



# Asamblea General

Distr. General  
21 de abril de 2020  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### 44º período de sesiones

15 de junio a 3 de julio de 2020

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**

## Visita a España

### Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos<sup>\*,\*\*</sup>

#### *Resumen*

La economía española, cuarta de la Unión Europea, ha experimentado un crecimiento constante desde la crisis, propiciando una disminución del desempleo y un aumento de los salarios y las exportaciones. Sin embargo, la recuperación ha beneficiado principalmente al estrato más rico de la sociedad y, en gran medida, los poderes públicos han fallado a las personas que viven en la pobreza.

Como consecuencia de ello sigue habiendo situaciones de gran pobreza muy extendidas, una alta tasa de desempleo, una situación de desempleo juvenil crónico, una crisis de vivienda de enormes proporciones, programas de protección social muy insuficientes, un sistema educativo segregado y cada vez más anacrónico, políticas tributarias y de gasto que favorecen mucho más a las clases acomodadas que a las pobres, y una mentalidad burocrática que permite a las autoridades eludir su responsabilidad y valora más el formalismo que el bienestar de las personas. Resulta más que evidente que el sistema de prestación de asistencia social está roto, no se financia adecuadamente, es imposible no perderse en él y no llega a las personas que más lo necesitan.

La formación de un nuevo Gobierno brinda una ocasión de cambio. Su anuncio de que dará prioridad a los derechos sociales, la justicia fiscal y las condiciones materiales de las personas más vulnerables es digno de elogio. Pero sus palabras deberán traducirse en hechos. España necesita innovación en el Gobierno central, que debe contar con recursos para alentar a las comunidades autónomas a participar en una reformas estructurales de gran alcance.

\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye en español e inglés únicamente.

\*\* Se acordó publicar el presente informe tras la fecha de publicación prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



## Anexo

# Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España

## I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, visitó España del 27 de enero al 7 de febrero de 2020. El propósito de la visita era informar al Consejo de Derechos Humanos sobre la compatibilidad de las políticas y programas públicos relativos a la extrema pobreza con las obligaciones de España en materia de derechos humanos, así como ofrecer recomendaciones constructivas al Gobierno y a otras partes interesadas. El Relator Especial da las gracias al Gobierno por invitarlo y facilitar su visita, así como por mantenerse permanentemente en contacto con él. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 35/19 del Consejo de Derechos Humanos<sup>1</sup>.

2. Durante los 12 días que pasó en España, el Relator Especial visitó Galicia, el País Vasco, Extremadura, Andalucía, Cataluña y la Comunidad de Madrid, y se reunió con autoridades de las administraciones municipales, autonómicas y estatal, representantes de la sociedad civil, miembros del mundo académico y activistas, y personas afectadas por la pobreza urbana y rural. Visitó numerosos centros sociales y escuelas, oficinas de organizaciones no gubernamentales, un centro para personas con discapacidad, una oficina de servicios sociales, un asentamiento informal donde vivían trabajadoras y trabajadores migrantes, un bloque de viviendas privatizado, un centro de trabajadoras y trabajadores domésticos y varias comunidades romaníes. El Relator Especial desea expresar su profunda gratitud a las organizaciones, comunidades y familias que se tomaron el tiempo de reunirse con él y le proporcionaron generosamente información —a menudo muy personal— durante la visita y con anterioridad a esta.

3. España comenzó el año 2020 con un nuevo Gobierno que tiene grandes esperanzas y planes muy ambiciosos, especialmente en la esfera social, pero que se enfrenta a enormes desafíos. Aunque la economía española está prosperando, no se puede decir lo mismo de la mitad de su población. El producto interno bruto (PIB) de la cuarta economía de la Unión Europea ha crecido constantemente desde la crisis, el desempleo está disminuyendo, el salario medio está aumentando y las exportaciones se encuentran en un período de alza<sup>2</sup>. Pero casi la mitad de la población española considera que el desempleo y la inseguridad económica son sus principales problemas<sup>3</sup>. Resulta más que evidente que, pasada la recesión, la recuperación que tanto ha beneficiado a algunos ha dejado atrás a muchas personas, y que se ha hecho muy poco para ayudar a la mayoría de los miembros de ese cuantioso grupo.

4. El país tiene una alta tasa de desempleo, una situación de desempleo juvenil crónico, una crisis de vivienda de enormes proporciones, situaciones de gran pobreza muy extendidas, programas de protección social muy insuficientes, un sistema educativo segregado y cada vez más anacrónico, políticas fiscales que favorecen mucho más a las clases acomodadas que a las pobres, y una arraigada mentalidad burocrática en muchas partes de la administración pública que valora más el formalismo que el bienestar de las personas.

<sup>1</sup> El Relator Especial agradece la excelente labor de investigación y análisis realizada por Bassam Khawaja, Rebecca Riddell y el personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Contabilidad Nacional Trimestral de España: principales agregados. Cuarto trimestre de 2019” (31 de enero de 2020) y “Encuesta de población activa (EPA). Cuarto trimestre de 2019” (28 de enero de 2020).

<sup>3</sup> Centro de Investigaciones Sociológicas, “Barómetro de enero 2020”, disponible en [www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14482](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14482).

5. Si se pudiera solucionar la pobreza con planes estratégicos y voluminosos informes, España estaría a la cabeza. Pero si no se actúa a conciencia para hacer realidad los derechos sociales de la ciudadanía a la vivienda, a la educación y a un nivel de vida adecuado, esos grandes propósitos seguirán siendo tan ineficaces como lo han sido en la última década. España necesita innovación en el Gobierno central, que debe contar con recursos y con el apoyo de las comunidades autónomas para realizar reformas de gran alcance. El anuncio del Gobierno de que dará prioridad a los derechos sociales, la justicia fiscal y la mejora de las condiciones materiales de las personas más vulnerables es digno de elogio, pero sus palabras deben traducirse en hechos. La pobreza existe, en definitiva, a causa de decisiones políticas, y los gobiernos pueden optar, si lo desean, por eliminarla.

6. El presente informe se centra en los principales problemas, que requieren las siguientes actuaciones urgentes: adoptar medidas globales y creativas que alivien la crisis de vivienda; promover unas condiciones de trabajo decentes, en particular para quienes tienen un empleo precario y para las trabajadoras y trabajadores migrantes; instaurar un sistema nacional de renta mínima que garantice un nivel de vida básico a todas las personas necesitadas; establecer un programa de educación preescolar para todos los niños y niñas de 0 a 3 años de edad; y realizar una reforma fiscal de gran calado que permita garantizar un fuerte efecto redistributivo, reducir el fraude fiscal y la elusión de impuestos y publicar el tipo impositivo que se aplica a las empresas. Las noticias de que, desde la visita del Relator Especial, el Gobierno ha tomado ya medidas para arrojar luz sobre la situación de las trabajadoras y trabajadores migrantes<sup>4</sup>, aumentar los ingresos tributarios<sup>5</sup> y publicar un índice de los precios de alquiler en todo el país<sup>6</sup> resultan alentadoras. La adopción de medidas concertadas y eficaces con respecto a las cuestiones que se indican a continuación beneficiará no solo a las personas vulnerables, sino a toda España. Tomando en serio la eliminación de la pobreza se facilitará la movilidad laboral, se generarán más ingresos tributarios para hacer frente a la deuda, se mejorará la eficiencia del gasto actual y se trazará un rumbo hacia un crecimiento inclusivo.

## II. La realidad de la pobreza en España

7. España es un país con una amplia historia, líder mundial en algunas esferas y referente cultural. Pero la realidad actual del país no agradaría a la mayoría de las españolas y españoles si la miraran de cerca. La imagen de una sociedad basada en la familia y arraigada en valores profundamente compartidos y en la solidaridad social ha resultado gravemente fracturada por la crisis económica y por las políticas adoptadas posteriormente por sus gobernantes. Las redes de seguridad locales y familiares que tradicionalmente eran tan importantes siguen funcionando para las clases acomodadas, pero se han debilitado para una gran parte de la población. Hoy en día, España ocupa los últimos lugares en demasiadas clasificaciones sociales de la Unión Europea.

8. Los indicadores relacionados con la pobreza, entre los más altos de Europa, son alarmantes: el 26,1 % de la población y el 29,5 % de las niñas y niños se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social en 2018<sup>7</sup>. Más del 55 % de la población tenía alguna dificultad para llegar a fin de mes<sup>8</sup> y el 5,4 % sufría de carencia material severa<sup>9</sup>. La tasa de desempleo del 13,78 % representa más del doble del promedio de la Unión Europea, y la situación de la población joven es particularmente dramática, puesto que el porcentaje de

<sup>4</sup> Andrés Gil, “El Gobierno rebaja temporalmente las peonadas e investigará las condiciones laborales de los trabajadores del campo,” *El Diario*, 14 de febrero de 2020.

<sup>5</sup> Agence France-Press, “Spain risks US ire after approving digital services tax,” *The Guardian*, 18 de febrero de 2020.

<sup>6</sup> Clara-Laeila Laudette, “Spain will publish a price index for its rental market by March,” *Reuters*, 19 de febrero de 2020.

<sup>7</sup> Eurostat, “People at risk of poverty or social exclusion by sex” (2018). Instituto Nacional de Estadística, “Riesgo de pobreza o exclusión social y de sus componentes por edad y sexo”.

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Personas por dificultades para llegar a fin de mes y edad y sexo”.

<sup>9</sup> *Ibid.*, “Riesgo de pobreza o exclusión social y de sus componentes por edad y sexo”.

las personas menores de 25 años que no tienen empleo alcanza el 30,51 %<sup>10</sup>. Las alzas publicadas en las cifras de empleo ocultan también una de las tasas más altas de personas en riesgo de pobreza con empleo de la Unión Europea, ya que muchas personas tienen un puesto mal remunerado, a tiempo parcial o temporal y perciben un sueldo insuficiente a todas luces para atender sus necesidades básicas<sup>11</sup>. Los índices de desigualdad son terriblemente altos, y los correspondientes indicadores se sitúan muy por encima del promedio de la Unión Europea<sup>12</sup>.

