

Propuestas políticas de Cáritas Española ante los retos actuales de la situación social

SEPTIEMBRE DE 2011

1

Protección
social y los
servicios
sociales

2

Acceso
a una
vivienda
digna

3

Empleo

4

Migración

5

Cooperación
para el
desarrollo

6

Financiación y
Fortalecimiento
del Tercer
Sector



 **Cáritas
Española**



Edita:

Cáritas Española

Embajadores, 162. 28045 Madrid

Teléfono: 914 441 000

www.caritas.es

correo@caritas.es

comunicacion@caritas.es

Diseño y preimpresión:

Gráficas Arias Montano, S. A.

Puerto Neveros, 9.

28935 Móstoles (Madrid)

Depósito legal:

M-36.128-2011

Presentación 2**Resumen** 3**Documento
completo** 8**1** Propuestas sobre
**PROTECCIÓN SOCIAL
Y SERVICIOS SOCIALES** 9**2** Propuestas sobre
**EL ACCESO A UNA
VIVIENDA DIGNA** 15*2.1. Personas en situación sin hogar**2.2. Personas en situación de calle***3** Propuestas sobre **EMPLEO** 21**4** Propuestas sobre **MIGRACIÓN** 30**5** Propuestas sobre **COOPERACIÓN
PARA EL DESARROLLO** 41**6** Propuestas sobre
**FINANCIACIÓN Y FORTALECIMIENTO
DEL TERCER SECTOR** 47**ANEXOS***Sobre las Propuestas de Acceso
a una Vivienda Digna* 51*Sobre las Propuestas
de Financiación y Fortalecimiento
del Tercer Sector* 60

Este documento de Propuestas políticas responde a un doble compromiso, derivado, por una parte, de la misión de la propia Caritas como servicio organizado de la caridad del conjunto de la comunidad cristiana a favor de los últimos y no atendidos, y, por otra, de su acción como interlocutor cualificado ante los poderes públicos de una importante base social involucrada en la defensa de la dignidad y los derechos de las personas más vulnerables de nuestra sociedad.

Estas Propuestas representan, asimismo, un paso adelante dentro de la trayectoria histórica de Caritas Española de mantener un diálogo permanente, activo y responsable con todas las fuerzas políticas de cara a la configuración de un marco social cada vez más justo y mejor orientado hacia las necesidades de los ciudadanos en situación más precaria. Así lo hemos venido haciendo con motivo de convocatorias electorales precedentes, ante las que hemos juzgado oportuno aportar, de manera estructurada y a la luz de nuestra propia experiencia diaria de trabajo con las víctimas de la exclusión, una serie de criterios de actuación pública en materia de política social que contribuyan a superar las estructuras de desigualdad todavía presentes en nuestra sociedad.

Desde este espíritu de colaboración, transparente y democrática, Caritas Española entiende que la próxima convocatoria de elecciones generales ofrece a todos los grupos políticos y agentes sociales una oportunidad que es necesario aprovechar para avanzar en la superación de una situación social especialmente delicada y cuyo alcance sobre las personas más desfavorecidas son públicamente conocidos. Los informes realizados en los tres últimos años a través de nuestro Observatorio de la Realidad Social sobre los efectos sociales de la crisis a partir de los síntomas que venimos detectando sobre las necesidades y el perfil de los usuarios de nuestros centros y servicios en todo el Estado, nos permiten poner a punto estas Propuestas, que presentamos con el objetivo de impulsar entre todos los responsables políticos el consenso necesario —y urgente— para sentar las bases de ese nuevo orden social que los más empobrecidos nos están reclamando.

Creemos que la actual situación social exige respuestas valientes, generosas e imaginativas. Y creemos que es hora de establecer un nuevo orden de prioridades por parte del conjunto de los poderes públicos que permita abordar, con auténtica visión de futuro y de manera sólida, la solución de las asignaturas todavía pendientes en la estructura económica y social del Estado, que han impedido de forma recurrente en las tres últimas décadas el acceso a unas mínimas condiciones de bienestar y de dignidad de una parte importante de ciudadanos y ciudadanas que siguen viviendo por debajo del umbral de pobreza.

A este espíritu intentan servir estas Propuestas, en cuya articulación el conjunto de la Confederación Caritas Española, con sus cerca de 60.000 voluntarios y su vasta red territorial, ofrece toda su experiencia y lo mejor de sus capacidades.

Sebastián Mora
Secretario General



**Propuestas políticas
de Cáritas Española
ante los retos actuales
de la situación social**

Resumen

1 Propuestas sobre PROTECCIÓN SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

- 1 Incrementar el esfuerzo en protección social para acercarlo al porcentaje medio de la UE sobre el P.I.B.
- 2 Unificar los criterios de acceso y concesión en el Sistema de Garantía de Rentas Básicas o Mínimas, y articular un sistema global de garantía de ingresos mínimos con participación del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- 3 Garantizar el acceso, como derecho subjetivo, de todas las personas que vivan en el territorio del Estado al conjunto del sistema de Servicios Sociales en situación de igualdad.
- 4 Garantizar un nivel de cobertura mínimo, no solo en la oferta sino también en su intensidad, en las carteras de prestaciones de las Comunidades Autónomas.
- 5 Incorporar de forma real y decidida, a través de procesos de participación, a destinatarios y a organizaciones sociales, en cuanto sujetos de la intervención social unos y miembros de la sociedad civil organizada otros, como actores de pleno derecho del sistema de Servicios Sociales.

2 Propuestas sobre EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA

2.1. Exclusión residencial: Personas en situación sin hogar

- 1 Potenciar decididamente por parte de las Administraciones públicas (Estatal, Autonómica y Local) lo que nuestra Constitución subraya como derecho social básico.
- 2 Lograr, por parte de la Administración del estado, la promoción y puesta en marcha de un pacto social sobre la vivienda.
- 3 Desarrollar un marco común regulador que incluya unos criterios mínimos y que se instrummente mediante una Ley de Vivienda y suelo, que determine las condiciones básicas de acceso efectivo a la vivienda protegida y sus modalidades de gestión pública.
- 4 Reorientar la política actual de vivienda, centrada en subsidiar la compra de vivienda, con objeto de eliminar progresivamente la deducción del régimen de fiscalidad como apoyo e incentivo casi único y prioritario para la compra ante el alquiler.
- 5 Fijar y reforzar un marco sancionador y común a las diferentes Administraciones, que tipifique un régimen de infracciones y sanciones en materia de especulación y corrupción.
- 6 En relación con la vivienda protegida, alcanzar un porcentaje equilibrado dentro del total de licencias de construcción de vivienda nueva.
- 7 Desarrollar mecanismos e instrumentos de coordinación entre las Administraciones municipales y autonómicas con objeto de analizar, proponer y gestionar acciones de forma multidisciplinar y transversal, que permita abordar, desde una mirada conjunta, la situación de exclusión residencial de muchas personas en nuestro país.
- 8 Crear y dinamizar foros de encuentro sobre urbanismo, vivienda, asuntos sociales y redes de mediación de alquiler social.

- 9 Proceder, por parte del Gobierno de España, a la ratificación de la Carta Social Europea Revisada de 1996.
- 10 Firma y ratificación por el Gobierno de España del Protocolo Adicional por el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas del Consejo de Europa de 1995.
- 11 Modificación de la normativa civil e hipotecaria en relación a la posibilidad de facilitar herramientas que eviten la responsabilidad personal en la adquisición de vivienda (dación en pago).

Exclusión residencial severa: Personas en situación de calle

- 12 Potenciar y mejorar la habitabilidad, gestión y adecuación de los recursos residenciales que han creado las Administraciones para situaciones de sin hogar (centros de día, residencias, pensiones sociales, etc.).
- 13 Garantizar la existencia de plazas suficientes de acogida para situaciones de urgencia durante todo el año, y con mayor incidencia en los meses de invierno.
- 14 Implementar una red local de intervención con personas en situación de sin hogar, con la implicación de las áreas de asuntos sociales, salud, vivienda y empleo.
- 15 Activar, mejorar y coordinar los planes de acogida en las campañas agrícolas.

3 Propuestas sobre EMPLEO

- 1 Articular y desarrollar iniciativas de acompañamiento socio-laboral de empleo de tránsito para los colectivos con menor grado de empleabilidad.
- 2 Articular y desarrollar iniciativas ocupacionales que complementen las medidas de protección social destinadas a los colectivos más desfavorecidos.
- 3 Desarrollar medidas que eviten la discriminación por razón de género y potenciar aquellas que favorezcan una igualdad real entre mujeres y hombres.
- 4 Impulsar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral a través de una formación y unas oportunidades adaptadas a su momento vital, especialmente a los jóvenes con mayores dificultades.
- 5 Facilitar la incorporación y la reincorporación de las personas inmigrantes en el mercado laboral.
- 6 Desarrollar una formación profesional adaptada y accesible a las personas más vulnerables, en colaboración con las empresas, el sector público, los agentes sociales y las organizaciones del Tercer Sector.
- 7 Favorecer la integración laboral de los colectivos más desfavorecidos en el mercado laboral ante las oportunidades laborales generadas en el nuevo modelo productivo.
- 8 Favorecer un mercado laboral inclusivo donde el trabajo sea un derecho real a ejercer por toda la ciudadanía, también por los colectivos más desfavorecidos.

4 Propuestas sobre MIGRACIÓN

- 1 Erradicar y prevenir las situaciones de vulnerabilidad vinculadas a la irregularidad administrativa.
- 2 Lograr el desarrollo de propuestas que contemplen el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros.
- 3 Dar respuestas eficaces que logren combatir la trata de personas.
- 4 Mejorar la situación de los menores no acompañados para una adecuada integración en nuestra sociedad.
- 5 Construir un marco normativo para las migraciones fruto de un consenso que posibilite construir una sociedad de acogida más plural y cohesionada, que permita luchar contra la discriminación, el racismo y la xenofobia.
- 6 Reforzar los vínculos entre migración y desarrollo, potenciando, por un lado, acciones de intercambio entre comunidades en países de acogida y origen, y, por otro, un seguimiento de los acuerdos comerciales para alcanzar un progreso mutuo.

5 Propuestas sobre COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

- 1 Coherencia de las políticas para el desarrollo.
- 2 Compromiso de alcanzar el 0,7% en nuestra aportación al desarrollo de los países más empobrecidos.
- 3 Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria: Mejorar el acceso de las víctimas de conflictos armados y desastres naturales a la ayuda humanitaria.
- 4 Cumplimiento de los ODM.
- 5 Trabajar en el cumplimiento del derecho a la alimentación.
- 6 La lucha contra el cambio climático y la crisis global.
- 7 Trabajo a favor de la paz.
- 8 Fomentar la educación para el desarrollo.

6 Propuestas sobre FINANCIACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL TERCER SECTOR

- 1 Impulsar un nuevo Modelo de Financiación del Tercer Sector compuesto por una pluralidad de fuentes.
- 2 Creación de una ley de acción social que proporcione carta de naturaleza y sujeto de derechos al Tercer Sector de acción social.
- 3 Desarrollo de una ley de subvenciones adaptada a las entidades del Tercer Sector de Acción Social.
- 4 Un régimen fiscal especial que resuelva la carga fiscal del IVA.
- 5 Aprobación de un Plan General de Contabilidad adaptado para entidades sin fines lucrativos. La contratación pública debe tener en cuenta la especificidad del Tercer Sector de acción social.
- 6 La contratación pública debe tener en cuenta la especificidad del Tercer Sector de acción social.
- 7 Mejorar el acceso a la subvención del 0,7% con destino a otros fines sociales con cargo al IRPF.
- 8 Apoyo al desarrollo de la Banca Ética.



**Propuestas políticas
de Cáritas Española
ante los retos actuales
de la situación social**

Documento
completo

 **Cáritas
Española**

1 Propuestas sobre **PROTECCIÓN SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES**

PROPUESTA 1

Incrementar el esfuerzo en protección social para acercarlo al porcentaje medio de la UE sobre el P.I.B.

En tiempos de bonanza económica —de 1994 a 2007—, el gasto social en España se mantuvo en valores inferiores a la media europea. Esta constatación cuestiona el pretendido crecimiento económico como impulsor de un verdadero desarrollo social. Así se demuestra cuando se comparan los indicadores de desarrollo social con los de crecimiento económico, o cuando vemos la evolución de la pobreza en estos años.

La crisis ha producido un aumento de las personas y familias que demandan la cobertura de necesidades básicas y urgentes ante un sistema de protección social que no cuenta con los recursos adecuados para hacerle frente. La extensión e intensidad del fenómeno es de tal magnitud que trae como consecuencia una atención deficiente, retrasos en las prestaciones y derivaciones a las entidades sociales. El efecto sobre los instrumentos necesarios para resolver estas carencias es clave.

Proponemos: Elevar el porcentaje de inversión de gasto social del P.I.B. hasta la media de la Unión Europea (28%), aumentando 0,6 puntos porcentuales cada año del 2010 al 2020.

Para ello, es necesario, entre otras medidas:

- Revisar otras partidas presupuestarias a la baja.
- Revisar la fiscalidad progresiva para aumentar los fondos destinados a la acción social.
- Aumentar la inversión en gasto social.

PROPUESTA 2

Unificar los criterios de acceso y concesión en el Sistema de Garantía de Rentas Básicas o Mínimas, y articular un sistema global de garantía de ingresos mínimos con participación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Los dispositivos que garantizan unos ingresos mínimos en España han ido apareciendo en distintos momentos y con distintas lógicas para cada uno de los colectivos protegidos. Se han distinguido aquellos colectivos claramente al margen del mercado de trabajo (personas mayores y con discapacidad) de los que son potencialmente activos. Por otro lado, se ha organizado su protección, en ocasiones, como una extensión de la seguridad social contributiva (porque se encontraban en su ámbito de protección) y, otras veces, al margen de la misma.

Cuando se plantea el debate sobre la carencia de ingresos y la pobreza, la atención recae habitualmente en las rentas mínimas, pero no es ésta la principal prestación orientada a personas y hogares con muy bajos recursos (que requiera una prueba de necesidad). El panorama es mucho más complejo y las diferencias son muy notables en cuanto a la forma en la que se tratan estas situaciones de necesidad en cada caso.

Se trata de un sistema que, en su conjunto, destinaba ya casi 12.000 millones de euros antes de la crisis, pero fuertemente desarticulado, sin criterios redistributivos homogéneos, que no contempla cómo se complementan las distintas prestaciones en los mismos hogares, que no reflexiona sobre la situación económica y la composición familiar del mismo modo, y que no tiene previstos los mínimos mecanismos de traspaso de un programa a otro.

Existen grandes diferencias en la concepción de las «situaciones de necesidad» que están llamadas a atender estos dispositivos. Éstas se manifiestan al establecer las cuantías de la prestación, significativamente variables entre unos y otros programas, e, incluso, entre aquellos que están dirigidos a colectivos de perfiles muy similares se prevén prestaciones máximas distintas.

Proponemos: Avanzar en la búsqueda de consensos políticos y técnicos en los parámetros mínimos para garantizar igualdad de derechos y deberes en el acceso a unos ingresos mínimos.

Armonizar la percepción de estos ingresos con la integración social, más allá de las contraprestaciones, y con otros ámbitos de acción social (empleo, vivienda, servicios sociales, salud y educación).

Para ello, es necesario, entre otras medidas:

- Trabajar en la unidad de criterios de acceso y concesión en el sistema de Garantía de rentas básicas o Mínimas entre CC.AA.: Plan Concertado de RMI.

- Articular un sistema global de garantía de ingresos mínimos con participación del Estado y de las CC.AA.
- Crear comisiones de seguimiento plurales en cada territorio para velar por la correcta aplicación del sistema, en aras de la armonización con otros ámbitos de acción social y de su finalidad de integración.

PROPUESTA 3

Garantizar el acceso, como derecho subjetivo, de todas las personas que vivan en el territorio del Estado al conjunto del sistema de Servicios Sociales en situación de igualdad.

En los últimos años se ha producido un avance notable en la garantía de este derecho, tanto por parte de la LAAD como por la reforma que diversas Comunidades Autónomas han realizado en sus legislaciones. Sin embargo, en demasiadas ocasiones se remite a futuros desarrollos reglamentarios la concreción de los derechos subjetivos que comienzan a reconocerse. Es un proceso inacabado, porque quedan territorios que todavía no han acometido todas las reformas legislativas. A esta situación se añade que el proceso de crisis social no favorece la existencia de la financiación suficiente para responder al volumen de demandas que se presentan.

Por otro lado, nos parece prioritario alcanzar la universalidad del sistema para todas las personas que viven en nuestro país, independientemente de las diferencias en la definición de la titularidad de los derechos. En estos momentos de crisis, y fruto de decisiones políticas con el objetivo de reducir costes del sistema, se pueden producir situaciones que deriven hacia la creación de sistemas paralelos de atención en función de factores que tengan que ver con la pertenencia a determinados colectivos, con diferencias de ubicación territorial, con situaciones administrativas, o con el carácter de la situación, etc.

Además, es necesario que los ciudadanos perciban el sistema de una forma entendible y accesible, independientemente de la Administración pública a la que corresponda la competencia de su desarrollo. La excesiva heterogeneidad del mismo lo hace muy complejo y poco accesible.

Para ello se proponen las siguientes medidas:

- Potenciar la convergencia de los sistemas legislativos de Servicios Sociales entre los diferentes niveles de las Administraciones públicas y entre las distintas Comunidades Autónomas entre sí.
- Homogeneizar los diferentes derechos subjetivos que aparecen en las legislaciones de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas.

PROPUESTA 4

Garantizar un nivel de cobertura mínimo, no solo en la oferta sino también en su intensidad, en las carteras de prestaciones de las Comunidades Autónomas.

En estos momentos, con más de medio millón de hogares sin ingresos, continúan existiendo unos niveles preocupantes de desigualdad de protección entre los diferentes territorios del Estado. Las carteras de prestaciones, aún habiendo en las Leyes de Servicios Sociales de última generación una tendencia a la homogeneización, presentan grandes diferencias en contenido y requerimientos. Es necesario avanzar hacia un sistema que garantice unos niveles similares de cobertura de la demanda (especialmente si es básica y urgente), tanto en cantidad como en calidad, en toda nuestra geografía.

Además de un necesario acuerdo en el nivel de homogeneidad del sistema, es necesario incorporar nuevas prestaciones a las carteras que den cobertura a las nuevas necesidades que la crisis ha provocado. Sobre todo en el ámbito de la respuesta a las demandas relacionadas con las necesidades básicas a las que los sistemas de garantías de rentas no están consiguiendo responder. Desde la actuación de Caritas se nos presentan múltiples demandas que no son cubiertas por las carteras de prestaciones: situaciones de desahucio, ropa y calzado, alimentación...

La heterogeneidad del sistema se muestra todavía más sutil por la diferencia de los requerimientos para el acceso a prestaciones similares, o por la evolución hacia el endurecimiento de los mismos, fruto de la carencia de presupuestos suficientes. Se ha demostrado que el sistema no estaba preparado para hacer frente ni al tipo ni a la intensidad de las demandas producidas por la crisis. Esto se constata si evaluamos el factor tiempo en la atención y respuesta de la acogida de los Servicios Sociales Públicos a los ciudadanos. Ha sido uno de los indicadores sobre los que Caritas ha estado realizando un seguimiento particular. El tiempo medio para concertar una primera cita para poder ser atendido supera los 26 días, y el tiempo medio de tramitación y gestión de una respuesta efectiva es algo más de dos meses, aunque se ha producido una ligera reducción este último año. La lentitud en la respuesta generan el empeoramiento de la situación social de las personas, más respuestas de información que de acompañamiento y el adelanto de fondos desde las entidades sociales.

