



TESIS DOCTORAL

AÑO 2020

**ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA
EXCLUSIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA
(2008-2015)**

AUTOR : JUAN RODRÍGUEZ CADENAS

**PROGRAMA DE DOCTORADO
EN DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

DIRECTORA : DRA. CARMEN ALEMÁN BRACHO

CODIRECTOR : DR. JESÚS FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

UNED

Escuela
Internacional
de Doctorado
EIDUNED

TESIS DOCTORAL

AÑO 2020

**ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA
EXCLUSIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA
(2008-2015)**

Autor : JUAN RODRÍGUEZ CADENAS

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN
DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

DIRECTORA : DRA. CARMEN ALEMÁN BRACHO

CODIRECTOR : DR. JESÚS FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Agradecimientos

Quiero expresar mi agradecimiento a los verdaderos protagonistas de este trabajo, que fueron todos los hombres y mujeres de Andalucía que por una u otra circunstancia sufrieron exclusión y pobreza en la pasada crisis de 2008 a 2015, con el deseo de que no vuelva a repetirse esa situación, y a todas las personas entrevistadas, su desinteresada colaboración en esta investigación que la han dotado, además, de contenido humano y social.

Y en lo académico, mi gratitud a la Prof. Dra. Alemán y al Prof. Dr. Jesús Fernández, por tantos consejos, orientaciones y acertadas correcciones, para conseguir este trabajo.

A todos ellos, Gracias.

A mis nietos, Pablo, Juan, Daniel, Lucas y Eva.

ÍNDICE GENERAL

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS	11
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I.- PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN	26
1.1. Objetivos	27
1.2. Metodología empleada	28
1.3. Fuentes	31
CAPÍTULO II.- LAS PENSIONES COMO SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL	42
2.1. Análisis conceptual	43
2.1.1. Situación actual de las pensiones en España	44
2.1.2. Las pensiones de reparto	45
2.1.3. Sistema de capitalización	50
2.1.4. Pensiones capitalizadas	51
2.1.5. Sistemas y Fuentes de financiación	53
2.1.6. Financiación presupuestaria de las PNC	57
2.2. Formas históricas de protección social	60
2.2.1. Regulación legal en la Edad Media	60
2.2.2. La atención a los pobres en la Edad Moderna	61
2.2.3. La protección social en los siglos XVIII y XIX, Regulación legal y sistema de Beneficencia	63
2.2.4. La protección pública en el siglo XX	66

2.3. El Estado Social según la Constitución de 1978. Principales medidas	69
2.3.1. Evolución histórica de las prestaciones sociales.....	70
2.3.2. Los Servicios Sociales de las Entidades Locales.....	73
2.4. El Estado de Bienestar en España	74
2.4.1. Asistencia social pública y Estado de Bienestar	79
2.4.2. Renta mínima de inserción social	82
2.5. El Impuesto Negativo sobre la Renta (INR)	86
2.5.1. El INR como alternativa al actual sistema de protección ..	89
2.6. Reformas 2011-2013 del sistema de pensiones español	90
2.7. Sistema de pensiones en países del entorno europeo (2012)	92
CAPÍTULO III.- PROCESOS DE EXCLUSIÓN	96
3.1. Breve referencia a los colectivos vulnerables	97
3.2. Concepto y análisis de pobreza	99
3.3. Exclusión social y precariedad.....	115
3.4. Relación entre pobreza y exclusión	116
3.4.1. El proceso de empobrecimiento y el desarraigo social	121
3.5. Clase social, desigualdad y exclusión. Aproximación conceptual....	124
3.5.1. Tipología de la exclusión social.....	1127
3.5.2. Vinculación entre pobreza y exclusión	131
3.5.3. Políticas sociales contra la desigualdad.....	133
3.6. La inadaptación social.....	138
3.7. Los nuevos perfiles de pobreza.....	139
3.8. Conflictividad y lucha social actual	151
3.9. Reducción de la pobreza a través de las PNC	154

3.10. Los Complemento hasta mínimos como instrumento de lucha	155
3.11. La exclusión en Zonas Necesitadas de Transformación Social (ZNTS).....	158
3.12. Medidas autonómicas contra la exclusión	160
3.13. Intervención social innovadora: la Bolsa social.....	163

CAPÍTULO IV.- LAS PNC COMO REMEDIO DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL	166
4.1. La Pensión de Jubilación como derecho fundamental	167
4.2. Tipos de Pensiones No Contributivas (PNC).....	172
4.3. La Pensión de Jubilación No Contributiva	176
4.4. Concepto de Unidad Económica de Convivencia (UEC)	182
4.4.1. La UEC en la Unión Europea.....	184
4.4.2. Tamaño y composición de la UEC en Andalucía.....	186
4.5. Cuantía de la PNC.....	188
4.5.1. Financiación de las PNC	196
4.5.2. Examen comparativo con el SMI	198
4.6. Incompatibilidades en la percepción de la PNC	200
4.6.1. Caso de los trabajadores marroquíes	202
4.7. Imprescriptibilidad	204
4.8. Fiscalización e Inspección de la PNC como mecanismos de Control.....	204
4.9. Causas de extinción de la PNC	206
4.10. Reintegro de prestaciones indebidas	207
4.11. El IMSERSO como organismo gestor de las PNC	213
4.12. El factor de sostenibilidad.....	219

CAPÍTULO V.- ANÁLISIS SOCIAL DE LA REALIDAD ANDALUZA (2008-2015)	225
5.1. Constitucionalidad de las ayudas andaluzas	226
5.2. Las ayudas asistenciales complementarias	231
5.3. Sector poblacional andaluz afectado por la crisis de 2008-2015	234
5.4. Evolución demográfica de Andalucía y situación actual	236
5.5. Situación de la pobreza en Andalucía	240
5.5.1. Umbral y riesgo de pobreza en Andalucía	242
5.5.2. Desigualdad distributiva de la renta y la pobreza.....	245
5.6. Los procesos migratorios, derecho de asilo y retorno.....	248
5.7. Envejecimiento poblacional	252
5.7.1. El fenómeno del cambio de ciclo por el Envejecimiento	259
5.8. Propuestas teóricas sobre el envejecimiento	262
5.8.1 Correlación entre proceso vital y envejecimiento	273
5.8.2. Envejecimiento activo	276
5.9. Situación social y económica de las personas mayores	278
5.10. El bienestar de las personas mayores. Recursos y prestaciones de prevención de exclusión social.....	281
5.10.1. Observatorio de personas mayores.....	284
5.10.2. El Consejo Estatal de las Personas Mayores	285
5.10.3 El Consejo Andaluz de Mayores	286
5.11. El IMSERSO como prestador de servicios sociales a mayores	289
5.12. Evaluación de políticas públicas en Andalucía.....	290