9. Detrás de estas cifras hay personas de carne y hueso que sufren enormes dificultades. En toda España, el Relator Especial se reunió con un gran número de personas que apenas lograban sobrevivir. Muchas de ellas habían perdido sus ahorros durante la crisis y otras tenían que elegir entre poner comida en la mesa o calentar la casa. Un grandísimo número de ellas se enfrentaban a la posibilidad de ser desalojadas y no lograban encontrar una vivienda asequible. Casi todas buscaban ansiosamente un trabajo decente. En Andalucía, una madre viuda dijo al Relator Especial que solo podía encontrar 18 horas de trabajo a la semana, insuficientes para mantener a sus hijos. En Bilbao, un hombre sin hogar que había sido maltratado de niño le contó que le habían denegado las ayudas sociales porque no podía empadronarse, y una mujer de las afueras de Madrid criaba a sus hijos en una zona considerada peligrosa para la salud, rodeada por el olor de las incineradoras de residuos cercanas y en una casa en peligro de derrumbe.

10. El Relator Especial visitó lugares que muchos españoles y españolas no reconocerían como una parte de su país: un poblado de chabolas en condiciones mucho peores que las de un campamento de refugiados, sin agua corriente, electricidad ni saneamiento, cuyos habitantes (trabajadoras y trabajadores migrantes) han vivido en él durante años sin que su situación haya mejorado un ápice; barrios incomunicados de pobreza concentrada, donde las familias crían a sus hijas e hijos sin apenas acceso a servicios públicos, centros de salud, agencias de empleo, seguridad, carreteras pavimentadas o electricidad legal; una escuela segregada de un barrio pobre con un alumnado 100 % romaní y un índice de abandono escolar del 75 %.

11. La palabra que oyó con más frecuencia el Relator Especial durante las dos semanas de su visita fue “abandonados”. Abandonados los habitantes de un pueblo sin transporte público para ir al médico y sin dinero para pagar un transporte privado. Abandonados en un suburbio estigmatizado de renta baja que la policía evita. Abandonados frente a caseras y caseros sin escrúpulos, aumentos desorbitados del alquiler o viviendas protegidas destartadas, y abandonados frente a un sistema burocrático arbitrario que niega ayudas vitales sin dar explicaciones. El hilo conductor de los testimonios fue la falta de ayudas públicas para impedir que la población sufra innecesariamente los peores efectos de la pobreza, situación a la que muchas personas se enfrentan a causa de fenómenos que, en gran medida, escapan a su control, como la pérdida de un trabajo, la discriminación estructural o una enfermedad.

12. La gente se siente abandonada con razón. La recuperación económica ha beneficiado mayoritariamente a las grandes empresas y a las personas más adineradas, mientras que muchos de los servicios públicos y las protecciones que sufrieron graves recortes después de 2008 no se han restablecido. El crecimiento de las rentas ha beneficiado principalmente a quienes están arriba: entre 2007 y 2017, mientras que las rentas del 1 % más rico crecieron un 24 %, el 90 % más pobre experimentó un crecimiento por debajo de la media

<sup>10</sup> *Ibid.*, “Tasas de paro” (cuarto trimestre de 2019), disponible en <https://www.ine.es/infografias/tasasepa/desktop/tasas.html?t=0{=es>; Eurostat, “Unemployment statistics” (enero de 2020), disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics).

<sup>11</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), “Spain 2018 Article IV Consultation – press release; staff report; and statement by the Executive Director for Spain”, pág. 5 (noviembre de 2018). La tasa de riesgo de pobreza con empleo es la segunda más alta de los países de la UE que publican ese dato, del 12,9 % en 2018 (Eurostat, “Social scoreboard of indicators”).

<sup>12</sup> Eurostat, “Income quintile share ratio (S80/S20) by sex” y “Gini coefficient of equivalised disposable income – EU-SILC survey”.

(2 %)<sup>13</sup>. En gran medida, los beneficios empresariales se han recuperado desde la crisis, pero la parte de los ingresos tributarios correspondiente al impuesto de sociedades se dividió por la mitad entre 2007 y 2019, pasando del 22,3 % de los ingresos tributarios totales al 11,9 %<sup>14</sup>. Antes de la crisis, España había permanecido relativamente inmune al aumento de la desigualdad que afectaba a tantos otros países, pero los índices de desigualdad se han disparado desde 2010<sup>15</sup>. Con las medidas de liberalización y las jugosas reducciones del impuesto de sociedades que se introdujeron, no es de extrañar que a quienes más tienen y a las grandes empresas les haya ido tan bien.

13. En cambio, los poderes públicos han fallado mayoritariamente a las personas que viven en la pobreza. Resulta más que evidente que los derechos sociales y económicos rara vez se toman en serio, aunque se nombren frecuentemente en los discursos. Mientras los gastos de vivienda se disparan, se privatizan bloques de apartamentos y se realizan desalojos agresivos, la oferta de viviendas sociales de bajo costo es casi inexistente, a pesar del consenso existente sobre su necesidad. El sistema de prestación de asistencia social está roto. Debería contribuir de manera importante a reducir la pobreza, pero resulta extraordinariamente ineficaz, ya que las familias ricas se benefician más de las transferencias monetarias que las pobres<sup>16</sup>. El sistema está fragmentado, es imposible no perderse en él y las ayudas no llegan a las personas pobres que más las necesitan. La capacidad de las transferencias monetarias existentes para reducir la pobreza se sitúa entre las más bajas de la Unión Europea<sup>17</sup>.

14. Una larga lista de actores internos y externos, como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal<sup>18</sup>, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>19</sup> y la Comisión Europea, han llegado a conclusiones similares<sup>20</sup>. Según un informe reciente del Fondo Monetario Internacional (FMI) —organismo que no se puede catalogar precisamente de defensor a ultranza de la necesidad de contar con una protección social adecuada—, los programas de asistencia social aprobados en España no cumplen plenamente sus objetivos, el gasto es bajo, las deficiencias en las cuantías proporcionadas y la cobertura no permiten reducir la pobreza, los obstáculos burocráticos disminuyen el número de personas beneficiarias y las ayudas que se destinan a las niñas y niños más vulnerables y a los hogares de renta baja son una minoría<sup>21</sup>.

15. Un gran número de las autoridades políticas y cargos públicos que se reunieron con el Relator Especial coincidieron en que existían profundos problemas estructurales. Muchas y muchos de ellos reconocieron que la pobreza y la precariedad habían pasado a ser una parte inseparable del sistema, pero mientras que el nuevo Gobierno señaló su firme voluntad de realizar amplias reformas, demasiados cargos públicos parecían contentarse con echar la culpa a “otras” partes del sistema. Algunos quitaron importancia a los altos índices de pobreza señalando que el costo de la vida era más bajo en algunas comunidades autónomas. El reciente aumento de las prestaciones familiares y por hijas o hijos a cargo y del salario mínimo es un primer paso importante, pero dista mucho de ser suficiente. Existe un gran consenso sobre los daños que causan las políticas de vivienda y protección social actuales y sobre lo que debe hacerse al respecto, pero la inacción es la tónica general.

<sup>13</sup> Amory Gethin, Clara Martínez-Toledano y Marc Morgan, “Desigualdades crecientes y divisiones políticas en España”, World Inequality Database (abril de 2019), págs. 2 y 3.

<sup>14</sup> Información proporcionada por el Ministerio de Hacienda el 4 de febrero de 2020.

<sup>15</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Income inequality”.

<sup>16</sup> OCDE, *Economic surveys: Spain* (noviembre de 2018), págs. 43 y 44 (donde se citan datos de 2013).

<sup>17</sup> Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023* (marzo de 2019), pág. 71.

<sup>18</sup> Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, *Los programas de rentas mínimas en España* (junio de 2019).

<sup>19</sup> OCDE, *Economic surveys: Spain* (marzo de 2017), págs. 43 y 44.

<sup>20</sup> 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” (junio de 2019), págs. 5 y 9.

<sup>21</sup> Svetlana Vyturina, “Effectiveness and equity in social spending: the case of Spain”, IMF working paper 20/16, pág. 21.

16. Con su gran dinamismo, el tercer sector está realizando una labor admirable; muchos de sus empleados, empleadas y personal voluntario trabajan denodadamente para ayudar a quienes tratan de lograr la seguridad económica y alcanzar un nivel de vida adecuado. Sin embargo, el Estado tiene obligaciones directas de hacer efectivos los derechos humanos que no pueden externalizarse, y no puede abandonar sus propias responsabilidades a un mosaico de grupos del tercer sector insuficientemente dotados de recursos. Estos no pueden sustituir al Estado ni ofrecer la asistencia general y sistemática necesaria para luchar globalmente contra la pobreza y proteger a la población de sus peores efectos.

### III. Principales desafíos

17. Para hacer realidad su compromiso de convertir a España en un país líder en derechos sociales, el nuevo Gobierno tendrá que ocuparse prioritariamente de las siguientes cuestiones.

#### A. Protección social

##### Asistencia social

18. En España, la asistencia social no combate eficazmente la pobreza. El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza es el sexto más bajo de los países de la Unión Europea que publican datos al respecto<sup>22</sup>. En 2014, el 20 % de los hogares más pobres solo recibieron el 10 % de las transferencias, la mitad de lo que habrían recibido en una situación de distribución equitativa<sup>23</sup>. Según Cáritas, la mayoría de los 1,8 millones de personas que vivían en situación de pobreza severa en 2018 no utilizaban los mecanismos de protección social<sup>24</sup>, y la proporción de personas adultas pobres que vivían en un hogar sin empleo y recibían prestaciones en 2016 se situaba más de 15 puntos porcentuales por debajo del promedio de la Unión Europea<sup>25</sup>.

19. Cuando las ayudas llegan a quienes las necesitan, su cuantía puede ser extremadamente baja, como ocurre con la prestación nacional por hijas o hijos a cargo para las familias de renta baja (solo 341 euros al año) y las familias en situación de pobreza severa (588 euros)<sup>26</sup>. Esas cantidades son incluso inferiores a las desgravaciones por hija o hijo a cargo existentes para las familias de renta media-alta y alta que tienen obligación de declarar sus ingresos<sup>27</sup>. Del mismo modo, la pensión básica no contributiva que reciben quienes no han cotizado lo suficiente para obtener una pensión contributiva es de solo 392 euros al mes.

20. España obtiene lo que paga en protección social. Gasta comparativamente poco y los resultados lo demuestran. En 2017 destinó el 16,6 % del PIB a la protección social, por debajo del promedio del 18,8 % de la Unión Europea<sup>28</sup>. El gasto por habitante fue de 5.439,72 euros en 2017, frente a los 7.808,61 euros de la Unión Europea (algo más del

<sup>22</sup> Mediante las transferencias sociales (sin incluir las pensiones), España logró reducir en un 22,94 % la tasa de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en 2018, en comparación con el promedio del 33,2 % en la Unión Europea (Eurostat, “Social scoreboard of indicators”).