Otro factor es la derivación, generalmente informal, de los SS. SS. públicos a las organizaciones sociales. Casi el 80% de las personas que vienen de los SS. SS. acuden derivadas informalmente (sin información, expedientes por escrito...).

Por otro lado, para procurar un adecuado seguimiento de la situación, tanto en niveles de cobertura como de gestión, es necesario conocer de una manera eficaz las demandas y respuestas del conjunto del sistema. Esto, a su vez, permitirá una mejora de los mecanismos de planificación, básicos para la mejora continua de las carteras de prestaciones.

Para ello, se proponen las siguientes medidas:

- Homogeneizar el contenido de las prestaciones de carácter básico de las carteras de prestaciones de las Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas.
- Dotar a las carteras de prestaciones de medios suficientes para que se desarrollen con intensidades medias similares en todo el territorio del Estado.
- Mejorar los mecanismos de supervisión y coordinación entre las diferentes Administraciones implicadas, ante las diferentes intensidades de aplicación de la normativa.
- Mejorar los sistemas de gestión de las carteras de servicios en relación a los tiempos de primera cita (máximo 7 días) y de concesión (máximo 15 días), así como el acceso a los recursos del sistema de Servicios Sociales.
- Formalizar todo procedimiento de derivación a las organizaciones sociales.
- Crear un sistema de información de servicios sociales de ámbito estatal que contemple la actuación del conjunto del sistema a través de un sistema de indicadores uniforme.

PROPUESTA 5

Incorporar de forma real y operativa, a través de procesos de participación, a destinatarios y a organizaciones sociales, en cuanto sujetos de la intervención social unos y miembros de la sociedad civil organizada otros, como actores de pleno derecho del sistema de Servicios Sociales.

La simple protección no basta. Para determinadas circunstancias es necesario el acompañamiento a las personas junto con medidas incorporadas en las carteras de servicios. Se trata de progresar en la gestión integrada de procesos. No es una mera coordinación entre departamentos o la mejora de medidas de carácter administrativo, sino de la gestión, articulación y acompañamiento de procesos o itinerarios de desarrollo personal.

«Se trata de “ir siendo personas en sociedad” en los tres ámbitos del desarrollo humano integral: la satisfacción de las necesidades, el sentido vital y la participación o el papel de sujeto protagonista de la propia vida y de la historia».

Es necesario continuar la evolución de la definición de la tarea propia y principal de los servicios sociales: el trabajo de apoyo social a la incorporación desde el desarrollo personal (como proceso o itinerario, partiendo de las capacidades y sin metas predefinidas), la proximidad (activa, construida y asistencial) y el acompañamiento (gestión del

caso y la participación del afectado desde el diagnóstico). Esto exige unas diferentes formas de atención donde la cualificación del tiempo es una medida que adquiere suma relevancia. Donde el concepto de empoderamiento se debe ver reflejado en la forma en cómo se aplican los recursos puestos a disposición del ciudadano sujeto de la acción social.

Por otro lado, en **relación a las organizaciones sociales** como actores del sistema, es necesario superar las carencias de los actuales formatos y estilos de coordinación entre las mismas y los servicios sociales públicos. Las mejoras que introduzcamos en este sentido aminorarían dos deficiencias de los actuales mecanismos: las confusiones que producen a los ciudadanos unos sistemas ineficientes e informales de derivación, fundamentalmente desde los servicios de atención primaria hacia las organizaciones sociales; y la duplicidad de intervenciones, en beneficio de un sistema que potencie los principios de subsidiaridad y complementariedad.

Proponemos: Fortalecer los sistemas de coordinación y trabajo entre las Administraciones gestoras de los Servicios Sociales Públicos y las entidades sociales con criterios de complementariedad.

Para ello, se proponen las siguientes medidas:

- Profundizar en metodologías de intervención donde la persona destinataria de la acción se ubique en el centro de la misma y no sea mero usuario de una cartera de servicios.
- Mejorar la formación de los agentes intervinientes en los procesos de acompañamiento para la incorporación social y/o laboral de las personas.



2 Propuestas sobre EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA

2.1 Exclusión residencial: Personas en situación sin hogar

Propuesta 1

Potenciar decididamente por parte de las Administraciones públicas (Estatal, Autonómica y Local) lo que nuestra Constitución subraya como derecho social básico.

La función social de la propiedad ha de recuperar el lugar prioritario que le otorga la Carta Magna, frente al sesgo actual marcadamente de mercado y de bien especulativo. Esto debe traducirse en mejores resultados en cuestiones como:

- promulgación de normativa sobre vivienda social, que no sólo busque la efectiva gestión del suelo, sino que también incorpore políticas sociales (empleo, entorno medioambiental de la vivienda, educación, participación, ocio etc)
- cupos de viviendas protegidas.
- subvención al alquiler a colectivos con dificultades.
- gestión del suelo derivado de la cesión obligatoria a los ayuntamientos, patrimonio público de viviendas.
- fomento de la rehabilitación.

Propuesta 2

Lograr, por parte de la Administración del estado, la promoción y puesta en marcha de un pacto social sobre la vivienda.

Los planes urbanísticos son, en este sentido, fruto del pacto social donde los agentes económicos, políticos, sociales y culturales consensuan la gestión y planificación urbanística. Este pacto debe cum-

plir la finalidad que el mandato constitucional establece: que todos tengamos acceso a una vivienda digna y adecuada.

En relación con el suelo, su legislación y la actuación pública relacionada con el mismo, mantenemos los siguientes principios:

- Evitar la especulación del suelo tradicional que se ha venido produciendo hasta ahora y que está asociada tanto a sus expectativas de revalorización como a la ausencia del control administrativo que establece la Constitución.
- Reforzar la información, transparencia y participación como mecanismos de gestión en la planificación urbana global y su relación con la gestión urbanística municipal, y, con especial relevancia, en la gestión de los patrimonios públicos del suelo.
- Fomentar, en este caso, un uso social del mismo, con especial relevancia a colectivos en especial vulnerabilidad.

Propuesta 3

Desarrollar un marco común regulador que incluya unos criterios mínimos y que se instrumente mediante una Ley de Vivienda y suelo, que determine las condiciones básicas de acceso efectivo a la vivienda protegida y sus modalidades de gestión pública.

Para ello, es necesario establecer un concepto básico común de necesidad de vivienda y de colectivos preferentes desde una óptica de promoción y reinserción social, marcando unos mínimos sobre vivienda y situaciones de infravivienda homogéneos para todo el territorio de nuestro país como presupuesto que habilite el acceso a todas las viviendas protegidas y la permanencia en ellas.

Propuesta 4

Reorientar la política actual de vivienda, centrada en subsidiar la compra de vivienda, con objeto de eliminar progresivamente la deducción del régimen de fiscalidad como apoyo e incentivo casi único y prioritario para la compra ante el alquiler.

Proponemos favorecer, con medidas fiscales, la introducción en el mercado de alquiler (preferencialmente) y el de compraventa de las viviendas que actualmente se encuentran vacías.

Propuesta 5

Fijar y reforzar un marco sancionador y común a las diferentes Administraciones, que tipifique un régimen de infracciones y sanciones en materia de especulación y corrupción.

Este marco debe hacer referencia tanto al uso y gestión del suelo como a los diferentes comportamientos en torno a la promoción y gestión de vivienda de protección oficial.

Propuesta 6

En relación con la vivienda protegida:

- Las viviendas protegidas deberían alcanzar un porcentaje equilibrado dentro del total de licencias de construcción de vivienda nueva.
- Mejorar el sistema de solicitud, medida y baremo de las necesidades individuales, adjudicación y acceso a la vivienda protegida o de protección pública, garantizando los derechos de defensa ciudadana en la gestión de los registros de solicitantes de viviendas.
- Poner en valor la creación de planes de vivienda que potencien el alquiler, destinando un porcentaje al alquiler social que favorezca la consolidación de procesos de emancipación en la población joven y en colectivos con especiales condiciones.
- Creación de un amplio parque público de viviendas en alquiler (bolsas de alquiler público). Para lograrlo, el gasto público en vivienda debe destinarse a promover la vivienda social de alquiler.
- Crear registros municipales y autonómicos de demandantes de viviendas en aquellos colectivos vulnerables y con riesgo de exclusión social.
- Eliminar el requisito de acreditación de unos ingresos mínimos para acceder a una vivienda protegida en la modalidad de alquiler para los colectivos vulnerables o en exclusión social.

Propuesta 7

Desarrollar mecanismos e instrumentos de coordinación entre las Administraciones municipales y autonómicas con objeto de analizar, proponer y gestionar acciones de forma multidisciplinar y transversal, que permita abordar, desde una mirada conjunta, la situación de exclusión residencial de muchas personas en nuestro país.

Propuesta 8

Crear y dinamizar foros de encuentro sobre urbanismo, vivienda, asuntos sociales y redes de mediación de alquiler social.

Esos espacios deberán perseguir objetivos tales como:

- Promover acuerdos intermunicipales o interautonómicos para la materialización de áreas funcionales que permitan el acceso a la vivienda protegida.
- Poner en común y tomar acuerdos que coordinen los objetivos de los programas de alquiler protegido elaborados por los entes locales y participados en su gestión y seguimiento por entidades no gubernamentales.
- Evaluación y seguimiento de los diferentes instrumentos de programación o planificación en materia de vivienda.
- Fomento de una cultura de participación ciudadana en la gestión del espacio social público y de la vivienda que eviten la creación de guetos.

Propuesta 9

Proceder, por parte del Gobierno de España, a la ratificación de la Carta Social Europea Revisada de 1996.

El artículo nº 31 de esa Carta obliga a los Estados a adoptar determinadas acciones para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a la vivienda, tales como promover el acceso a una vivienda en condiciones adecuadas; prevenir y reducir la falta de hogar con el objetivo de su eliminación gradual; y, por último, hacer que el precio de la vivienda sea asequible para las personas que carezcan de recursos adecuados.

Propuesta 10

Firma y ratificación por el Gobierno de España del Protocolo Adicional por el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas del Consejo de Europa de 1995.

Este Protocolo permite actuar a las entidades sociales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones empresariales, etc. en aquellos supuestos donde se entiendan lesionados y vulnerados los derechos contenidos en la Carta Social Europea, como lo es el de tener una vivienda digna, adecuada y asequible.

Propuesta 11**Modificación de la normativa civil e hipotecaria en relación a la posibilidad de facilitar herramientas que eviten la responsabilidad personal en la adquisición de vivienda (dación en pago).**

Se trata de impulsar medidas que contemplen:

- vivienda habitual.
- buena fe.
- personas físicas.
- acreditación de imposibilidad de pago (por parte de organismos autónomos, como las citadas Comisiones) sobrevinida con posterioridad a la compra-venta+hipoteca.



2.2 Situación de exclusión residencial severa: Personas en situación de calle

Propuesta 12

Potenciar y mejorar la habitabilidad, gestión y adecuación de los recursos residenciales que las Administraciones han creado para situaciones de sin hogar (centros de día, residencias, pensiones sociales, etc).

Dando prioridad a la situación personal de los individuos y las familias, sus procesos y sus necesidades vitales dentro de la **búsqueda de la mayor autonomía** posible, y creando, si es necesario para ello, otro tipo de recursos residenciales que lo proporcionen (pisos de acogida, casas unifamiliares, viviendas de alquiler social etc). **Nadie podrá abandonar estos recursos sin una alternativa de alojamiento.**

Propuesta 13

Garantizar la existencia de plazas suficientes de acogida para situaciones de urgencia (durante todo el año, y con mayor incidencia en los meses de invierno).

Procurando espacios y entornos dignos para dichas plazas (albergues, centros etc), que deberán también contemplar las situaciones individuales de las personas que acuden y sus procesos (centros de mínima exigencia, centros nocturnos, consignas, duchas, comedores etc). **Nadie podrá abandonar estos recursos sin una alternativa de alojamiento ni permanecerá en ellos más allá de lo necesario.**

Propuesta 14

Implementar una red local de intervención con personas en situación de sin hogar, con la intervención de asuntos sociales, salud, vivienda y empleo.

Procurando espacios de coordinación con las entidades no gubernamentales que intervienen en el territorio. Lograr, en lo posible, una comunicación de experiencias significativas entre los diferentes territorios de nuestro Estado.

Propuesta 15

Activar, mejorar y coordinar los planes de acogida en las campañas agrícolas.

Estableciendo análisis de viviendas disponibles, sus condiciones, coordinación con otros elementos de interés: empleo, formación, escolarización de menores, etc.

3 Propuestas sobre EMPLEO

El 17 de junio de 2010, en el marco de la presidencia semestral de España de la Unión Europea, el Consejo aprobó la **Estrategia Europea 2020**. Este documento plantea que la recuperación de la grave crisis que estamos padeciendo pasa obligatoriamente por favorecer un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Y fija cinco grandes objetivos a alcanzar en el año 2020 para posibilitar dicho crecimiento. Uno de ellos se centra directamente en el empleo y otros dos en aspectos relacionados estrechamente con el mismo, como son la mejora de los niveles educativos y la reducción de la pobreza:

- **Objetivo 1:** Aumentar la tasa de empleo hasta el 75% de la población de entre 20 y 64 años, que actualmente está en el 69%.
- **Objetivo 4:** Reducir el porcentaje de abandono escolar por debajo del 10% y conseguir que al menos el 40% de los jóvenes tengan estudios superiores completos.
- **Objetivo 5:** Reducir en un 25% la población en riesgo de pobreza, de modo que el mismo amenace a 20 millones de personas menos.

Para la consecución de estos objetivos, la Comisión presentó en abril de 2010 las **Directrices Integradas en Materia de Crecimiento y Empleo**. De las diez directrices, cuatro de ellas se concentran en medidas relacionadas con el empleo: la reforma del mercado de trabajo, los sistemas de formación, la mejora de las cualificaciones y el empleo de las personas excluidas.

Con este telón de fondo, la Comisión Europea presentó el 19 de octubre de 2010 la comunicación **«Revisión del presupuesto de la UE»**, donde propone evaluar tanto la reglas que guían el presupuesto de la UE como su eficacia, así como identificar potenciales mejoras y determinar los temas claves que se han de abordar en el diseño del presupuesto de la UE para el próximo marco de financiación (2014-2020).

En el mes de noviembre se presentó el **5.º Informe de la Comisión sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial**, donde se evalúa

la contribución de las políticas nacionales a la misma y se describe la aportación de las políticas comunitarias, mostrando sus efectos positivos y planteando las áreas de mejora. Además, se dibujan algunas orientaciones sobre el futuro de la política europea de cohesión: fomento de la competitividad y la convergencia económica, mejora del bienestar y reducción de la exclusión social, y mejora de la sostenibilidad ambiental.

A la luz de este informe y como respuesta al proceso de consulta iniciado por la Comisión Europea, durante estos últimos meses han surgido diferentes dictámenes y orientaciones en torno al futuro de los Fondos Estructurales Europeos. Destacamos, entre otros, el Dictamen exploratorio del Comité Económico y Social Europeo sobre «el futuro del Fondo Social Europeo después de 2013» y las Orientaciones del Comité de Protección Social, del Comité del Fondo Social Europeo.

Propiciando cambios legislativos en el ámbito estatal

El pasado mes de abril, el Consejo de Ministros del Gobierno de España aprobó, y remitió a la Comisión Europea, el **Plan Nacional de Reformas**, con el fin de desarrollar en nuestro país los objetivos planteados por la Estrategia 2020.

Este Plan propone cinco ejes temáticos que tratan de dar respuesta a los cinco objetivos fijados por la Estrategia y, junto con nuevas propuestas, recoge ya una serie de cambios normativos significativos que se han venido produciendo recientemente.

Además de las medidas ya articuladas, destacamos dos de los compromisos que aparecen en el Plan:

1. El Gobierno se compromete a presentar antes del 31 de octubre de 2011 una **Estrategia Estatal de Empleo**, que se concretará cada año en un **Plan Anual de Política de Empleo**.
2. La elaboración del **Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2011-2013**, en cuyo diseño se recoge expresamente la participación de las entidades del Tercer Sector.

Claves a tener en cuenta en el nuevo marco legislativo, tanto europeo como estatal

Asistimos, por tanto, a un periodo de cambios normativos de hondo calado, tanto en Europa como en España. Ante este escenario cambiante, Cáritas plantea de nuevo la misma cuestión que en ocasiones anteriores: cómo afectan estas medidas a las personas menos cualificadas, con menor trayectoria profesional, con menor red familiar y social de apoyo, con mayores periodos en situación de desempleo, con mayores dificultades socioeconómicas, y con mayor desestructu-

ración personal y familiar. En definitiva, cómo repercuten estos cambios normativos en las personas que acompañamos.

De hecho, nos preocupa la deriva que va tomando el nuevo marco legislativo en temas relacionados con protección social y con la política laboral. Estamos asistiendo paulatinamente a un endurecimiento de las condiciones que posibilitan el acceso a determinados derechos, tanto presentes como futuros, de tal modo que las personas más desfavorecidas contemplan cómo se va ampliando la distancia que las separa del acceso al Estado del bienestar, vehículo necesario hacia un modelo de sociedad justa y cohesionada.

Desde esta permanente inquietud, desde Cáritas planteamos una serie de claves que toda legislación, ya sea europea o estatal, debe tener en cuenta en materia de empleo:

- **Acertar en el análisis de las causas** de la grave situación de desempleo es la mejor garantía para no reproducir los mismos errores. Por ello, más allá de los elementos coyunturales que concurren, es necesario identificar los fundamentos estructurales que la sustentan. En nuestro país, sirva de ejemplo, la intensa destrucción de empleo se debe, principalmente, a tres factores:
 - Un mercado laboral muy precarizado y segmentado, fundamentado principalmente en un modelo productivo con poco valor añadido basado en la construcción y los servicios.
 - Un sistema financiero altamente especulativo, que ha facilitado el acceso al crédito, en algunos casos de manera irresponsable, para mantener la cuota de consumo que los mercados demandaban.
 - La ineficacia demostrada por algunas políticas públicas puestas en marcha hasta el momento para dar respuesta a dicha situación.

Asimismo, las políticas de empleo han de ser complementarias de otras políticas (económicas, desarrollo industrial, sostenibilidad, igualdad, etc.) que fomenten la creación de empleo.

- Si atendemos al análisis planteado, el punto de mira de las políticas deberá centrarse tanto en las **medidas de activación de las personas desempleadas** como en las **medidas de transformación del mercado laboral**.