CAPÍTULO VI. - ESTUDIO DE CASO EN ANDALUCIA	
(2008-2015)	294
6.1. Introducción	295
6.2. El impacto de la crisis en Andalucía	295
6.2.1. Marco Socio -Económico de Andalucía	297
6.2.2. Características estructurales de la economía andaluza	299
6.2.3. La población andaluza en 2016	301
6.2.4. Desempleo en Andalucía durante la crisis	302
6.2.5. Retirada de la PNC. El caso de perceptores de Málaga	307
6.3. La brecha de las PNC según Comunidad Autónoma	310
6.4. Distribución autonómica y provincial de las pensiones	313
6.5. Evolución de la prestación de Jubilación	315
6.6. Perfil del pensionista no contributivo. Especial referencia a las Unidades de Convivencia en Andalucía	316
6.7. Redistribución de la Renta en Andalucía	326
6.8. Catálogo de prestaciones en Andalucía	330
6.9. Relación entre Asistencia Social y Seguridad Social en Andalucía .	331
CONCLUSIONES	338
BIBLIOGRAFÍA	350
ANEXOS	365

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AROE	Pobreza y Exclusión (At Riskof Poverty and/or Exclusion)
Art..	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
CEE	Comunidad Económica Europea
cfr.	Confrontar
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
DA	Disposición Adicional
DF	Disposición Final
DRAE	Diccionario Real Academia Española
DT	Disposición Transitoria
EAPN	Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social
ECV	Encuesta Condiciones de Vida
EPSH	Encuesta sobre Personas sin Hogar
FEI	Factor de Equidad Intergeneracional
FJ	Fundamento Jurídico
FOESSA	Fundación de Estudios Sociales y de Sociología aplicada
FRA	Factor de Revalorización Anual
FS	Factor de Sostenibilidad

Ibid	En la misma obra
Ibidem	En la misma obra
Id/Idem	Del mismo autor
IESA	Instituto de Estudios Sociales de Andalucía
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
INR	Impuesto Negativo de la Renta
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
INVERCO	Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones
IPC	Índice de Precios al Consumo
IPREM	Indicador público de renta de efectos múltiples
LGSS	Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.
LISMI	Ley 13/1982, de 7 de abril de 1982, de Integración Social de los Minusválidos.
LISOS	Ley de infracciones y Sanciones en el Orden Social (RDLeg.5/2000, de 4 de agosto)
loc.cit.	En el lugar citado
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LOTIC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
LPCAP	Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LPNC	Ley 26/1990, de 20 de diciembre de 1990, de Prestaciones No Contributivas.
LRJS	Ley 36/2011, de 10 octubre, Reguladora Jurisdicción Social
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
núm./nº	número
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
op.cit	en la obra citada
pfo.	párrafo
pág(s)	página (s)
PIB	Producto Interior Bruto
PNC	Prestación No Contributiva
R	Reglamento
RBC	Renta Básica de Ciudadanía
RD	Real Decreto
RD-Ley	Real Decreto-Ley
RNC	Régimen No Contributivo
SAN	Sentencia Audiencia Nacional
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
ss.	siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional

TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TR	Texto Refundido
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TUE	Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 7-2-1992)
TUR	Tarifas de Último Recurso
UEC	Unidad Económica de Convivencia
vid.	Véase lo mismo
vol.	Volumen
VVAA	Varios autores

INTRODUCCIÓN

La grave situación económica que atravesaron muchas familias por la crisis sobrevenida a raíz del estallido de la burbuja inmobiliaria y caída del sector de la construcción en los años 2008 a 2015, que fue intensa y duradera, trajo consigo un paro galopante, al desaparecer prácticamente la industria de la construcción y los sectores complementarios de ella, quedando el personal ocupado en las mismas en situación de paro. Se produjo una progresiva disminución de ingresos hasta la finalización de los dos años de duración prevista para la prestación por desempleo que, una vez agotada, dejó a la mayoría de los afectados en situación de precariedad y de insolvencia material profunda.

Esa situación provocó, además, que dejasen de ser atendidos los pagos de cuotas de amortización de préstamos hipotecarios por adquisición de vivienda, añadiendo una agravación muy importante a la precariedad en la que se hallaban inmersos, como fue la ejecución judicial de los préstamos con desahucio y lanzamiento de la vivienda financiada, provocando en la gran mayoría de casos, que los afectados se vieran abocados a refugiarse en la casa familiar o paterna para subsistir, por agotamiento de la prestación por desempleo e insuficiencia de los posteriores subsidios, carencia de trabajo y nulas expectativas de encontrarlo por la recesión económica general y carecer de cualquier otros recursos o rendimientos.

Fue entonces cuando la ayuda que prestaron los padres, casi siempre pensionistas de jubilación o de invalidez en la modalidad No contributiva, fue decisiva para que se amortiguara o redujera la brecha económica abierta en muchos hogares familiares, que equivalió a paliar la necesidad más básica como es la pura subsistencia, es decir, no caer en la indigencia y exclusión

a la que conduce dicha situación que se alargó demasiado en el tiempo y que la padecieron también muchos pequeños empresarios y trabajadores autónomos dedicados a la promoción inmobiliaria, que se vieron directamente abocados a iniciar sin demora expedientes concursales, para intentar reflotar las empresas y superar la crisis lo que, en la gran mayoría de casos, no fue posible.

Cuando decidí realizar la Tesis, pensé en esta situación y me incliné por realizar la investigación en el campo de la exclusión social y de la pobreza ocasionada por semejante crisis globalizada y del remedio que supusieron las modestas pensiones no contributivas de los padres y abuelos, mayoritarias en Andalucía, que tienen un fondo u origen indiscutiblemente asistencial y que son financiadas con impuestos, que ayudaron a remediar situaciones de pobreza y evitaron la exclusión de gran parte de su población, sin olvidar las ayudas complementarias, tanto de origen autonómico como municipal, que también estuvieron en el mismo frente, aunque en este trabajo tienen mayor protagonismo las Pensiones No Contributivas (en adelante PNC), por ser las más numerosas y las que ayudaron a muchas modestas familias a no caer en exclusión, y también es bueno recordarlo aquí, evitaron la fractura de la paz social y la caída del Estado de Bienestar.

Se hace preciso iniciar el trabajo de investigación dando por sentados dos aspectos importantes: el primero, referido a la coexistencia dentro del Sistema de la Seguridad Social de dos modalidades de pensiones, una de nivel asistencial que se financia vía impuestos con cargo a los Presupuestos del Estado, es decir, son pensiones no contributivas (PNC) y otra modalidad de nivel contributivo que se financia con las Cotizaciones sociales de los interesados, y el segundo aspecto, que el vigente sistema de pensiones

públicas en nuestro país, constituye uno de los pilares fundamentales del Estado de Bienestar. En este punto debe recordarse, aunque sintéticamente, que el actual sistema de la Seguridad Social se rige por estos cinco principios:

1. El de reparto: por el que las cotizaciones aportadas por los trabajadores en activo financian las prestaciones existentes en ese momento.

2. De proporcionalidad contributiva: la cuantía de las prestaciones guardará relación directa con el período o tiempo que se haya cotizado y con las cantidades aportadas al sistema.

3. De universalidad: por el que aquellas personas que no hubieran cotizado lo necesario o lo hubieran hecho de manera insuficiente para lucrar el derecho a una prestación, podrán acceder al nivel no contributivo de prestaciones para poder cubrir las necesidades más básicas.

4. De gestión pública: se establece que el sistema de la Seguridad Social será gestionado y financiado por entidades públicas.

5. De suficiencia de prestaciones: se refiere a que la cuantía de las prestaciones debe ser suficiente para asegurar las necesidades protegidas.