<sup>23</sup> Oretta Causa y Mikkel Hermansen, *Income Redistribution Through Taxes and Transfers Across OECD Countries*, OECD Economics Department working paper No. 1453 (julio de 2019), pág. 18.

<sup>24</sup> Cáritas utiliza el término “sociedad expulsada” para referirse a los 1,8 millones de personas que ocupan el último lugar en su índice de pobreza multidimensional, basado en 35 indicadores (contribución de Cáritas, disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/32\\_Caritas\\_FOESSA\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/32_Caritas_FOESSA_SP.pdf)).

<sup>25</sup> Comisión Europea, *Informe sobre España 2019* (febrero de 2019), pág. 62.

<sup>26</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, *Real Decreto-ley núm. 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo*.

<sup>27</sup> La cuantía exacta de la desgravación fiscal por hija o hijo depende del tipo impositivo de la comunidad autónoma de los progenitores. En la Comunidad de Madrid, por ejemplo, asciende a 528 euros por hija o hijo.

<sup>28</sup> Eurostat, “Social scoreboard of indicators”.

40 % más)<sup>29</sup>. España gastó significativamente menos que otros países de la Unión Europea en discapacidad (el 1,6 % del PIB, frente a un promedio del 2 %), prestaciones familiares (el 1,2 %, frente al 2,3 %) y vivienda y otros tipos de exclusión social (el 0,3 %, frente al 1,1 %)<sup>30</sup>.

21. La excesiva burocratización del sistema de asistencia social es una de las principales causas de exclusión, y los irrazonables e imposibles requisitos de documentación constituyen obstáculos que la refuerzan. En muchos municipios, empadronarse es indispensable para acceder a los servicios sociales, pero los requisitos para poder hacerlo dejan fuera del sistema a personas en situación de pobreza como aquellas que no tienen donde vivir, se encuentran en una vivienda temporal o no pueden presentar documentos muy específicos.

22. La estructura descentralizada de una gran parte de las prestaciones sociales no contributivas, junto con el hecho de que no existe un mínimo obligatorio de asistencia establecido a nivel nacional, ha dado lugar a grandes variaciones entre las comunidades autónomas. Esto es especialmente cierto en el caso del último estrato de la red de seguridad social, destinado a evitar la pobreza y ayudar a las personas de renta baja que no pueden acceder a otras prestaciones: los programas de renta mínima de inserción de las comunidades autónomas. Mientras que algunos de esos programas contribuyen claramente a evitar la pobreza, otros son absolutamente deficientes. Las cuantías de la renta son escasas, las personas beneficiarias pueden esperar hasta muchos meses para recibirla, los estrictos requisitos de residencia pueden impedir el acceso a los nuevos residentes durante un periodo de hasta tres años y excluir completamente a las personas sin hogar, los programas suelen ser incompatibles con los empleos de corta duración o a tiempo parcial, que pueden ser la única opción disponible, las personas menores de 25 años suelen quedar excluidas y los excesivos trámites burocráticos resultan un obstáculo insuperable para muchas personas<sup>31</sup>.

23. El sistema de la Comunidad de Madrid es ilustrativo de la insuficiencia de esas redes de seguridad. Esta comunidad autónoma tiene el segundo PIB más alto de España, una tasa de desempleo comparativamente baja y un alto costo de la vida. Aunque su índice de pobreza severa ha crecido más del doble en diez años, pasando del 3 % en 2008 al 7,8 % en 2017<sup>32</sup>, su programa de renta mínima de inserción proporciona unos míseros 400 euros al mes, la cantidad más baja de toda España. Solo llega al 1,5 % de la población (33.000 hogares o 106.746 personas)<sup>33</sup>, y el Relator Especial se entrevistó con muchas personas que habían quedado excluidas formalmente y a efectos prácticos a causa de los exigentes requisitos. Una mujer le explicó que había perdido la prestación cuando aceptó un trabajo con un contrato de prueba, pero no pudo volver a percibirla cuando se terminó su período de prueba y no le renovaron el contrato, y como consecuencia de ello se quedó sin hogar.

24. La forma en que se ha administrado el programa de la Comunidad de Madrid en los últimos años no ha hecho sino aumentar su irrelevancia. La tasa de aprobación de las solicitudes iniciales se redujo drásticamente del 50 % en 2016 al 23 % en 2018<sup>34</sup>, y el número de personas cuya prestación quedó en suspenso o fue anulada definitivamente

<sup>29</sup> *Ibid.*, “Country profiles”, disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/guip/introAction.do?profile=cpro&theme=euroind&lang=en&country1=ES&country2=eu28>.

<sup>30</sup> Eurostat, “Expenditure on social protection benefits by function, 2017 – table 1”, disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Expenditure\\_on\\_social\\_protection\\_benefits\\_by\\_function\\_2017-table\\_1.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Expenditure_on_social_protection_benefits_by_function_2017-table_1.png).

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, *Los programas de rentas mínimas en España*; Luis Ayala Cañón y otros, *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Informe completo* (diciembre de 2016), disponible en [www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstudiosNacionales/SistemGarantIngresosEnEsp.pdf](http://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstudiosNacionales/SistemGarantIngresosEnEsp.pdf).

<sup>32</sup> Juan Carlos Llano Ortiz, “El estado de la pobreza: seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008–2017”, European Anti-Poverty Network (2018), pág. 13.

<sup>33</sup> Comunidad de Madrid, *Renta mínima de inserción. Informe 2018*, pág. 23 (2019).

<sup>34</sup> Se adoptaron aproximadamente 13.800 resoluciones en procedimiento inicial en 2016 y 12.650 en 2018 (Comunidad de Madrid, *Renta mínima de inserción. Informe 2018*, pág. 54, y *Balance anual de gestión de la renta mínima de inserción. Comunidad de Madrid 2016*, (2017), pág. 13).

creció más del doble (pasando aproximadamente de 4.850 a 10.040 en el primer caso y de 2.708 a 5.767 en el segundo). Esos resultados tan terribles muestran que el sistema excluye deliberadamente a las personas o está muy mal diseñado.

25. Con un programa nacional de renta mínima bien diseñado y suficientemente financiado se podría contribuir en gran medida a arreglar lo que está roto, pero para ello tendrían que evitarse una serie de deficiencias clave. Tanto la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal como Oxfam Intermón han hecho propuestas en ese sentido<sup>35</sup>. El programa debería tener, como mínimo, las características siguientes: plena portabilidad de una comunidad autónoma a otra; compatibilidad con la realidad del mercado laboral, de manera que las personas beneficiarias no pierdan la prestación por aceptar un trabajo mal remunerado o temporal; una cuantía suficiente que tenga en cuenta el costo de la vida para evitar que las personas beneficiarias vivan en la pobreza; un enfoque individualizado y flexible de la administración que reduzca al mínimo los onerosos trámites burocráticos; la posibilidad de que las personas menores de 25 años reciban la renta; y la eliminación de las condiciones excesivas vinculadas a la búsqueda de empleo que burocratizan el sistema y reducen drásticamente el número de personas beneficiarias.

26. Reducir el alto índice de pobreza de España requerirá un importante gasto adicional para arreglar un sistema de asistencia social que está roto. Las desgravaciones fiscales no pueden sustituir a la asistencia social, ya que por definición solo benefician a las personas más adineradas que pagan el impuesto sobre la renta, y el empleo por sí solo no puede aliviar la pobreza. Las personas en situación de pobreza anhelan trabajar, pero con mucha frecuencia no encuentran un puesto decente por la alta tasa de desempleo y la precariedad laboral existentes.

### Educación

27. La educación y la pobreza están estrechamente vinculadas. En España, el 33,7 % de las personas con el nivel más bajo de educación (enseñanza primaria como máximo) corrían riesgo de pobreza o exclusión social en 2018, en comparación con solo el 12,6 % de las personas con educación superior<sup>36</sup>; sin embargo, la inversión pública absoluta en educación, expresada como porcentaje del PIB, se redujo significativamente entre 2009 y 2017<sup>37</sup>. Existen auténticos problemas con el costo y la calidad de la educación, además de la segregación por nivel socioeconómico y etnia.

28. España proporciona educación gratuita, pero en muchos casos las familias tienen que asumir los gastos de transporte, comida, libros de texto y otros materiales, a pesar de las iniciativas existentes para sufragarlos. Según Save the Children, esos gastos aumentaron en un 34 % entre 2009 y 2016<sup>38</sup>, y el 32 % de las familias tienen dificultades para pagar los gastos de educación. Según datos de la Comisión Europea relativos a 2017, el 25,7 % de los hogares con niñas o niños en riesgo de pobreza tenían grandes dificultades para pagar los gastos de educación<sup>39</sup>.

29. En 2018 España fue el país de la Unión Europea con la mayor tasa de abandono escolar temprano (17,9 %)<sup>40</sup>. Esa realidad tiene un costo estimado de entre el 5,9 % y el 10,7 % del PIB total<sup>41</sup>. El país también tiene el segundo índice más alto de repeticiones de curso de la Unión Europea<sup>42</sup>, y el alumnado más desfavorecido económicamente repite

<sup>35</sup> Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, *Los programas de rentas mínimas en España*; Manuel V. Gómez, "Oxfam Intermón propone una renta contra la pobreza del 30 % del salario medio," *El País*, 20 de febrero de 2020.

<sup>36</sup> Instituto Nacional de Estadística, "Riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE) por nivel de formación alcanzado (personas de 16 y más años)".

<sup>37</sup> En 2017 esa cifra se situaba en el 4,24 % del PIB (49.458 millones de euros), frente al 4,99 % del PIB (53.895 millones de euros) en 2009 (European Anti-Poverty Network, "Poverty watch Spain 2019", disponible en <http://www.eapn.es/publicaciones/367/poverty-watch-2019>, págs. 32 y 33.

<sup>38</sup> Comisión Europea, *Informe sobre España 2019*, pág. 58.

<sup>39</sup> Comisión Europea, *Informe sobre España 2019*, pág. 64.

<sup>40</sup> Eurostat, "Early leavers from education and training".

<sup>41</sup> European Anti-Poverty Network, "Poverty watch Spain 2019", pág. 38.