Junto con los necesarios programas de recualificación de los demandantes de empleo es necesario que coexistan medidas que eviten la precariedad del mercado laboral y las múltiples dualizaciones que esta provoca: trabajadores/no trabajadores, empleables/no empleables, contratados/sin contrato, indefinidos/temporales, altamente remunerados/trabajadores po-

bres, etc. Por ello, vemos imprescindible la puesta en marcha de **políticas que potencien la responsabilidad laboral** (respeto a los derechos laborales, convenios colectivos, y conciliación de la vida personal y familiar con la vida laboral), **medioambiental** (medidas de sostenibilidad ambiental) y **social** (cláusulas sociales, contratación de colectivos desfavorecidos, convenios de colaboración y, mercados tutelados, fiscalidad solidaria) de las empresas. Al mismo tiempo, será inevitable activar **políticas que investiguen y sancionen la irresponsabilidad de las empresas**.

- La cohesión europea y estatal debe pasar obligatoriamente por dar una **respuesta a las situaciones de mayor vulnerabilidad de la sociedad**. Esto obliga a que, incluso en regiones y territorios donde los indicadores macroeconómicos reflejen una situación estable, se articulen medidas con dotación presupuestaria suficiente, que tengan como objetivo prioritario mejorar las condiciones de vida de los colectivos más desfavorecidos.

Aquí cobra pleno sentido que se potencien **medidas centradas en los jóvenes**, especialmente los menos cualificados (formación adaptada, flexibilidad de los itinerarios formativos, puestos de aprendizaje y prácticas en empresas, bonificaciones realmente significativas), **en las personas con mayor desestructuración personal y familiar** (empresas de inserción, mercados tutelados, cláusulas sociales, recursos ocupacionales) y **en las personas migrantes en situación vulnerable** (acceso a derechos, homologación de formación, agilización de tramitación administrativa, etc.), evitando toda visión instrumental de las personas migrantes como meros factores de producción supeditados a las oscilantes demandas del mercado laboral.

- Es necesario seguir apostando por la **inclusión activa como marco de intervención en el que se simultanean la garantía de ingresos, las medidas de empleo y la prestación de servicios de calidad**.

De no ser así, el nuevo escenario normativo corre el riesgo de centrar las políticas sociales exclusivamente en medidas de activación de los desempleados, de tal modo que desaparezca por completo la visión de protección social como medida de distribución de la riqueza y la necesidad de un entorno de servicios adecuados que hagan posible los procesos de inclusión sociolaboral. Si no se equilibran estos tres pilares de la inclusión activa, resultará fácil estigmatizar a la persona desempleada, sospechando de sus motivaciones y sugiriendo su deseo de permanecer en situación de desempleo y recibir las prestaciones simultáneamente.

- Los procesos de recualificación profesional y de inclusión sociolaboral de las personas más desfavorecidas implican a menudo procesos de largo recorrido.

En este punto se constatan los desajustes entre los tiempos que necesitan las personas y los tiempos que fijan las subvenciones, los programas y las medidas públicas. Por ello, seguimos apostando por los Itinerarios Personalizados de Inserción como un instrumento altamente adaptado a estos procesos vitales. Estos itinerarios contemplarán acciones de formación, de orientación, de intermediación y de acompañamiento posterior en el puesto de trabajo. Para ello, requerirán contar con los recursos necesarios, de modo que el uso generalizado del término no haga que se desvirtúen las implicaciones reales que dicho instrumento de intervención exige.

- Toda medida que se implemente ha de **favorecer, por un lado, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y ha de evitar, por otro, toda situación que genere discriminación por razón de género.**

En este sentido, planteamos la necesidad de desarrollo y dotación presupuestaria adecuada de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.

Además, **reiteramos la urgencia de dignificar un sector tan precarizado como el de las empleadas de hogar.** En el ámbito estatal, a pesar de contar con un acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos mayoritarios para la integración en el Régimen General de la Seguridad Social a partir de 2012, vemos imprescindible la total equiparación de derechos con el resto de trabajadores, tanto en materia de seguridad social, como de condiciones laborales y protección social.

- Europa y España se encuentran sumidas en el discurso del crecimiento económico y de la mejora de la competitividad empresarial, frecuentemente centrados en la flexibilidad del mercado laboral y el abaratamiento de costes sociales de las empresas, como única vía de salida a la crisis, obviando el resto de las dimensiones que posibilitan dotar de valor añadido al desarrollo. Frecuentemente, en las medidas planteadas se desdibuja de nuevo la estrecha frontera entre flexibilidad y precariedad, y, lejos del **equilibrio que pretendía la defendida «flexiguridad»**, el entorno laboral deriva hacia la inseguridad de los trabajadores y de los demandantes de empleo, especialmente de aquellos cuyo punto de partida hacia la incorporación al mercado laboral está más distante.
- Frente a este dogma incuestionable del crecimiento, proponemos conceptos como la **reorganización de la actividad económica y la redistribución del trabajo** (trabajar menos para trabajar todos/as). Es decir, reorientar la actividad económica desde criterios más sostenibles y respetuosos con el entorno en sentido amplio (personas, pueblos, recursos naturales, espacios naturales, entornos urbanos, etc.).

De nuevo, vemos cómo se deposita la responsabilidad de la generación de empleo exclusivamente en las necesidades del mercado, y se elude la posibilidad de generar oportunidades que tengan como principal objetivo a las personas y sus necesidades, y de hacerlo desde nuevas fórmulas empresariales (economía social, banca ética, autoempleo tutorizado, microfinanzas, etc.).

- Toda mirada a las políticas de empleo de Europa y de España tiene que ir acompañada de **una mirada a la realidad internacional del derecho al empleo** del resto de los países. Toda persona de cualquier país ha de poder ejercer el derecho al trabajo y a un trabajo decente. Por tanto, no basta con facilitar procesos de inclusión sociolaboral y mejorar las condiciones del mercado en Europa y en España, si no se contribuye a su mejora en el ámbito internacional.

Propuesta 1

Articular y desarrollar iniciativas de acompañamiento socio-laboral de empleo de tránsito para los colectivos con menor grado de empleabilidad.

- Medidas especiales para el empleo de las personas en riesgo de exclusión.
 - Medidas especiales para la inserción laboral.
 - Medidas de apoyo a los itinerarios personalizados de incorporación laboral.
 - Medidas de generación de empleo social.
- 1.1. Articulación de bonificaciones realmente significativas para contratos a personas desfavorecidas y financiación de las actividades de acompañamiento.
 - 1.2. Refuerzo de los servicios de orientación, formación e intermediación laboral centrados en los colectivos más desfavorecidos.
 - 1.3. Aplicación de la Ley 44/2007 de Empresas de Inserción en todas las CC. AA., y desarrollo de medidas de la propia ley.
 - 1.4. Desarrollo de cláusulas a favor de la contratación de empresas de inserción y a favor de cuotas de contratación de las personas (Ley 30/2007).
 - 1.5. Reducción del tipo impositivo en el impuesto de sociedades para las Empresas de Inserción y a empresas que contraten a personas desfavorecidas.

Propuesta 2

Articular y desarrollar iniciativas ocupacionales que complementen las medidas de protección social destinadas a los colectivos más desfavorecidos.

- 2.1. Regulación de iniciativas ocupacionales en las que se complementen las prestaciones económicas de protección social (inclusión activa).

Propuesta 3

Desarrollar medidas que eviten la discriminación por razón de género y potenciar aquellas que favorezcan una igualdad real entre mujeres y hombres.

- 3.1. Dotación presupuestaria adecuada a la Ley Orgánica 3/2007, 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres (Arts. 5 y 30).
- 3.2. Derogación del RD 1424/85, sobre el trabajo doméstico.
- 3.3. Integración total del régimen especial de las trabajadoras del hogar en el Régimen General de SS. Tras el anuncio de acuerdo en junio de 2011 entre sindicatos y Gobierno, para la inclusión por tramos del régimen especial al general a partir de junio de 2012, creemos que algunos aspectos se quedan fuera de esta negociación como la prestación por desempleo y otros temas relacionados con condiciones laborales. Creemos que la igualdad de condiciones tiene que ser plena con la del resto de los trabajadores y trabajadoras.
- 3.4. Introducción de módulos formativos en el sistema educativo reglado para profesionalizar el sector.

Propuesta 4

Impulsar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral a través de una formación y unas oportunidades adaptadas a su momento vital, especialmente a los jóvenes con mayores dificultades.

- 4.1. Incremento de la dotación económica para políticas activas para jóvenes dentro del «Plan de choque contra el desempleo juvenil».
- 4.2. Beneficios fiscales que incentiven la contratación de jóvenes.
- 4.3. Compromiso de crear plazas de aprendizaje para los jóvenes desempleados.
- 4.4. Medidas que afronten el fracaso del sistema escolar, en el propio centro y fuera del mismo.

Propuesta 5

Facilitar la incorporación y la reincorporación de las personas inmigrantes en el mercado laboral.

- 5.1. Ayudas a personas inmigrantes con proyectos viables de autoempleo.
- 5.2. Agilización y flexibilización de los procesos administrativos que permiten la convalidación de títulos profesionales obtenidos en el extranjero.
- 5.3. Concesión de permiso al trabajador inmigrante que tiene una primera autorización para trabajar, sin límite de territorio y actividad, y agilización en la tramitación y valoración de las solicitudes de modificación.

Propuesta 6

Desarrollar una formación profesional adaptada y accesible a las personas más vulnerables, en colaboración con las empresas, el sector público, los agentes sociales y las organizaciones del Tercer Sector.

- 6.1. Mantenimiento, desarrollo y potenciación de las casas de oficios, las escuelas-taller y los talleres de empleo.
- 6.2. Reconocimiento de competencias profesionales adquiridas por la experiencia o en entornos formativos no homologables (desarrollo de la legislación vigente en cuanto a Certificados de Profesionalidad).
- 6.3. Atención preferente a programas de recualificación para los trabajadores no cualificados provenientes de los sectores más golpeados por la crisis.

Propuesta 7

Favorecer la integración laboral de los colectivos más desfavorecidos en el mercado laboral ante las oportunidades laborales generadas en el nuevo modelo productivo.

- 7.1. Orientación de la gestión de la Ley 39/2006, 15 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia, que redunde en beneficio de la inserción de colectivos desfavorecidos.
- 7.2. Desarrollo de normativa específica sobre la atención y protección de los espacios naturales y su posibilidad como fuente de empleo.
- 7.3. Desarrollo de planes de empleo de carácter local que potencien empleos de proximidad, servicios de utilidad pública, rehabilitación de zonas desfavorecidas, etc.

- 7.4. Potenciación del desarrollo sostenible de las zonas rurales (Ley 45/2007).
- 7.5. Ayudas a emprendedores: autoempleo con apoyo e iniciativas de economía social tutorizadas.
- 7.6. Articulación de microcréditos para proyectos de autoempleo que posibilite la inclusión sociolaboral de personas desfavorecidas.
- 7.7. Impulsar la inversión en innovación social.
- 7.8. Medidas que apoyen la prospección y localización de actividades económicas que generen empleo.
- 7.9. Medidas de apoyo a la Iniciativa emprendedora de las personas en desventaja social.

Propuesta 8

Favorecer un mercado laboral inclusivo donde el trabajo sea un derecho real a ejercer por toda la ciudadanía, también por los colectivos más desfavorecidos.

- 8.1. Ampliación del nivel de estabilidad y de seguridad de los trabajadores: seguridad y flexibilidad.
- 8.2. Fomento de la conciliación de la vida personal-familiar con la laboral.
- 8.3. Reforma laboral que vaya más allá del simple abaratamiento del despido.
- 8.4. Necesidad de la adaptación horaria de la jornada laboral a las necesidades personales y familiar.
- 8.5. Fomento del trabajo a tiempo parcial libremente elegido.
- 8.6. Apoyo a las Actividades de Utilidad Pública.
- 8.7. Potenciar el valor social y económico de las actividades de utilidad pública como alternativa para aquellos colectivos que tengan especiales dificultades, mayores de 45 y personas en situación de exclusión social.



4 Propuestas sobre **MIGRACIÓN**

La migración se ha convertido actualmente en España en un elemento clave a tomar en cuenta para el diseño de las políticas sociales. Nuestro sistema migratorio se ha caracterizado tanto por la intensidad de su flujo como por la situación de irregularidad en la que se encuentran muchos inmigrantes, sobre todo en la primera etapa de llegada.

Los extranjeros censados en nuestro país han pasado de ser en 1991 unos 360.355 (0,9 % población total) a 5.747.734 en 2010 (12,2%). Esto supone que en diez años se ha producido un incremento en más de cinco millones de personas, de los que 3.397.562 son ciudadanos no comunitarios. Asimismo, y aunque no podemos precisar el número exacto de inmigrantes que se encuentran en situación administrativa irregular, algunos estudios indican que podríamos estar hablando de una población que oscilaría entre las 700.000 y el 1.000.000 de personas.

Este rápido incremento de población en tan corto período de tiempo ha supuesto que las diferentes políticas sociales hayan tenido que reformularse en materia de servicios sociales, vivienda, educación o sanidad, con la intención de dar respuesta, por un lado, al aumento en la demanda de los recursos y, por otro, a las características y necesidades específicas del colectivo.

Estos flujos migratorios se han producido fundamentalmente por dos motivos: el de la atracción provocada por nuestra economía formal e informal en crecimiento durante los últimos años, que demandaba mano de obra poco calificada; y el de la expulsión ejercida por las circunstancias que viven estas personas en sus países de origen (pobreza, inseguridad y hambre). Los inmigrantes se convirtieron en los hijos que no tuvimos y aportaron la solución que necesitábamos para nuestro crecimiento económico, que se produjo bajo unas condiciones en el empleo marcadas por la precariedad y la irregularidad.

Asimismo, y estrechamente relacionado con el mercado laboral, todos los estudios e informes apuntan que en estos años la aportación de la población inmigrante en la financiación y el mantenimiento de nuestro Estado de Bienestar ha sido determinante, sobre todo a través de las cotizaciones a la Seguridad Social, representando un beneficio

neto como país de unos 5.000 millones de euros. Es previsible que esta aportación siga produciéndose, tal y como señala la Comisión Europea, que ha cifrado en siete millones de personas la población adicional que necesitará España hasta 2030 para equilibrar nuestra economía, y darle sostenibilidad al Estado de Bienestar.

La actual coyuntura, sin embargo, presenta nuevos retos para las políticas sociales que es necesario analizar en detalle.

En el ámbito laboral, la actividad de los sectores que eran el motor económico (construcción y servicios) de crecimiento y que constituían los nichos laborales fundamentales para el colectivo inmigrante, ha descendido notablemente. Esta situación ha provocado que muchas personas, por una parte, se vean obligadas a acceder a ciertas prestaciones y servicios sociales a los que eran ajenos antes de esta crisis económica, y, por otra, que no puedan renovar su situación de residencia por carecer de trabajo y se vean empujadas a una situación de irregularidad sobrevenida.

El empleo como elemento indispensable de integración ahora no funciona y pasará algún tiempo hasta que lo pueda hacer de nuevo. Esto puede conllevar un riesgo importante de que sectores cada vez más amplios de la ciudadanía, a partir del debate sobre la distribución de recursos sociales escasos, deriven hacia discursos o acciones discriminatorias, racistas o xenófobas.

Es precisamente en este contexto de crisis cuando los partidos políticos, desde la consideración de que las políticas sociales se vuelven clave en los procesos de integración social de los inmigrantes, deberían articular un **Pacto de Estado sobre Inmigración**. Con esa medida, se evitarían los recortes presupuestarios que se están produciendo en esta materia y nos dotaríamos de un marco normativo en políticas sociales que posibilitaría realmente la inclusión de la población inmigrante en nuestro país en los ámbitos de educación, salud, vivienda, servicios sociales y empleo. Ese Pacto sería, al mismo tiempo, la mejor garantía para construir una sociedad más plural y cohesionada, y mejor preparada ante posibles brotes racistas o xenófobos.

Análisis de las políticas

En nuestro país, las Comunidades Autónomas (CC. AA.) son las Administraciones que, además de implementar la mayoría de competencias relacionadas con la inclusión social —servicios sociales, salud, educación, empleo y vivienda—, gozan también de libertad para desarrollar su propio marco legislativo en política migratoria de integración. Algunas de ellas, además, gestionan la concesión de autorizaciones de trabajo.

Este hecho provoca que las políticas se implementen de manera heterogénea en el ámbito autonómico, dependiendo de cuáles sean las circunstancias en el territorio, número de inmigrantes y, sobre todo,

del tipo de política migratoria que decida articular cada CCAA. Por lo tanto, una peculiaridad de nuestra realidad es que, aunque el control de la inmigración se encuentra en manos del Estado, son las autonomías quienes poseen la titularidad en la mayoría de las competencias que afectan a la integración.

No obstante, y partiendo de que esta discrecionalidad en el abordaje autonómico evidencia la ausencia de un verdadero plan de integración o convivencia a nivel estatal, sí que podemos hacer un recorrido del camino seguido con esta intención.

El primer hito lo constituiría el Plan para la Integración Social de Inmigrantes 1994, que, al no lograr abordar la integración de manera homogénea y amplia, consiguió el dudoso honor de dar el pistoletazo de salida en la disparidad de los planteamientos y prácticas de intervención autonómicas.

El segundo intento fue el Plan plurianual del GRECO 2001, que tampoco corrió mejor suerte, ya que fundamentalmente centraba su objetivo en el control de los flujos migratorios y no en la integración.

Luego, en 2004, se impulsó la puesta en marcha de una Estrategia Global para la Integración de Inmigrantes, que, mejor orientada que el GRECO en su finalidad, intentaba corregir las diferencias en el abordaje de las políticas autonómicas, buscaba ser un paraguas homogeneizador de estas intervenciones, aunque su resultado fue más bien pobre.

Un punto de inflexión —y el primer intento serio de cohesionar con algo de éxito todas estas prácticas— lo constituyó el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo (FAI-RE) 2005, que supuso la primera piedra del edificio que vinculaba al Estado con las políticas de integración autonómicas.

Y el último esfuerzo lo ha constituido el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010, que nació con la pretensión de establecer por primera vez en España, un marco político de referencia en integración para el conjunto de la sociedad, capaz de abarcar CCAA, agentes sociales, organizaciones no gubernamentales y hasta asociaciones de inmigrantes. Ha sido la primera vez que, mediante un modelo común, se ha pretendido cohesionar la intervención autonómica, ofreciendo un marco de actuación flexible que permitía a cada Comunidad adaptar los recursos y respuestas a su entorno. Aun así, el impacto del Plan está pendiente de ser evaluado, pero parece que todavía no se ha conseguido que algunas CCAA conciban la participación del Estado únicamente como la de un ente suministrador de recursos económicos, lo que sigue propiciando mucha descoordinación en las políticas de integración.

Por último, cabe señalar la necesidad de que todas estas políticas orientadas a la inclusión social deben contemplar también una comunicación y complementariedad de actuación con las políticas de cooperación al desarrollo en los países de origen.

Visión y objetivos a alcanzar

En Caritas sabemos que la explicación de los movimientos migratorios actuales es compleja y obliga a considerar múltiples motivos. Pero sabemos también que una causa importante es la desesperanza a la que el sistema económico global ha condenado a un amplio porcentaje de la población mundial.