Por tanto, el principio de universalidad respaldado por la norma constitucional, abrió la puerta a las Prestaciones No Contributivas (PNC) de Jubilación e Invalidez, destinadas a cubrir situaciones de envejecimiento por la edad (jubilación) y otras por motivos de enfermedad (invalidez), respectivamente, para atender aquellos casos de personas que por ausencia total o insuficiencia de cotizaciones al Sistema, carecieran de otros medios para su asistencia.

El principio de suficiencia económica de estas prestaciones, verdadero caballo de batalla queda aún lejos de conseguir, con el fin de atender con

dignidad las diferentes situaciones. Sin embargo, se ha de reconocer su alcance público y protector, con fundamento en el artículo 41 de la Constitución¹.

En esta Tesis se explica el progreso que supone la investigación llevada a cabo sobre el estado actual de estas prestaciones, que pretende mejorar introduciendo una fórmula de cálculo como Factor de Garantía y Estabilidad, para conseguir una equiparación con el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) vigente en cada momento, aspiración natural y lógica de los perceptores, con paralela información de la vida laboral del pensionista, sin olvidar el reconocimiento debido en la crisis económica atravesada (2008-2015), en la que estas modestas pensiones coadyuvaron eficazmente a paliar situaciones de exclusión y de pobreza en el seno familiar, sobre todo, en ámbitos rurales así como en barrios y zonas marginales de las capitales de las ocho provincias que integran la comunidad andaluza. Todo ello, evidentemente, por ser el tipo de pensión más extendido, pero sin olvidar la existencia de otras prestaciones complementarias a las PNC y los servicios sociales prestados por el organismo gestor encargado de ellas (IMSERSO), que también fueron ayuda en la lucha contra la exclusión social en Andalucía.

En nuestro país el sistema público de pensiones, a diferencia de lo que ocurre en otros países en los que cada trabajador aporta dinero para su propio

¹Art. 41 CE: “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

plan de pensiones privado, se nutre de las aportaciones de todos los trabajadores mediante sus cotizaciones a la denominada “Caja Única” de la que sale el dinero para pagar las pensiones públicas por jubilación del nivel contributivo. Es lo que se conoce como solidaridad intergeneracional, a la que se debe añadir la solidaridad interregional, que garantiza que todos los ciudadanos del Estado español tengan derecho a su pensión por jubilación, independientemente de la región en la que vivan. En este sentido, algún sector doctrinal se ha referido, incluso, a la posible creación de una Seguridad Social Europea (Ojeda Avilés)² o Comunitaria (Rojas Castro)³. Con independencia de las diversas clases de jubilación existentes en función de los años cotizados (ordinaria, anticipada, parcial), hacemos referencia escueta al acceso a la pensión pública de jubilación con carácter vitalicio, que de manera ordinaria se producía en España en el año 2016 a los 65 años y 4 meses (siendo sólo de 65 años para quienes hubieran cotizado al menos 36 años), lo que sin duda cambiará para dar sostenibilidad al sistema, ya que España tiene ahora mismo la mayor longevidad de Europa, lo que significa un notable incremento de la población mayor de 65 años y, por tanto, un paralelo aumento de pensionistas, algunos con bases elevadas, sin que el problema del desempleo esté resuelto, es decir, hay menos trabajadores cotizantes, por lo que la insuficiencia de las cotizaciones para atender a la población jubilada es ya patente y empezamos a tocar fondo. Por eso, el aumento de la edad legal de jubilación puede estar justificado por el incremento de la esperanza de vida, por el retraso en la entrada al mundo

² OJEDA, AA (2004), *La convergencia europea en materia de Seguridad Social: los problemas de un Código internacional de prestaciones mínimas*, Revista Ministerio de Trabajo e Inmigración (84), pp.15-17.

³ ROJAS CASTRO, M., *Derecho Comunitario Social*, Comares, Granada 1993.

laboral de los jóvenes y también, a las mejores condiciones físicas en las que se llega en edades más avanzadas⁴. Esta situación no es precisamente algo nuevo, sino fruto de la realidad que nos presenta el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, la llamada “hucha de las pensiones” en la que se ha ido ingresando desde el año 2000, el superávit del sistema de la Seguridad Social. Pero a este fondo se ha recurrido con tanta frecuencia en los últimos años, que ya está agotado, siendo preciso para atender la nómina mensual de pasivos acudir al préstamo bancario o a la financiación del Gobierno, mediante anticipos a cuenta del presupuesto anual, ello debido a que el sistema gasta más de lo que ingresa, es decir, que los trabajadores activos ya no pueden sostener por sí solos las pensiones públicas.

Esta situación deparará un futuro incierto a los próximos jubilados cuyo nivel de vida será inferior al esperado, ya que se producirán recortes y rebajas en las cuantías de las pensiones y un correlativo aumento impositivo.

Llega el momento de considerar la alternativa de contratar un plan de pensiones, que solamente resulta factible o posible para aquellos trabajadores de nivel profesional alto que pueden destinar una parte de la nómina al mencionado fondo, lo que no es posible para la totalidad de trabajadores, y también para aquellos que prestan servicios en empresas que hacen aportación al mismo, en cuanto tales aportaciones disfrutan de un ahorro financiero-fiscal, pues por una parte son deducibles en el impuesto de la renta de las personas físicas y en el de sociedades y, por otro, reciben

⁴ Es recomendable establecer en los tiempos actuales una jubilación a los 70 años, que reduciría la tasa de dependencia en 12 puntos frente a la asociada a una jubilación a los 67 años, lo que permitirá reducir el gasto en pensiones entre 2 y 4 puntos del PIB en el año 2050.

los beneficios de una inversión segura que incrementa el valor de lo aportado, y cuyo objetivo es esencialmente que sirvan de complemento a los ingresos que se obtengan de la pensión de jubilación y de esta forma mantener idéntico nivel de vida.

TABLA N.º 1

PENSIONISTAS NO CONTRIBUTIVOS EN ANDALUCÍA, SEGÚN TIPO DE PENSIÓN Y SEXO, EN EL PERIODO DE 2008 A 2015.

AÑO	TOTAL, PENSIONES		INVALIDEZ		JUBILACIÓN	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2008	28798	76608	20107	25584	8691	51027
2009	29166	75578	20301	25110	8865	50468
2010	29553	73975	20453	24638	9100	49337
2011	29906	72168	20565	24231	9341	47937
2012	30421	70658	20918	24021	9503	46637
2013	31375	70340	21489	24430	9886	45910
2014	32500	66904	22006	24037	10494	45867
2015	32866	68693	22124	23886	10742	44807

Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín Estadístico Andaluz de Prestaciones periódicas

Durante los años de la crisis puede observarse que las pensiones no -- contributivas⁵ abonadas a mujeres pensionistas en la comunidad autónoma andaluza, fue el doble que las de los hombres y en el desglose de pensiones de invalidez con cifras similares, aunque también es algo mayor en las mujeres. Es decir, en los supuestos de contingencias de enfermedad, están equiparados ambos sexos, suponiendo que las afecciones de ambos se hayan

⁵ Las pensiones no contributivas son de dos clases y de la misma cuantía: Jubilación e Invalidez, pero las segundas cuando el perceptor cumple la edad de jubilación, pasan a denominarse también pensiones de jubilación.

ocasionado por la realización de tareas casi siempre manuales y con esfuerzo físico (labores de selección y envasado de frutas, trabajos de manufacturas, recogida de algodón, aceituna, fresa, empleadas sector hotelero, del hogar, etc.).

