuantías de las prestaciones para las familias y las personas con discapacidad, incluido el aumento de las prestaciones por hijos en el marco del programa IMV de entre 50 y 100 euros al mes por hijo, dependiendo de la edad.¹¹⁴

Tras el aumento de los niveles de ayuda de la Seguridad Social a partir de enero de 2022, la prestación del IMV oscila entre 491,63 euros al mes para un solo adulto y 1081,59 euros para un hogar con dos adultos y tres o más hijos, o un adulto y cuatro o más hijos.¹¹⁵ El IMV también incluye ahora modestos complementos adicionales para las familias monoparentales y los hogares en los que uno de los residentes tiene una discapacidad certificada por el Estado, en respuesta a la preocupación suscitada por la insuficiencia de las cuantías de ayuda del IMV anteriores para satisfacer las necesidades de las personas de esos hogares.

Aunque estos aumentos son bienvenidos, no es probable que alivien sustancialmente la pobreza. El Instituto Nacional de Estadística estimó en julio de 2021 que el umbral de pobreza para un hogar con dos adultos y dos hijos era de 20.215 euros.¹¹⁶ Desde cualquier punto de vista, incluso un hogar que recibiera el nivel máximo de ayuda del IMV (1081,59

¹¹² Nota informativa de la Secretaría General de Objetivos y Política de Inclusión y Previsión Social del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a Human Rights Watch, 19 de abril de 2022.

¹¹³ Graciela Malgesini Rey y Natalia Jimenez Laserna, “El acceso al Ingreso Mínimo Vital por parte de los hogares monoparentales en situación de pobreza con necesidades sociosanitarias”, EAPN-ES, agosto de 2021, https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1634720717_estudio-acceso-ingreso-minimo-vital-eapn-def.pdf (consultado el 16 de febrero de 2022); EAPN-ES, “Cómo mejorar el acceso de los hogares monoparentales en pobreza severa al ingreso mínimo vital”, infografía, sin fecha, https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1634898165_infografa_el-acceso-al-imv-por-parte-de-los-hogares-monoparentales_eapn.pdf (consultado el 16 de febrero de 2022).

¹¹⁴ La Moncloa, “El Congreso de los Diputados aprueba definitivamente la Ley del Ingreso Mínimo Vital”.

¹¹⁵ Seguridad Social, “Ingreso Mínimo Vital”, sin fecha, <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7?changeLanguage=es> (consultado el 21 de enero de 2022).

¹¹⁶ Instituto Nacional de Estadística, “Encuesta de condiciones de vida (ECV) Año 2020. Resultados definitivos”, pág. 3.

euros al mes o 12.979 euros al año), incluso con las prestaciones adicionales por hijos, quedaría con toda seguridad muy por debajo de ese umbral.¹¹⁷

A finales de 2021, las cifras oficiales mostraban que el sistema se estaba poniendo al día frente al retraso en las solicitudes de IMV, pero que el alcance de la cobertura seguía siendo limitado y las cifras exactas seguían sin estar claras.¹¹⁸

El enfoque general de las autoridades, tanto en España como en las comunidades autónomas en las que se llevó a cabo la investigación, ha sido bien intencionado y, hasta cierto punto, los datos muestran que el programa del IMV está haciendo una modesta contribución a algunos hogares de bajos ingresos, en la medida en que está evitando (o retrasando) el retorno a los niveles de pobreza y desigualdad en el punto álgido de la crisis financiera de hace una década. Sin embargo, el planteamiento se ve obstaculizado por su propia burocracia y el incremento de la demanda, así como los excesivos requisitos y documentos que los solicitantes deben presentar y los supuestos erróneos para el cálculo de la elegibilidad, entre otros problemas.

Además, el régimen del IMV es la personificación de algunos de los defectos del sistema de Seguridad Social español en general: sigue funcionando con un nivel de ayudas inadecuado, que no garantiza un nivel de vida digno a los beneficiarios, y como resultado de sus criterios de elegibilidad y métodos de cálculo excluye a algunas de las personas que más necesitan su ayuda. En resumen, a algunas de las personas que sufren la pobreza de forma más acentuada –a pesar de las intenciones declaradas por el Gobierno– se les sigue negando el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el de poder acceder y permitirse una alimentación adecuada y saludable.