La llamada que se nos hace como Caritas se sitúa en tres dimensiones, ambas ineludibles:

- **La dimensión estructural.** La creciente presión de las migraciones sobre Europa es el resultado de fenómenos económicos, políticos y sociales complejos que demandan soluciones globales y que tienen su raíz en la grave y creciente desigualdad existente en el mundo. Cualquier propuesta que no tenga suficientemente en cuenta este hecho crucial, está de antemano condenada al fracaso.
- **El drama humano de los que ya están entre nosotros,** especialmente de aquellas personas que viven en nuestras ciudades y pueblos, y necesitan ayuda urgente (personas en situación administrativa irregular, víctimas de trata, personas en centros de internamiento, etc.).
- **Nuestra propia sociedad.** Estamos dando la espalda a nuestra propia sociedad, que ya convive con personas de origen diverso y que tiene la responsabilidad de decidir cómo responder a ese reto.

Desde Caritas, respondemos al reto de la inmigración con un compromiso dirigido a que ninguna persona se quede sin futuro. Decir esto, entre otras cosas, significa:

- Defender que la mejor manera de afirmar, en la práctica, la dignidad humana es reconocer a cada persona su derecho a tener un futuro, una esperanza razonable de acceder a los medios básicos que le permitan desarrollarse integralmente como ser humano.
- Reconocer que la presión creciente de la inmigración sólo disminuirá cuando los países económicamente desarrollados entendamos que nuestro bienestar no puede plantearse al margen de la situación de otros pueblos. No podemos volverles la espalda, dejarles sin futuro y exigirles, además, que no nos molesten en nuestros oasis de bienestar.
- Asumir que la atención a las personas inmigrantes debe constituir una prioridad en la acción del Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, con independencia de su situación administrativa.
- Hacer todo lo posible para acoger adecuadamente a los inmigrantes que ya están entre nosotros, especialmente a los que se encuentran en una situación de mayor exclusión y vulnerabilidad.
- Y construir un proyecto común de ciudadanía y vecindad. Hoy no basta con comunidades locales incluyentes, de acogida, vertebradas sobre

una tolerancia pasiva. Nuestros barrios y sociedades ya han cambiado. Se han convertido en espacios mestizos, de interrelación, en donde la construcción de la justicia y la fraternidad es tarea de todos y todas. Ciudadanía significa, hoy más que nunca, construir vecindad.

Esta apuesta se concretaría en siete principios iluminadores de nuestra acción:

1. Defender el derecho de las personas a emigrar.
2. Asumir la defensa pública de los inmigrantes favoreciendo un cambio de mentalidad social en esta materia.
3. Reivindicar la urgencia de una estrategia global de co-desarrollo.
4. Apostar decididamente por políticas de integración destinadas a toda la población.
5. Colaborar con las asociaciones de apoyo a los inmigrantes, participando en las redes sociales que se van creando.
6. Prestar una atención especial a los inmigrantes «sin papeles».
7. Construir ciudadanía
8. Suscitar dentro y fuera de la Iglesia una reflexión serena sobre los retos que plantea la convivencia de tradiciones culturales diversas.

Objetivos y Propuestas:

Objetivo 1:

Erradicar y prevenir las situaciones de vulnerabilidad vinculadas a la irregularidad administrativa.

Propuestas

- 1.1. Realizar estudios e investigaciones anuales que permitan disponer de un mejor conocimiento cuantitativo (estadístico) y cualitativo (situaciones y dificultades), que nos permita saber con exactitud número de personas en esta situación, sus causas, y problemáticas con las que se encuentran.
- 1.2. Elaborar un plan que contemple soluciones a la situación de los «inexpulsables» mediante la habilitación de autorizaciones condicionadas de residencia temporal y de trabajo, tomando en cuenta criterios personales y sociales que eviten de este modo que estas personas caigan en la exclusión. Entendemos por «inexpulsable» a todo ciudadano extranjero no comunitario sobre el que se ha dictado una orden de expulsión o, en su caso, de devolución, pero que por diversos motivos no se ha podido ejecutar.

- 1.3. **Erradicar la vulnerabilidad e indefensión vinculada a la irregularidad administrativa** por medio de procedimientos de arraigo y autorizaciones de trabajo provisional.
- 1.4. **Poner en marcha una batería de políticas sociales complementarias en vivienda, salud y educación**, centradas en el colectivo de inmigrantes en situación administrativa irregular, como un paquete de derechos básicos de ciudadanía social que les garantice el acceso en igualdad de condiciones a estos derechos.
- 1.5. **Activar medidas innovadoras para el acceso a la atención sanitaria**. El Estado debe velar activamente por la aplicación de los principios de universalidad y equidad en el acceso a tratamiento de los extranjeros a la asistencia sanitaria pública en aquellos casos de mayor vulnerabilidad y exclusión, desplegando políticas innovadoras como programas de autocuidados, equipos itinerantes de ayuda, recursos intermedios para el tratamiento, acceso a tarjeta sanitaria, adscripción a los centros de atención primaria de salud tomando en cuenta criterios territoriales, de movilidad, etc.
- 1.6. **Establecer un Plan Estratégico sobre Asentamientos de Inmigrantes** que analice sus causas y proponga soluciones entre las partes involucradas (Administraciones públicas y empresarios) para erradicar estas situaciones de alta vulnerabilidad social, económica y laboral.
- 1.7. **Incorporar indicadores y cláusulas de salvaguarda en materia de protección en derechos humanos, dentro de los convenios y acuerdos de lucha contra la inmigración irregular, y los acuerdos de readmisión** que se establezcan con los países de origen y tránsito.

Objetivo 2:

Lograr el desarrollo de propuestas que contemplen el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros.

Propuestas

- 2.1. **Informes anuales independientes** sobre las condiciones de retención y privación de libertad en los CIES, número de personas y nacionalidades, que incluyan recomendaciones de obligado cumplimiento para una mejora real en las condiciones de vida de estas personas en los centros.
- 2.2. **Desarrollar un marco legal que contemple el desarrollo reglamentario tal y como establece la Ley Orgánica 2/2009**, para una mejora real en las condiciones de vida de las personas en los centros, articulando, entre otras, medidas como el acceso de las organizaciones no gubernamentales, mayor dotación presupuestaria y de recursos humanos, y una gestión en las activida-

des de los centros por parte de funcionarios públicos, distintos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

- 2.3. **Propiciar un debate amplio social y político** en el se que discuta y dialogue entre miembros de organizaciones políticas, sociales, sindicales y empresariales la necesidad e idoneidad de los CIES, que permita avanzar en el cierre de los centros de internamiento por medio de alternativas más eficaces, menos costosas y más beneficiosas para las personas y la sociedad.

Objetivo 3:

Dar respuestas eficaces que logren combatir la trata de personas.

Propuestas

- 3.1. **Consensuar y aprobar una Ley Integral de Trata**, que asegure la identificación, protección y asistencia de las víctimas de trata, y la trasposición de la Directiva Europea del 5 de abril 2011.
- 3.2. **Asegurar el correcto funcionamiento del Protocolo Marco de Protección de las víctimas de trata de seres humanos** y, por lo tanto, la adecuada coordinación entre todos los agentes involucrados, públicos y privados, que articulen una coordinación y complementariedad entre las distintas intervenciones requeridas para cada caso.
- 3.3. **Elaborar informes anuales que ayuden en el seguimiento y evaluación** del cumplimiento del «Protocolo contra la Trata de Personas» de Naciones Unidas, del «Convenio del Consejo de Europa sobre la Trata de seres humanos», ratificado por España en 2009, y del «Plan de lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual», dando continuidad a este último y ampliándolo a la trata laboral o elaborando un plan paralelo cuyo contenido específico sea sobre trata laboral.
- 3.4. **Lograr en esta década que las mujeres víctimas de la trata de personas con fines de explotación laboral y sexual se les garanticen siempre sus derechos, y dispongan de los canales que les permitan un adecuado acceso a los servicios sociales y laborales.** Para ello será necesario que la Administración pública se haga responsable de la asistencia, apoyo y protección de las víctimas, dotando de recursos económicos suficientes los planes institucionales y garantizando también el derecho a la compensación de las víctimas.
- 3.5. **Investigar y analizar la realidad de tal manera que nos permita ofrecer propuestas alternativas, tanto en lo personal como en lo estructural**, que analicen las variables que, interaccionando de manera compleja entre sí, y poder así orientar con acierto las reivindicaciones, la atención requerida y la acción social a desarrollar.

- 3.6. **Impulsar la sensibilización, denuncia y presencia pública**, ofreciendo programas de formación y campañas, especialmente a las fuerzas públicas y organismos de la Administración del Estado con competencias en la materia. Además, es necesario realizar acciones concretas de sensibilización con la sociedad en general, para que, a la vez que se protege, no haya demanda que genere nuevas víctimas. Se deberán ampliar estas acciones al ámbito de la trata laboral, continuando las previstas en el ámbito de la trata con fines de explotación sexual.

Objetivo 4:

Mejorar la situación de los menores no acompañados para una adecuada integración en nuestra sociedad.

Propuestas

- 4.1. **Realizar un registro nacional y europeo sobre Menores No Acompañados (MENAS)** que permita saber su número, dónde viven, nacionalidades y problemáticas con las que se encuentran siendo menores y una vez alcanzan la mayoría de edad.
- 4.2. **Desarrollar un protocolo común de obligado cumplimiento para la acogida de estos niños/as en el ámbito autonómico y nacional**, que recojan las obligaciones legales de las Administraciones públicas.
- 4.3. **Garantizar a los menores que alcanzan la mayoría de edad su renovación en la documentación legal requerida para trabajar y residir**, evitando de este modo que se encuentren expuestos a la irregularidad y abocados a situaciones de vulnerabilidad.
- 4.4. **Elaborar informes anuales independientes de seguimiento y evaluación del grado de cumplimiento de los convenios y normativa internacional en materia de infancia centrado en los MENAS**, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).
- 4.5. **Mejorar la situación de los Menores No Acompañados (MENAS), mediante el cumplimiento de la Convención de Derechos del Niño, primando la condición de menor sobre la de inmigrante**, a fin de garantizar a los menores que alcanzan la mayoría de edad la implementación de programas de emancipación, que les permitan la renovación en la documentación legal requerida para trabajar y residir.

Objetivo 5:

Construir un marco normativo para las migraciones fruto de un consenso que posibilite construir una sociedad de acogida más plural y cohesionada, que permita luchar contra la discriminación, el racismo y la xenofobia.

Propuestas

- 5.1. **Garantizar el acceso al Padrón Municipal.** Es fundamental que el Gobierno vele porque los Ayuntamientos cumplan rigurosamente con lo marcado por nuestra legislación en la Ley de Bases de Régimen Local, especialmente en el caso que se refiere al empadronamiento de ciudadanos extracomunitarios, implementando de oficio —si fuera de su conocimiento— las acciones legales pertinentes para que los Ayuntamientos cumplan con la ley.
- 5.2. **Lograr un Acuerdo marco por la Inmigración.** La inmigración debe dejar de ser una cuestión objeto de controversia y debate político, con el único fin de conseguir los mayores réditos electorales posibles. Instamos a todos los grupos políticos a ponerse manos a la obra para alcanzar un acuerdo político que permita un acuerdo por la inmigración que sirva como marco normativo sobre el que cimentar una sociedad de acogida más plural y cohesionada.
- 5.3. **Implementar un nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía, Integración y convivencia que, evaluando y dando continuidad al Plan anterior (PECI 2007-2010), debería articularse con el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, y con los distintos Planes Autonómicos y locales,** en los capítulos destinados a la Integración de los Inmigrantes. Este plan se dotaría de los recursos específicos necesarios dirigidos a: enseñanza de la lengua, costumbres, lucha contra la discriminación, políticas de empleo y formación, educación, política familiar, política de juventud, vivienda, asistencia sanitaria, y a facilitar la participación ciudadana de las personas en nuestras sociedades.
- 5.4. **Centrar la política de integración en la participación comunitaria.** Es necesario que el Estado, por medio de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, además de garantizar derechos básicos en igualdad de condiciones para nacionales y extranjeros (estabilidad administrativa, acceso a los servicios básicos y al mercado laboral), refuerce también los equipamientos de los barrios para prevenir posibles situaciones de vulnerabilidad y exclusión. Además, se deberán habilitar medidas para el rejuvenecimiento del tejido asociativo vecinal, favoreciendo la incorporación del nuevo vecindario inmigrante y fortaleciendo el tejido asociativo.
- 5.5. **Incrementar la dotación presupuestaria para los servicios destinados a la integración.** Dado que se trata de una responsabilidad del Estado, resulta prioritario dotar a las Administraciones públicas (autonómicas y locales) de los necesarios recursos

económicos para afrontar los retos que plantea la inmigración, así como para evitar situaciones de vulnerabilidad o exclusión, e impulsar acciones que aprovechen la diversidad cultural de los inmigrantes como proceso de enriquecimiento para la sociedad.

- 5.6. **Superar las restricciones planteadas por la ley de extranjería en materia de vivienda pública a migrantes**, por medio de mecanismos de inclusión que eviten situaciones de alta vulnerabilidad social, económica y laboral, haciendo una mención especial sobre los asentamientos de inmigrantes.
- 5.7. **Dotar a los centros escolares de los necesarios medios humanos, económicos, y de los instrumentos necesarios para abordar la perspectiva intercultural en las aulas.** El Gobierno debe incrementar los presupuestos para transformar los centros escolares en lugares con igualdad de oportunidades. Mayores partidas permitirían tener: menos alumnos por aula, mejores adaptaciones curriculares, incorporación a las realidades culturales, planes de acogida, aumento de la plantilla del profesorado y la incorporación de nuevas figuras profesionales (trabajadores sociales, mediadores interculturales, etc). Estas medidas reducirían considerablemente la brecha educativa generacional que venimos arrastrando y que provoca que niños de hogares pobres no continúen su formación tras la educación obligatoria, frente a niños de familias con un estatus socioeconómico medio o alto que sí lo hacen.
- 5.8. **Flexibilizar las homologaciones de títulos.** Las Administraciones públicas deben dotarse de un sistema más ágil y flexible para la homologación de los títulos que reduzca el tiempo de concesión en las homologaciones, cuyas solicitudes no han dejado de incrementarse en los últimos años.
- 5.9. **Creación de una serie de campañas que, tomando en cuenta los resultados de los Informes Anuales del Observatorio Nacional contra el Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), detengan las actitudes racistas y xenófobas.** En este momento resulta necesario que las Administraciones públicas redoblen sus esfuerzos para revertir la percepción negativa que la ciudadanía tiene sobre la migración, por medio de campañas que desmonten los estereotipos que alimentan acciones de discriminación, racismo y xenofobia. Al mismo tiempo, deberían impulsar otro tipo de iniciativas, como espacios de encuentro, jornadas de convivencia, etc., que permitan convertir a los barrios en comunidades más acogedoras.
- 5.10. **Ratificar la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares**, para que nuestro ordenamiento jurídico asuma las normas internacionales para un trato justo y sin abusos respecto todas las personas inmigrantes.
- 5.11. **Ratificar el Convenio sobre el Trabajo decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, así como la Recomen-**

dación, que supondría la mejora de las condiciones laborales de las normas reguladoras del empleo doméstico, que afecta fundamentalmente a la mano de obra inmigrante femenina que se encuentra trabajando mayoritariamente en el servicio doméstico y al cuidado de personas dependientes y niños.

Objetivo 6:

Reforzar los vínculos entre migración y desarrollo, potenciando, por un lado, acciones de intercambio entre comunidades en países de acogida y origen, y, por otro, un seguimiento de los acuerdos comerciales para alcanzar un progreso mutuo.

Propuestas

- 6.1. **Aprovechar y fortalecer las oportunidades de intervención que presentan las redes transnacionales de migrantes** en origen y destino, además de reforzar las políticas de cooperación al desarrollo, sin condicionar éstas al control de los flujos migratorios.
- 6.2. **Implementar estructuras financieras locales en las comunidades de los países de origen**, por medio de cooperativas de ahorro y crédito que tengan por objetivo articularse en el desarrollo comunitario local, y que permitan canalizar las remesas que envían los migrantes desde el exterior.
- 6.3. **Avanzar en la creación de un sistema alternativo para los tipos impositivos que deben pagar las remesas** que permita a las personas no sólo pagar menos en las transferencias internacionales, sino canalizar mejor su dinero para promover iniciativas o proyectos en sus países de origen.
- 6.4. **Establecer una estrategia comercial con los países de origen** que incentiven, en los grupos de productores locales y cooperativas, iniciativas orientadas al comercio justo en los países de origen.
- 6.5. **Fortalecer y crear nuevas herramientas e instrumentos de comunicación** que permitan trabajar con las comunidades de origen y acogida.
- 6.6. **Desarrollar dentro de la política española en materia de inmigración una Estrategia Española que fortalezca los vínculos entre migración y desarrollo, poniendo en valor además un modelo que favorezca la participación activa de las personas migrantes en el desarrollo** de sus comunidades de origen propiciando que no pierdan el contacto con sus familias y comunidades.
- 6.7. **Establecer una propuesta económica comercial que favorezca un legítimo desarrollo** en las distintas realidades con las que Europa fundamenta sus relaciones comerciales (América Latina y África), que favorezcan la implementación de planes nacionales de producción, comercialización, financiamiento y ahorro.

5 Propuestas sobre COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Cáritas Española, como miembro activo de la red Cáritas Internationalis, viene participando en la estrategia de incidencia política sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que, en forma de Acuerdos mundiales, fueron asumidos hace ahora diez años.

En este escenario, Cáritas Española, en medio de la crisis financiera, alimentaria y climática, transmite a los poderes públicos y a todos los grupos políticos sus graves inquietudes ante las posibles repercusiones de ésta en la consecución de los ODM, marcados para el 2015.

Desde Cáritas, la lucha contra la pobreza es una condición indispensable para el crecimiento, según nuestra opción preferencial por los pobres y a la luz de la propia Doctrina Social de la Iglesia y la convicción de que los bienes de la tierra son para todos los hombres y mujeres, sin importar su procedencia o condición. Todas las personas tienen el derecho de tener una vida digna y plena, libre de pobreza, que no es únicamente la carencia de bienes, sino la inequidad de oportunidades para alcanzar su bienestar.

Europa, que aporta más del 60% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el mundo —con un peso específico de España que ha ido adquiriendo una notable densidad a lo largo de la última década—, juega un papel político decisivo en las negociaciones mundiales, además de mantener una actividad mercantil muy importante con el mundo en desarrollo. Por tanto, desde Cáritas, consideramos que éste es el momento oportuno para recordar que el crecimiento económico pasa necesariamente por el crecimiento humano. En la Encíclica *«Populorum Progressio»*, Pablo VI planteó ya una visión del desarrollo centrado en la persona humana que Benedicto XVI ha profundizado en *«Caritas in Veritate»*. Sin negar la globalización, el crecimiento económico debe ser valorado en cuanto sea capaz de promover de forma auténtica la dignidad humana, la justicia, la paz y la fraternidad.

En contraste con una visión de crecimiento económico donde la persona y sus derechos son susceptibles de quedar reducidos a meras

medidas políticas y económicas, Cáritas reclama de los responsables políticos voluntad real de impulsar y respaldar, con compromisos concretos, el avance y consecución de los ODM, marco de desarrollo político y económico para la dignidad humana.