Sin embargo, en las pensiones de jubilación, observamos que las mujeres perceptoras superan en 5 veces a los hombres, encontrando las razones de dicho exceso en que la mujeres tienen una mayor esperanza de vida y permanecen más tiempo como perceptoras, pero además, viene a demostrar que son mayoritariamente el sostén de su unidad de convivencia, en la que suele haber algún menor y, en cualquier caso, también pone de manifiesto que esas pensiones son en la mayoría de casos de trabajadoras del campo que han prestado servicios eventuales sin aseguramiento propio ni ajeno, faltándole la contributividad que es la señal de identidad y requisito exigible para alcanzar derecho a pensión contributiva, de forma que cuando no existe o existiendo resulta escasa o insuficiente para dar derecho a pensión de reparto, este requisito cede en favor de la situación de necesidad de la persona, dando lugar al abono de la pensión no contributiva.

Por tanto, la PNC es una pensión que técnicamente puede considerarse como asistencial, en tanto que limita o reduce los efectos sociales excluyentes que conlleva una situación de necesidad, aunque su modesta cuantía no alcance más que para atender aquellas necesidades más básicas o de subsistencia del beneficiario. Tiene también la consideración de prestación pública y por ello, no puede considerarse como acción caritativa ni de beneficencia, pues la conservación de la misma exige al beneficiario ciertos requisitos que ha de acreditar anualmente, es decir, no tiene carácter vitalicio. Ello supone una visión amplia de todos los factores sociales que

aconsejan el mantenimiento y la decidida mejora de estas prestaciones, con implantación de las necesarias políticas sociales tendentes a la innovación y revisión de las mismas, sobre todo, en aquellas comunidades más deprimidas. Tal propuesta de renovación que se halla contenida en los Capítulos de esta tesis, representa, un claro progreso sobre el estado de conocimiento actual de la cuestión, por lo general muy dispersa, y aquí se aborda la misma desde los puntos de vista administrativo, sociológico, económico y legal. Se ha tratado de reunir en este trabajo, mediante una metodología del estudio de la pobreza, la exclusión, la desigualdad y el envejecimiento poblacional, que tienen influencia notoria en el déficit estructural de nuestras pensiones, en general, todo lo concerniente a las pensiones no contributivas, pudiendo afirmar que en el ámbito territorial andaluz, han sido una ayuda eficaz y un remedio en la necesidad, que en la fuerte y larga crisis atravesada entre los años 2008 a 2015, contribuyeron a la disminución de la desigualdad, así como evitaron en gran parte de la población en situación de paro, la exclusión social y la pobreza, llegando al convencimiento de que una reforma del actual sistema, con implantación de las mejoras y objetivos que se proponen en las Conclusiones de esta Tesis, aumentarán no sólo su cuantía, que es esencial para que alcancen la suficiencia económica a que refiere el art. 50 de la CE⁶, sino que lograrán la elevación de la dignidad personal y la equidad, así como también

⁶ Artículo 50 CE: "Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad".

continuarán siendo eficaz y estratégico medio de lucha ante situaciones de desamparo y necesidad, finalidad última y objetivo básico de su existencia y mantenimiento dentro del Estado de Bienestar.

CAPÍTULO I

PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Objetivos

Este trabajo doctoral pretende como Objetivos generales:

1º.- Demostrar que las Pensiones No Contributivas (PNC), especialmente las de jubilación, destinadas fundamentalmente a paliar situaciones de necesidad de perceptores mayores de 65 años y carentes de otros ingresos o rentas, fueron en la pasada crisis económica de los años 2008 a 2015, a pesar de su modesta cuantía, un destacado remedio en la disminución de situaciones de pobreza y exclusión social de los miembros de la Unidad Económica de Convivencia (UEC), en el ámbito de la comunidad andaluza.

2º.- Reforzar la idea de universalidad de las prestaciones de jubilación no contributivas del Estado de Bienestar, en tanto significaron en su día un paso adelante muy importante para atender situaciones de necesidad de un sector desfavorecido de la sociedad que quedaba al margen de la protección social, al cumplimiento de la edad de jubilación, por carencia o insuficiencia de las cotizaciones necesarias para lucrar el derecho a una prestación de jubilación, lo que supuso y supone una enorme difusión social y normativa que encuentra su base y fundamento legal en el artículo 41 de nuestra vigente Constitución, logrando su encuadramiento dentro del Sistema de la Seguridad Social.

Y como Objetivos más específicos, se encuentra:

1º.- Investigar las llamadas Unidades Económicas de Convivencia (UEC), hogares familiares en definitiva, sobre todo en zonas de ámbito rural y periferias marginales, que en la pasada crisis quedaron sumergidas en pobreza energética, sin recursos ni ingresos económicos o con ingresos de mera subsistencia, sin ocupación ni capacidad para atender obligaciones

contraídas como el pago de hipotecas, etc., al encontrarse todos o la mayoría de sus integrantes en situación de paro, consecuencia inevitable generada por la crisis atravesada.

2º.- Verificar que los ingresos provenientes de las pensiones de los abuelos ayudaron a solventar, en muchos casos, las necesidades más básicas (alimentación, alquiler, energía, medicinas), razón por la que consideramos que las pensiones no contributivas de Jubilación, aunque de cuantía reducida o escasa, junto a otros recursos que también participaron en ese proceso, fueron eficaz remedio para no caer en la pobreza y la exclusión social absolutas.

1.2. Metodología empleada

En esta investigación se ha seguido un método combinado, pues por una parte se ha utilizado para el estudio del fenómeno social complejo como es el de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, contemplada en el período de crisis 2008-2015, el método histórico en relación con la evolución de la población de Andalucía en general, poniendo énfasis en el envejecimiento, en relación con el actual sistema de protección que dispensan las pensiones no contributivas de jubilación. Por otro lado, se ha empleado metodología cuantitativa sobre la aplicación de la evolución de la pobreza y la exclusión, que facilita datos y tendencias del número de perceptores, cuantías, duración, tamaño medio de los hogares -en cuanto son unidades de convivencia-, y señala el declive social, económico y los estados de necesidad que han remediado estas prestaciones públicas, mostrando o poniendo de relieve los cambios sociales que se han introducido. Evidentemente, se han utilizado fuentes Secundarias, teniendo en cuenta que

son voluminosos los estudios e investigaciones en torno a la pobreza y exclusión, lo que lleva a la revisión bibliográfica y documental para profundizar en este fenómeno y su contextualización, siguiendo las obras de Castell (2000), Laparra (2007), Rosario Sánchez (2004) y Antonio Trinidad (2005), entre otros, sin olvidar las numerosas e inevitables consultas al grupo de investigación de FOESSA. Asimismo, se han revisado bases de datos, artículos de revistas y también otras investigaciones semejantes, cuando decidimos comenzar un proyecto de investigación en torno a estas prestaciones no contributivas como remedio de la pobreza y la exclusión social, que se ampliaron con la obtención de informes y datos que suministró previa oportuna solicitud, la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía, de la que se recabó información al respecto en las diferentes visitas realizadas a la sede de la Delegación Provincial del Inmerso en Granada, que agradecemos.