¹¹⁷ Human Rights Watch reconoce que el Estado en España, a nivel nacional, de comunidades autónomas y de administraciones municipales o provinciales, ofrece otras subvenciones a los hogares con rentas bajas, como las ayudas a la educación, a los comedores escolares y a los gastos extraescolares de los niños, los gastos en medicamentos y los descuentos en el transporte para las personas mayores, los hogares monoparentales y las familias numerosas. Incluso teniendo en cuenta estos aspectos –sobre todo, dada la grave escasez de vivienda social en España que se ha señalado anteriormente– es difícil ver cómo el IMV puede garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado.

¹¹⁸ “La Moncloa, “El Congreso de los Diputados aprueba definitivamente la Ley del Ingreso Mínimo Vital”.

IV. Responsabilidades legales de España

Los derechos humanos a la alimentación y a la seguridad social están consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos de los que España es parte. Ambos son derechos autónomos, y el derecho a la alimentación es también un componente clave del derecho a un nivel de vida adecuado.¹¹⁹

Normas y leyes internacionales de derechos humanos

El principal tratado de la ONU que recoge estos derechos es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que España ha ratificado.¹²⁰

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC) —el órgano de expertos independientes creado para supervisar la aplicación del PIDESC por parte de los Estados y proporcionar una interpretación autorizada de los derechos específicos del pacto— también ha ofrecido sus orientaciones, estableciendo lo que significan el “derecho a una alimentación adecuada” y el “derecho a la seguridad social” dentro del PIDESC y aclarando qué obligaciones tienen los Estados.¹²¹

¹¹⁹ Para otros trabajos recientes de Human Rights Watch sobre el derecho a la alimentación en el contexto de la pobreza, los problemas con las fallas de la seguridad social y los *shocks* repentinos como las crisis o las subidas de precios, y las normas internacionales pertinentes, véase Human Rights Watch, “Nothing Left in the Cupboards”, capítulo IV; “UK: No-Deal Brexit Risks Hunger for the Poorest”, 16 de octubre de 2019, <https://www.hrw.org/news/2019/10/16/uk-no-deal-brexit-risks-hunger-poorest>; y “UK: Children in England Going Hungry with Schools Shut”, 27 de mayo de 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/05/27/uk-children-england-going-hungry-schools-shut>. Para el trabajo reciente de Human Rights Watch sobre el derecho a la seguridad social y la protección social, en el contexto de la pandemia de Covid-19, véase: Human Rights Watch y Justice & Empowerment Initiatives Nigeria, “‘Between Hunger and the Virus’: The Impact of the Covid-19 Pandemic on People Living in Poverty in Lagos, Nigeria”, 28 de julio de 2021, <https://www.hrw.org/report/2021/07/28/between-hunger-and-virus/impact-covid-19-pandemic-people-living-poverty-lagos>; Human Rights Watch, “Protecting Economic and Social Rights During and Post-Covid-19: Questions and Answers on Social and Economic Assistance”, 29 de junio de 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/06/29/protecting-economic-and-social-rights-during-and-post-covid-19>; y “United States: Pandemic Impact on People in Poverty”, 2 de marzo de 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/03/02/united-states-pandemic-impact-people-poverty>.

¹²⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado el 16 de diciembre de 1966, Res. G.A. 2200A (XXI), que entró en vigor el 3 de enero de 1976, art. 9 (derecho a la seguridad social), 11(1) y 11(2). España se adhirió en 1977.

¹²¹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC), Observación General nº 19, “El derecho a la seguridad social (artículo 9)”, trigésimo noveno período de sesiones, 2007, UN Doc. E/C.12/GC/19, y sobre el derecho a una alimentación adecuada, véase la Observación General nº 12 del CDESC, “El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)”, vigésimo período de sesiones, 1999, UN Doc. E/C.12/1999/5.

Los derechos del PIDESC, incluidos el derecho a la alimentación y a la seguridad social, se aplican en su totalidad durante una crisis, y el pacto no prevé que los Estados puedan derogar los derechos protegidos en él.¹²² Más bien, las obligaciones de un Estado son utilizar el máximo de recursos disponibles en todo momento para satisfacer los derechos socioeconómicos protegidos, con el reconocimiento inherente de que las situaciones de crisis pueden tener un impacto en los recursos disponibles. La prioridad explícita es utilizar esos recursos para garantizar el disfrute más amplio posible de las obligaciones mínimas fundamentales, con la prohibición de la discriminación.¹²³ El CDESC subrayó igualmente que “aun en tiempos de limitaciones graves de recursos (...) se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo”.¹²⁴