Marco de actuación

1. **Pobreza y crisis económica:** los efectos de la crisis tienen un rostro humano, afectando especialmente a mujeres y niños. Según el Banco Mundial, en este contexto, más de 400.00 niños morirán cada año por las consecuencias de la crisis.
2. **Crisis alimentaria:** la primacía de políticas económicas sobre la agricultura deja fuera las dimensiones social y medioambiental.
3. **Cambio climático:** más de 50 millones de personas corren el riesgo real de convertirse en «desplazados medioambientales», que se sumarían a los desplazados por conflictos armados o emergencias humanitarias. El cambio climático condiciona el acceso al agua, provoca patrones irregulares de lluvias y sequías, influye en el cambio geográfico de incidencia de enfermedades por vectores (malaria, dengue) y, además, amenaza la consecución de todos los ODM.
4. **Derechos humanos:** las violaciones de éstos y la falta de gobernabilidad democrática son una amenaza para el cumplimiento de los ODM. Cáritas ofrece su apoyo desde el principio de subsidiaridad para su promoción y cumplimiento.
5. **Inmigración forzosa:** los desplazamientos forzados de las personas por cualquier circunstancia limitan los avances de los objetivos y políticas de desarrollo. Por poner un ejemplo, la salida de personas, especialmente las más cualificadas, de algún país resta oportunidades de cohesión social y capital humano en un futuro cercano.

Año 2010

Con motivo de la reciente celebración del Año 2010 Contra la Pobreza y la Exclusión, Cáritas ha llamado a la Unión Europea y al Gobierno de España a realizar un ejercicio urgente de responsabilidad frente a los compromisos adquiridos con relación a los ODM. En este sentido, hemos propuesto la puesta en marcha de un plan de acción con objetivos claros y calendario que mida los avances de los Objetivos con un mecanismo transparente.

Propuesta 1

Coherencia de las políticas para el desarrollo.

España, en el marco de la UE, debe tener en cuenta la lucha contra la pobreza en la aplicación de otras políticas que puedan afectar a

los países en desarrollo. Esto significa que lo que se haga en materia de agricultura, pesca, comercio e inmigración, no puede contradecir/socavar el trabajo a favor del desarrollo.

Si esta coherencia fuera la base de las políticas españolas, no enfrentaríamos algunos de los problemas y responsabilidades que enumeramos a continuación.

Propuesta 2

Compromiso de alcanzar el 0,7% en nuestra aportación al desarrollo de los países más empobrecidos.

El logro social y político alcanzado para el establecimiento de esta meta, no puede y no debe abandonarse; no es negociable, ya que pertenece a nuestra responsabilidad en la comunidad internacional.

Desde 2009, se ha reducido más del 20% la AOD con la excusa de la crisis mundial, sin que se tome en cuenta que esta crisis afecta, principalmente y con mayor dureza, a los que permanentemente viven en crisis.

En este sentido, se vislumbra un aumento de la cooperación bilateral —entre Estados—, además de un aumento del «carácter empresarial y comercial» de la cooperación, reflejado en el aumento de fondos para empresas, y en detrimento de los instrumentos de cooperación gestionados por organizaciones sociales, lo que conlleva un deterioro importante en el tejido asociativo de los países empobrecidos. Los Marcos de Actuación País-MAPS existentes hasta el momento son un ejemplo de ello.

Se debe hacer un ejercicio de evaluación de lo que dichos procesos suponen y crear nuevos instrumentos de cooperación que promuevan y fortalezcan el tejido asociativo de los países de destino de la AOD.

Propuesta 3

Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria: Mejorar el acceso de las víctimas de conflictos armados y desastres naturales a la ayuda humanitaria.

La ayuda humanitaria es una dimensión clave de nuestra cooperación internacional; debe ser neutral, no condicionada a los Gobiernos, sino dirigida a aliviar las necesidades básicas e inmediatas, ser de calidad, coordinada y evaluada (eficaz).

Para ello, se deben dedicar los recursos necesarios a una Oficina de Ayuda Humanitaria, que debe:

- Contar con expertos y profesionales del sector para mejorar la presencia y la actuación en emergencias.

- Coordinarse con otros actores gubernamentales y con las áreas geográficas de la AECID
- Coordinarse y colaborar con la sociedad civil

Se deben rendir cuentas periódicamente sobre las intervenciones humanitarias y aumentar la «transparencia» en la financiación de las mismas.

Propuesta 4

Cumplimiento de los ODM.

En diciembre de 2007 los partidos políticos firmaron el Pacto de Estado contra la Pobreza, mostrando la absoluta conformidad en la necesidad de luchar contra la pobreza. Posteriormente, se produce un compromiso por parte de las Comunidades Autónomas, provincias y localidades con dicha causa, firmando, a su vez, sus pactos contra la pobreza.

Hasta la fecha, los pactos han adoptado una dimensión declarativa. Caritas, además de solicitar que se rescaten y se cumplan las promesas firmadas por los partidos políticos en los pactos contra la pobreza, pide que éstos sean vinculantes, porque es ahora, más que nunca, cuando cobran todo su sentido. Sobre todo en estos tiempos de crisis global en los que tantas personas, en todos los rincones del mundo, están sufriendo. Faltan cuatro años para llegar a 2015, la fecha en que se deben cumplir los **Objetivos del Milenio**. Todo esfuerzo para alcanzarlos verá como recompensa la mejora en las vidas de millones de personas en el mundo. Ese fue un compromiso adoptado por nuestro país y exigimos su cumplimiento.

Propuesta 5

Trabajar en el cumplimiento del derecho a la alimentación.

El derecho a la alimentación es la base de todos los demás derechos humanos, pero los avances en la lucha contra el hambre en el mundo no son los esperados, registrándose incluso retrocesos debido a la crisis de los precios de los alimentos, que volvió a arrojar a otros 100 millones personas a la trampa del hambre.

Pero tras el hambre y la pobreza se esconden causas estructurales más profundas. No podemos combatir el hambre y la pobreza si no combatimos sus causas: el hambre y la desnutrición están estrechamente vinculados a los mercados financieros, las políticas energéticas, los modelos agrícolas, los cultivos destinados a biocombustibles, el cambio climático, los acuerdos comerciales, las políticas pesqueras o la igualdad de género, que tienen un impacto negativo en la seguridad alimentaria de los países más pobres. **Desde el enfoque de DD. HH., el derecho a la alimentación es una responsabilidad ineludible para cualquier Gobierno.**

Podemos proteger a nuestros propios agricultores y mercados, pero debemos recordar que el comercio internacional tiene como objetivo ayudar a los países, especialmente los más pobres y vulnerables, en el desarrollo de las infraestructuras y las herramientas económicas básicas que necesitan para aprovechar el comercio como motor del crecimiento y del desarrollo económicos.

En los foros internacionales, hace falta un fuerte liderazgo político para impulsar visiones alternativas de crecimiento agrícola y económico y hacer efectivas las promesas de erradicación del hambre ante la comunidad internacional. Pedimos al Gobierno español, anfitrión de la RANSA 2009, que impulse el cumplimiento de los compromisos adquiridos, por la comunidad internacional, en ésta y otras (L'Aquila) ocasiones.

Propuesta 6

La lucha contra el cambio climático y la crisis global.

Los más afectados de la actual crisis económica y financiera y del cambio climático son los países pobres. La lucha contra el cambio climático en el Sur costará más de 100.000 millones de dólares al año y la crisis económica, al menos, otro tanto.

De algún modo debemos corregir este déficit de financiación, buscando fuentes alternativas que aporten fondos para financiar las medidas necesarias. Los fondos para paliar las consecuencias del cambio climático deben ser adicionales y no computables como Ayuda Oficial al Desarrollo. Solo así estaremos asumiendo nuestra responsabilidad integralmente y trabajando de forma coherente con un enfoque de justicia climática.

Propuesta 7

Trabajo a favor de la paz.

La paz y la estabilidad democrática deben ser un objetivo de nuestro Gobierno, no solo geográficamente y en los momentos de negociación política puntual (negociación de la Ley de víctimas del conflicto en Colombia, reconocimiento del Estado Palestino, pacificación de la independencia del Sur Sudán...), sino a través de la coherencia de políticas y desde las causas que originan y alimentan la violencia, como la industria armamentística o el acceso a recursos, entre otros.

Propuesta 8

Fomentar la educación para el desarrollo.

La transformación social en nuestra sociedad, debe ser impulsada y la Educación para el Desarrollo debe servir como vehículo de cohesión

ciudadana, de desarrollo social y de mirada internacional de la población española. Desde la multiculturalidad y hasta la cooperación internacional, la Educación para el Desarrollo facilita una visión más global, integral y próxima del mundo con una responsabilidad local cotidiana.

Se debería adoptar un criterio más ético en el tratamiento de la información y las imágenes de las situaciones y emergencias humanitarias. Se debería hacer más análisis de fondo y un discurso más constructivo y educativo en el tratamiento de las noticias internacionales.



6 Propuestas sobre **FINANCIACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL TERCER SECTOR**

Propuesta 1

Impulsar un nuevo Modelo de Financiación del Tercer Sector compuesto por una pluralidad de fuentes:

- Fondos propios: Incentivos fiscales y campañas de sensibilización.
- Patrocinadores y colaboraciones empresariales mediante convenios privados: Responsabilidad social corporativa e incentivos fiscales
- Subvenciones y conciertos públicos a medio y largo plazo: Convenios a medio y largo plazo.

Propuesta 2

Creación de una ley de acción social que proporcione carta de naturaleza y sujeto de derechos al Tercer Sector de acción social.

Creemos necesaria la participación del Tercer Sector de acción social en la elaboración de planes y programas sectoriales en materia de política social

Propuesta 3

Desarrollo de una ley de subvenciones adaptada a las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

Este desarrollo legislativo debe acometerse a través de la creación de una norma específica para las entidades del Tercer Sector de acción social, por el que se regulen las subvenciones y ayudas en el ámbito de la acción social y que extienda su rango de aplicación a todas las Administraciones públicas, autonómicas y locales.

Propuesta 4

Un régimen fiscal especial que resuelva la carga fiscal del IVA.

Es necesario compensar el IVA soportado (y no repercutido) por las entidades del Tercer Sector de acción social y las ONG sin modificar el marco legislativo del impuesto.

Asimismo, proponemos la introducción de mejoras técnicas del IVA dentro del ámbito competencial de la Administración tributaria.

Propuesta 5

Aprobación de un Plan General de Contabilidad adaptado para entidades sin fines lucrativos.

Propuesta 6

La contratación pública debe tener en cuenta la especificidad del Tercer Sector de acción social mediante medidas como:

- La introducción de cláusulas sociales en los pliegos de contratos públicos de servicios sociales y de atención a las personas.
- La valoración de los precios finales con el IVA incluido.
- Facilitando el acceso al crédito.
- La concesión de créditos de instituciones públicas, como el ICO, a tipos de interés favorables.
- La concesión de créditos favorables de instituciones financieras.

Propuesta 7

Mejorar el acceso a la subvención del 0,7% con destino a otros fines sociales con cargo al IRPF.

Proponemos garantizar la actualización, según las necesidades sociales detectadas, del mínimo regulado para la asignación del IRPF a proyectos sociales.

Es necesario mejorar el sistema de gestión de la convocatoria de la subvención e impulsar campañas de sensibilización entre los ciudadanos para marcar esa opción en su declaración de la renta.

Aplicar un Plan de Acción Social Nacional que proponga una distribución de la subvención con cargo al IRPF en función de las necesidades sociales con respeto de los principios de igualdad y solidaridad interterritorial de tal forma que la gestión de esta subvención en las Comunidades Autónomas se realice con garantías para las personas destinatarias evitando fórmulas cuyo criterio de reparto sean los indicadores económicos.

Propuesta 8

Apoyo al desarrollo de la Banca Ética.

Para la denominada Banca Ética la inserción social de colectivos en riesgo o en situación de exclusión constituye un ámbito prioritario de financiación, junto a proyectos que promueven la sostenibilidad medioambiental y la cooperación al desarrollo de los países empobrecidos. Su carácter no lucrativo se justifica por el hecho de otorgar prioridad al valor social del dinero, frente al interés mercantil y de obtención de beneficios.

A través de los mecanismos operativos de la Banca Ética se pretende recoger el ahorro de ciudadanos que desean aplicarlo a proyectos sociales. Estos mecanismos son coherentes con objetivos de entidades sin fines lucrativos dedicados a la acción social.



Propuestas políticas de Cáritas Española ante los retos actuales de la situación social

Anexos

Anexo A

Las propuestas sobre **EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA**

La vivienda: un factor de exclusión social

I. Introducción

No tener una casa, no tener un hogar, no es sólo carecer de un espacio físico, también priva al ser humano de cubrir necesidades sociales-personales-psicológicas básicas: compartir, crecer, pertenecer, ayudar, ser apoyado. Podemos tener un techo (espacio físico, vivienda) donde cobijarnos, sin la seguridad de su permanencia, con muchas dificultades para lograr su sostenimiento, o para mantener unas mínimas condiciones de higiene y salubridad; y, como situación límite, podemos ser personas que no tienen techo y no tienen hogar.

En nuestro país, fueron censadas **1.447.880 familias en el año 2001 que vivían en *infraviviendas***. Diversos estudios de organizaciones e instituciones que trabajan con personas sin hogar, entre las que se incluye Caritas, han estimado que en España hay más de 30.000 personas sin hogar. En 2007, había una vivienda por cada 1,88 habitantes. La población gitana ocupa 91.965 viviendas, ubicadas en 2.948 asentamientos (70% de la población en Andalucía, Valencia, Madrid y Cataluña). De ellos, el 27% en una vivienda precaria (4% sin agua corriente).

Esta realidad de exclusión residencial que nuestro país arrastra desde hace muchos años como consecuencia de diversos factores, pero fundamentalmente, por el diseño de la política habitacional y de suelo que han tenido nuestras Administraciones y, en paralelo, la no correlación entre el crecimiento económico y la intervención social que debiera haberse dado, sobre todo en las últimas décadas.

II. ¿Cómo se ha organizado la política habitacional en España en los últimos años?

Dada la descentralización del marco jurídico habitacional en el Estado español (Estado-Comunidades Autónomas-Corporaciones locales), son diversas las normas y de diverso rango, que recogen el derecho de acceso a una vivienda.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Artículo 47. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Nuestra Constitución **no sólo habla del derecho a disfrutar de una vivienda digna** para los ciudadanos españoles y extranjeros residentes —estableciendo, por tanto, que las personas extranjeras con una situación administrativa irregular no tienen este derecho—, **sino que además, da un criterio de actuación** a los diferentes poderes públicos (Gobierno central, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales) para que:

- Hagan efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.
- Regule la utilización del suelo de acuerdo al interés general.
- Impida la especulación.
- Los ingresos que proporcionen los impuestos a la acción urbanística reviertan en el interés general.

Desde el año 1997, la economía española ha ido creciendo de forma sustancialmente superior al resto de países de la Unión Europea. Examinemos la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto:

	2005	2006	2007
ESPAÑA	3,6 %	3,9 %	3,7%
UNIÓN EUROPEA	1,6 %	2,8%	2,7%

Desde el año 2000, España ha estado dedicando como Gasto a la Protección Social entre un 20,3% (año 2000) y un 20,8% (año 2005) de su Producto Nacional Bruto. En el año 2005, la media europea ha sido de un gasto del 27,2%. Es decir, más de seis puntos respecto de España. Países como Francia le dedican el 31,5% (año 2005) y Suecia el 32,0% (año 2005).

Es decir, hemos crecido mucho más que el resto de países de la Unión Europea pero ello no se refleja en una mayor protección social.

Ámbito autonómico y local:

La **competencia estatal** en materia de política habitacional se refiere (artículo 149.1 CE) a:

- Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
- Obras públicas de interés general o cuya realización afecta a más de una Comunidad Autónoma.

La **competencia autonómica** en política habitacional se concreta en el artículo 148 CE:

- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. (según el grado de autonomía que tenga cada Comunidad Autónoma en concreto). Navarra y País Vasco tienen competencias plenas, el resto de CA participan en el Plan Estatal de Vivienda.

La **competencia local** se desarrolla en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, donde los Ayuntamientos son declarados competentes para la planificación urbana y para la gestión del suelo, de su patrimonio público de viviendas, para firmar convenios para la promoción de viviendas, protección del medio ambiente etc.

Como todos imaginamos, son frecuentes los conflictos de competencias entre dichas Administraciones, no sólo por delimitar quién decide qué se hace con el suelo de determinada zona, sino también, muchas veces, a quién le corresponde la responsabilidad sobre determinadas viviendas (protección oficial, infravivienda. Etc.).

III. La exclusión habitacional en el Estado español

La política habitacional del Estado español se ha organizado alrededor del mercado. Entre otras cosas, porque la gran mayoría del mercado de inmuebles se concentra en el régimen de tenencia basado en la propiedad.

El resto de alternativas —alquiler, cesión— son muy minoritarias. La previsión de viviendas para el 2011 es:

- Viviendas en alquiler: 9,0 %.
- **Viviendas vacías: 13,8 %.**
- Vivienda secundaria: 18,9 %.
- Vivienda principal: 67,3%.

La tasa de alquiler de vivienda en la Unión Europea es del 38%. En España, hoy día, es del 11,25 %.

Por tanto, un bien que es considerado constitucionalmente como de primera necesidad se queda en una mercancía sujeta a las variables propias de un mercado de oferta y demanda, en un valor de inversión, y que, por tanto, ha terminado dando lugar a la llamada «burbuja inmobiliaria»: precio muy por encima de lo que es deseable y necesario, de lo que pueden asumir las familias españolas y del valor real del bien inmueble.

Mantener este modelo, como se ha venido haciendo en las últimas décadas, seguirá obligando a los ciudadanos españoles y extranjeros a endeudarse con créditos hipotecarios interminables (hasta 50 años) y con unas condiciones de pago cada vez más duras, que se traducen en un encarecimiento final de la vivienda muy elevado.

Mientras, la «alternativa» del alquiler se reduce (hasta casi extinguirse), más aún con el aumento de sus costes y la debilitada «política estatal, autonómica y local» de fomento del mismo.

El Informe FOESSA 2008, Capítulo IV, insiste en ello: **sí, hay suficientes viviendas; pero no son accesibles.** Porque:

- La producción de vivienda no se realiza en los lugares donde existen mayores necesidades.
- Existe un exceso de producción provocado por los rendimientos que conlleva y que ayudan a los ayuntamientos a aumentar sus servicios.
- No existen viviendas baratas y las usadas cada vez son más caras.

Ante esta realidad, son tres los tipos de intervención pública que realizan las diferentes Administraciones (estatal, autonómica y local), desde los ámbitos urbanístico, social, medioambiental y tributario. De un lado, como ya hemos visto anteriormente, se potencia el sector de la construcción como revulsivo del crecimiento económico:

- Desarrollando políticas expansionistas de suelo.
- Desarrollando políticas de producción de vivienda protegidas (acceso a la vivienda de sectores sociales con menos recursos económicos).

En segundo lugar, se favorecen políticas fiscales para impulsar el acceso a la propiedad de la vivienda (no del alquiler), concediendo beneficios fiscales a los compradores.

Por último, algunas Comunidades Autónomas están implementando políticas de rehabilitación y revitalización de viviendas en espacios degradados de nuestras ciudades.