También con la información obtenida de los Servicios Sociales de algunos Ayuntamientos del Área Metropolitana de Granada, que facilitaron la visita inicial a Unidades Económicas de Convivencia, para que contestaran a un sencillo cuestionario que fue grabado y cuyos resultados se ofrecen más adelante. Respecto de otras zonas provinciales más distantes de Granada, los cuestionarios se atendieron por teléfono y en todos los casos se grabaron las entrevistas.

Para documentar este trabajo se ha contado con datos científicos y doctrinales obtenidos principalmente de textos relacionados con el ámbito legal no sólo de estas prestaciones sino también de otras ayudas, incluyendo el aspecto sociológico; con la información por consultas de bases de datos y hemerotecas virtuales, publicaciones del propio organismo gestor, revistas

especializadas, diversos artículos periodísticos conservados durante los últimos cuatro años y, por supuesto, las conexiones a internet, en la confianza de que las sugerencias de mantenimiento, posible mejora y reforma de esta clase de prestaciones encuentren acogida en el diseño de la política social gubernamental.

En cuanto al análisis normativo se ha efectuado sobre las diferentes normas positivas que han venido dictándose en regulación de las PNC y que aparecen con detalle en capítulos siguientes, recalcando las dictadas por la Junta de Andalucía en uso de sus competencias sobre esta materia. También se ha efectuado el análisis de los datos publicados por la referida Consejería de la Junta de Andalucía y de los suministrados por la Delegación Provincial de Granada. Igualmente lo han sido los provenientes de Informes del Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA), así como de los Servicios Sociales de Municipios del Área Metropolitana de Granada, por medio del desarrollo de una metodología concreta tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, para obtener unos resultados que sostengan nuestro tema de estudio y que permitan su medición, alcanzando con ello la finalidad de esta investigación socio-jurídica, para demostrar que ese tipo de pensión, debe mantenerse e incrementarse en su cuantía, como también debe reforzarse el control en su percepción, con auxilio y ayuda de los nuevos medios de conexión telemática e intercambio de datos entre administraciones en base a la mutua colaboración, para evitar todo abuso o fraude que pudiera producirse, mejorando y asentando, en definitiva, el Estado de Bienestar.

Se deben reseñar las consultas, exhaustivas en ocasiones, de páginas webs relacionadas con el tema de este trabajo que hoy día resultan

imprescindibles para desarrollarlo con amplitud, teniendo la posibilidad de contar con acceso *on line* a un gran abanico de datos para desarrollar el trabajo propuesto, habiéndose reseñado al pie de la cita o comentario la dirección URL teniendo siempre en cuenta consultar con páginas y direcciones de confianza contrastada. Todo el proceso de investigación permitirá diseñar unas conclusiones en las que se incluirán un conjunto de propuestas de mejora que son fruto de todo el trabajo desarrollado.

1.3. Fuentes

Sabido es que buscar las fuentes adecuadas, es decir, obtener la información que nos sirva para decir algo que no se haya dicho antes, no es fácil, puesto que podemos encontrarla en diferentes soportes, sean libros, entrevistas o material audiovisual, de uso cotidiano en la actualidad, y de esta manera se pueden clasificar en:

1.- Fuentes primarias, son las que contienen una información que podemos considerar original, esto es, que contengan algo nuevo no dicho antes.

2.- Fuentes secundarias, son aquellas que se refieren, resumen o interpretan, incluso, la teoría de otros autores y que, no siendo de primera mano, nos sirven de guía para sustentar criterios o análisis personales. Aquí podemos reseñar los repositorios de bibliotecas universitarias, hemerotecas virtuales y las clásicas búsquedas en Internet que pueden y de hecho resultan de gran interés para el investigador, sobre todo, si el tema de investigación está bien formulado, debiendo observar siempre ciertas cautelas acerca de la fidelidad de las fuentes, en especial, que no sean resultado de violación de derechos de autor. También es necesario ser precavidos hoy día con la gran

cantidad de datos e informaciones que circulan por las redes sociales, que son de importancia en el proceso de comunicación, pero cuya veracidad se debe contrastar y confirmar.

3.- Fuentes especializadas, avaladas por editores de prestigio, en el caso de libros, revistas académicas, hemerotecas, publicaciones y tesis, proporcionan información de calidad.

4.- La Entrevista es, con mucho, el instrumento más importante y utilizado de la investigación social empírica, como señala García Ferrando⁷, aunque el investigador utiliza la entrevista no tanto como un medio de acceder al conocimiento de comportamientos y rasgos individuales de las personas, sino más bien como un medio de acceder al conocimiento de los fenómenos sociales, existiendo tres criterios de clasificación:

4.1. Entrevistas no dirigidas (cualitativas no estructuradas).

4.2. Entrevistas intensivas o en profundidad.

4.3. Entrevistas por medio de cuestionario estandarizado.

Otra clasificación es la que distingue entre entrevista oral y entrevista por escrito, y también las entrevistas individuales y las de discusión en grupo.

5.- El Cuestionario, es muy utilizado para la obtención de datos en estudios de sociología empírica, y constituye un instrumento básico de la observación por encuesta, formada por un conjunto de preguntas preparadas sobre determinados hechos que interesan en la investigación sociológica, que contestará la población o su muestra. Son de tres clases: cuestionario

⁷ GARCIA FERRANDO, JESUS IBAÑEZ Y F. ALVIRA: *El análisis de la realidad social*, Alianza Editorial, Pinto (Madrid), 2007.

simple, la entrevista y las escalas sociométricas, siendo el primero la forma más corriente de las entrevistas y las escalas. Conviene recordar que el cuestionario y la entrevista representan distintas formas de aplicación del cuestionario, constituido por una serie de preguntas que pueden ser abiertas, cuando solo contienen la pregunta; cerradas son las que dan opción a dos respuestas, una afirmativa y otra negativa, y las llamadas categorizables que son preguntas que presentan como respuesta una serie de categorías. En este trabajo se ha elegido la entrevista cuyo contenido figura en el Cuadro nº 1 que se inserta como Anexo, formada por veintiuna preguntas, sencillas, de fácil comprensión y que requieren una respuesta afirmativa o negativa y, en otros casos, simplemente numérica, es decir, categorizables, que se han grabado con una grabadora de audio recargable, portátil y profesional, que ofrece alta calidad de voz.

6.- La investigación llevada a cabo en este trabajo doctoral se ha realizado tratando aspectos metodológicos que se resumen seguidamente y que han servido para el estudio de una problemática social concreta, como es la del remedio de la pobreza y la exclusión social a través o mediante la ayuda proporcionada por las pensiones de jubilación no contributivas de los mayores, en el ámbito de la Comunidad Andaluza y en el concreto período de crisis de los años 2008 a 2015, que se desarrolla en los siguientes apartados:

6.1. Diseño de la investigación : Teniendo en cuenta que el estudio abarca la Comunidad de Andalucía, con sus 8 provincias, resulta de entrada excesivamente extensa, por lo que el modelo escogido es el de la Entrevista personal grabada, a excepción de las provincias más alejadas de Granada, lugar de residencia del doctorando que suscribe, que se sustituye por entrevista telefónica, y en ambos casos, con la debida confidencialidad y

consentimiento de los entrevistados, siendo transcritas tales respuestas lo más fielmente posible.