<sup>42</sup> OCDE, *Economic surveys: Spain* (noviembre de 2018), pág. 53.

curso en un porcentaje seis veces mayor que los demás grupos<sup>43</sup>. Estas preocupantes cifras ponen en entredicho la totalidad del sistema educativo y representan una sangría para la economía.

30. Un alarmante 44 % de la población estudiante y el 72 % de las niñas y niños en situación vulnerable estudian en escuelas que, a efectos prácticos, pueden calificarse de segregadas, donde el alumnado es mayoritariamente pobre, romaní y migrante, además de presentar una gran concentración de estudiantes con mayores necesidades de apoyo<sup>44</sup>. La segregación escolar aumenta la repetición de curso y las tasas de fracaso y abandono escolares, disminuye los resultados académicos y afecta negativamente a las posibilidades del alumnado de cursar estudios universitarios<sup>45</sup>. El Relator Especial visitó una escuela de Andalucía con un alumnado 100 % romaní y un índice de abandono escolar antes de terminar la enseñanza secundaria del 75 %. A pesar de vivir en una de las zonas más pobres del país, las familias recibían muy pocas ayudas. Concentrar a las niñas y niños de los estratos más pobres en las mismas escuelas no es la mejor forma de lograr buenos resultados educativos o de superar la pobreza<sup>46</sup>.

### Sanidad

31. Con razón, España está orgullosa de su excelente sanidad pública y su cobertura sanitaria casi universal, pero existen importantes lagunas que afectan a las personas más necesitadas de atención.

32. Según un estudio realizado en 2019, alrededor del 5 % de las personas de hogares pobres que necesitaban asistencia médica, el 25,5 % de las que necesitaban atención dental y el 3 % de las que necesitaban servicios de salud mental no podían ser atendidas por razones económicas. Casi el 7 % de esas personas no podían acceder a los medicamentos de venta con receta. La Encuesta Nacional de Salud indica que casi el 10 % de las personas en riesgo de pobreza no participan en las prácticas de salud preventivas<sup>47</sup>, y el aumento de la precariedad laboral impide a muchas personas ausentarse un día del trabajo por enfermedad.

33. En 2018 España derogó en gran medida el Real Decreto-ley núm. 16/2012, que limitaba la cobertura sanitaria universal, en particular a la población migrante. Sin embargo, el sistema actual excluye a determinadas personas migrantes durante sus 90 primeros días en España<sup>48</sup>, y la Red de Denuncia y Resistencia al RDL núm. 16/2012 ha documentado 4.755 casos de exclusión de la sanidad pública desde 2014<sup>49</sup>. El Ministerio de Sanidad reconoció ese problema y las autoridades políticas han prometido solucionarlo, pero no han presentado ningún plan para hacerlo.

34. La creciente privatización de algunos elementos de la sanidad pública es preocupante, y existe el riesgo de que la búsqueda de beneficios pase por delante de la prestación de servicios. Las autoridades del Ministerio de Sanidad que se entrevistaron con el Relator Especial insistieron en que dicha privatización solo tenía lugar en circunstancias excepcionales, por razones de eficiencia y necesidad, y que la calidad de la atención dispensada no disminuía. Sin embargo, no pudieron proporcionar una estimación del porcentaje del sistema que se había privatizado ni una evaluación del impacto.

### Comunidades autónomas

35. Las comunidades autónomas tienen una importante responsabilidad en materia de protección social, pero los recortes relacionados con las medidas de austeridad han reducido

<sup>43</sup> Save the Children, “The future we want to grow up in” (febrero de 2019), pág. 5.

<sup>44</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty watch Spain 2019,” pág. 34; Save the Children, “Mézclate conmigo. De la segregación socioeconómica a la educación inclusiva”, pág. 7.

<sup>45</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty watch Spain 2019”, pág. 34.

<sup>46</sup> Save the Children, “Mézclate conmigo” (abril de 2018).

<sup>47</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty watch Spain 2019”, pág. 27.

<sup>48</sup> Contribución del Defensor del Pueblo de España, disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/11\\_Defensor\\_del\\_Pueblo.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/11_Defensor_del_Pueblo.pdf), pág. 6.

<sup>49</sup> Red de Denuncia y Resistencia al RDL núm. 16/2012, “No dejar a nadie atrás: es urgente garantizar la sanidad universal” (octubre de 2018), págs. 4, 6, 7 y 12.

considerablemente su capacidad de invertir en ella, han mermado sus medios de lucha contra la pobreza y han afectado negativamente a muchas personas. El gasto social total de las comunidades autónomas en 2018 (en sanidad, educación y protección social) seguía siendo un 3,4 % inferior al de antes de la crisis, a pesar de que la demanda había aumentado considerablemente como consecuencia de la crisis y sus secuelas.<sup>50</sup>

## B. Vivienda

36. A pesar de que el Gobierno ha reconocido que la vivienda es fundamental para combatir la pobreza, se ha hecho muy poco para garantizar el derecho a la vivienda. Según la Fundación FOESSA, el 24 % de la población estaba afectada por la exclusión en materia de vivienda en 2018 y 4,6 millones de personas habitaban una vivienda inadecuada<sup>51</sup>. Los gastos de vivienda están aumentando a un ritmo alarmante. El índice de asequibilidad de la vivienda de alquiler privada es uno de los más bajos de la OCDE, y el pago del alquiler representa una carga excesiva para más del 38 % de las personas que alquilan a precios de mercado<sup>52</sup>. Según datos del Banco de España, el precio de la vivienda de alquiler aumentó en más del 50 % entre 2013 y 2019<sup>53</sup>, mientras que los sueldos han perdido el 7,8 % de su poder adquisitivo en la última década. España también ha sido objeto de críticas por permitir que sociedades de inversión y de capital privado compren viviendas asequibles y de bajo costo y luego aumenten sustancialmente los alquileres, obligando a las inquilinas e inquilinos a abandonar su hogar<sup>54</sup>. En un bloque de viviendas situado en las afueras de Madrid, las personas entrevistadas por el Relator Especial le contaron que de la noche a la mañana les habían duplicado el alquiler como consecuencia de la decisión de vender un gran número de viviendas sociales al grupo Blackstone.

37. El aumento de los gastos de vivienda se ha acompañado de un número escalofriante de desahucios. La cifra anual de desalojos pasó de 16.097 en 2006 a 59.671 en 2018, y entre 2006 y el tercer trimestre de 2019 se contabilizaron un total de 712.723<sup>55</sup>. Pero esas cifras ni siquiera dan una imagen completa de la situación, pues no tienen en cuenta los desalojos de ocupantes ilegales ni el número total de personas afectadas.

38. A pesar de la evidente necesidad, las viviendas de alquiler de bajo costo son prácticamente inexistentes: en 2018, apenas el 2,7 % de la población alquilaba por debajo del precio de mercado<sup>56</sup>. Housing Europe calcula que las viviendas sociales constituyen el 2,5 % del parque nacional de viviendas habitadas de España, en comparación con el 30 % en los Países Bajos, el 24 % en Austria, el 17,6 % en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el 16,8 % en Francia<sup>57</sup>. Además, la construcción de nuevas viviendas protegidas ha caído en picado, pasando de 63.900 unidades en 2008 a 2.737 en 2018<sup>58</sup>. Entretanto, según el censo nacional de vivienda más reciente, en 2011 había 3,4 millones de

<sup>50</sup> Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, “El gasto social por comunidades: sanidad, educación y servicios sociales” (septiembre de 2019), pág. 1.

<sup>51</sup> Fundación FOESSA, “Vulneración de derechos: vivienda”, págs. 2 y 4, disponible en <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/06/Focus-Vivienda-FOESSA.pdf>.

<sup>52</sup> Eurostat, “Housing cost overburden rate by tenure status – EU-SILC survey” (2018).

<sup>53</sup> Contribución de Amnistía Internacional, disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/31\\_Amnesty\\_International.docx](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/31_Amnesty_International.docx), pág. 4; David López-Rodríguez y María de los Llanos Matea, “Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España”, *Boletín Económico del Banco de España* (agosto de 2019), pág. 6.

<sup>54</sup> ACNUDH, “States and real estate private equity firms questioned for compliance with human rights”, 26 de marzo de 2019.

<sup>55</sup> Las cifras relativas a los años 2006 a 2012 pueden consultarse en <https://bit.ly/2S2DoBo>; las relativas a los años 2013 a 2018 pueden consultarse en <https://bit.ly/382hT95>.

<sup>56</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y edad y sexo de la persona de referencia”.

<sup>57</sup> Housing Europe, “The State of Housing in the EU, 2019” (octubre de 2019), disponible en <http://www.housingeurope.eu/resource-1323/the-state-of-housing-in-the-eu-2019>.

<sup>58</sup> Ministerio de Fomento, “Vivienda protegida. Series anuales: (1.5) Número de calificaciones definitivas. Planes estatales” (2019), disponible en <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/sedal/31305000.XLS>.

viviendas vacías, mientras que Housing Europe calcula que en 2017 esa cifra había aumentado a 3,8 millones<sup>59</sup>.

39. Las estadísticas sobre el sinhogarismo no reflejan suficientemente la magnitud del problema, pero según los cálculos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en 2015 había entre 27.500 y 33.000 personas sin hogar<sup>60</sup>, mientras que la Fundación FOESSA estima que otros 2 millones de personas están en riesgo de quedarse sin hogar<sup>61</sup>. Los poderes públicos suelen dar explicaciones vagas cuando se aborda la cuestión. En Extremadura, la respuesta oficial al Relator Especial fue que “no tienen sinhogarismo”. Las políticas preventivas son prácticamente inexistentes<sup>62</sup> y las personas afectadas por el sinhogarismo destacaron cuán difícil les resultaba acceder a los servicios sociales sin un domicilio fijo, lo que impedía a las personas en las situaciones más precarias recibir las ayudas a las que tenían derecho. En 2015 el 19,8 % de las personas sin hogar no tenía tarjeta sanitaria, y esa cifra se elevaba al 32,7 % en el caso de las de nacionalidad extranjera<sup>63</sup>. Las comunidades autónomas deberían rectificar urgentemente esta situación y tratar la vivienda como un derecho, priorizar la vivienda en sus políticas y aplicar estrategias preventivas que hagan hincapié en la intervención y el apoyo antes de que se eche a la gente a la calle.