La balanza se inclina de un solo lado: **entre el año 1991 y 2007 se terminaron en España 6.812.200 viviendas; de ellas, sólo el 14,5% (989.018) tuvieron algún sistema de protección.**

La construcción de vivienda libre (donde el precio lo pone el mercado de oferta y demanda) ha estado desde 1991 muy por encima de la vivienda protegida; desde 1995 la escalada es absolutamente desproporcionada, llegando en 2007 a ser casi siete veces más.

El Estado español, en las últimas décadas, está conformando una situación habitacional que está teniendo, entre otros, graves efectos sobre los grupos y colectivos más vulnerables. La exclusión residencial potencia aún más la situación de exclusión estructural que ya mantienen algunos colectivos y grupos sociales; pero, claro está, no la determina, pues los factores sociales, laborales y vitales también intervienen, y de forma esencial. Especial desprotección encuentran aquellas personas y familias que viven en **hogares pobres, chabolas (infraviviendas) y/o hacinadas**.

La Encuesta de Condiciones de Vida, Año 2006, del Instituto Nacional de Estadística, establece las siguientes características de los **hogares pobres** en el Estado español:

- Mayor concentración en viviendas unifamiliares (la proporción de hogares pobres en edificios con varios pisos es menor —50,3%— que la de los hogares no pobres —66,8%—).
- Situación más precaria de tenencia (tasa de alquiler del 14,5%).
- Condiciones de alojamiento peores (menor número de habitaciones disponible, mayor tasa de humedades, etc.).
- Mayor presión en los gastos (el 12,4% de hogares pobres ha tenido algún retraso en el pago de la hipoteca en el año 2006; en el caso de los hogares no pobres, lo ha tenido el 4,5%).
- Mayor dificultad para hacer frente a los gastos totales de la vivienda (seguros, electricidad, comunidad, etc.).

En el caso de la infravivienda (chabolismo horizontal-vertical): nos referimos a un espacio vital que:

- No posee servicios mínimos (agua corriente, electricidad, saneamiento incorporado y cuarto de baño).
- No posee suficiente ventilación ni luz.
- Es incapaz de proteger de las inclemencias climáticas.
- Es insuficiente para que sus ocupantes no sufran hacinamiento.

Además de estas características, podríamos añadir:

- Tiene difícil acceso.
- Es jurídicamente inestable.

En el año 2001, fueron censadas un número aproximado de **1.447.880 hogares que habitaban en infraviviendas** (con las cuatro características enunciadas más arriba), lo que supone el 10,2% del conjunto.

Las tasas más elevadas se encontraban en Ceuta, Melilla, Canarias y las provincias gallegas, con porcentajes superiores al 10%.

Rasgos característicos de estos hogares:

- Mayor presencia de hogares unipersonales, al haber una edad media superior al conjunto nacional.
- El 29% de estas viviendas fueron construidas antes de 1920, y el 24% entre 1951 y 1960.
- Mayor tasa de viviendas en alquiler. En las más graves: el 22,4% son alquiladas. En las moderadas: el 19,1%.

Todo ello en íntima relación con los factores de vulnerabilidad económica:

- Nivel económico muy reducido.
- Inestabilidad y precariedad en los ingresos. (imposibilidad de dar el paso hacia otro tipo de vivienda).

En este apartado toman especial relevancia las palabras **digna y adecuada** que el artículo 47 de nuestra Constitución añade al derecho a disfrutar de una vivienda.

Los hogares con hacinamiento: Si ponemos en relación el número de personas de un hogar con el número de recintos habitables del mismo (habitaciones), podemos estimar si existe hacinamiento en la misma o no. Existe hacinamiento medio cuando en un hogar hay tres personas por habitación utilizada como dormitorio. Sería ya crítico cuando hay más de tres personas.

Otra forma de baremo nos habla de los metros cuadrados de los que disfruta cada persona. Si disfrutamos entre 6m² y 10m², estaríamos ante un hacinamiento moderado. Sería crítico si es menor a 6m².

Este problema se **concentraba en la población inmigrante y en las viviendas de alquiler**, pero está creciendo de manera significativa en la vivienda en propiedad, donde se realquilan habitaciones para poder asumir el pago de la hipoteca. Según informes de ADIGSA (Generalitat de Catalunya, 2008), **en Cataluña hay 32.286 hogares con hacinamiento (1,2% del total)**. El **porcentaje de vivienda con hacinamiento en Guadalajara es del 3,4%** del parque de vivienda total (Cáritas Diocesana de Sigüenza-Guadalajara, 2008)

En este análisis de las políticas habitacionales hemos ido dando pinceladas sobre el mercado de la vivienda de propiedad y de alquiler en el territorio español; sobre la situación actual del mercado inmobiliario; sobre las posibilidades de acceso a una vivienda digna y adecuada; sobre las «políticas» de promoción de vivienda pública; y sobre la problemática de la infravivienda y de la vivienda hacinada en los últimos años. Todo ello con un nexo común: la existencia de un espacio físico tangible, con límites: una vivienda.

IV. Especial significación del endeudamiento hipotecario para miles de familias en España

A finales de la década de los años 90 comienza una espiral de consumo de vivienda en propiedad, pasando de tener las familias españolas un **endeudamiento familiar del 45% en 1995 al 76,7% en 2001, y del 143% en 2008.**

A ello habría que sumar la situación de «facilidad» en la asunción de créditos personales que, en muchos casos, se puede calificar de aceptación de «prácticas bancarias abusivas» —cláusulas suelo, hipotecas crecientes, avales en cascada etc—, unido a la intervención de todos los agentes requeridos (tasadores, notarios, etc.).

Con la «explosión de la burbuja» inmobiliaria (anunciada en todos los foros políticos, bancarios y académicos durante años) y la profundización en la situación de crisis económica, laboral y social en nuestro país, son miles las familias que se ven obligadas a encontrarse en una situación de ejecución hipotecaria de bienes de primera necesidad: sus hogares.

Nos encontramos con un incremento sin precedentes de las **ejecuciones hipotecarias**. Según datos del Consejo General del Poder Judicial:

2007: 25.943

2008: 58.686 (162,2%)

2009: 93.319 (59%)

2010: 93.636

Estos datos tienen cientos de nombres, están referidos a personas: mujeres, hombres y niños que han visto como “el sueño de un hogar” se ve derrumbado y se une a la situación de pérdida de su empleo, imposibilidad de sustento en bienes de primera necesidad: alimento, medicinas, vestuario, etc...

En el **VI Informe del Observatorio de Crisis de Cáritas** (julio 2011), las necesidades más demandadas —que **han aumentado en un 104,3%** entre 2007 y 2011— por las personas que acuden a nuestros recursos y acciones son:

*«Casi dos tercios de las Cáritas indican que las necesidades de **ALIMENTACIÓN** han sido las más demandadas, seguidas de **VIVIENDA** y **EMPLEO**. Cuando situamos a las necesidades solicitadas en un segundo orden de importancia aparece principalmente la vivienda seguida de las necesidades de alimentación y empleo, y al ubicarnos en un tercer estadio, en un tercio de las Cáritas son las necesidades de vivienda o empleo respectivamente-, seguidas de las de alimentación, las más significativas. Es a partir de un cuarto o quinto nivel de importancia, cuando el número de Cáritas que las atienden es mayor en temas como asuntos legales, ropa y calzado(o enseres en general) y gastos sanitarios.*

El 65% de las Cáritas Diocesanas (31 CDs) indica que del 2007 al 2010 se ha producido un cambio en el orden de importancia de las necesidades básicas más demandadas, mientras que el 35 % indica que no ha cambiado (17 CDiocesanas). El cambio se produce sobre todo por un incremento muy significativo de las demandas de ayuda para vivienda (alquileres, suministros) y para empleo,

Desde un punto de vista cualitativo, los agentes de Cáritas valoran que las familias hacen frente a **tres graves situaciones originadas en el seno de nuestra sociedad** con consecuencias sobre las personas y sus hogares:

- El **paro prolongado** – que se unirá al fin de las prestaciones públicas por desempleo en el año 2011.
- La **falta de liquidez (exceso de endeudamiento)** con serios problemas para hacer frente al impago de hipotecas (desahucios) y de suministros.
- La **insuficiencia de los servicios sociales públicos** (retrasos, endurecimiento de requisitos y condiciones, o baja intensidad de cobertura en necesidades básicas).»

V. La mirada de Cáritas

Cáritas trabaja para favorecer, coordinar e informar sobre las condiciones de acceso a los derechos sociales, en especial de las personas en situación de vulnerabilidad o máxima exclusión social.

Las acciones de mediación, información, asesoramiento e intervención en materia de exclusión residencial, se llevan a cabo en un marco donde es la Administración la que tiene las competencias y la responsabilidad constitucionalmente dictada. La evaluación continua de los resultados de estas acciones nos hace estar atentos a los signos que la propia realidad nos va mostrando.

Nuestros EJES

- Favorecer y promover las **condiciones de acceso a la vivienda** (especialmente en alquiler) y de **mantenimiento en dicho acceso**.
- Apoyo a la **mejora de las condiciones de habitabilidad** de toda la población en situación de exclusión y, en especial, en la red de recursos residenciales que tiene Cáritas en todo el Estado.
- Apoyo y fomento de las **medidas que eviten los fenómenos de segregación y gueto** que en ocasiones conlleva la vivienda.

Podemos señalar algunas acciones que se están llevando a cabo para dar curso y estructura a estos tres ejes:

1. **Mecanismos de información de los recursos que existen para el acceso a la vivienda y de asesoramiento para mantener dicho acceso.**

2. **Interlocución y mediación** en el acceso a vivienda por parte de las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión.
3. **Recursos residenciales de Cáritas** para personas en situación de vulnerabilidad o exclusión y que carecen de vivienda.
4. **Programas de vivienda social donde Cáritas es garante**, con estructuras de seguimiento sobre derechos y deberes de compromisos y acuerdos en convenios de viviendas de préstamos, cesiones, arrendamiento.
5. **Campañas de sensibilización social**, preferentemente en contacto directo con los propietarios, para que se oferten en alquiler a las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión residencial, las viviendas que estén vacías.
6. **Promoción y apoyo de campañas de vivienda social promovida por Ayuntamientos y Administraciones autonómicas o central.**



Anexo B

Propuestas sobre Financiación y Fortalecimiento del Tercer Sector

1. Incentivos fiscales para la captación de recursos propios y para la captación de patrocinadores y colaboraciones empresariales

Las entidades del Tercer Sector Social afrontan diversos problemas en su situación financiera, especialmente si ésta se plantea en un proyecto de futuro y mantenido en el tiempo.

Igualmente, se encuentran con problemas de liquidez debido al atraso sistemático de las Administraciones autonómicas o locales en los pagos comprometidos. Asimismo, por parte de los poderes públicos tampoco existe un compromiso sistemático y estable de financiación, a lo que hay que añadir las demoras en los plazos establecidos para los pagos.

Si todo ello se une a determinadas políticas derivadas de la crisis actual, se entiende que las entidades perciban con escepticismo el futuro, como se recoge en el documento “Propuestas para Mejorar la Financiación Pública del Tercer Sector de Acción Social” (editado en 2010 por la Plataforma de ONG de Acción Social), donde se estudia este tema y se proponen alternativas y propuestas de solución.

Dado que los distintos medios de financiación existentes son elementos precarios que debilitan una actuación imprescindible para la cohesión social, de lo que se trata es de incentivar las donaciones de particulares, una estrategia planteada en su momento por el Foro de Agentes Sociales (2008) mediante el incremento de las desgravaciones previstas en la ley 49/2002 de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, o bien a través de ley General de Presupuestos del Estado o de las desgravaciones fiscales de las Comunidades Autónomas. También pueden ser de gran ayuda las campañas de sensibilización públicas que se pudieran efectuar con este propósito.

Igualmente, es necesario incentivar los patrocinadores y colaboraciones empresariales en forma de convenio con las entidades del Tercer Sector mediante incentivos fiscales (en algunas Comunidades Autónomas las desgravaciones para las personas jurídicas no se deducen en la cuota del Impuesto sobre Sociedades, sino que tienen la consideración de gasto deducible de la base imponible) a través de la ley 49/2002 citada en el párrafo anterior y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, o bien a través de ley General de Presupuestos del Estado o de las desgravaciones fiscales de las CC.AA.

Otros mecanismos posibles pueden ser la incentivación y sensibilización a las empresas a través de la creación y desarrollo de un área de Responsabilidad Social Corporativa.

2. Subvenciones y Conciertos Públicos a medio y largo plazo

Se necesita una adecuación de los mecanismos de financiación pública existentes a las especificidades del Tercer Sector, o bien la creación de un nuevo modelo adecuado a las características de estas entidades que hagan más posible y sostenible la acción por la cohesión social.

En Europa es el Estado quien toma un especial protagonismo como principal proveedor de servicios y medios para la consecución de la cohesión social. Sin embargo, no siempre el Estado tiene capacidad para abordar estas obligaciones y la construcción de un modelo social se suele presentar como una combinación de servicios voluntarios (privados) y servicios públicos atendidos por las Administraciones públicas.

En este sentido, es necesario establecer convenios y conciertos a medio y largo plazo con las Administraciones públicas, dando acogida a mayores capacidades de *partenariado*. A fecha de hoy ya se realizan acciones de interés social con colaboración de ambas partes, si bien en un horizonte temporal muy reducido. En este sentido, se podrían llevar a cabo acciones sociales planificadas, con seguimiento de su realización, utilizando métodos evaluativos adecuados, aplicando criterios de eficiencia y economía en los recursos empleados, integrando las acciones públicas y privadas que persigan objetivos similares o complementarios, fomentando el trabajo en red y procurando sinergias entre los diferentes actores de la acción social.

De esta forma, se podría proporcionar una cobertura suficiente a los distintos gastos que den estabilidad y sostenibilidad a los proyectos y a las entidades, sustentando el gasto corriente o de funcionamiento de las entidades cuya evaluación permanente en el desempeño de los proyectos sea óptima.

Los Convenios proporcionan a medio y largo plazo estabilidad y continuidad en el tiempo, sin que las coyunturas económicas o políticas

del momento cuestionen o interrumpan los procesos de trabajo. Son de vital importancia, especialmente, para que los proyectos, por una parte, tengan la duración adecuada de acuerdo a unos programas o planes estratégicos y, por otra, para que los diferentes colectivos atendidos no tengan incertidumbre sobre la permanencia de la acción social.

Las subvenciones plurianuales —de un modo similar a como ya algunas Administraciones públicas han emprendido ese camino, como es el caso de los convenios a medio plazo de la AECID con algunas ONG para la cooperación internacional— permitirían llevar a cabo una acción social más integradora, más planificada, menos coyuntural y menos precaria en estos momentos especialmente delicados debido a la crisis económica actual.

La implantación de programas-marco siguiendo el modelo de la Unión Europea para la gestión de los Fondos Estructurales, es otro ejemplo significativo. Los Fondos Estructurales (FEDER, FEADER, FSE) se concretan en un Reglamento que persigue una duración de siete años (con extensión a diez, por la norma n+3). Esto proporciona continuidad y consolidación de la acción social. Además, los actores colaboradores están sometidos a una evaluación permanente que asegure la calidad de la acción.

Abogamos, a este respecto, por que se permita la constitución de convenios a largo plazo, al modo en que lo permite la Ley General de Sanidad con la ley 14/1986, de 25 de abril, con entidades privadas vinculándolas al Sistema Nacional de Salud.

3. Propuesta de una ley de acción social que proporcione carta de naturaleza y sujeto de derechos al Tercer Sector de acción social

Tradicionalmente, los sujetos y agentes sociales protagonistas de la acción social que forman parte del Tercer Sector no han sido tenidos en cuenta en las diferentes legislaciones y reglamentaciones en la esfera de su trabajo, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico. Poco a poco, dada la mayor sensibilidad hacia su trabajo y repercusiones y ecos de su acción, en los últimos años se han ido citando someramente y teniendo en cuenta su labor de forma muy puntual y escasa, creando organismos consultivos como el Consejo Estatal de ONG de Acción Social o en la ley 2/2011 de Economía Sostenible, sin que hasta la fecha haya habido una norma regulatoria específica para nuestro sector que nos dote de entidad y contemple nuestra realidad y circunstancia específica.

Por ello, es necesario y urgente el planteamiento de una ley de la acción social que fomente la participación del Tercer Sector de Acción Social en la elaboración de planes y programas sectoriales en materia de política social.

4. Desarrollo de una ley de subvenciones adaptada a las entidades del Tercer Sector de Acción Social

Desde su promulgación, la ley 38/2003 general de Subvenciones ha dificultado aún más la cooperación que se daba previamente con las Administraciones Públicas. Esta ley establece una mayor complejidad en los procedimientos y presentación de la cuenta justificativa, que no necesariamente implica mayor transparencia en las gestiones y exigencias administrativas requeridas en una subvención. La ley de subvenciones está pensada para subvenciones a sociedades mercantiles, donde el volumen a financiar y el importe de las facturas son significativamente mayores. Hoy día se sobrecarga de trabajo administrativo las justificaciones económicas que exigen, a veces, energías y costes de trabajo muy burocráticos y desproporcionados respecto al proyecto o actividad que se subvenciona.

Además, dificulta especialmente la acción a nuestras entidades porque:

- a) Muchas veces no se incluyen en la financiación gastos corrientes o generales necesarios para la acción.
- b) Se exigen facturas originales de todo el proyecto, aunque una parte del mismo se financie con recursos propios.
- c) El régimen de garantías (avales) incrementa gastos y dificultades, especialmente para las entidades pequeñas.
- d) La única forma de justificación de gastos (incluso en gastos pequeños) es mediante la presentación de facturas originales y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa. Esto es especialmente dificultoso para los gastos en especie (colaboraciones de personal, voluntariado, cesiones de locales...), que, además, se restringe su valoración respecto al valor de mercado.
- e) Se opera para la justificación de los gastos con el criterio de caja, es decir, en función de si los gastos se han pagado en el ejercicio subvencionado sin admitir el de devengo para gastos elegibles (v. g.: los pagos de la seguridad social de las nóminas del último mes justificado).
- f) En relación con el punto anterior, no se admiten plazos de pago normalizados en el mercado (aplazamiento o pronto pago), lo que genera problemas de liquidez (especialmente en las pequeñas entidades).
- g) No se facilita la posibilidad de subsanar errores, obligando en algunos casos a un reintegro en su totalidad. El régimen de sanciones es inadecuado y parte de una responsabilidad solidaria y subsidiaria de órganos directivos y personas beneficiarias.

- h) Los tipos de interés de los reintegros o de las sanciones administrativas son superiores al tipo de interés de mercado. Se pueden llegar a alargar los plazos en caso de alegaciones y recursos, produciendo recargos de intereses sobre los propios intereses en algunas circunstancias.