6.2. Definición de variables: Se han tomado en consideración todas aquellas que resultan medibles en los sujetos entrevistados, tales como edad, sexo, nacionalidad, residencia y ocupación, junto con otras más concretas en función de la problemática de la realidad, que son datos que luego se analizarán.

6.3. Población y muestra: La población es el universo afectado por la problemática en estudio, que no es otro que las llamadas unidades económicas de convivencia, en la que los pensionistas perceptores de jubilación no contributiva se hallan afectos o integrados que representan la muestra, y que fueron escogidos por provincias, a través de los contactos con los Servicios Sociales Municipales, para eliminar la desconfianza y recelo que pudiera infundir a los entrevistados, cuya selección se realizó con criterios estadísticos en función de la población provincial y de la proximidad geográfica con la Ciudad de Granada, como base de operaciones. Por ello, Granada, es la provincia en la que se realizaron la mayor parte de las entrevistas en forma personal y grabadas, siendo transcritas posteriormente.

6.4. Instrumentos utilizados: Se ha utilizado en la recolección de datos una grabadora de voz de la persona entrevistada, que ha contestado a un cuestionario prefijado por el entrevistador, y que luego se ha transcrito, respetando siempre el anonimato de la persona entrevistada y la corrección de sus respuestas, lo que da validez y confiabilidad a la elección de instrumento.

6.5. Procedimientos: La elaboración del cuestionario utilizado en la entrevista, está formado por un total de 22 preguntas entre abiertas y cerradas.

Para simplificarlo se han diseñado unas variables que pueden ser marcadas con una X en el caso de que la respuesta sea afirmativa. Si la respuesta es negativa, se dejan en blanco y sólo se tacha o cruza la casilla con la letra N. Por ejemplo, si la pregunta se refiere a haber recibido alimentos y la respuesta de la persona entrevistada es afirmativa, se señala en este caso, el tipo de alimento recibido (p.e.: leche, pan, aceite). En el caso de respuesta negativa, sólo se marcaría la letra N. Este sistema simplifica el recuento de respuesta y de las variables.

6.6. Análisis de datos: Teniendo en cuenta la investigación de campo realizada y partiendo de las variables o propiedades tomadas en cuenta en la recolección de datos, de la población y muestra de la selección, así como de los instrumentos utilizados para la recogida y el procedimiento seguido para ello, y una vez hecha la transcripción y resumen de resultados, procede realizar el siguiente Análisis de datos y Comentario de los puntos que se consideran más relevantes de la entrevista, que se concretan en los siguientes:

6.6.1. Características personales de los/as entrevistados/as.

En primer lugar, destaca el hecho de que la representación de mujeres es del 60% del total, frente al restante 40% de hombres, siendo aquéllas más numerosas en los tramos de edad entre mayores de 54 años y 65 años, y sin embargo es superior el grupo de edad de mayores de 75 años. En cuanto al estado civil los más numerosos son los de casado entre los hombres y el de viuda en el caso de las mujeres. La nacionalidad predominante de ambos géneros es la española, sobre un escaso e igual porcentaje de otras nacionalidades distintas del Espacio Económico Europeo, mayoritariamente del Norte de África (Marruecos, Argelia, Túnez), que en ocasiones mostraron

recelo y desconfianza, por si su intervención les podía perjudicar, a pesar de estar advertidos del anonimato.

6.6.2. Integrantes de la Unidad Económica de Convivencia.

Los hombres se encuentran en su mayoría incluidos en unidades de convivencia formada por más de 3 miembros y las mujeres lo están también en unidades de 3 y 4 miembros, en las que ostentan el status de padre y madre, respectivamente, siendo el número de menores de edad mayoritariamente seguido por hombres y mujeres, el de 2 menores, y para 3 menores el grupo de mujeres tiene la mayor cantidad frente a los hombres que tienen la mitad, como asimismo están en alguna UEC en la que no existen. Y en estas unidades es frecuente, debido a razones estrictamente económicas, que deben incluirse a los abuelos y abuelas, que lo hacen en proporción doble las mujeres, que constituyen, podemos decir, una situación forzosa derivada de una crisis iniciada en 2008, tras el estallido de la burbuja inmobiliaria.

6.6.3. Empleo/Ocupación/Medio de vida.

Los hombres son mayoritariamente desempleados, sin ocupación definida y otros en búsqueda de empleo. Sin embargo, las mujeres ocupan puesto de trabajo en la misma proporción que en desempleo, lo que significa que son contratadas temporalmente y por corta duración, presentando un mayor porcentaje que buscan empleo y, sobre todo, una cantidad idéntica a paradas que carecen de ocupación concreta, aparte las labores del hogar familiar.

6.6.4. Tipo, Régimen y Situación de la Vivienda habitual.

Las respuestas ofrecidas por los entrevistados se equiparan en cuanto al tipo de vivienda habitual, pues tanto hombres como mujeres, ocupan mayoritariamente pisos en régimen de propiedad y las mujeres, además, optan por la casa o vivienda unifamiliar, en régimen de propiedad, sobre todo,

en zonas rurales en las que se da bastante el supuesto de disponer de vivienda unifamiliar recibida por herencia, y optando por el alquiler solo en caso de residir en áreas metropolitanas. En cuanto a la dotación de servicios, destaca tanto para hombres como mujeres, la instalación de TV, careciendo en ambos casos de conexión a Internet, aunque curiosamente, en ambos grupos se aprecia la existencia incompleta de instalación de aire acondicionado y de calefacción sólo en el caso de las mujeres.

Respecto de la situación de préstamos hipotecarios para adquisición de vivienda, se observa que la mitad de las viviendas de ambos grupos se financian con hipoteca y, sólo en el caso de los hombres, se reconoce hallarse en ejecución por impago, siendo la cuota mensual más común la de una cuantía entre 200 y 300 euros mensuales, y en el caso de las mujeres, en igual proporción, tienen contratados préstamos de importe mensual superior a cien euros e inferior a doscientos euros, es decir, de menor cuantía que los hombres, lo que resulta razonable si se tiene en cuenta el menor nivel de ingresos de ellas.