40. Por otro lado, casi el 10 % de la población no podía permitirse mantener su vivienda a una temperatura adecuada en 2018; mucha gente tiene que elegir entre calentar la casa y alimentar a sus hijos o hijas. España debería ampliar el acceso a los bonos sociales de descuento de la factura eléctrica para que puedan beneficiarse quienes los necesitan, y procurar que no se corte la electricidad a los hogares vulnerables. La ley sobre la pobreza energética de Cataluña, resultado de una denodada labor de defensa del derecho a la vivienda, es un paso en la buena dirección.

41. Las entrevistas que mantuvo el Relator Especial con autoridades clave del Gobierno estatal pusieron de manifiesto un profundo desfase entre las necesidades y las políticas que se están barajando. Nadie duda de la necesidad de adoptar medidas urgentes. El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 incluye una partida para construir 20.000 viviendas protegidas a lo largo de cuatro años<sup>64</sup>, pero esa cifra no llega ni de lejos a atender la demanda. Las nuevas leyes que aumentan la duración mínima de los contratos de alquiler y liquidan la deuda en caso de ejecución hipotecaria y desahucio son novedades positivas, aunque la segunda de esas dos medidas debería aplicarse con carácter retroactivo.

42. España debería aumentar sustancialmente el número de viviendas de bajo costo disponibles, pero esa medida tardará en dar frutos. La experiencia demuestra mayoritariamente que la propuesta de recurrir en gran medida a alianzas público-privadas beneficiará a las clases medias y no a las más necesitadas. Aunque en Barcelona se han empezado a controlar los alquileres, la medida no ha sido bien acogida a nivel nacional y las autoridades del Gobierno central que se entrevistaron con el Relator Especial la descartaron sin miramientos. Esto parece un error y no está claro que los análisis oficiales de las opciones disponibles hayan sido exhaustivos o minuciosos. La experiencia de París, Berlín y un número cada vez mayor de ciudades de los Estados Unidos de América indica que los sistemas de estabilización de los alquileres pueden funcionar, siempre que se diseñen con cuidado para evitar la torpeza y la inflexibilidad de los planes ideados hace

<sup>59</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Censos de población y viviendas 2011”, disponible en <https://inmalome.files.wordpress.com/2012/09/cifne01-2013.pdf>, pág. 8; Housing Europe, “The State of Housing in the EU 2019”, pág. 85.

<sup>60</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, “Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020” (noviembre de 2015), pág. 19.

<sup>61</sup> Véase [www.caritas.es/noticias/viii-informe-foessa-la-exclusion-social-se-enquista-en-una-sociedad-cada-vez-mas-desvinculada/](http://www.caritas.es/noticias/viii-informe-foessa-la-exclusion-social-se-enquista-en-una-sociedad-cada-vez-mas-desvinculada/).

<sup>62</sup> Gregorio Rodríguez Cabrero y otros, “National strategies to fight homelessness and housing exclusion: Spain”, European Social Policy Network (ESPN) (2019), pág. 12.

<sup>63</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, “Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020”, pág. 25.

<sup>64</sup> OCDE, *Economic surveys: Spain* (noviembre de 2018), pág. 98.

décadas en circunstancias muy diferentes<sup>65</sup>. Además, el Gobierno debería elaborar inmediatamente medidas fiscales para incentivar el alquiler de los millones de apartamentos que permanecen vacíos.

43. Por último, el Gobierno debe hacer mucho más para hacer realidad el derecho a la vivienda, como ha hecho Portugal con su Ley Básica de Vivienda de 2019. A pesar de que se reconoce en la Constitución, es evidente que, a efectos prácticos, el derecho a la vivienda en España es mayormente irrelevante. Aunque es posible que ese derecho no pueda hacerse valer ante los tribunales nacionales si no se modifica la Constitución o se aprueba una nueva ley, ello no excusa la patente indiferencia por las obligaciones del Estado. Las leyes, políticas y estrategias en materia de vivienda deberían basarse en el hecho de que la vivienda es, tanto desde el punto de vista constitucional como en virtud del derecho internacional, un derecho humano.

### C. Política tributaria

44. Si España se propone verdaderamente luchar contra la pobreza y realizar las inversiones tan necesarias en materia de asistencia social, educación y vivienda, también deberá cambiar sus políticas tributarias. Los ingresos actuales no son suficientes para hacer efectivos los derechos sociales y lograr un presupuesto equilibrado, el sistema no es suficientemente progresivo y el fraude fiscal y la elusión de impuestos podrían estar costando al país miles de millones cada año.

45. Los ingresos tributarios son relativamente bajos: la parte correspondiente a los impuestos como porcentaje del PIB fue del 35,4 % en 2018, muy inferior al promedio de la Unión Europea (40,3 %) o de la zona del euro (41,7 %), y especialmente baja en comparación con países comparables como Italia (42,1 %) y Francia (48,5 %)<sup>66</sup>.

46. Los tipos del impuesto de sociedades se han reducido desde 2006 del 35 % al 25 %<sup>67</sup>, y las empresas aprovechan las generosas desgravaciones y subvenciones para pagar un tipo muy inferior al nominal. El Gobierno se niega a revelar cuánto paga cada empresa en impuestos, citando el derecho de las empresas a la confidencialidad, y a pesar de que a nivel internacional apoya la realización de reformas prudentes, a nivel nacional no ha instaurado la obligación de declarar el tipo del impuesto de sociedades que pagan las empresas. Según Oxfam Intermón, el método utilizado por el Gobierno para calcular el tipo efectivo del impuesto de sociedades no tiene en cuenta las importantes exenciones y otros ajustes que se realizan antes de determinar la base imponible. Esa forma de actuar es problemática, habida cuenta del interés público al respecto y, especialmente, a la luz de la promesa del nuevo Gobierno de elevar el tipo efectivo a un mínimo del 15 %. Los ingresos derivados del impuesto de sociedades han disminuido drásticamente en los últimos años: entre 2007 y 2018, la parte correspondiente a dicho impuesto se redujo del 22,34 % al 11,9 % de los ingresos tributarios totales (de 44.820 millones a 24.840 millones de euros)<sup>68</sup>. Entre 2007 y 2017, los ingresos tributarios totales incluso disminuyeron en unos 6.700 millones de euros<sup>69</sup>.

47. Además de no recaudar los ingresos necesarios, el sistema tributario no es suficientemente progresivo y apenas permite aprovechar la capacidad de los impuestos para combatir la desigualdad. Esta se disparó después de la crisis: entre 2007 y 2015, el coeficiente de Gini aumentó en 2,1 puntos, la ratio S80/S20 en 0,9, y la ratio de Palma en 1,4<sup>70</sup>; a pesar de esa situación, el efecto redistributivo de la tributación directa de los hogares es muy inferior al promedio de la Unión Europea, pues en 2016 tan solo redujo la

<sup>65</sup> Manuel Pastor, Vanessa Carter y Maya Abood, "Rent matters: what are the impacts of rent stabilization measures?", University of Southern California Program for Environmental and Regional Equity (2018).

<sup>66</sup> Eurostat, "Tax-to-GDP ratio up to 40.3% in EU" (octubre de 2019).

<sup>67</sup> Comisión Europea, "Top statutory corporate income tax rates (including surcharges), 1995-2019".

<sup>68</sup> Información proporcionada por el Ministerio de Hacienda el 4 de febrero de 2020.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> OCDE, "Income inequality" (consultado el 18 de octubre de 2019).

ratio S80/S20 en un 8,6 %, frente a la reducción media del 12,4 % en la Unión Europea<sup>71</sup>. Los impuestos indirectos incluso aumentaron la desigualdad en un 3,5 %<sup>72</sup>.

48. España depende cada vez más del impuesto sobre el valor añadido (IVA), cuyo tipo aumentó del 16 % al 21 % entre 2009 y 2013, elevando la parte que representa en los ingresos totales del 27,83 % al 33,63 %<sup>73</sup>. Esto es problemático porque el impuesto es generalmente regresivo y en España lo es aún más, debido a una serie de desgravaciones que benefician a las personas más ricas, como en el caso de las facturas de los hoteles. Algunas comunidades autónomas también tienen un impuesto de sucesiones extremadamente bajo, que permite a los descendientes y a los cónyuges heredar hasta 1 millón de euros libres de impuestos<sup>74</sup>.

49. El fraude fiscal priva al Estado español de una cantidad ingente de recursos. En un estudio reciente, el FMI calculó que el tamaño de la economía sumergida equivalía al 20,3 % del PIB, cifra incluso superior a la de 2007, lo que podría estar reduciendo los ingresos tributarios hasta en un 23 %<sup>75</sup>. En 2018 las empresas del índice IBEX 35 tenían 805 filiales en paraísos fiscales, lo que indica que se están perdiendo enormes cantidades de ingresos a causa de la elusión de impuestos<sup>76</sup>.

## D. Cambio climático

50. El cambio climático tendrá un impacto dramático en la vida de las personas en situación de pobreza, y España debe procurar que sus políticas de protección social ayuden a quienes ya están en situación de pobreza y a las personas que se verán empujadas a ella por el cambio climático (véase A/HRC/41/39). Las olas de calor ya han provocado la muerte de cientos de personas y las familias pobres sin acceso a la electricidad o al aire acondicionado corren un riesgo cada vez mayor.<sup>77</sup>

51. En 2019 el Gobierno anunció un plan de inversiones públicas de 47.000 millones de euros durante diez años para hacer frente al cambio climático, con el objetivo de que España sea neutra en carbono en 2050<sup>78</sup>. En enero declaró la emergencia climática<sup>79</sup> y ha reducido significativamente su dependencia del carbón<sup>80</sup>. El Congreso de los Diputados debería promulgar inmediatamente una ley sobre el cambio climático que se espera desde hace mucho tiempo<sup>81</sup>.

52. El Gobierno ya ha aprobado un acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para lograr una “transición justa”<sup>82</sup>, en virtud del cual debe garantizar que las trabajadoras y trabajadores desplazados durante la transición dispongan de ayudas sociales adecuadas y tengan acceso a programas de formación. Aunque esa noticia es prometedora,

<sup>71</sup> Comisión Europea, *Informe sobre España 2019*, pág. 36.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Información proporcionada por el Ministerio de Hacienda el 4 de febrero de 2020.

<sup>74</sup> OCDE, *Economic surveys: Spain* (noviembre de 2018), pág. 48.

<sup>75</sup> Ben Kelmanson y otros, “Explaining the shadow economy in Europe: size, causes and policy options”, IMF working paper 19/278 (2019), pág. 26; Fundación Funcas, “Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿Qué sabemos? ¿Qué podemos hacer?” (2018), pág. 40.