El derecho a la alimentación

Según el CDESC, el derecho a la alimentación se ejerce cuando:

todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El *derecho a la alimentación adecuada* no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El *derecho a la alimentación adecuada* tendrá que alcanzarse progresivamente.¹²⁵

El CDESC también establece claramente cómo el derecho a la alimentación está inextricablemente vinculado a la exigencia más amplia de los Estados de erradicar la pobreza para garantizar que todas las personas puedan disfrutar de todos sus derechos humanos:

¹²² Véase ACNUDH, "Medidas de emergencia y Covid-19: Manual de orientaciones", 27 de abril de 2020, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf (consultado el 20 de febrero de 2022).

¹²³ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC), Observación General nº 3, "La naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes (art. 2, párr. 1)", Quinta Sesión, 1990, párrs. 10-12.

¹²⁴ CDESC, Observación general nº 3, "La índole de las obligaciones de los Estados Partes", párr. 12.

¹²⁵ CDESC, Observación general nº 12, "El derecho a una alimentación adecuada" párr. 6 (énfasis en el original).

[...] el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.¹²⁶

El CDESC ha señalado que si un número significativo de personas en un Estado se ve privado de alimentos esenciales, el Gobierno está, *prima facie*, incumpliendo sus obligaciones en virtud del pacto.¹²⁷ Con respecto a las poblaciones potencialmente vulnerables, como los no nacionales, los refugiados, los solicitantes de asilo y los trabajadores migrantes, el CDESC ha subrayado en múltiples ocasiones que los derechos del pacto se aplican a todas las personas, independientemente de su situación legal y su documentación.¹²⁸ En particular, con respecto al derecho a la alimentación, el comité ha aconsejado que “todos los niños de un Estado, incluidos los indocumentados, tienen derecho a recibir una educación y una alimentación adecuada y una atención sanitaria asequible”.¹²⁹

Las medidas para garantizar una alimentación adecuada y nutritiva también forman parte del derecho a la salud de los niños, tal y como se establece en la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño (CDN).¹³⁰ La legislación sobre derechos humanos ofrece protecciones adicionales del derecho a la alimentación para las mujeres y niñas embarazadas o en periodo de lactancia (CEDAW) y las personas con discapacidad (CRPD).¹³¹

¹²⁶ CDESC, Observación general nº 12, “El derecho a una alimentación adecuada”, párr 4.

¹²⁷ CDESC, Observación general nº 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes”, párr. 10.

¹²⁸ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC), Observación General nº 20, “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2, párr. 2)”, 42º período de sesiones, 2009, UN Doc. E/C.12/GC/20, párr. 30.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989, A.G. Res. 44/25, que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, art. 27(3). España se adhirió en 1990.

¹³¹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada el 18 de diciembre de 1979, A.G. Res. 34/180, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, art. 12(2). España se adhirió en 1984; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada el 13 de diciembre de 2006, A.G. Res. 61/106, que entró en vigor el 3 de mayo de 2008, art. 25(f) y 28(1). España se adhirió en 2007.

El derecho a la seguridad social

Para cumplir con el derecho a la seguridad social, el CDESC ha dicho que los Estados deben cumplir un nivel mínimo de protección para quienes lo necesitan y luego hacer realidad progresivamente la cobertura universal y los niveles adecuados de prestaciones a lo largo del tiempo.¹³² La obligación inmediata de proporcionar un nivel mínimo de prestaciones esenciales significa proporcionar asistencia a los individuos y a las familias para que puedan adquirir, al menos, la atención de salud esencial y un nivel de vida adecuado, incluidos el alojamiento y la vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación.¹³³

El CDESC ha dejado claro que los Estados también deben garantizar que las mujeres disfruten al menos de una cobertura de protección social igual a la de los hombres, exigiéndoles que eliminen las barreras que impiden a las mujeres acceder a las mismas prestaciones,¹³⁴ y deben tomar medidas “para garantizar que los sistemas de Seguridad Social cubran a las personas que trabajan en la economía informal”.¹³⁵ El CDESC también ha subrayado que “los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo y otras personas o grupos desfavorecidos y marginados deben disfrutar del mismo trato para el acceso a los planes de Seguridad Social no contributivos”.¹³⁶

El CDESC ha dicho que para hacer realidad el derecho a la seguridad social, los Estados deben “reconocer debidamente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, preferiblemente aprobando leyes para su aplicación; adoptando una estrategia nacional de seguridad social y un plan de acción para la realización de este derecho”.¹³⁷

Desde 2013, cuando entró en vigor el Protocolo Facultativo del PIDESC, los peticionarios individuales han presentado quejas contra España ante el CDESC, alegando que sus derechos han sido violados, pero hasta la fecha ninguna se ha centrado en el derecho a la

¹³² CDESC, Observación general n° 19, “El derecho a la seguridad social”, párr. 59.

