

# ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE CÁRITAS PARA LA (RE)CONSTRUCCIÓN

## ÍNDICE

### Introducción

#### Primera parte: Riesgos

- 1.1. Riesgos para el empleo integrador
- 1.2. Riesgos para la sociedad cohesionada
- 1.3. Riesgos para las políticas sociales
- 1.4. Riesgos para la democracia

#### Segunda parte: Priorizar a las personas vulnerables

#### Tercera parte: Propuestas de Cáritas Española

- 3.1. Garantía de derechos
- 3.2. Empleo y cuidados
- 3.3. Vivienda
- 3.4. Garantía de ingresos mínimos
- 3.5. Salud
- 3.6. Personas migrantes
- 3.7. Prostitución y trata
- 3.8. Acceso a la Administración Pública

## **INTRODUCCIÓN**

Ante la emergencia causada por la COVID-19, Cáritas compartió con la sociedad y los poderes públicos un primer análisis de los efectos de esta crisis y propuso una serie de medidas urgentes que debían adoptarse sin demora para paliar los efectos de las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social. Algunas de las propuestas recogidas en ese documento, que salió a la luz el 17 de marzo, han tenido reflejo en la normativa aprobada durante estos meses, aunque otras siguen pendientes o no han tenido el alcance que hubiera sido necesario.

En la crisis económica precedente (2008), Cáritas alertó de los elementos estructurales que la motivaron e instó a una revisión a fondo de nuestro modelo económico y social, y a la necesidad de cambios tanto en el acceso, uso y disfrute y justiciabilidad de los derechos humanos como en las prioridades en las políticas públicas para generar una red de protección real ante futuras crisis.

Estamos de nuevo en un contexto que ha generado una profunda emergencia sanitaria, económica y social, donde esa debilidad de nuestro sistema —que el VIII Informe FOESSA reflejaba alertando del alto número de personas en situación de exclusión previo a esta situación: más de 4 millones en situación de pobreza severa, de los que 1,8 millones forman parte de lo que denominamos sociedad expulsada; 8,5 millones de personas por debajo de la línea de pobreza y la situación precaria de 6 millones de personas en la antesala de la exclusión— hace que de nuevo Cáritas apele a la responsabilidad de todos los sectores de la sociedad y, en particular, de quienes tienen la responsabilidad de legislar para que se tomen medidas estructurales que sienten definitivamente la urdimbre sobre la cual tejer esa red que evite que las personas caigan en situaciones de exclusión o no tengan posibilidades de salir de ellas.

Este documento recoge las propuestas de Cáritas para la reconstrucción o para la construcción de una sociedad basada sobre otros pilares. Son propuestas que van en línea

con las que Cáritas ha venido planteado para poner a las personas más vulnerables en el centro de las políticas y garantizando sus derechos, para que puedan incorporarse plenamente en una sociedad que sea de verdad para todos, y que priorice el bien común y la dignidad de todas las personas.

Cáritas realiza estas propuestas desde su experiencia de acompañamiento en España, durante más de 70 años, a las personas y familias en situación de mayor desprotección.

Salvo que se adopten políticas destinadas a no dejar a nadie atrás, las personas en situación de vulnerabilidad serán quienes, de nuevo, soporten el mayor impacto de esta crisis profunda, cuando todavía no se había logrado, en términos sociales, una recuperación de la crisis anterior.

Se hacen necesarias e ineludibles políticas públicas basadas en los derechos humanos desde el análisis profundo de las causas estructurales para la construcción de una sociedad, en la que el sucesivo impacto de las crisis, no deje en situación de desprotección a tantas personas y no genere falta de alternativas, de oportunidades, de esperanza. Este objetivo no podrá alcanzarse sin la suma de voluntades de todos los poderes públicos y la aportación de todos los actores: las organizaciones del Tercer Sector Social, los agentes sociales y económicos, y el conjunto de la sociedad civil.

La primera parte del documento identifica los riesgos presentes y a medio de plazo de la nueva crisis.

La segunda parte recoge datos del impacto que ha tenido ya la COVID-19 en las personas que Cáritas acompaña.

Y la tercera parte aborda las propuestas prioritarias para una reconstrucción que incorpore a todas las personas, especialmente a aquellas en situación de vulnerabilidad y exclusión social.