6.6.5. Ayudas externas recibidas.

En primer lugar, hay que destacar que en el período de la crisis contemplado (2008-2015), dejó un abultado desempleo, y agotadas sus prestaciones, sumió en la pobreza a muchísimas familias que quedaron atrapadas frente a los Bancos por impagos de préstamos hipotecarios, al carecer de ingresos, y al mismo tiempo, sin otros recursos para sobrevivir, por lo que hubieron de acudir a familiares en petición de ayuda para atender los gastos mínimos corrientes de subsistencia, siendo de consideración el hecho de que las ayudas entre familiares se hicieron extensivas a los más necesitados, y oscilaban entre los 100 y 150 euros mensuales como cantidades

más frecuentes, y en algunos casos de mujeres, porque tenían menores a su cargo, esas ayudas aumentaron a 200 euros. Esto es lo que podemos reseñar en el epígrafe de ayudas familiares, pero debemos hacer constar las recibidas también por parte de Cáritas Diocesana, sobre todo en alimentación, ropa, ayuda de alquiler y factura de energía eléctrica, como la más significativa de las ONGs, junto a Cruz Roja y Banco de Alimentos que en aquellos momentos paliaron las necesidades de mucha gente. Pero lo realmente significativo, que va más allá de ayudas de pura subsistencia (p.ej. bolsas de comida y algunos artículos de aseo y limpieza), es el esfuerzo de tantos mayores que con modestos ahorros y pensiones realmente de poca entidad económica, como ocurre con las denominadas no contributivas, bien de jubilación o de invalidez, mayoritariamente extendidas en el ámbito rural remediaron bastantes necesidades de familiares, evitando de esa forma la indeseada pobreza, es decir, vivir por debajo de límites inaceptables de bienestar en una sociedad moderna y, como no, evitar también la exclusión social de estas personas. Mérito que debe achacarse a los propios pensionistas por su esfuerzo y desinterés, y que hoy, reivindicamos junto a ellos, en estas líneas, la reforma de su contenido económico para equipararlas en su cuantía con el Salario Mínimo Interprofesional, para que sus perceptores puedan vivir con merecida calidad de vida y, sobre todo, con dignidad.

6.6.6. Ahorro por Autoconsumo.

Aunque sea una breve pincelada, se hace necesaria la referencia al llamado autoconsumo, pues en los años críticos de 2008-2015 y, especialmente, en zonas rurales, los hogares modestos y con escasos ingresos económicos provenientes, en su mayoría, de pensiones no contributivas, tuvieron otros recursos añadidos como ocurre con la crianza de algunos

animales domésticos (gallinas, conejos, pavos) que les reportaron proteínas en forma de huevos y carne, junto a cultivos en pequeños huertos con algunos árboles frutales, verduras y hortalizas, que complementaron su dieta mediterránea y supusieron un evidente ahorro monetario en compras de mercado, sin que olvidemos por básicos el pan, leche y aceite, que se pudieron adquirir en inmejorables condiciones organolépticas y de precio.

6.6.7. Posibilidad de Ocio.

Evidentemente, esta cuestión no es precisamente la más importante que podemos extraer de nuestro trabajo de campo, pero está incluida entre las cuestiones de la entrevista porque a nuestro juicio y desde un punto de vista sociológico, tiene un marcado sentido excluyente, al que se han visto abocadas muchas familias en la crisis tantas veces citada. No poder tomar unas vacaciones, aunque sean cortas, no sólo genera discriminación y lógica frustración sino que provoca desaliento y aumenta la sensación de escasez y derrota.

Observando los resultados de las entrevistas, la mitad de los hombres no han disfrutado de ningún periodo de descanso vacacional y solo un tercio de las mujeres tampoco tuvo ese descanso. Es decir, hay más mujeres que disfrutaron de algún descanso. Con periodos de 7 días de vacaciones, una semana, tenemos a la tercera parte de hombres y mujeres entrevistados, y con 15 días, dos semanas, han respondido solamente un hombre y una mujer. Y por descontado, con unas vacaciones mensuales, no existe nadie. Ello demuestra por una parte la escasez de recursos familiares, priorizados para atender la subsistencia y gastos de consumo inevitables, provenientes de un empleo también escaso, de corta duración y poca retribución que impide destinar alguna parte de ella al tiempo de ocio y al merecido descanso. En

suma, este epígrafe nos da la explicación de las muchas consecuencias que trae consigo una crisis como la atravesada, que generó paro galopante y la subsiguiente pobreza y exclusión de sus miembros. Se entiende por privación material severa, la situación de personas que viven sin apenas recursos o cuando no tienen acceso por lo menos a 4 de los siguientes 9 ítems: gastos imprevistos, tomar una semana de vacaciones fuera de casa, pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc., una comida de carne, pollo, pescado o proteína equivalente al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche. La calificación final que puede darse a las situaciones examinadas aunque literalmente no puede incluirse en ese grupo de privación severa, sin embargo pone de manifiesto la existencia de familias que viven en continua estrechez, cuyo análisis de respuestas nos lleva a sostener la afirmación de que las PNC de Jubilación fueron remedio de situaciones de necesidad, pobreza y exclusión social, en la pasada crisis 2008 - 2015, en tanto que, al menos, evitaron la privación severa.

CAPÍTULO II

LAS PENSIONES COMO SISTEMA DE
PROTECCIÓN SOCIAL

2.1. Análisis conceptual

El concepto fundamental sobre el que gira este trabajo no es otro que el de la contributividad, es decir, el criterio rector básico de aportación de cotizaciones para tener acceso a las prestaciones sociales de jubilación, entre otras, de manera que en estados de necesidad o carencia de ingresos de aquellas personas que al cumplir la edad reglamentaria de jubilación, no tienen acceso a la correspondiente prestación contributiva precisamente por ausencia, falta o insuficiencia de cotizaciones sociales, lo que generaba una situación de desamparo evidente, va a experimentar un cambio trascendental a partir de la promulgación de la vigente Constitución de 1978, que en su artículo 41 instaura el régimen de la Seguridad Social para todos los ciudadanos, con garantía de asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. A partir de aquí, tiene lugar la publicación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, que persiguió como objetivo principal, regular un nivel no contributivo de prestaciones económicas dentro del Sistema de Seguridad Social, en desarrollo precisamente del precepto constitucional citado, que tiene una característica muy especial, como es la de estar desligadas de cualquier período de carencia, base de cotización, afiliación o alta, lo que hace que no se considere asistencia social, que estaría sujeta a la discrecionalidad de quien resuelve, sino auténticas prestaciones integradas en la Seguridad Social con derechos económicos y de asistencia sanitaria.

La regulación de estas prestaciones la encontramos en el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, en el que se establece que su gestión sea a cargo del IMSERSO u órgano equivalentes autonómico (como tendremos oportunidad de ver más adelante), lo que determina que la responsabilidad de

su abono no alcanza a la Tesorería General de la Seguridad Social. Junto al concepto analizado, se han de tener en cuenta también para el acceso a las prestaciones no contributivas, otros conceptos como el de nacionalidad del perceptor, edad, carencia de ingresos o recursos y residencia en territorio español, que forman un conjunto de requisitos indispensables para lucrar derecho a las prestaciones no contributivas.

2.1.1 Situación actual de las pensiones en España

El futuro de las pensiones españolas se basa fundamentalmente en un sistema de reparto que tradicionalmente ha sido de aportación definida⁸ y que la última reforma lo ha transformado *de facto* en un sistema de prestación definida pero complementado con una pensión social y un sistema de planes capitalizados relativamente poco desarrollado. Según la OCDE, en 2011, estos planes daban cobertura a un 18,6 por ciento de las personas con edades comprendidas entre los 15 y los 64 años y que en 2012 la cuantía de los fondos invertidos suponía un 8,4 por ciento del PIB español.

Algunos medios de comunicación⁹ aseguran que el patrimonio total invertido en planes de pensiones representaba poco más del 6% del PIB frente al 38% que tienen de media los países de la OCDE. El patrimonio medio invertido en planes de pensiones individuales en España alcanzó a finales de 2017 los 9.743 euros, cantidad equivalente al 65% de la pensión pública

⁸ Criterio que sostiene Javier Díaz-Giménez, en el Documento número 7 del II Trimestre 2014 – Documentos Mi Jubilación-. profesor del Departamento de Economía del IESE y Vocal del Foro de Expertos del Instituto BBVA de Pensiones.