¹³³ CDESC, Observación general n° 19, “El derecho a la seguridad social”, párr. 22, 59a.

¹³⁴ CDESC, Observación general n° 19, “El derecho a la seguridad social”, párr. 32.

¹³⁵ CDESC, Observación general n° 19, “El derecho a la seguridad social”, párr. 82(i).

¹³⁶ CDESC, Observación general n° 19, “El derecho a la seguridad social”, párr. 38.

¹³⁷ CDESC, Observación general n° 19, “El derecho a la seguridad social”, párr. 48.

alimentación, el derecho a la seguridad social, o más ampliamente en el derecho a un nivel de vida adecuado.¹³⁸

El derecho a la seguridad social, incluyendo diversas formas de protección social, también está protegido por otros tratados internacionales de derechos humanos de los que España es parte, como la CDN (artículo 26), la CEDAW (artículos 11 y 14) y la CDPD (artículo 28).

Normas y leyes europeas de derechos humanos

Los tratados del Consejo de Europa y de la Unión Europea —incluyendo la Carta Social Europea Revisada, el Código Europeo de Seguridad Social y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE— contienen obligaciones específicas para garantizar los “derechos de seguridad social” o un “derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social”.¹³⁹

Estos principios están plasmados en un renovado compromiso de toda la UE para reforzar el Pilar Europeo de Derechos Sociales en la Cumbre Social de Oporto, en mayo de 2021, que España apoyó firmemente.¹⁴⁰

¹³⁸ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PF-PIDESC), adoptado el 10 de diciembre de 2008, G.A.Res. 63/117, entró en vigor el 5 de mayo de 2013; e Instrumento de Ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2013-2081, 25 de febrero de 2013, <https://www.boe.es/eli/es/ai/2008/12/10/1> (consultado el 16 de febrero de 2022). Sobre el efecto de la jurisprudencia del PF-PIDESC en el derecho interno, véase Koldo Casla, “Tribunal Supremo de España: Las decisiones individuales del Órgano de Tratados de la ONU son jurídicamente vinculantes”, EJIL: Talk!, blog, 1 de agosto de 2018, <https://www.ejiltalk.org/supreme-court-of-spain-un-treaty-body-individual-decisions-are-legally-binding/> (consultado el 18 de febrero de 2022).

¹³⁹ Carta Social Europea, ETS nº 35, adoptada el 18 de octubre de 1961, que entró en vigor el 26 de febrero de 1965; Carta Social Europea (revisada), ETS nº 163, adoptada el 3 de mayo de 1996, que entró en vigor el 1 de julio de 1999; Código Europeo de Seguridad Social, ETS nº 48, adoptado el 16 de abril de 1964, que entró en vigor el 17 de marzo de 1968; y Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, adaptada y publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, C326/391, de 26 de octubre de 2012. España, al igual que el resto de los Estados firmantes de la Carta Social Europea, no derogó formalmente (en virtud del art. 30 de la Carta original de 1961 o el art. F de la Carta revisada de 1996) sus compromisos en materia de derechos sociales europeos durante la pandemia de Covid-19. Véase Comité Europeo de Derechos Sociales, “Statement on Covid-19 and social Rights”, adoptado el 24 de marzo de 2021, <https://rm.coe.int/statement-of-the-ecsr-on-covid-19-and-social-rights/1680a230ca> (consultado el 20 de febrero de 2022).

¹⁴⁰ Consejo de la Unión Europea, “La declaración de Oporto”, 8 de mayo de 2021, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/> (consultado el 16 de febrero de 2022); y “España impulsa en la Cumbre de Oporto una ambiciosa agenda social”, La Moncloa, declaración oficial del Gobierno español, 7 de mayo de 2021, <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/070521-ue-cumbre-social.aspx> (consultado el 16 de febrero de 2022).