## **PRIMERA PARTE: RIESGOS**

### **1.1. Riesgos para el empleo integrador**

La inseguridad laboral, se ha convertido en una de las claves para entender la desigualdad en un modelo de sociedad que ha impuesto un mercado de trabajo segmentado y que esta crisis no ha hecho más que potenciar. Una nueva categoría de segmentación brota entre los que teletrabajan y los que no pueden.

Tras la crisis anterior, la recuperación del mercado de trabajo se nutrió de incorporar a cada vez más trabajadores “atrapados” en condiciones de inseguridad. Corremos el riesgo de que una vez que la crisis actual se contenga, la “recuperación” se construya sobre el mismo modelo de crear empleos a cambio de avanzar en más precariedad.

### **1.2. Riesgos para la sociedad cohesionada**

Hoy la grave situación que vivimos hace temer tanto un incremento de la vulnerabilidad como de la exclusión social más severa. La salida en falso de la anterior crisis, sin un cambio de los mecanismos de participación social del empleo y de la protección social, acerca el riesgo de que se vuelva a incrementar las cifras de personas excluidas y de la desigualdad.

Una de las primeras manifestaciones de la desigualdad se refleja en la salud, en la esperanza de vida, en el tipo de enfermedades contraídas, de hecho, nuestras primeras observaciones ya muestran la desigualdad en el impacto de la COVID-19. El aumento de la exclusión y la desigualdad nos sitúan en un escenario, aunque conocido muy preocupante, la fractura social que nos aleja de una sociedad cohesionada, y que supone la inviabilidad del desarrollo humano.

### **1.3. Riesgos para las políticas sociales**

La vuelta al crecimiento económico, de forma consolidada desde 2014, parecía augurar el inicio de la recuperación del gasto en inversión social. Aunque en este momento la crisis de la COVID ha puesto de nuevo el gasto prestacional en la opción política preferente. Las políticas sociales en los servicios esenciales y prestaciones económicas que se habían ido

recuperando muy lentamente y de manera desigual, tendrán que enfrentarse en el corto plazo a una reasignación de recursos dirigidos al marco del empleo y de la actividad productiva que difícilmente generarán insumos que permitan la adaptación de los servicios públicos fundamentales. Estos han venido sufriendo acusados recortes (caso de educación, sanidad, dependencia) que han afectado a la accesibilidad, disponibilidad, asequibilidad y adaptabilidad de los servicios a las situaciones de necesidad. Aunque el marco europeo se muestre diferente en relación a la anterior crisis en cuanto a la posibilidad de incremento de la deuda, es una incógnita como el Estado Español hará frente a un nuevo marco presupuestario en el ejercicio 2020.

Y dentro de este conjunto es especialmente preocupante la situación de los Servicios Sociales, que están sufriendo una creciente presión y demanda social, con anterioridad a esta crisis y agravada en estos momentos. Una demanda creciente, que hasta ahora se ha enfrentado con recursos menguantes, con deficiencias críticas y amplias desigualdades territoriales en la oferta. Unos servicios sociales que se encuentran infra desarrollados ante los nuevos riesgos sociales.

#### **1.4. Riesgos para la democracia**

Antes de la crisis el 58 % de la ciudadanía se sentía insatisfecha con el sistema político, y la frustración se manifiesta especialmente con los partidos políticos. El 68,7 % de las personas no encuentran alternativas entre las opciones partidistas.

Es probable que las dificultades y tensiones que se han generado en el afrontamiento de la crisis no haya mejorado demasiado los niveles de satisfacción con el funcionamiento de la democracia y con el sistema político.

La democracia tiene un valor intrínseco, un papel instrumental y una función constructiva. No podemos afrontar la fase de reconstrucción de esta crisis si olvidamos que el valor instrumental de la democracia es hacer posible que las personas participen, sean escuchadas y atendidas en sus propuestas y en sus necesidades y eso incluye las reivindicaciones económicas, sociales y políticas de los más pobres. Pero, también, la

“anchura” de la democracia, es decir, la capacidad de no dejar a nadie de lado. Corremos el riesgo de no restituir la confianza en la democracia y reparar el actual grado de insatisfacción, entonces la vía del debilitamiento de la democracia puede acabar imponiéndose a la vía de la profundización de la misma, elemento fundamental para la reconstrucción.