La práctica del Reglamento del desarrollo de esta ley, que contempla algunas cláusulas favorables para las entidades del Tercer Sector, no está resolviendo la mayoría de los problemas derivados de la Ley de Subvenciones.

a. Creando una normativa específica para las entidades del Tercer Sector de acción social

Se considera oportuno elaborar un Decreto ley de subvenciones teniendo en cuenta las características del Tercer Sector de Acción Social:

1. Crear mecanismos ágiles y desburocratizados, como la justificación mediante informes de auditoría, la admisión de sistemas alternativos a la presentación de facturas como único valor probatorio, especialmente para gastos menores, o de sistemas de justificación de gastos de módulos o en especie, que evite costes añadidos, la admisión del criterio de devengo en la elegibilidad de los gastos y la incorporación de las posibilidades que permite la administración electrónica
2. Fomentar los convenios a medio y largo plazo así como las subvenciones plurianuales.
3. Seguimiento y evaluaciones «*in situ*».
4. Establecer partidas presupuestarias estables y transparentes, alejándolas de vaivenes políticos o coyunturales.
5. Hacer más transparentes los sistemas de concesión o denegación.
6. Establecer requisitos de plazos límites para el abono de la subvención, así como estandarizar el pago anticipado de la subvención en las Administraciones públicas.
7. Admitir un porcentaje de gastos indirectos en las convocatorias o bien ayudar financieramente a los gastos administrativos que faciliten a una mejor justificación (auditorías, verificaciones, gestorías, etc.)
8. Eliminar el 25% de recargo en caso de reintegro de la subvención.
9. Eliminar la necesidad de avales por el coste que añade.
10. Permitir que los remanentes de la subvención no invertidos se apliquen en otro proyecto o actividad financiado por la Administración.

11. Buscar y establecer cauces de implantación de estos criterios, extendiéndolos a todo el ámbito autonómico y a las Administraciones locales.
12. Garantizar el cumplimiento de las modificaciones introducidas en el Real Decreto de 21 de julio de 2006 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, concretamente:
 - 12.1. La sustitución de certificaciones de obligaciones tributarias y de la seguridad social por declaraciones responsables.
 - 12.2. La exoneración de garantías (salvo que así se estipulen en las bases reguladoras).
 - 12.3. La justificación simplificada de subvenciones inferiores a 60.000 euros.
 - 12.4. Los abonos anticipados de las subvenciones por las Administraciones públicas.
13. Establecer un régimen especial para las entidades colaboradoras y que las entidades puedan tener un régimen de Organismo Intermedio con delegación de funciones de la Entidad Pública Gestora.

b. Extendiendo su rango de aplicación a todas las Administraciones públicas autonómicas y locales

La gran dificultad que tiene la aplicación de la ley 38/2003 general de Subvenciones es que no tiene reserva de ámbito estatal y que existen otras leyes similares de ámbito autonómico en cinco Comunidades Autónomas. Esto impide que se pueda aplicar el Reglamento de desarrollo de la ley de Subvenciones, el RD 887/2006, en el ámbito autonómico y en las Administraciones locales.

5. Propuesta de incremento del 0,7% al 1% de la subvención con destino a otros fines de carácter social con cargo al IRPF con el fin de poder dar respuesta a la grave situación social que provoca la actual crisis económica

El cumplimiento de la resolución de la ONU de 1970 es de destinar el 0,7% del PIB al desarrollo humano sostenible de los países empobrecidos. Pero dada la actual coyuntura de crisis económica, que parece que va a ser sostenida en el tiempo, la población española se ha empobrecido sustancialmente, como ponen de manifiesto nuestros informes FOESSA. Existen muchos Ayuntamientos y Autonomías que han conseguido destinar el 0,7% de sus Presupuestos ordinarios a Cooperación. Pero, ¿qué sucede con los presupuestos dedicados a la acción social en nuestro país?

En este marco de trabajo proponemos un incremento del 0,7% al 1% de la subvención con destino a Otros Fines sociales con cargo al IRPF.

La crisis financiera y el consiguiente recorte de gastos sociales que estamos sufriendo pueden suponer, sin duda, una ralentización de los retos que acometen los servicios sociales. De hecho, los informes más recientes no solamente se refieren a la saturación a la que está llevando esta situación, sino también a la pérdida de calidad relacionada con la misma, la dificultad para adaptarse al nuevo tipo de demandas, al cambio de perfil de los usuarios y la falta de agilidad para dar respuestas. Esto trae como consecuencia la derivación de usuarios a las entidades sociales, que se encuentran desbordadas por la misma. El problema se agrava para nuestras entidades. No solo porque crece la demanda, sino porque cambia el perfil de la persona demandante en un contexto en el que se reducen los recursos disponibles

6. Un régimen fiscal especial que resuelva la carga fiscal del IVA

Se debería estudiar un IVA específico para el sector de las Entidades sin Fines Lucrativos, pues su acción no se integra en el campo mercantil ni sus objetivos son dirigidos a la obtención del mayor beneficio, sino a la eficiencia y eficacia de los recursos disponibles para conseguir la mejor calidad en su actuación.

Este impuesto indirecto de carácter transnacional, cuyo ámbito y reglamentación vienen determinados por la Comisión Europea, se crea para las operaciones ordinarias de compraventa que se producen en el mercado a través del proceso de producción y el consumo. De esta forma, el impuesto que grava desde el inicio de un proceso productivo se va trasladando a toda la cadena hasta que llega al consumidor final que es su destinatario final, el cual no lo puede repercutir. Mientras se puede repercutir, es un impuesto neutro: se soporta al inicio y se va trasladando su coste en el siguiente eslabón de la cadena de producción hasta llegar al consumo.

Sin embargo, las ONG y las entidades de acción social no participan de los procesos de producción. Son consumidores finales que realizan acciones en favor de un grupo de personas en forma de prestaciones de servicios gratuitas, o bien por un precio bastante inferior al precio de mercado. Por tanto, la cadena acaba en ellas mismas, ya que no suelen entrar en los mecanismos del mercado. Además, si una organización está exenta de IVA por razones de su importancia social, ésta se convierte en consumidor final que no podrá trasladar a las personas objeto de su acción el IVA soportado. Incide directamente sobre los costes de nuestras entidades.

La tributación en el IVA de los establecimientos de carácter social requiere una regulación general, que afronte de manera expresa sus problemas: operaciones gratuitas de carácter habitual, deducción de aquella parte de IVA afecto a operaciones gratuitas, convenios de colaboración, subvenciones vinculadas al precio, ciertas interpretaciones de las exenciones, etc.

Debido a la aplicación de los tipos de gravamen reducidos y al hecho de que muchas de estas entidades operan por precios inferiores al mercado, la exención puede ser un perjuicio. Por tanto, obligar a las entidades a tributar como exentas es una cuestión que debe someterse a revisión. Así, y como ha señalado el TJCE en la Sentencia de 26 de mayo de 2005 (Kingscrest, C-498/03, § 30) «dichas exenciones, al garantizar un trato más favorable en materia de IVA a determinadas prestaciones de servicios de interés general realizadas en el sector social, tratan de reducir el coste de estos servicios y de hacerlos más accesibles a los particulares que puedan beneficiarse de las referidas exenciones».

a. Compensar el IVA soportado (y no repercutido) por las Entidades del Tercer Sector de Acción Social y ONG, sin modificar el marco legislativo del impuesto

El objetivo final perseguido es la recuperación del IVA soportado por las ONG o entidades de acción social, con el objetivo de poder dedicar esos recursos a las causas de interés social que constituyen su misión y su razón de ser. Se defiende la opción del reembolso del IVA soportado no deducible por compensación por parte del Estado, solución ya implantada en otros Estados y perfectamente compatible con la Directiva actual. Esta solución requiere tan sólo voluntad política, puesto que no interfiere con el marco normativo del IVA. Resuelve el problema con una medida compensatoria externa al marco normativo europeo del impuesto, una medida que se sitúa dentro del ámbito competencial del Estado español.

Por ejemplo, en Dinamarca la razón de la introducción de un fondo de compensación del IVA en 1985 fue asegurar una competencia igual entre los bienes y servicios producidos por el sector público y el privado. El ámbito incluye los municipios, provincias y compañías públicas de varias entidades públicas. La compensación se da tanto por las actividades no sujetas como por las exentas. El fondo se extrae sólo de las cantidades de IVA pagado al gobierno danés. El coste de IVA de las actividades exentas se calcula por medio de un porcentaje fijo para cada actividad relevante. El fondo de compensación del IVA se financia íntegramente por los municipios y provincias en un porcentaje igual. Las entidades públicas no lo financian. El coste se distribuye entre las provincias y sus municipios de acuerdo a una estimación de la base imponible de los impuestos sobre la renta.

b. Mejoras técnicas del IVA dentro del ámbito competencial de la Administración tributaria

En el IVA caben diversas mejoras técnicas que facilitarían la reducción del impacto de su coste en las entidades sin fines lucrativos.

Una de ellas es limitar el tipo de gravamen reducido a los prestadores Entidades del Tercer Sector y extenderlo a las entregas de bienes

relacionadas con las actividades sociales. En la actualidad el tipo reducido aplicable a las actividades sociales (art. 91. Uno. 2. 9) sólo alcanza a las prestaciones de servicios, cuando la Directiva Europea permite extenderlo a las entregas de bienes. Por tanto, el legislador podría ampliar el ámbito del tipo reducido. Además, la Directiva europea sólo permite aplicar los tipos reducidos cuando el prestador sea una organización caritativa, mientras que la DGT está interpretando que también opera el tipo reducido cuando el empresario sea una entidad mercantil o persona física. A nuestro juicio, esta interpretación no es correcta y debería limitarse el tipo reducido al prestador entidad del Tercer Sector de Acción Social u ONG. Sólo hay una excepción, y es la referente a la asistencia domiciliaria a personas con discapacidad, que no requiere requisito subjetivo.

Otra de ellas es la aplicación del tipo reducido de gravamen a los servicios sanitarios prestados por profesionales no reconocidos. El concepto de prestaciones sanitarias no depende del prestador para la aplicación del tipo reducido, a diferencia de lo que sucede con las exenciones. Por tanto, las actividades sanitarias realizadas por voluntarios o personas con conocimientos de primeros auxilios, sí debe considerarse como asistencia sanitaria a los efectos del tipo de gravamen reducido.

Otra importante consiste en la necesidad de definir el concepto de subvención. En las subvenciones vinculadas al precio sigue sin definirse qué debe entenderse por subvención a los efectos de la ley del IVA, cuestión no exenta de polémicas y que, a nuestro entender debería abordarse para lograr una mayor seguridad jurídica. Queda claro que no alcanza a las donaciones, pero otras figuras (como convenios de colaboración, transferencia de fundaciones públicas, intereses producidos por la propia subvención, etc.) sí presentan problemas.

Y, lógicamente con ello, la necesaria reforma de las subvenciones vinculadas en el IVA para reducir su extensión. Las subvenciones tienen una incidencia muy importante en nuestras entidades, en tanto una parte esencial de su financiación viene por vía de las mismas. Una vez que la reforma del IVA ha excluido a las subvenciones que se incluían en el denominador de la prorrata, es necesario analizar el problema de las vinculadas al precio. Una ampliación de su concepto tendría unos efectos muy negativos en las ONG, en tanto que deberían ingresar el 16 por 100 de las cantidades recibidas sin que, además, pudieran repercutir el precio a los destinatarios finales.

Se debe considerar la posibilidad de renunciar a la exención de las actividades de interés general. La DGT y el TEAC, cambiando su doctrina anterior, han reconocido que las exenciones de las entidades sin fines lucrativos son obligatorias y que, una vez se ha accedido a ellas, no cabe renunciar a las mismas. A nuestro juicio, por el contrario, con la Ley interna la renuncia debe ser posible. En el momento en que el régimen se configura como derecho de opción, al situar la exención en la solicitud previa del contribuyente, debe ser obligatorio el poder

renunciar a la misma. Y más, cuando la renuncia supone un mejor trato para los destinatarios finales. Esto se debería reconocer por la norma o por la DGT.

Otras muchas medidas de carácter técnico se podrían introducir, aunque hemos resumido las más significativas. Para profundizar en todas ellas nos remitimos al Documento 30 del año 2007 «Las organizaciones no gubernamentales en el impuesto sobre el valor añadido» de los autores Alejandro Blázquez Lidoy y Susana Bokobo Moiche, editado por el Instituto de Estudios Fiscales.

7. Aprobación de un Plan General de Contabilidad adaptado para entidades sin fines lucrativos (en el caso de que no se apruebe en la presente legislatura el borrador sometido a información pública por el ICAC el 22 de julio de 2011).

Entre realizar una adaptación sectorial o elaborar unas normas de registro y valoración específicas para nuestro sector, opinamos que es mejor opción llevar a cabo una adaptación sectorial, dada la importancia creciente de este sector. Es relevante que, a pesar de las peculiaridades de estas entidades, su funcionamiento se ciña lo más posible a los criterios generales para que la lectura de sus cuentas no se distancie del resto de entidades, es decir, que no se salga del contexto general.

Una adaptación facilitaría la identidad contable y visibilidad del sector así como la homogeneidad en el tratamiento contable a diferencia de la actual complejidad de utilizar, unos, el Plan General de Contabilidad de julio de 2007, y otros, el PGC Pymes.

Proponemos llevar a cabo una adaptación sectorial, aprobando unas normas completas con un marco conceptual completo nuevo y distinto introduciendo lo específico de estas entidades, y que impregnaría las normas de registro y valoración, a las cuentas anuales y al cuadro de cuentas y suprimiendo aquellos registros mercantiles que escapan al funcionamiento ordinario de las entidades sin fines lucrativos. Y todo ello dentro del contexto de las normas y criterios generales.

En este Plan específico es necesario un marco conceptual nuevo siguiendo lo establecido en el Marco Conceptual de la Información Financiera para Entidades sin Fines Lucrativos de la AECA, que el sector lo entienda y pueda verse reconocido en él: volver a definir el sujeto contable, el ámbito de aplicación, el objetivo de las cuentas anuales y sus destinatarios, las demandas de los usuarios de la información, la definición de los elementos de los estados financieros, sus características distintivas que implican modificar toda la terminología empresarial o economicista ajena al mundo del tercer sector.

Debemos partir del hecho de que, con independencia de las actividades realizadas, los fines de estas entidades son siempre «no lucrativos». A partir de dicha premisa hay que tener en cuenta que

los ingresos obtenidos por las ESFL deben ser siempre destinados al cumplimiento de sus fines. Las actividades económicas que realizan estas entidades en las que obtienen una contraprestación son simplemente fuentes de ingresos, al margen del carácter mercantil o propio que establece su propia legislación. Por ello entendemos:

- El marco conceptual deberá servir para el registro de todas las operaciones realizadas por estas entidades. No entendemos que sea aplicable una dualidad de marcos conceptuales.
- En caso de existir elementos afectados a determinadas actividades no creemos necesario ninguna diferenciación.

Estimamos que las cuentas anuales de estas entidades deben de constar de los documentos enunciados en el documento 2 de entidades sin fines lucrativos de la AECA:

1. El Balance de Situación
2. La Cuenta de Variaciones Patrimoniales
3. La Memoria Económica
4. El Estado de Flujos de Efectivo
5. La Memoria de Actividades

La Cuenta de Variaciones Patrimoniales debe sustituir a la cuenta de Pérdidas y Ganancias (en el Real Decreto 779/1998 se denomina Cuenta de Resultados), ya que el resultado o beneficio no es un objetivo de estas entidades. La Cuenta de Variaciones Patrimoniales es un documento híbrido de la cuenta de Pérdidas y Ganancias y del estado de cambios en el Patrimonio Neto (documento A del Plan General) donde lo que se explican son los cambios en el Patrimonio Neto en el ejercicio.

Se añade el adjetivo «económica» a la Memoria, cuyo modelo y estructura corresponde al del Plan General, para distinguirla de la Memoria de Actividades. La Memoria de Actividades sustituiría al Informe de Gestión de las empresas mercantiles. En la Memoria Económica se debería incluir una liquidación o medición del grado de cumplimiento del Plan de actuación (o liquidación de la Previsión de Actividades como lo nombra la AECA o del Presupuesto de la entidad), junto con el estado total de cambios en el Patrimonio Neto (documento B que figura en el Plan General).

Este Plan General para Entidades sin Fines Lucrativos debe desarrollar normativa específica que tenga en cuenta: los Bienes del Patrimonio Histórico, el Inmovilizado material que no es generador de flujos de efectivo, la realidad de las cesiones de inmovilizado y su valoración, los créditos y débitos por la actividad propia y las subvenciones, donaciones y legados recibidos.

8. La contratación pública debe tener en cuenta la especificidad del Tercer Sector de Acción Social

La Ley 30/2007 de contratos del Sector Público ha supuesto un cambio significativo en el procedimiento de contratación con respecto a las normas anteriores. Es cierto que la norma ha introducido de forma puntual la posibilidad de incluir cláusulas sociales como prestaciones accesorias al contrato principal (art. 102) o en los criterios de valoración de ofertas (art. 134), pero su aplicación en el ámbito nacional dista mucho de lo deseable como se indica más adelante. Su aplicación, además, ha tenido como consecuencia que algunas Administraciones públicas, en el momento de valorar las diferentes propuestas económicas presentadas, tengan en cuenta el precio ofertado sin que incluya el IVA correspondiente. Y es que las entidades del Tercer Sector realizan actividades preferentemente exentas de IVA, y éstas no tienen derecho a deducir el IVA soportado en sus adquisiciones de bienes y servicios. De ahí que esta práctica sitúe al Tercer Sector en una situación de discriminación negativa respecto a las empresas, en la medida que éstas pueden ofertar precios inferiores gracias a la recuperación de parte del IVA soportado en su compra de bienes y servicios.

Por ello, no debe ser el precio el factor condicionante de determinados contratos, sino la calidad de la acción, la adecuación de ésta a las necesidades sociales y su necesidad para la cohesión social. Es más, los poderes públicos deberían cuidar en la contratación pública aquellas actividades que se realizan bajo la óptica de servicios de interés general o que sean supletorias de la acción pública dirigida a la cohesión social.

Concretamente, las normas que regulan las convocatorias de contratos públicos deberían contemplar la implantación de cláusulas sociales que den valor a la acción relacionada con la inclusión social (o laboral) de personas o grupos sociales. Para ello, sería necesario que:

- La Administración General del Estado promulgue una normativa obligando a la inclusión de cláusulas sociales en todas las propuestas de contratación pública, procurando que éstas sean medibles y puntuables en los criterios de contratación
- Salvando el principio de concurrencia, tener en cuenta principios referentes a calidad e interés social, además del precio.

a. Introducción de cláusulas sociales en los pliegos de contratos públicos de servicios sociales y de atención a las personas

La contratación pública puede y debe salvaguardar sus principios básicos de libre concurrencia y no discriminación, pero al mismo tiempo debe incorporar otros principios y objetivos de carácter social. La discriminación positiva tiene su sentido cuando determinados colectivos necesitan una protección especial y ésta se justifica, porque se dife-

rencian de las empresas mercantiles por su finalidad que, dado su carácter cívico y social y su contribución al beneficio de la comunidad, va más allá de la rentabilidad económica. La aplicación de cláusulas sociales no supone un coste añadido, no duplica subvenciones ni comporta nuevas partidas presupuestarias específicas.

Así pues, las cláusulas sociales en la contratación pública suponen la introducción de ciertos criterios en los procesos de compra pública, incorporando en el contrato aspectos de política social como requerimientos previos (criterio de admisión), como elementos de valoración (puntuación) o como obligaciones (exigencia de ejecución). Esta introducción hace que la contratación pública pueda convertirse en una herramienta eficaz para la reducción de la desigualdad social.