Sin embargo, a pesar de este reciente compromiso declarado con los derechos sociales a nivel europeo, hasta la fecha España solo ha aceptado formalmente uno de los tres documentos clave relevantes relativos al Código Europeo de Seguridad Social del Consejo de Europa.¹⁴¹ El Código Europeo —que se inspira en gran medida en el Convenio de Seguridad Social (Norma Mínima) de la Organización Internacional del Trabajo, aunque con normas más estrictas—¹⁴² establece requisitos sobre diversas prestaciones de seguridad social (enfermedad, desempleo, pensión, discapacidad, familia, maternidad, viudedad), permitiendo a los Estados ser más generosos en función de su política nacional, y somete a los Estados firmantes a un proceso de seguimiento anual. Sin embargo, España no ha firmado ni el Protocolo de 1964 del Código Europeo ni el Código Revisado de 1990, y va por detrás de sus pares europeos en la incorporación de las normas regionales a su marco nacional.¹⁴³ El Gobierno español también debería tomar medidas para asegurarse de que ha firmado e incorporado plenamente todos los aspectos del Código Europeo de Seguridad Social, como parte de un esfuerzo para garantizar que su provisión de seguridad social nacional está en línea con las normas mínimas internacionales.

Garantías constitucionales nacionales de los derechos

La Constitución española de 1978 incluye afirmaciones sobre el derecho a la seguridad social, todos los derechos de los niños según el derecho internacional, pensiones adecuadas y medios económicos suficientes para las personas mayores, con una legislación en vigor para aplicar estas promesas.¹⁴⁴ La Constitución también se compromete a la distribución equitativa de la renta y la riqueza.¹⁴⁵

¹⁴¹ España ha aceptado el Código Europeo de Seguridad Social, ETS nº 048 (ratificado en marzo de 1994), pero hasta la fecha no ha aceptado ni el Código Europeo de Seguridad Social, ETS nº 048A ni el Código Europeo de Seguridad Social (revisado), ETS nº 013. Véase la herramienta de seguimiento del cuadro simplificado de firmas y ratificaciones del Consejo de Europa, <https://www.coe.int/en/web/conventions/by-subject-matters?module=signatures-by-treaties&codeMatiere=24&numSTE=012%2C012A%2C013%2C013A%2C048%2C048A%2C078%2C078A%2C139%2C154> (consultado el 28 de febrero de 2002).

¹⁴² Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (nº 102), adoptado el 28 de junio de 1952.

¹⁴³ Protocolo del Código Europeo de Seguridad Social, ETS nº 048A, adoptado el 16 de abril de 1964, que entró en vigor el 17 de marzo de 1968; y Código Europeo de Seguridad Social (revisado), ETS nº 139, adoptado el 6 de noviembre de 1990, pendiente de ratificación.

¹⁴⁴ Constitución de España, 29 de diciembre, 1978, *Boletín Oficial del Estado*, BOE-A-1978-31229 (última actualización 27 de septiembre de 2011), <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> (consultado el 16 de febrero de 2022), art. 41 y 149.1.xvii sobre el derecho a la seguridad social; art. 39.4 sobre los derechos del niño en el derecho internacional; art. 50 sobre pensiones adecuadas y medios económicos suficientes para las personas mayores.

¹⁴⁵ Constitución de España, art. 131.1, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229#a131> (consultado el 16 de febrero de 2022).

Sin embargo, el artículo 53 de la Constitución otorga actualmente a estos derechos sociales y económicos, que se encuentran en el Capítulo III, una protección inferior a la de los “derechos y libertades fundamentales” (una mezcla de derechos civiles y políticos y derechos socioeconómicos) contenidos en el Capítulo II, que son vinculantes para las autoridades públicas. Esto hace que muchos derechos sociales y económicos estén menos protegidos por la arquitectura constitucional nacional.