## **SEGUNDA PARTE: PRIORIZAR A LAS PERSONAS VULNERABLES**

Una vez más la crisis no ha sido igual para todos, las personas más frágiles han visto como más rápidamente y más intensamente sus condiciones de vida empeoraban, y en la mayoría de los casos se hundían al perder el empleo que realizaban, y los exiguos ingresos que tenían. Y puesto que han sido las más vulnerables las que más han sufrido el impacto de esta crisis, las labores de reconstrucción, siguiendo los estándares internacionales de Derechos Humanos, deben priorizar a este grupo humano entre las propuestas que se realicen. Compartimos algunos datos de cómo está siendo el impacto para las familias acompañadas por Cáritas:

La paralización de una parte importante de la economía ha provocado una rápida subida del desempleo, que en el conjunto de la sociedad española ha supuesto un incremento del 2,5 % (Datos SEPE) entre el mes de febrero y abril, y que en la población acompañada por Cáritas ha sufrido un incremento del paro del 20 %. Por tanto, el incremento del desempleo para las familias más vulnerables ha sido ocho veces superior al incremento medio, y ha situado la tasa de paro en el 73 %.

El impacto en los ingresos de los hogares ha sido de tal envergadura, que ha provocado que tres de cada diez hogares no dispongan ahora mismo de ningún ingreso, aproximadamente 450.000 personas que residen en hogares acompañados por Cáritas no ingresan ni un solo euro en estos momentos, representado un incremento del 136 %. Las familias con ingresos han visto cómo éstos se reducían un 33 % desde el inicio de la crisis. Así, la pobreza severa (menos de 370 € para una persona y menos de 776 € para dos adultos y dos menores de

edad) se ha incrementado un 30 % y alcanza en estos momentos a 1 millón de personas entre las familias que Cáritas está acompañando.

Esta crisis ha venido a agravar la crisis de exclusión residencial que ya existía y nos sitúa más cerca de una posible emergencia habitacional, ya que más de 700.000 personas acompañadas por Cáritas, residen en viviendas que no disponen de dinero para sostener su coste ni los suministros.

En uno de cada tres hogares ha bajado el rendimiento escolar y los estudiantes han tenido dificultades para seguir el ritmo de estudios desde casa. Se constata que persiste la brecha digital, más de 200.000 personas que residen en el 14 % de los hogares acompañados por Cáritas, no cuentan con conexión a Internet y cerca de la mitad (46 %) no tiene habilidades para realizar trámites.

### **TERCERA PARTE: PROPUESTAS**

La realidad reflejada en el apartado anterior del impacto en las personas acompañadas por Cáritas, y el análisis aportado por los Informes de la Fundación Foessa a lo largo del tiempo y por el Observatorio de la realidad social de Cáritas, refleja con claridad la necesidad de medidas estructurales, sin ellas, habrá personas que volvamos a dejar atrás y otras que estarán en una situación permanente de inseguridad y precariedad.

Por este motivo, consideramos que es necesario arbitrar medidas que eviten, de forma efectiva y no coyuntural, las situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad y que promuevan el acceso, uso y disfrute, y justiciabilidad de los derechos de todas las personas, sin discriminación alguna a causa de su situación económica y social.

Algunas las medidas encaminadas a proteger a quienes están en situación de mayor desprotección y que supondrían poner a quienes más lo necesitan en el centro de la agenda política son:

### 3.1. Garantía de derechos

Esta crisis pone en evidencia la necesidad de un mayor fortalecimiento del acceso y garantía de los derechos. Para ello, sería el momento de impulsar 3 medidas demandadas por el sector social desde hace tiempo:

- Abordar una reforma constitucional para garantizar que los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales cuenten con el mismo grado de protección que a los derechos civiles y políticos, articulando la posibilidad de la invocación de estos derechos ante los jueces y tribunales de la jurisdicción correspondiente.
- Ratificar la Carta Social europea revisada y el Protocolo de Reclamaciones colectivas de 1995.
- Establecer un procedimiento eficaz para la ejecución de los dictámenes y las recomendaciones de los órganos de los tratados y convenciones del Derecho Internacional de los derechos Humanos ratificados por el Estado español.