<sup>76</sup> Oxfam Intermón, “Quien parte y reparte: la huella en la desigualdad de las empresas del IBEX 35” (2019), pág. 2.

<sup>77</sup> Agencia Estatal de Meteorología y Ministerio para la Transición Ecológica, “Efectos del cambio climático en España” (marzo de 2019), disponible en [www.aemet.es/en/noticias/2019/03/Efectos\\_del\\_cambio\\_climatico\\_en\\_espanha](http://www.aemet.es/en/noticias/2019/03/Efectos_del_cambio_climatico_en_espanha); Greenpeace, “Así nos afecta el cambio climático” (noviembre de 2018), pág. 43.

<sup>78</sup> Reuters, “Spain proposes \$53 billion public investment in climate change plan”, 20 de febrero de 2019.

<sup>79</sup> Associated Press, “Spain declares climate emergency, gets climate plan ready”, 21 de enero de 2020.

<sup>80</sup> Manuel Planelles, “España se desengancha del carbón y las emisiones de efecto invernadero del sector eléctrico se desploman”, *El País*, 6 de enero de 2020.

<sup>81</sup> Congreso de los Diputados, “Proposición de Ley sobre Cambio Climático y Transición Energética”, disponible en [www.congreso.es/public\\_oficiales/L13/CONG/BOCG/B/BOCG-13-B-48-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L13/CONG/BOCG/B/BOCG-13-B-48-1.PDF).

<sup>82</sup> Ministerio para la Transición Ecológica, “The just transition strategy within the strategic energy and climate framework” (2019).

la insuficiencia del actual sistema general de protección social indica que lograr ese objetivo será sumamente complicado.

## E. Transparencia y rendición de cuentas de la administración

53. Un gran número de interlocutoras e interlocutores señalaron la falta de transparencia de las decisiones adoptadas por los poderes públicos y lo difícil que resultaba interpretar, por no hablar de utilizar, gran parte de la información publicada por la administración. En palabras de una de esas personas: “No es que no haya información. Lo que pasa es que es imposible averiguar cuál es la estrategia subyacente, o cómo evaluar los resultados o el impacto de la política”.

54. Los trámites burocráticos, que incluyen procesos de verificación aparentemente interminables, han causado estragos en muchas esferas de la protección social. Muchos de los requisitos y premisas subyacentes parecen más propios del siglo XIX que del XXI. Habida cuenta de los costos e ineficiencias resultantes para la administración y de los sufrimientos e inconvenientes para la población residente y otras personas —además de la necesidad de adaptarse a la era digital—, el Gobierno debería realizar un estudio profundo para reducir los trámites innecesarios y transformar las prácticas burocráticas en la esfera de la protección social. El estudio podría encargarse a un grupo de expertas y expertos designado a tal efecto o a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Los objetivos del estudio deberían ser: reducir los obstáculos burocráticos, simplificar los procesos de solicitud, digitalizar los datos teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos, facilitar el proceso de empadronamiento y garantizar que la población conozca las prestaciones a las que tiene derecho.

## IV. La pobreza en grupos específicos

55. Para convertirse en líder en derechos sociales, España también tendrá que prestar atención a los efectos desproporcionados que tiene la pobreza en determinados grupos, entre los que se encuentran los siguientes.

### A. Mujeres

56. En España las mujeres se ven más afectadas que los hombres por la pobreza relativa, la carencia material severa, la baja intensidad de empleo y la pobreza severa. En casi todos los indicadores del mercado laboral salen peor paradas que los hombres<sup>83</sup>.

57. El Real Decreto-ley núm. 6/2019 introdujo algunas medidas para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades en el empleo, pero aún quedan muchos problemas por resolver<sup>84</sup>. En 2019 España tenía la segunda tasa de desempleo femenino más alta de la Unión Europea, muy por encima de la tercera<sup>85</sup>. El trabajo asistencial no remunerado pasa factura a la renta de las mujeres: el 47 % de las que trabajan a tiempo parcial lo hacen para poder cuidar de sus hijas o hijos, en comparación con el 7 % de los hombres. El 23 % de las mujeres con hijas o hijos están desempleadas, 10 puntos porcentuales más que los hombres en la misma situación<sup>86</sup>.

58. La violencia de género también es una causa de pobreza. Muchas mujeres explicaron al Relator Especial las dificultades económicas que sufrían por haber abandonado a su marido o compañero maltratador; una de ellas le dijo que no podía acceder a la asistencia social porque había huido a otra comunidad autónoma y aún no había cumplido el año mínimo de residencia para poder beneficiarse. Según un informe de 2019, el 61,2 % de las

<sup>83</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty watch Spain 2019”, págs. 13 y 14.

<sup>84</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, *Real Decreto-ley núm. 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación*; Solidar, *Social Rights Monitor 2019*, pág. 102.

<sup>85</sup> Eurostat, “Unemployment by sex and age – monthly average”.

<sup>86</sup> Save the Children, “The future we want to grow up in”, pág. 7.

mujeres víctimas de violencia de género estaban desempleadas, y otro 6,9 % trabajaba sin contrato<sup>87</sup>.

59. El gasto insuficiente en asistencia social para las familias y las niñas y niños es especialmente perjudicial para las mujeres. El 82 % de los hogares monoparentales están encabezados por una mujer, y la mitad de ellos se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social en 2018, en comparación con el 45 % en 2008<sup>88</sup>. Dentro de ese grupo, el 53,5 % no podría asumir un gasto imprevisto y el 17,4 % se había retrasado en el pago de los gastos de vivienda o de la factura de la electricidad en 2018<sup>89</sup>. La ampliación de la educación preescolar a las niñas y niños de 0 a 3 años de edad y la creación de servicios de apoyo extraescolar asequibles para las niñas y niños en edad escolar pueden ayudar a los padres y madres, y especialmente a estas últimas, a mantener el empleo. La proporción de niñas y niños en edad escolar que reciben un servicio de apoyo extraescolar se sitúa en el 8 %, muy por debajo del promedio de la OCDE (29 %) <sup>90</sup>.

60. Aunque las autoridades que se entrevistaron con el Relator Especial le describieron una serie de políticas destinadas a promover la igualdad de género, no se refirieron a las profundas estructuras económicas que perpetúan la desigualdad. Debería prestarse mayor atención a la importancia económica del trabajo asistencial no remunerado y a las formas de compensarlo y reemplazarlo. A pesar de la importancia fundamental de realizar análisis económicos complejos en la lucha por la igualdad de género, es una pena que el Ministerio de Igualdad parezca basarse en los trabajos de generalistas, que en ocasiones han estudiado economía, en lugar de contratar a especialistas con ese fin.

## B. Niñas, niños y jóvenes

61. Las cifras del Instituto Nacional de Estadística muestran que el 29,5 % de las niñas y niños estaban en riesgo de pobreza o exclusión social en 2018, y el 6,5 % sufría de carencia material severa<sup>91</sup>. Las tasas de pobreza infantil son aún más intensas en las zonas rurales, en la población inmigrante, refugiada y romaní, y en las familias con personas con discapacidad<sup>92</sup>. Los hogares con niñas, niños o adolescentes corren un mayor riesgo de pobreza o exclusión social<sup>93</sup>, y el 29 % de los hogares con hijas o hijos tienen “grandes dificultades” para llegar a fin de mes<sup>94</sup>. Sorprendentemente, las autoridades de varias comunidades autónomas dijeron al Relator Especial que la mejor forma de luchar contra la pobreza infantil era combatir la pobreza de los hogares. Esa problemática postura ignora las características singulares de la pobreza infantil y sus repercusiones a lo largo de toda la vida.

62. El gasto público en prestaciones familiares no solo está mal orientado, sino que sigue siendo uno de los más bajos de la Unión Europea, y su impacto es muy reducido. En 2017 ese gasto representaba aproximadamente la mitad del promedio de la Unión Europea<sup>95</sup> y, según Save the Children, logró reducir en 6,9 puntos porcentuales la tasa de pobreza infantil, en comparación, por ejemplo, con los 32 puntos de Irlanda. España es casi el único país de la Unión Europea que carece de un plan de prestaciones no contributivas e

<sup>87</sup> Fundación Adecco, “Un empleo contra la violencia” (noviembre de 2019), pág. 15.

<sup>88</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty watch Spain 2019,” pág. 18; Instituto Nacional de Estadística, “Riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE) por tipo de hogar”.

<sup>89</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Hogares con carencia material por tipo de hogar”.

<sup>90</sup> OCDE, *Economic surveys: Spain* (noviembre de 2018), págs. 51 y 54.

<sup>91</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Riesgo de pobreza o exclusión social y de sus componentes por edad y sexo”. Véase también Save the Children, “Familias en riesgo” (enero de 2020).

<sup>92</sup> Contribución de la European Anti-Poverty Network, disponible en [www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/17\\_EAPN\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/17_EAPN_SP.pdf), pág. 2.

<sup>93</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty watch Spain 2019,” pág. 4.

<sup>94</sup> Fundación FOESSA, “Vulneración de derechos: infancia”, pág. 3, disponible en <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/05/Focus-Infancia.-FOESSA.pdf>.

<sup>95</sup> Eurostat, “Expenditure on social protection benefits by function, 2017-table 1”; contribución de la Plataforma de Infancia, disponible en [www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/5\\_Plataforma\\_de\\_Infancia.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/5_Plataforma_de_Infancia.pdf), pág. 4.

universales para las familias y las personas con hijas o hijos a cargo<sup>96</sup>. En 2019 la prestación familiar por hijas o hijos a cargo se incrementó a 341 euros anuales para las niñas y niños en riesgo de pobreza (1,3 millones de niñas y niños) y a 588 euros para las familias en situación de pobreza severa (630.000 niñas y niños). Esas cifras siguen siendo muy bajas (aproximadamente 28 euros por niña o niño al mes), y casi la mitad de las niñas y niños que viven en la pobreza (1 millón) no tienen acceso a la prestación<sup>97</sup>.

63. La situación de las personas jóvenes también es difícil y se caracteriza por una tasa de empleo baja y por un alto índice de abandono temprano de los estudios. En el cuarto trimestre de 2019, el 30,51 % de las personas menores de 25 años estaban desempleadas<sup>98</sup>, y más del 70 % de las trabajadoras y trabajadores jóvenes tenían un contrato temporal, cifra considerablemente superior al promedio de la Unión Europea<sup>99</sup>. En 2018 el 12,4 % de las personas de 15 a 24 años de edad<sup>100</sup> y el 19,6 % de las personas de 20 a 34 años no tenían empleo ni recibían ningún tipo de educación o formación<sup>101</sup>.