La Constitución no incluye un derecho específico a la alimentación, y los defensores y expertos nacionales han hecho campaña durante la última década a favor de una enmienda constitucional que garantice el derecho a la alimentación, como parte de un esfuerzo para abordar la pobreza.¹⁴⁶ Como ha argumentado Juan Carlos García y Cebolla, Jefe del Equipo del Derecho a la Alimentación de la Organización para la Agricultura y la Alimentación de Naciones Unidas (FAO), refiriéndose específicamente a la protección del derecho en la legislación española, “no se refiere a ser alimentados, sino a alimentarse uno mismo con dignidad, así que también estamos pensando en políticas que desarrollen la capacidad de la gente para valerse por sí misma y vivir dignamente. [...] Si el derecho a comida estuviera recogido en la Constitución sería mucho más claro para todo el mundo, tanto para jueces como para funcionarios o para la población”.¹⁴⁷

En el contexto de la pandemia de Covid-19, organizaciones no gubernamentales como Cáritas implementa una estrategia de ayuda para abogar conjuntamente por una mejor protección y respeto del derecho a la alimentación en España, con el objetivo de lograr medidas adecuadas de Seguridad Social y asistencia social.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Observatorio del Derecho a la Alimentación en España, “El Derecho a la Alimentación en España: Desafíos y Propuestas”, Aportación ante la Cumbre Mundial Contra el Hambre y la Malnutrición dirigido a los Cortes Generales, septiembre de 2018, https://www.derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-materiales/Derecho_alimentacion_desafios_propuestas_COMPLETO.pdf (consultado el 16 de febrero de 2022); J. M. Medina y J. L. Vivero, “Españoles sin derecho frente al hambre”, *El País*, 4 de abril de 2017, https://elpais.com/elpais/2017/03/23/planeta_futuro/1490265354_465483.html (consultado el 16 de febrero de 2022); Lola Hierro, “España está obligada a proteger el derecho a la alimentación”, (entrevista a Juan García y Cebolla, Organización para la Agricultura y la Alimentación de la ONU), *El País*, 31 de octubre de 2018, https://elpais.com/elpais/2018/10/30/planeta_futuro/1540900656_826263.html (consultado el 16 de febrero de 2022); José María Medina Rey, “El derecho humano a la alimentación en España”, Capítulo 1 de ed. Miguel Ángel Martín López et al., *Haciendo Realidad el Derecho a la Alimentación en España*, (Sevilla: Ediciones Egregius, 2018); y Jordi Gascón y Xavier Montagut, *Banco de Alimentos: ¿Combatir el Hambre con las Sobras?*, págs. 65-76.

¹⁴⁷ Citado en Lola Hierro, “España está obligada a proteger el derecho a la alimentación”.

¹⁴⁸ Mercè Darnell et. al., “Fràgils: L’alimentació com a dret de ciutadania”, Informes Càritas 05, Càritas Diocesana de Barcelona, diciembre de 2016; “Día de la Alimentación: Por un acceso al derecho a la alimentación que dignifique a las personas y respete a su autonomía”, nota de prensa de Càritas, 2.910, 15 de octubre de 2021, <https://www.caritas.es/main->

Incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos

En virtud de la legislación sobre derechos humanos, el Gobierno español y las autoridades regionales de España tienen la obligación de garantizar a las personas un nivel de vida adecuado, incluso a través de su sistema de Seguridad Social, y, en particular, que puedan acceder a una alimentación adecuada. Estos derechos no solo se aplican por ley durante una crisis, incluida la pandemia de Covid-19, sino que son aún más esenciales en estos momentos. Como se ha comentado anteriormente, el PIDESC no permite la derogación, y ningún Estado europeo ha intentado introducir ninguna derogación de sus obligaciones bajo la Carta Social Europea.

Human Rights Watch considera que, a pesar de los esfuerzos por proporcionar apoyo, el Estado español no protegió los derechos de las personas a la alimentación y a un nivel de vida adecuado durante la pandemia. Este resultado se debió en parte a su inhabilidad para arreglar un sistema de Seguridad Social defectuoso, cuya cobertura era desigual según la región y el tipo de prestación, y un sistema nacional de asistencia social en gran medida ausente (más allá de las pensiones no contributivas a nivel nacional, y algunos programas regionales de asistencia social limitados) antes de la pandemia. Mientras el país se enfrentaba al cierre generalizado de oficinas, los sistemas administrativos se atascaron y tuvieron dificultades para hacer frente a la nueva demanda de asistencia de la Seguridad Social. Como resultado, las personas se quedaron sin ayuda adecuada de la Seguridad Social, en algunos casos durante varios meses, y se enfrentaron al hambre inevitable cuando se les acabó el dinero. Esto sucedió a pesar de los esfuerzos del Gobierno por acelerar el despliegue de su promesa insignia del IMV como parte de su conjunto de políticas para mitigar el impacto económico de la pandemia.