Serían, pues, necesarias la introducción de las siguientes cláusulas sociales en todo tipo de contratación de servicios sociales:

1. Ajuste de los servicios a las necesidades de los grupos receptores. El pliego de cláusulas administrativas debe tener en cuenta no sólo el cumplimiento de las características técnicas básicas del servicio, sino también otras que son propias de la configuración y la prestación del servicio así como otras actuaciones paralelas al servicio que pueden provocar mayor impacto en su desarrollo. Una serie de indicadores al respecto podrían ser:
 - a) la participación del usuario en el diseño y la mejora del servicio
 - b) la complementariedad de servicios
 - c) el volumen de acuerdos para el trabajo en red
 - d) la adaptación a la identidad sociocultural local
 - e) la transferencia de conocimiento al proyecto
 - f) el volumen de servicios propios y accesibles
 - g) la participación y trabajo en red
 - h) la incidencia de las actuaciones innovadoras.
2. Fomento de la calidad del empleo. Las condiciones del contrato deben formularse de tal forma que el órgano de contratación tenga en cuenta no sólo un buen precio sino otros aspectos como la relación calidad-precio o la promoción de servicios de calidad o de mejores condiciones laborales para el personal.
3. Promoción del empleo de determinados grupos o colectivos. Teniendo en cuenta la ocupación de personas con dificultades para su integración sociolaboral. Se debe valorar positivamente el compromiso del licitador para la contratación de personas de determinados grupos (personas en riesgo de exclusión o personas desempleadas del territorio objeto del contrato, etc.). Este

compromiso, en el momento de adjudicarse el contrato debe ser condición de ejecución necesaria. También se puede valorar positivamente la experiencia de los licitadores con territorios o colectivos similares.

- 4 Proximidad a la comunidad local. La proximidad en el ámbito de las necesidades sociales favorece la individualización de los procesos de intervención y la adaptación a las necesidades reales de las personas y a la realidad social y territorial en la que viven. Así pues, diversos indicadores a tener en cuenta en este aspecto serían: a) la dimensión comunitaria del proyecto b) la información y sensibilización social sobre la materia objeto del proyecto c) el conocimiento del territorio local d) el retorno social local.
5. Inclusión de beneficios a la colectividad o comunidad social. Algunos indicadores al respecto serían: a) la primacía de las personas y de la misión por encima del lucro en la política de la organización b) el ratio de usuarios o beneficiarios en situación de exclusión social c) el retorno social, etc.
6. Promoción de la participación, manteniendo y desarrollando procesos y espacios en los que los ciudadanos participen en el diseño y la ejecución de los proyectos sociales, y teniendo en cuenta factores como el voluntariado en el proyecto, el voluntariado de la entidad, la participación democrática en el proyecto, etc.

Según la legislación vigente, la ponderación de los criterios de adjudicación definidos para cada contrato no tiene unos baremos máximos ni mínimos establecidos, y, por tanto, es cada órgano adjudicador el que determina el peso relativo que se da a cada criterio.

Los criterios de contratación pública no suelen distinguir entre empresas mercantiles y las entidades de acción social del Tercer Sector, aunque la ley 30/2007 y la Directiva Europea 2004/18 establecen una serie de medidas que permiten a las Administraciones contratantes incluir cláusulas sociales o bien preferencias en la adjudicación de contratos a las entidades del Tercer Sector social en igualdad de condiciones de precio y calidad que el sector empresarial. Esta circunstancia viene estipulada a través de la cláusula adicional sexta y en la séptima.

- En el punto uno de la cláusula adicional sexta, determina que en los pliegos de cláusulas administrativas particular se podrá dar preferencia en igualdad de condiciones a aquellas empresas que tengan un porcentaje superior al 2% de su plantilla integrada por personas con discapacidad.
- En su punto dos de la misma cláusula, amplía la preferencia en la adjudicación del contrato, en igualdad de condiciones y calidad, a aquellas empresas de inserción y aquellas entidades del Tercer Sector que tengan como objetivo el fomento de la contratación de personas en riesgo de exclusión.

Sin embargo, a pesar de la buena voluntad de esa disposición adicional sexta, la realidad de la contratación pública es que por el tipo de sistemas de puntuación que se establecen, tanto en relación con el precio como con otros criterios de valoración técnica y de mejoras adicionales, las situaciones de empate son prácticamente inexistentes y convierten estas medidas de preferencia en la adjudicación en imposibles de aplicar.

- En la disposición adicional séptima establece los contratos reservados a centros especiales de trabajo (CET) en el procedimiento de adjudicación de contratos o de reserva de ejecución.

No obstante, este procedimiento de reserva está siendo objeto de una interpretación restringida, ya que sólo se aplica a contratos menores con importe inferior a 18.000 €, sin IVA.

A partir de la nueva Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público se prevé una nueva posibilidad de incluir las cláusulas sociales, en cualquier tipo de contrato, como prestaciones accesorias al contrato principal. En este sentido cabe destacar dentro del ámbito autonómico, que la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco incluye medidas de discriminación positiva en la concertación con las entidades no lucrativas.

Sobre la base de la importancia de las entidades del Tercer Sector en la prestación de servicios a las personas, y partiendo de lo establecido en la Directiva Europea 2004/18/CE del Parlamento Europeo, se propone desarrollar la ley de contratos vigente, tutelando su aplicación y modificando la normativa introduciendo cláusulas sociales adicionales en los criterios de admisión, de adjudicación y de seguimiento y control.

En la prestación a través de contratos reivindicamos la introducción de las cláusulas sociales siguientes:

1. *En los criterios de admisión:*

- a. La verificación previa de si la contratación es la vía correcta o necesaria en cada caso.*
- b. La valoración administrativa de la naturaleza jurídica no lucrativa como un elemento diferencial y ventajoso para el servicio a prestar y para la sociedad en general.*
- c. La puntuación de la solvencia social mediante la consideración de los valores sociales objetivables que aportan las entidades sin fines lucrativos: presencia de voluntariado, la integración laboral y social de colectivos con dificultades especiales.*

2. *En los criterios de adjudicación:*

- a. Que se midan los objetivos sociales de los proyectos a través de los indicadores.*

- b. Que sólo se considere el precio a igualdad de puntuación en otros criterios y, en todo caso, que el factor precio suponga como máximo el 10% de la puntuación total, y que se puntúen proporcionalmente las bajas y la viabilidad económica de las ofertas..*
 - c. Que la duración de los contratos sea de un mínimo de dos años.*
 - d. Que en las condiciones de pago se cumpla la legislación y que, por tanto, la Administración pague como máximo a sesenta días, y que su incumplimiento comporte automáticamente intereses de demora sin necesidad de reclamaciones específicas.*
 - e. Que en las cláusulas de revisión de precios de los contratos se prevean las modificaciones de costes derivadas de los convenios laborales.*
- 3. En los criterios de seguimiento y control:*
- a. Que se exija firmar siempre la totalidad del proyecto técnico y económico aprobado.*
 - b. Que se haga un seguimiento y un control del desarrollo del proyecto técnico y de los objetivos a alcanzar.*
 - c. Que se denuncien los incumplimientos y que se presente justificación de las posibles condiciones sociales a las que se pueda estar obligado, junto con los informes técnicos.*
 - d. Que el seguimiento y el control se fundamenten en la ejecución de la actividad más que en las verificaciones administrativas y burocráticas.*

b. Valoración de los precios finales con el IVA incluido

Las entidades del Tercer Sector de acción social que desarrollan actividades exentas de IVA presentan una problemática específica en cuanto a la tributación por el IVA que ya hemos planteado en el punto 6, derivando del hecho que no tienen derecho a deducir el IVA soportado en sus adquisiciones de bienes y servicios, de manera que al final su tratamiento es el de un consumidor final.

Esta situación se ve agravada por la interpretación que, en ocasiones, se está haciendo de la legislación sobre contratación pública, de forma que, a efectos de valorar las propuestas económicas, se realiza teniendo en cuenta el precio ofertado sin que incluya el IVA.

Esto supone que, aplicando la ley 30/2007, el valor a tener en cuenta por la Administración en procedimientos de contrataciones es el importe total sin IVA. Este valor sin IVA se está aplicando tanto a efectos de determinar el umbral para concurrir a los contratos públicos (presupuesto máximo de licitación) como a efectos de valorar las ofertas presentadas.

Esta forma de actuación coloca a las entidades sin fines lucrativos en clara desventaja, ya que al poder deducir el IVA soportado, su coste es superior al de las entidades sujetas y no exentas. La comparación de precios sin el IVA es contraria al principio de adjudicación, según el cual ésta se debe hacer a la oferta económicamente más ventajosa para el poder adjudicador. Esta actuación, por tanto, redundará en un mayor coste para la Administración contratante.

A este respecto, se propone que regresarse a los criterios interpretativos anteriores a la ley 30/2007 según los cuales los umbrales de licitación y los criterios de adjudicación se basen en precios con IVA, que sería, de este modo, la oferta económicamente más ventajosa que rige en la ley de Contratos del Sector Público.

9. Facilidad de acceso al crédito

Esta petición viene derivada fundamentalmente por el retraso de la Administración a la hora de abonar los compromisos económicos contraídos. Son, más bien, créditos puente necesitados por la lentitud o burocracia administrativa en liberar los fondos comprometidos.

Los plazos de pago de la Administración, especialmente la autonómica y la local, tal y como hemos podido constatar en Cáritas con la Junta de Castilla-La Mancha y el Gobierno canario, se están retrasando cada vez más, llegando a plazos propios de la calificación de morosidad. Estos compromisos de pagos de la Administración sustentan acciones que ya comenzaron hace tiempo (si no han acabado) cuando se ejecuta el pago real. Como las entidades del Tercer Sector social no tienen ingresos por actividades que realicen en el mercado (al igual que las entidades mercantiles), sino que su acción se centra en objetivos no vinculados al normal ejercicio de «compra-venta» (propio del mercado), la ausencia de ese ingreso que la Administración debería haber ejecutado obliga a buscar préstamos personales de los propios actores de la acción social. De lo que se concluye que no solo no hay ánimo de lucro, sino que existen, en la práctica, implicaciones y responsabilidades financieras personales de quienes se comprometieron con estas acciones.

A ello se añade la ausencia de sensibilidad de los proveedores financieros, bancos e instituciones de crédito, los cuales no han creado instrumentos que ayuden a solucionar estos «momentos muertos» en la tesorería de las instituciones que se integran en nuestro sector. Y, cuando admiten anticipar créditos con cargo a las garantías de una subvención concedida, los márgenes comerciales son, en más de una ocasión, asfixiantes. Tampoco la Administración ha ayudado a establecer instrumentos financieros *«ad hoc»*.

Nuestras propuestas para favorecer el acceso al crédito para las entidades sin fines lucrativos serían:

- a. Créditos de instituciones públicas como el ICO a tipos de interés favorables. Se debería crear una línea específica en el ICO para este Sector con tipos de interés reducidos.
- b. Créditos favorables de instituciones financieras.

Las Administraciones públicas deberían favorecer que las instituciones financieras puedan crear instrumentos financieros y líneas de créditos a tipos de interés reducidos o en condiciones ventajosas.

10. Mejorar el acceso a la subvención del 0,7% con destino a Otros Fines Sociales con cargo al IRPF

La subvención del 0,7% con destino a otros fines de orden social con cargo al IRPF ha permitido mejorar la financiación de las entidades de acción social no lucrativas. No obstante, la experiencia de su aplicación persuade de una actualización de este procedimiento que tenga que ver con los siguientes criterios

- a. *Garantizar la actualización, según las necesidades sociales detectadas, del mínimo regulado para la asignación del IRPF a proyectos sociales.*

Las leyes de Presupuestos Generales del Estado suelen asegurar cada año una cantidad para proyectos sociales de forma que estos no se vean afectados en caso de que la recaudación del IRPF pueda disminuir. Este importe mínimo se ha ido actualizando en cantidades que rondaban el 2% pero también se ha distanciado a la baja con respecto a la recaudación real.

Además, la crisis ha hecho visibles nuevas necesidades sociales y ha fomentado nuevos perfiles de la pobreza. Esta emergencia de nuevas necesidades debería ser contemplada en la actualización de las cantidades destinadas a la acción social. Es un criterio que ya se está teniendo en cuenta en la cooperación internacional. Se demanda, por tanto, su extensión a la acción social de las entidades del Tercer Sector.

- b. *Mejorar el sistema de gestión de la convocatoria de la subvención.*

Habría que aplicar en este punto también lo propuesto en el punto 4 relativo a la ley general de Subvenciones. Junto a ellos entendemos necesario:

1. La aplicación de forma más frecuente y continuada de la plurianualidad o subvenciones a medio plazo ya previsto con anterioridad pero desarrollada con poca fortuna por la complejidad de la gestión requerida en un mecanismo de funcionamiento de carácter anual.
2. Simplificar los procedimientos de la convocatoria, la exigencia de informes, memorias, justificación e inspección, para liberar cargas burocráticas innecesarias. La normalización de la justificación me-

dian­te in­for­mes de au­di­to­ría a to­das las en­ti­da­des in­de­pen­diente­mente del ta­ma­ño de la en­ti­dad o del im­por­te con­ce­di­do.

- c. *Campañas de sensibilización entre los ciudadanos para marcar en su declaración de la renta.*

Tal y como se insistía en el punto uno de nuestras propuestas, fomentar mediante campañas de sensibilización entre los ciudadanos que se marque en su declaración la opción de «otros fines de interés social». No hay que olvidar que un 30% no suele expresar la aplicación de esta parte del IRPF.

- d. *Basado en un Plan de Acción Social Nacional que favorezca una distribución de la subvención con cargo al IRPF en función de las necesidades sociales con respeto a los principios de igualdad y solidaridad interterritorial.*

De esta forma se evitarían fórmulas cuyos criterios de reparto sean los indicadores económicos y no las necesidades sociales:

1. Los programas que se realizan con los fondos procedentes del 0,7% del IRPF constituyen un medio fundamental para el desarrollo de las políticas de solidaridad en todo el territorio nacional, y se articula e integra con las diferentes políticas sociales desarrolladas por las Administraciones públicas, contribuyendo a la cohesión social y territorial y a la solidaridad general en un Estado compuesto como es el Estado de las Autonomías.
2. Al situar las necesidades sociales de los ciudadanos en primer término, se favorece la generación de políticas sociales comunes, pasando los criterios territoriales o de recaudación a un segundo término, sopesando éstos en relación a los primeros.
3. Permite una mejor asignación de los recursos financieros disponibles, de acuerdo a los criterios de «eficiencia y economía» a los que debe responder la programación y ejecución del gasto público. Hay que valorar adecuadamente si la gestión de la subvención del IRPF en las Comunidades Autónomas se incrementan los costes de gestión y las dificultades de coordinación en los procedimientos de intervención, gestión y evaluación de proyectos para garantizar las condiciones básicas de igualdad y solidaridad interterritorial.
4. Favorece la complementariedad de acciones en los social, así como el equilibrio territorial, reforzando la cooperación con la consiguiente redistribución de recursos entre las CC.AA. de distinta capacidad fiscal.
5. La función redistributiva de rentas y riqueza es una función esencial del Estado social democrático de Derecho, que hace real y posible una sociedad más igualitaria y más justa. Una distribución distinta de aquella que tiene como primer criterio evaluador las necesidades sociales; es decir, una distribución territorializada en función de datos económicos —los impuestos obtenidos de las personas que

residen en las CC.AA.— primaria que se destinasen recursos sociales a territorios que disponen de mayor riqueza y renta posible para atenderlas. Todo ello, en detrimento de los principios constitucionales de igualdad, solidaridad económica, política y social —tanto personal como interterritorial—, de los que se deriva la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, determina una transferencia de recursos entre comunidades ricas y pobres con el consiguiente reequilibrio territorial y atención a los más necesitados.

6. La constitucionalidad y legitimidad del Programa ha sido confirmada en diversas sentencias del Tribunal Constitucional, ante recursos presentados, como es el caso de la número 13/1992, que mantiene que «nada impide, ciertamente, que el Estado destine parte de sus recursos a la asistencia social, máxime si ésta es la voluntad expresada por los contribuyentes, como sucede en este caso con los recursos procedentes del 0,52 IRPF destinados a los fines de interés social, que regula el R D 825/1988 de 15 de julio».
7. La gestión por las CC.AA. de la asignación tributaria del 0,7 del IRPF podría quedar subsumida en los presupuestos generales de cada Comunidad, no quedando garantizada que dicha cesión sea gestionada por las organizaciones del Tercer Sector para fines sociales. Habría que evitar que las organizaciones del Tercer Sector puedan quedar al margen de esta gestión o que la Administración de la Comunidad Autónoma se reserve un porcentaje para la aplicación de sus políticas sociales.
8. El programa se financia gracias a la decisión voluntaria de los contribuyentes que, año tras año, han destinado una parte de sus impuestos, confiando en un sistema que funciona desde hace más de 20 años, y con ingresos crecientes. Son, por tanto, las personas, y no los territorios, quienes, al pagar sus impuestos, determinan el alcance de esta asignación tributaria.

En sentido contrario, hay que evitar que una posible territorialización política pueda llegar a perjudicar la vertebración de la política social en España ya que:

- Habría que evitar la multiplicación de las estructuras de las ONG que desarrollan los programas, incurriendo en gastos ineficaces.
- Tener en cuenta el efecto del «trabajo en red» que tan buenos frutos ha dado al sistema debilitando la actuación de la sociedad civil de ámbito estatal como interlocutor ante el Estado.
- Intentar evitar la desaparición de actuaciones de acción social realizadas por organizaciones pequeñas cuya actividad fundamental es la realización de los programas financiados por la asignación tributaria del IRPF. La acción social desarrollada por estas entidades como las del resto perteneciente al Tercer Sector Social constituye un factor fundamental de elemento paliativo de los efectos de la crisis en la población empobrecida en todo el territorio nacional.

11. Apoyo del desarrollo de la Banca Ética

No está consolidada la implantación de este tipo de banca en España, caso distinto a otros países europeos. Es cierto que es posible encontrarse con entidades financieras que han puesto en marcha iniciativas que ofrecen microcréditos a personas, inmigrantes la mayor parte de las veces, para que inicien pequeños proyectos de autoempleo. Se ofrece como solución dinero para adquirir o alquilar algún equipamiento, sin tener en cuenta que esas personas necesitan además otros bienes sociales básicos.

En la Banca Ética, sin embargo, la inserción social de colectivos en riesgo o en situación de exclusión constituye un ámbito prioritario de financiación junto a proyectos que promueven la sostenibilidad medioambiental y la cooperación al desarrollo de los países empobrecidos del llamado «tercer mundo». Su carácter no lucrativo se está justificando otorgando prioridad al valor social del dinero frente al interés mercantil y de obtención de beneficios.

A través de los mecanismos operativos de la banca ética se pretende recoger el ahorro de ciudadanos que desean aplicarlo a proyectos sociales. Estos mecanismos son coherentes con objetivos de entidades sin fines lucrativos dedicados a la acción social.

Por tanto, el Estado debería apoyar la implantación en España de la banca ética y favorecer su encuentro con las entidades de acción social.