64. Las políticas adoptadas en España para eliminar la extensa pobreza infantil son vergonzosamente insuficientes y representan tanto un fracaso moral como una herida económica autoinfligida<sup>102</sup>.

### C. Romaníes

65. España tiene una de las mayores comunidades romaníes de la Unión Europea —aproximadamente 750.000 personas, o el 1,6 % de la población—<sup>103</sup>, pero las cifras oficiales de empleo y los indicadores sociales no incluyen estadísticas desglosadas porque se consideran contrarias a las protecciones establecidas en la Constitución contra la discriminación. Esa interpretación profundamente problemática contribuye a que la situación de las personas romaníes sea oficialmente invisible. Las autoridades del Ministerio de Educación que se entrevistaron con el Relator Especial insistieron en que no se les permitía recopilar datos sobre las niñas y niños romaníes, pero las encuestas ampliamente respetadas de la Fundación Secretariado Gitano muestran que la comunidad romaní se ve afectada por índices escandalosamente altos de pobreza y marginación en España.

66. Más del 80 % de la población romaní vive en situación de pobreza o exclusión social, y el 46 % es extremadamente pobre, con una renta mensual inferior a 310 euros. La tasa de pobreza infantil es del 89 %, y la de desempleo del 52 %. Las mujeres romaníes sufren una clara desventaja en todos los ámbitos, con una tasa de empleo que solo alcanza el 16 %; además, un gran número de niñas y niños romaníes asisten a escuelas que, a efectos prácticos, pueden calificarse de segregadas, y solo el 17 % de los mayores de 16 años terminan la enseñanza secundaria o superior<sup>104</sup>. Según una encuesta realizada

<sup>96</sup> Olga Cantó Sanchez y Luis Ayala Cañón, “Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis del impacto” (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, marzo de 2014), pág. 73; OIT y UNICEF, “Towards universal social protection for children: achieving SDG 1.3”, pág. 41 (2019).

<sup>97</sup> Solidar, *Social Rights Monitor 2019*, pág. 7; Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, *Real Decreto-ley núm. 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo*; Comisión Europea, *Informe sobre España 2019*, pág. 64.

<sup>98</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Tasas de paro” (cuarto trimestre de 2019); Eurostat, “Unemployment statistics” (enero de 2020).

<sup>99</sup> Eurofound, “Los jóvenes, especialmente los poco cualificados, son los más afectados por las desigualdades sociales en España”, 11 de octubre de 2019.

<sup>100</sup> Eurostat, “Social scoreboard of indicators”; Comisión Europea, *Informe sobre España 2019*, pág. 13.

<sup>101</sup> Eurostat, “Statistics on young people neither in employment nor in education and training”.

<sup>102</sup> Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, “DB012 – Mapa territorializado de la pobreza infantil en España”.

<sup>103</sup> Comisión Europea, *Informe sobre España 2019*, pág. 65.

<sup>104</sup> Fundación Secretariado Gitano, “La Fundación Secretariado Gitano presenta su ‘Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza 2018’” (septiembre de 2019).

en 2016 por la Unión Europea, el 98 % de las personas romaníes se encontraban en riesgo de pobreza, el 97 % tenía dificultades para llegar a fin de mes y solo el 16 % tenía empleo<sup>105</sup>.

67. El Relator Especial visitó dos comunidades romaníes: en el Polígono Sur de Andalucía y en la Cañada Real, en las afueras de Madrid. Aunque se trata de ejemplos extremos, no necesariamente representativos de las condiciones en que vive la mayoría de las personas romaníes en España, resulta escandaloso comprobar hasta qué punto los poderes públicos correspondientes parecen haber abandonado a estas personas. En ambos lugares, la población residente libraba una batalla perdida para acceder a las ayudas y servicios públicos más básicos. En la Cañada Real, la gente vivía sin centro de salud, agencia de empleo, escuela o incluso electricidad legal, en una carretera sin asfaltar directamente adyacente a unas incineradoras de desechos, dentro de una zona considerada peligrosa para la salud. A pesar de que en 2018 se llegó a un acuerdo para reubicar a sus habitantes, hasta la fecha solo se han beneficiado de esa medida 34 familias, y las autoridades de la Comunidad de Madrid no pudieron proporcionar al Relator Especial una fecha definitiva para reubicar a las familias restantes en condiciones de seguridad. También parecía que no se tomaban disposiciones para pedir la opinión de las personas afectadas, a pesar de que existen diversas estructuras oficiales para ello.

68. El Relator Especial también recibió información preocupante sobre una comunidad romaní que vive desde hace 30 años en el barrio de chabolas de Los Asperones (Málaga) en circunstancias calamitosas, sin un alojamiento adecuado y sin acceso a los servicios públicos. La Junta de Andalucía no ha respondido a una intervención del Defensor del Pueblo Andaluz y, de manera inexplicable, no pudo proporcionar al Relator Especial información alguna sobre sus planes para el barrio.

69. Las autoridades públicas que se entrevistaron con el Relator Especial coincidieron en que la situación de muchas personas romaníes era calamitosa, pero al parecer se resignaban a aceptar que determinados grupos habían quedado relegados a la condición de ciudadanas y ciudadanos de tercera clase sin acceso a la mayoría de los derechos que les corresponden. Algunas de esas autoridades solo parecían preocuparse de marcar en su haber la adopción de tal o cual medida, y les importaba bien poco lograr resultados tangibles. Después de años de planes e indicadores sin duda bien intencionados, los índices de pobreza de la población romaní siguen en niveles deplorables. Los poderes públicos deben movilizarse con urgencia para solucionar esta crisis.

## D. Migrantes

70. En España hay aproximadamente 6 millones de migrantes<sup>106</sup>. La población migrante que procede de fuera de la Unión Europea es la que corre un mayor riesgo de pobreza y exclusión social (56 %), seguida de las personas con nacionalidad de otro país de la Unión Europea (47,7 %); ambas cifras son significativamente más altas que la de la población española (23,1 %)<sup>107</sup>. En el caso de las niñas y niños con al menos un progenitor migrante, el riesgo de pobreza o exclusión social se dispara hasta el 49,6 %, el más alto de la Unión Europea<sup>108</sup>.

71. Las organizaciones de la sociedad civil describieron al Relator Especial un sistema de reasentamiento que deja a la población migrante y refugiada sin poder trabajar y con enormes obstáculos para acceder a una vivienda digna debido a la escasez de la oferta, las

<sup>105</sup> Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. La población romaní: resultados principales” (noviembre de 2016), págs. 16, 18 y 21.

<sup>106</sup> Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, “Extranjeros residentes en España a 30 de junio de 2019: principales resultados”, septiembre de 2019, pág. 1.

<sup>107</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE) por nacionalidad (personas de 16 y más años)”.

<sup>108</sup> Eurostat, “Children at risk of poverty or social exclusion” (enero de 2019), pág. 6, disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/50126.pdf>.

condiciones de acceso y la discriminación en la asignación de viviendas. Con frecuencia, esas personas terminaban viviendo en situaciones precarias o de hacinamiento<sup>109</sup>.

72. Las organizaciones de la sociedad civil describieron situaciones sumamente angustiosas de mujeres y niñas migrantes, especialmente empleadas en la agricultura, que sufrían una gran vulnerabilidad, estaban expuestas a la explotación sexual y comercial, eran objeto de la violencia institucional y carecían de la protección más básica. Según Women's Link Worldwide, las trabajadoras agrícolas suelen ser engañadas en cuanto a las condiciones de su empleo y deben trabajar diez horas al día, pueden ser despedidas en cualquier momento, reciben salarios muy inferiores a los 40 euros diarios prometidos y no se les paga con regularidad<sup>110</sup>.

73. Las niñas y niños no acompañados, población vulnerable que ha sido demonizada recientemente en el debate político, se encuentran en una situación extremadamente preocupante. A pesar de haber sido criticada a nivel internacional (CRC/C/81/D/16/2017, párrs. 12.7 a 12.10), España sigue utilizando procedimientos desacreditados y poco fiables para determinar la edad de las personas menores no acompañadas, en particular exámenes genitales invasivos y humillantes. El no reconocimiento de la condición de menor puede cerrar el acceso a las ayudas o a los albergues para adultos o menores, creando un vacío que puede empujar a las niñas y niños a la pobreza y exponerlos a la trata, el trabajo sexual, los abusos sexuales, la farmacodependencia o incluso la desaparición<sup>111</sup>.

74. En Huelva, el Relator Especial visitó un asentamiento de trabajadoras y trabajadores migrantes cuyas condiciones materiales se sitúan entre las peores que ha visto en cualquier parte del mundo. Viven a kilómetros de distancia del agua, sin un saneamiento adecuado ni acceso legal a la electricidad. Muchas de esas personas han vivido allí durante años y podrían pagar un alquiler, pero contaron al Relator Especial que nadie las aceptaría como inquilinas o inquilinos. Ganan apenas 30 euros al día y prácticamente no tienen acceso a ningún tipo de ayuda pública. En palabras de una de esas personas: "Cuando hay trabajo, España necesita migrantes, pero a nadie le interesa cómo vivimos". Según la sociedad civil, entre 2.300 y 2.500 personas viven en condiciones similares durante la temporada de la fresa. La campaña de la fresa 2018-2019 generó en Huelva un volumen de negocios de 533 millones de euros<sup>112</sup>. La sociedad Driscoll's y sus empresas asociadas, líderes del mercado, tienen un conjunto de normas laborales que, según afirman, "se aplican a todos los trabajadores de [su] cadena de suministro, sin distinción". Habida cuenta de que las condiciones imperantes en Huelva son sencillamente inhumanas y del predominio de esta sociedad multinacional en el sector local y mundial de la fresa, el Relator Especial se propone contribuir a vigilar y mejorar las condiciones laborales sin escrúpulos que prevalecen en la zona.

## E. Pobreza rural

75. Poco menos de una quinta parte de la población vive en el medio rural<sup>113</sup>, donde la renta media real per cápita se redujo en un 13,5 % entre 2009 y 2018<sup>114</sup>. Las personas en situación de pobreza que viven en lo que ha empezado a denominarse "la España vaciada" se enfrentan a desafíos que no afectan a otros grupos y corren un riesgo muy alto de pobreza o exclusión social (31 %)<sup>115</sup>. Las zonas rurales se están despoblando y su población

<sup>109</sup> Contribución de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, pág. 3, disponible en [www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/15\\_CEAR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/15_CEAR.pdf).