La lentitud de la burocracia y los altos niveles de denegación de las solicitudes del IMV agravaron el problema, al igual que la confusión sobre cómo interactuaba el plan nacional del IMV con los programas regionales de asistencia social administrados por las comunidades autónomas.

files/uploads/2021/10/15octubre21.pdf (consultado el 15 de marzo de 2022); y Fernando Díaz y Miriam Feu, “Garantizar el derecho a la alimentación”, *El Batec* [revista de Càritas Diocesana de Barcelona], No. 12, 2020/2021, págs. 22-23.

A pesar de sus intenciones declaradas, el IMV, en su estado actual, corre el riesgo de ser un programa de asistencia social que ofrece poco, tarde y a muy pocos. Sin una actuación clara, España seguirá sin cumplir sus obligaciones internacionales.

En un contexto global en el que los precios de la energía y los alimentos están aumentando rápidamente, el Banco Mundial instó recientemente a los gobiernos, especialmente en los “mercados emergentes y las economías en desarrollo”, a tomar medidas para garantizar que financien el alivio fiscal de los hogares vulnerables a través de redes de seguridad social específicas y que mejoran la resiliencia de los sistemas alimentarios para mitigar los picos adicionales de pobreza e inseguridad alimentaria.¹⁴⁹ La misma lección se aplica también a lo que el Banco Mundial denomina “economías avanzadas”, en particular a las que, como España, han experimentado un notable aumento de la pobreza durante los dos últimos años.

Para garantizar un resultado mejor y más justo para los derechos de las personas en España y para darles la resistencia económica necesaria para capear futuras crisis, el Gobierno español debe actuar con osadía para realizar reformas significativas en el IMV y en las ayudas de la Seguridad Social en general, para fomentar el intercambio de buenas prácticas contra la pobreza allí donde existan en las comunidades autónomas, y para incorporar a la legislación nacional la protección de derechos socioeconómicos específicos, incluido el derecho a un nivel de vida adecuado y a la alimentación.

¹⁴⁹ Grupo Banco Mundial, *Perspectivas Económicas Mundiales*, junio de 2022, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37224/9781464818431.pdf> (consultado el 13 de junio de 2022).

Agradecimientos

La investigación y la redacción de este informe han estado a cargo de Kartik Raj, investigador en la División de Europa y Asia Central. Benjamin Ward, director adjunto de la División de Europa y Asia Central, lo editó. Judith Sunderland, directora asociada de la División de Europa y Asia Central, realizó una revisión y edición especializadas adicionales. El informe fue revisado también por Hillary Margolis, investigadora sénior, y Ximena Casas, investigadora, ambas de la División de Derechos de la Mujer; Elin Martínez, investigadora sénior de la División de Derechos del Niño; Bridget Sleaf, investigadora sénior de los derechos de las personas mayores, y Karolina Kozik, investigadora adjunta, ambas de la división de Derechos de las Personas con Discapacidad; Lena Simet, investigadora sénior y asesora en temas de pobreza e desigualdad, de la División de Justicia y Derechos Económicos; Bill Frelick, director de la División de Derechos de los Refugiados y Migrantes; Kyle Knight, investigador sénior sobre salud y derechos humanos; y Brian Root, analista cuantitativo sénior del Laboratorio de Investigaciones Digitales. Aisling Reidy, asesora jurídica principal, y Tom Porteous, subdirector de Programa, proporcionaron revisiones legales y de programa. Koldo Casla, profesor de la Facultad de Derecho y del Centro Jurídico de Derechos Humanos de la Universidad de Essex, también realizó una revisión externa de algunas secciones del texto.

Klara Funke y Marlene Auer, asociadas de la división de Europa y Asia Central, han prestado asistencia administrativa y de producción. También colaboraron en la producción Travis Carr (fotos y tablas), Rafael Jiménez (portada) y Fitzroy Hepkins y José Martínez (impresión). El informe y los materiales relacionados fueron traducidos por Carlota Fluxá, y corregidos y revisados por Claudia Núñez, editora de la web en español.

El autor del informe agradece a Melanie Murphy, Lyndall Herman y Danielle Lam, del equipo de Seguridad y Vigilancia, su asesoría en la realización de investigaciones en persona y filmaciones durante la pandemia de Covid-19 y su cuidadosa atención a la seguridad del personal, los consultores y los entrevistados; y a Ifé Fatunase, Christina Curtis, Franki Jenkins, Nicole Martin, Omar Al-Fotihi, Laura Prieto Uribe y Liliana Patterson, del equipo de Multimedia, y a Natasha Bowler, productora consultora, y Phil Caller,

camarógrafo consultor, por su trabajo en el material audiovisual que acompaña a este informe.