### 3.2. Empleo de hogar y sistema de cuidados

La vulneración de derechos en el sector del empleo de hogar<sup>1</sup>, se ha agravado en la situación actual, por ello entendemos que, si bien el subsidio extraordinario que se ha articulado para el empleo de hogar durante el estado de alarma ha sido una medida positiva y necesaria, no es suficiente y resulta imprescindible dar un paso más y **propiciar un cambio legislativo que garantice el reconocimiento pleno de sus derechos laborales, así como el reconocimiento pleno a una protección social completa, lo cual pasa por la articulación legal de la prestación por desempleo para este sector.**

Un segundo elemento que esta emergencia ha puesto de manifiesto es la dificultad de garantizar los derechos laborales de las personas del sector de cuidados y empleo de hogar, sin un sistema público que sostenga los cuidados. Por ello, es necesario **articular un sistema**

---

<sup>1</sup> Estudio de Vulneración de DD.LL realizado por Cáritas. En: <https://www.caritas.es/producto/vulneraciones-de-derechos-laborales-en-el-sector-agricola-la-hosteleria-y-los-empleos-del-hogar/>

de cuidados universal, público y de calidad en el que tanto las personas necesitadas de cuidados como las personas cuidadoras tengan garantizados sus derechos.

### **3.3. Vivienda**

De forma estructural, dada la situación previa al estado de alarma de grave dificultad en el acceso al derecho humano a una vivienda digna y adecuada y siguiendo las recomendaciones en políticas públicas recibidas por espacios regionales e internacionales de DD.HH., además de los compromisos adquiridos con la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030:

- Es urgente la anunciada **ley estatal de garantía de acceso a la vivienda** (donde se incluyan todas las situaciones de exclusión residencial/sinhogarismo) dentro de una estrategia más amplia de **políticas públicas basadas en el derecho humano a la vivienda**.
- Es necesario incrementar el esfuerzo realizado por la Administración pública en materia de **rehabilitación y mantenimiento del parque de viviendas, control de situaciones anómalas en su uso, y promoción de vivienda en alquiler social de forma preferencial**. Con la **garantía de reserva de suelo público** que impida la situación actual de casi inexistencia de vivienda pública disponible para personas y familias en situación de calle, institucionalizadas o sufriendo tener que vivir en viviendas inadecuadas y/o inseguras.
- Siguiendo la **recomendación de la Agenda Urbana Española**: *Diversificar los programas de vivienda pública y proveer una cantidad significativa de la sometida a algún régimen de protección pública, con acceso fundamentalmente a través del alquiler, que sea adecuada a la renta de todos los grupos sociales. Se trata, en suma, de ajustar la oferta de viviendas a las diferentes necesidades de habitación de la sociedad y de asignar los recursos que sean precisos para proveer la habitabilidad, desde los tres niveles de la Administración Pública.*
- Definir e implementar una **estrategia específica de lucha contra la exclusión residencial/sinhogarismo, basada en un enfoque de derecho humano a la vivienda** con dotación presupuestaria adecuada y apoyado en la coparticipación de los distintos niveles

administrativos. Potenciando la colaboración entre sectores diversos de la Administración pública (salud, vivienda, protección social...) y ámbitos (local, territorial y estatal) con implicación activa de las entidades sociales, para la consecución de los objetivos fijados.

- Continuar con la medida extraordinaria de **paralización de desahucios y desalojos sin alojamiento alternativo en vivienda habitual en alquiler.**
- Reformar la Ley de Enjuiciamiento Civil incluyendo la **suspensión de cualquier procedimiento de ejecución sin alojamiento alternativo**, junto con, siguiendo las recomendaciones dadas a España por el Comité DESC, la coordinación y seguimiento de los Servicios Sociales Municipales en dichos procesos.
- **Urgente y de forma prioritaria, inclusión en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley para el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la COVID-19 de diferentes enmiendas, entre otras la modificación del apartado nº 1 del artículo 5 *Condiciones de vulnerabilidad a efectos de obtener moratorias o ayudas en relación con la renta arrendaticia de la vivienda habitual*, exigiendo estar en una de las tres condiciones establecidas como definitorias de la situación de vulnerabilidad sobrevenida y la modificación del artículo 1.1 *suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional.***

### **3.4. Garantía de ingresos mínimos**

La reciente aprobación del ingreso mínimo vital tendría que haber logrado diversos objetivos.

- El primero, garantizar que no haya hogares sin ingresos, que no haya familias por debajo del umbral de pobreza sin ningún tipo de protección. En términos de cobertura nuestro país estaba en unos porcentajes muy bajos, el ingreso mínimo vital es un paso necesario, pero no ha sido suficiente para llegar a todas las personas que lo necesitan. Las personas en situación irregular tendrían que poder acceder a él.