<sup>110</sup> Contribución de Women's Link Worldwide, págs. 2, 3 y 5, disponible en [www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/20\\_Women\\_Worldwide.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/20_Women_Worldwide.pdf).

<sup>111</sup> Contribución de la Fundación Raíces, págs. 1 y 2, disponible en [www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/16\\_Fundacion\\_Raices.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/VisitSpainSubmissions/16_Fundacion_Raices.pdf).

<sup>112</sup> Fresh Plaza, "La campaña de fresas de la provincia española de Huelva cierra con cifras positivas".

<sup>113</sup> Banco Mundial, "Población rural (% de la población total) – Spain" (2019), disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=ES>.

<sup>114</sup> European Anti-Poverty Network, "Poverty watch Spain 2019", págs. 23 y 24.

<sup>115</sup> Eurostat, "Living conditions in Europe – poverty and social exclusion", disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_-\\_poverty\\_and\\_social\\_exclusion](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion).

está envejeciendo a marchas forzadas. El “declive demográfico” afecta gravemente a 14 provincias, en las que más del 25 % de la población tiene al menos 65 años<sup>116</sup>.

76. Las personas del medio rural que se entrevistaron con el Relator Especial destacaron las ventajas de vivir en el campo, como la proximidad con la naturaleza, pero también describieron situaciones de aislamiento, exclusión y pobreza. En Extremadura, un grupo de personas le explicó que sufrían cortes de electricidad que duraban varios días, a veces no podían ir al médico por falta de transporte público o de dinero para pagar un taxi, y tenían la impresión de que sus votos no contaban para el Gobierno central. En una zona de Galicia sin especialistas médicos, guarderías o centros de enseñanza secundaria, una mujer le dijo: “Mi hija dice que aquí no hay futuro para ella”. También se señaló al Relator Especial que el acceso a Internet era muy caro, lo que plantea el riesgo de exclusión digital de las familias pobres y de renta baja, especialmente porque el Gobierno planea digitalizar algunos aspectos de la asistencia social.

77. El Gobierno no debería dejar que este numeroso grupo sea víctima de unas fuerzas de mercado que escapan completamente a su control y debería elaborar una estrategia integral para solucionar los problemas que afectan a un número cuantioso y en constante crecimiento de personas.

## F. Personas con discapacidad

78. Las personas con discapacidad sufren muchas formas de discriminación estructural y marginación en España, en particular en materia de empleo, renta, educación y vivienda. En 2018, aproximadamente un tercio de esas personas (31,1 %) se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social, en comparación con el 24,1 % de las personas sin discapacidad<sup>117</sup>. Además, su tasa de empleo solo se situaba en el 25,8 %, porcentaje muy inferior a la mitad del correspondiente a las personas sin discapacidad (65,9 %)<sup>118</sup>.

79. La falta de viviendas accesibles empeora aún más la situación. Solo el 0,6 % de los 9,8 millones de edificios residenciales de España cumplen los criterios de accesibilidad universal para las personas con movilidad reducida o con discapacidad<sup>119</sup>. Según una encuesta realizada en 2019, 1,8 millones de personas con movilidad reducida necesitaban ayuda para salir de su casa, y 100.000 nunca podían salir<sup>120</sup>. El 16,5 % de las niñas y niños con discapacidad reciben una enseñanza segregada fuera del sistema educativo general<sup>121</sup>.

80. Las personas con discapacidad de toda España que hablaron con el Relator Especial hicieron gran hincapié en la discriminación que sufrían en el mercado laboral y en la sociedad, y en lo mucho que tenían que luchar para hacer valer sus derechos. El Gobierno debería ocuparse con mayor prioridad de eliminar estas numerosas formas de discriminación.

## G. Trabajadoras y trabajadores domésticos y asistenciales

81. Las estimaciones del número de trabajadoras y trabajadores domésticos oscilan entre la cifra oficial de 453.000 empleadas y empleados del hogar<sup>122</sup> y las 700.000 personas que, según un cálculo de la sociedad civil, trabajan en el servicio doméstico o cuidando de otras

<sup>116</sup> Comisión Europea, *Informe sobre España 2019*, pág. 80.

<sup>117</sup> Eurostat, “Europe 2020 indicator of at-risk-of-poverty or social exclusion AROPE by level of activity limitation 2018 2.png”.

<sup>118</sup> Instituto Nacional de Estadística, “El empleo de las personas con discapacidad (EPD)” (diciembre de 2019), pág. 1, disponible en [www.ine.es/prensa/epd\\_2018.pdf](http://www.ine.es/prensa/epd_2018.pdf).

<sup>119</sup> Fundación Mutua de Propietarios, *La accesibilidad de las viviendas en España* (marzo de 2018).

<sup>120</sup> Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica, “1,8 millones de personas con movilidad reducida dependen de la ayuda de terceros para salir de su casa y 100.000 no salen nunca,” 12 de junio de 2019.

<sup>121</sup> Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Las cifras de la educación en España. Curso 2016-2017 (Edición 2019)*, principales resultados, pág. 11.

<sup>122</sup> Instituto Nacional de Estadística, “Activos por sexo y ocupación. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada ocupación”.

personas. Las mujeres representan el 97,9 % de este grupo<sup>123</sup>, que la legislación española margina aplicando a su trabajo un “régimen especial” con menos derechos<sup>124</sup>.

82. Las organizaciones de la sociedad civil con que se entrevistó el Relator Especial le dijeron que un tercio de las trabajadoras y trabajadores domésticos vive en la pobreza, y una mayoría trabaja en la economía informal para un empleador o empleadora que no paga la cotización correspondiente de la seguridad social. Llegan a trabajar hasta el doble de las ocho horas diarias contratadas y a ganar solo 800 euros al mes, pero a menudo tienen que alquilar una habitación para pasar su noche libre de la semana y en algunos casos se les deduce de su sueldo el costo de la comida que consumen. Las trabajadoras y trabajadores indocumentados son especialmente vulnerables a la explotación, y se han señalado casos de empleadoras y empleadores que confiscan los pasaportes.

83. En el Servicio Doméstico Activo, centro que contribuye de manera sumamente importante a la promoción de los derechos y el bienestar de las trabajadoras y trabajadores domésticos, el Relator Especial escuchó inquietantes testimonios de mujeres que llevan trabajando años en lo que consideran una “cárcel”, sufren acoso sexual, se ven obligadas constantemente a trabajar horas extraordinarias no remuneradas y no tienen acceso a la seguridad social ni a una pensión. “Estoy a punto de cumplir 72 años y sigo pasando grandes apuros”, le dijo una mujer. Parece que la existencia del centro corre ahora peligro porque la Comunidad de Madrid ha dejado de financiarlo. Dada la magnitud de la necesidad, sería una tragedia que se viera obligado a cerrar.

84. El nuevo Gobierno de coalición se ha comprometido a ratificar el Convenio de la OIT sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189). Si aplicara íntegramente las disposiciones del Convenio, España daría un importante paso adelante.

## V. Principales recomendaciones

85. Además de las numerosas recomendaciones formuladas anteriormente, es de particular importancia que el Gobierno:

a) **Adopte un programa nacional de renta mínima de inserción que permita a las personas beneficiarias, incluidas las menores de 25 años, vivir con dignidad, circular libremente por España, evitar los onerosos requisitos administrativos y no ser castigadas por aceptar trabajos mal remunerados o temporales. Debería introducirse una prestación nacional por hijas o hijos a cargo para los progenitores con menos recursos, así como un plan de prestaciones no contributivas e universales para las familias y las personas con hijas o hijos a cargo;**

b) **Tomar en serio el derecho a la vivienda. Como mínimo, esto debería significar aprobar una nueva ley sobre el derecho a la vivienda, aumentar considerablemente las inversiones en vivienda protegida, desincentivar fiscalmente que se dejen viviendas vacías, estudiar seriamente la posibilidad de introducir sistemas avanzados y flexibles para controlar los alquileres en las principales ciudades, adoptar medidas para desalentar la manipulación de los mercados de la vivienda por los “fondos buitres”, actuar para impedir la privatización de las viviendas de bajo costo existentes, proteger mejor a los hogares vulnerables contra los cortes de electricidad y apoyar más a las personas que corren el riesgo de quedarse sin hogar;**

c) **Emprender una exhaustiva revisión del sistema educativo para reducir los alarmantes niveles de abandono escolar temprano, repetición de curso y segregación escolar. Sufragar la totalidad de los gastos relacionados con la educación de las niñas y niños que se encuentran en riesgo de pobreza e introducir programas nacionales de educación preescolar para las niñas y niños con edades comprendidas entre 0 y 3 años y de apoyo extraescolar;**

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> Futuro en Común, *Una Agenda 2030 transformadora para las personas y el planeta* (octubre de 2018), pág. 18.

d) **Aumentar la progresividad del sistema tributario e incrementar los ingresos tributarios totales para que se ajusten más a la norma de la Unión Europea, lo que permitirá obtener los recursos necesarios para financiar adecuadamente la protección social. Dejar de ocultar el tipo efectivo del impuesto de sociedades e invertir en programas más eficaces para combatir la elusión de impuestos y el fraude fiscal;**

e) **Llevar a cabo un estudio exhaustivo e independiente para evaluar por qué, después de años de programas de ayuda pública, tantas personas de la comunidad romaní siguen viviendo en condiciones inaceptables y sus hijas e hijos están condenados a repetir el ciclo de pobreza y exclusión. El estudio debería dar lugar a una respuesta coordinada que sea acorde con la magnitud de la crisis, y acompañarse de una labor de recopilación de las estadísticas necesarias para medir las mejoras;**

f) **Proporcionar a la población migrante condiciones de trabajo decentes y un camino hacia la residencia legal que no requiera años de espera y una oferta de trabajo a tiempo completo;**

g) **Realizar un estudio exhaustivo para reducir los trámites innecesarios y transformar las prácticas burocráticas en la esfera de la protección social, con miras a simplificar el proceso de solicitud y reducir los obstáculos burocráticos y los requisitos excesivos;**

h) **Facultar a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal para que lleve a cabo auditorías y estudios de investigación por iniciativa propia, sin necesidad de que se lo solicite una autoridad pública.**

---