Human Rights Watch quiere dar las gracias a todo el personal y los voluntarios de las organizaciones de ayuda de primera línea que se tomaron el tiempo de hablar con nosotros. En particular, el autor del informe desea expresar su agradecimiento especialmente a (en Madrid): Marimar, de Somos Tribu VK, y a todos los organizadores y participantes comunitarios de la despensa de Somos Tribu VK, y al nuevo conjunto de organizaciones vecinales de Somos; Pablo García Marcos, de la Cuarta Parroquia de Cáritas Madrid, y al equipo del *economato solidario*; el padre José Manuel Horcajo y Paola Castillo de la iglesia de San Ramón Nonato, Puente de Vallecas; Carola y compañeras del BAB-Colectivo en Lavapiés; Usman Camara, agricultor ecológico; y Mohamed Fazle Elahi de la Asociación Valiente Bangla; y (en Barcelona) Mercè Darnell y Jordi Julià, en Cáritas Barcelona; Antoni Quintana en DISA Trinitat; y Joan Antoni Villar Ostos, de la Xarxa Verdum.

El autor del informe está especialmente agradecido a Koldo Casla, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Essex, por sus conocimientos sobre la protección de los derechos socioeconómicos en la legislación española y las lagunas existentes en la actualidad, la generosidad de su tiempo para explicar aspectos clave de los sistemas de Seguridad Social y asistencia social del país a nivel nacional y regional, y por revisar varias secciones de este informe.

El autor del informe también quiere dar las gracias a Jordi Gascón, del Departamento de Antropología Social de la Universidad de Barcelona, y a Tomaso Ferrando, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Amberes, por sus conocimientos sobre el sistema español de ayuda alimentaria y el uso de los argumentos del derecho a la alimentación, respectivamente.

Human Rights Watch desea agradecer a los jugadores de People's Postcode Lottery por su generoso apoyo a este proyecto a través del Postcode Justice Trust.

Human Rights Watch también expresa su gratitud a todas las personas que aceptaron ser entrevistadas sobre sus experiencias de pobreza durante la pandemia y su impacto en sus

derechos, y en particular a aquellos que fueron después de su entrevista a animar a otros que esperaban en las “colas del hambre” a hablar con nosotros.

“No podemos vivir así”

La inhabilidad de España para proteger los derechos en medio del aumento de la pobreza provocada por la pandemia

La inseguridad alimentaria y la pobreza, ambos problemas persistentes en España, se agudizaron por la pandemia de Covid-19 y su impacto económico. El gobierno español amplió los programas de apoyo al desempleo existentes e introdujo un programa pionero de asistencia social al principio de la pandemia. Sin embargo, los problemas de implementación y las debilidades y defectos existentes en el sistema de seguridad social hicieron que la respuesta estatal se quedara corta, dando como resultado que los derechos de las personas a la alimentación, a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado no fueron satisfechos ni protegidos.

Las “colas del hambre” en las iglesias, las asociaciones de vecinos y los centros comunitarios se convirtieron en una realidad habitual durante los dos primeros años de la pandemia. Las personas que trabajan en el sector de la hostelería y en la economía informal, las personas mayores que reciben pensiones, las familias con niños que viven con bajos ingresos y las personas con una situación de inmigración precaria o irregular se han visto especialmente afectadas. El informe “*No podemos vivir así*” se basa en entrevistas a personas en colas del hambre en Madrid y Barcelona, junto con entrevistas a proveedores de ayuda alimentaria y datos oficiales y de ONG, para documentar cómo las personas luchan por satisfacer sus necesidades básicas, como la comida, sin ayuda no gubernamental, y cómo las autoridades no han cumplido con su deber de proteger sus derechos.

Human Rights Watch hace un llamamiento al Gobierno español y a los gobiernos autonómicos a mejorar sus sistemas de protección social y a tomar medidas concretas para reconocer los derechos a la alimentación y a la seguridad social en la legislación nacional, a fin de garantizar un resultado mejor y más justo para los derechos de las personas en España y darles la resiliencia económica para sortear futuras crisis.



Decenas de personas hacen cola para recibir alimentos donados en Barcelona, España, 10 de noviembre de 2020.

© AP Photo/Emilio Morenatti