- El segundo objetivo es garantizar que las rentas mínimas autonómicas sean un complemento real, que la inversión que se estaba realizando en este ámbito permanezca y fortalezca el sistema garantía.
- En tercer lugar, que exista realmente el derecho a un acompañamiento social real y efectivo, fortaleciendo el sistema de servicios sociales. Este derecho y el acceso al ingreso mínimo vital no deberían estar condicionados.
- Por último, la eliminación de las trabas de diversa índole para el acceso al ingreso mínimo vital será clave para que su efectividad.

### **3.5. Salud**

En España la asistencia sanitaria debería ser universal y pública según se deriva de los tratados internacionales, así como de nuestra Constitución. Sin embargo, las sucesivas reformas legislativas iniciadas con el derogado RD 16/2012, de 20 de abril han ido excluyendo del sistema sanitario a algunos colectivos especialmente vulnerables como los inmigrantes –p. ej.: *familiares reagrupados, inmigrantes que no cumplen con los requisitos de residencia*– y el vigente RD 7/2018, de 27 de julio no ha dado una respuesta plenamente eficaz a esta situación. Por ello, es necesario realizar el desarrollo reglamentario previsto en la Ley 16/2003, de 28 de mayo de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud para **garantizar un trato igualitario respecto al reconocimiento de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a todas las personas que se encuentren en el conjunto del Estado Español, sin distinciones según las Comunidades Autónomas, como sucede actualmente.**

### **3.6. Personas migrantes**

- Es imprescindible que se permita el empadronamiento de personas extranjeras sin documentación en vigor, logrando así que el Padrón municipal refleje la realidad estadística de población de un municipio.
- Es necesario flexibilizar las condiciones y criterios de renovación, modificación y prórroga de las autorizaciones de residencia y/o trabajo de la vigente legislación de extranjería para evitar la irregularidad sobrevenida, sin hacerlos depender necesariamente de un

contrato de trabajo. Especialmente en colectivos especialmente vulnerables como los jóvenes ex tutelados, mujeres víctimas de violencia, víctimas de trata etc.

- Los CIES no deben reabrirse, aplicando las medidas alternativas a la detención que permite la legislación de extranjería.
- Hay que habilitar más espacios de acogida humanitaria y terminar con las condiciones inhumanas del CETI de Melilla, autorizando un protocolo de traslado a península que permita que se cumplan los objetivos de atención humanitaria del mismo.
- Se deben implementar los estándares de Derechos Humanos y de detección de solicitantes de protección internacional y perfiles vulnerables en los procedimientos de control de fronteras exteriores y en los procedimientos de devolución y expulsión de personas extranjeras.
- Es necesario abordar la necesidad de una regularización extraordinaria para incorporar a las personas migrantes que están en situación irregular a la sociedad española, en la que viven, trabajan y aportan.

### **3.7. Prostitución y trata**

Las personas en contextos de prostitución y trata han visto incrementadas sus necesidades, así como los riesgos a los que se exponen durante esta crisis. Se trata de un colectivo ya habitualmente invisibilizado, estigmatizado y oculto que en momentos como los que estamos viviendo no hacen más que ahondar en su vulnerabilidad y marginación.

Por ello consideramos necesaria la aprobación de una **Ley Integral contra la Trata de seres humanos para todos los fines (explotación sexual, laboral, trabajo forzoso, matrimonios forzados, extracción de órganos, mendicidad...)**.

Dicha Ley resulta necesaria para dotar de coherencia al ordenamiento jurídico español, que sitúe en el centro a las víctimas y que garantice un enfoque integral basado en los derechos humanos.

### **3.8. Acceso al derecho a una buena administración para todas las personas**

Garantizar el acceso de todas las personas a las Administraciones públicas, habilitando las fórmulas necesarias para que las personas sin acceso a la administración digital, encuentren alternativas a su disposición.

Modificación de la Disposición Adicional 1ª letra d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, donde se establecen los procedimientos especiales, suprimiendo la consideración como tales de **Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo** al no estar fundamentada la exigencia del Art. 1.2 de la LPAC de conformidad con el cual *sólo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos de los contemplados en esta Ley*, siendo importante tener en cuenta, tal y como tiene establecido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la finalidad de la existencia de un procedimiento administrativo común radica en garantizar un trato igualitario a las personas en el procedimiento de adopción de actos administrativos (iniciación, ordenación, instrucción y terminación). Una de las mayores discriminaciones proporcionadas por esa consideración de procedimiento administrativo especial, es la única posibilidad de tramitación electrónica para las personas extranjeras o asiladas.