⁹ Noticia de Europa Press publicada por el Diario La Vanguardia de 27 de septiembre de 2018

media que recibieron los jubilados españoles en un año, según los datos que recoge un informe de Inverco. No obstante, la cantidad media invertida por cada uno de los partícipes en un plan de pensiones ha aumentado un 50% en los últimos cinco años, pasando de los 6.520 euros ahorrados de media en 2012 a los 9.743 euros del pasado 2017. Sin embargo, el patrimonio invertido por los españoles en planes de pensiones no es uniforme en todo el territorio español, estando Andalucía por debajo de la media con 7.535 invertidos en 2017 y Navarra la más alta, al registrar una media de 15.060 euros por cada partícipe.

2.1.2. Las pensiones de Reparto

Las técnicas financieras de reparto suponen la distribución inmediata o a corto plazo de las cotizaciones e ingresos generales de la Seguridad Social que, sin tiempo para ser capitalizados, se convierten en prestaciones a percibir por los sujetos beneficiarios. Las técnicas de reparto son las que mejor se adecuan a un sistema de seguridad social y permiten plasmar el principio de solidaridad financiera. Este sistema tiene como finalidad conseguir el equilibrio financiero entre ingresos y gastos en cada año, de manera que lo recaudado en cada periodo se distribuya entre los beneficiarios de prestaciones en el mismo período, siendo su mayor inconveniente que los asegurados actuales no tienen garantizadas sus prestaciones, sino las de los beneficiarios actuales, en la confianza de que los asegurados futuros garanticen las suyas. En la medida en que consigue corregir las deficiencias del sistema de capitalización, tales correcciones aparecen como ventajas del sistema de reparto.

El actual sistema de financiación de la Seguridad Social, si se piensa bien, se apoya en la idea de la solidaridad que, a su vez, opera en tres ejes diferentes:

1. Solidaridad entre generaciones.
2. Solidaridad de los activos respecto de los pasivos.
3. Solidaridad entre los distintos territorios de la Nación.

El artículo 110.1 del TR de la Ley General de la Seguridad Social señala que el sistema financiero de todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social es el de reparto, es decir, que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los mayores; a los sanos respecto de los enfermos; a los ocupados respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos respecto de las familias de los fallecidos; a los que tienen cargas familiares respecto de los que no las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos. Este sistema no es puro sino “atenuado” ya que según lo dispuesto en los arts. 110.2 y 117 de la LGSS, en la TGSS se constituyeron dos fondos:

1. El fondo de Estabilización único para el sistema de la S. Social.
2. El fondo de Reserva de la S. Social con el objetivo de atender a las necesidades futuras del sistema en materia de prestaciones contributivas, dotado con cargo a los excedentes de ingresos que financian los gastos de carácter contributivo y resultantes de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social en cada ejercicio económico.

A estos vínculos de solidaridad entre los cotizantes actuales y los receptores, en tiempo presente, de las prestaciones se unen los no menos importantes lazos de solidaridad que se producen entre los distintos territorios de la nación. Un determinado territorio podría ser deficitario, si sólo se

consideraran aisladamente los cotizantes y pensionistas que viven allí en un determinado momento. En esta ocasión, son las cotizaciones procedentes de los residentes en otros territorios los que salvan la situación, conformando lo que el Tribunal Constitucional ha venido en denominar solidaridad interterritorial. También desde el punto de vista de la financiación hay que indicar que el artículo 41 de la Constitución prevé "un régimen público de Seguridad Social", lo que en interpretación del Tribunal Constitucional supone "un régimen único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social", y para que esta igualdad de los españoles ante la Seguridad Social sea real y efectiva es necesario asegurar, al menos, lo siguiente:

1. Que las cotizaciones realizadas a lo largo del tiempo, en cualquier parte del territorio nacional, sean, llegado el momento, trascendentes para satisfacer las correspondientes prestaciones, cualquiera que sea el lugar donde las mismas sean solicitadas.
2. Que los requisitos exigidos para la inscripción de las empresas, afiliación, altas bajas, variaciones y el régimen de las correspondientes prestaciones sean uniformes en todo el territorio nacional.
3. Que las cotizaciones tengan el mismo importe y que sean exigidas de igual manera en cualquier parte.
4. Que llegado el momento los beneficiarios puedan disfrutar de sus prestaciones en cualquier parte del territorio nacional.

La obtención de estos objetivos también implicará la consecución de otros beneficios muy importantes, que pueden suponer el cumplimiento de

determinaciones legales y constitucionales y también exigidas por distintos Tratados de la Unión Europea. En efecto, la trascendencia de las cotizaciones realizadas en cualquier territorio permite asegurar la libertad de residencia de los españoles en cualquier parte del territorio nacional y contribuye a la libre circulación de trabajadores en el espacio de la Unión Europea.

La identidad de coste de la Seguridad Social con independencia del lugar donde se presten los servicios ayuda a impedir el fraccionamiento del mercado de trabajo. La importancia de la consecución de estos objetivos no sólo se manifiesta durante la vida laboral de los trabajadores, sino que se prolonga una vez producida la jubilación. El efecto Florida, entendiéndose por tal el hecho de que muchos jubilados elijan durante la vejez una residencia distinta - no sería posible sin el principio de la posibilidad de exportación de las prestaciones exigido por las normas comunitarias en la materia¹⁰. La parte central del sistema de pensiones español es un sistema de reparto cuyos parámetros han sido reformados repetidamente en los últimos años y que, tras la Reforma de 2011 y la aprobación del Factor de Estabilización y del índice de Revalorización de las Pensiones, está en fase de transición de un sistema de prestación definida a otro de aportación definida. El sistema de reparto español está organizado en cinco regímenes (General, Especial de Trabajadores Autónomos, Especial de Trabajadores del Mar, Especial de la Minería del Carbón y Clases Pasivas). El Régimen Especial de Trabajadores Autónomos presenta la peculiaridad, posiblemente única en España de que

¹⁰(http://www.segsocial.es/Internet_1/PortalEducativo/Profesores/Unidad5/Financiacion/Sistemadefinanciacion/index.htm)

sus inscritos pueden elegir la cuantía de sus cotizaciones entre una cuota mínima y otra máxima. Además, el Régimen General tiene ocho sistemas especiales: uno para los trabajadores fijos discontinuos de empresas de estudio de mercado y opinión pública; otro para los trabajadores fijos discontinuos de cines, salas de baile y de fiesta y discotecas; otro para las tareas de manipulado y empaquetado del tomate fresco, realizadas por cosecheros exportadores; otro para los servicios extraordinarios de hostelería; otro para la industria resinera; otro para el sector de frutas, hortalizas y la industria de conservas vegetales; otro para el sector agrario; y otro para los empleados de hogar. Claramente, con todos estos regímenes y excepciones, el sistema de reparto español está muy lejos de la universalidad y de la igualdad de trato a trabajadores que han cotizado lo mismo en valor presente.

En 2014, en el Régimen General, la edad normal de jubilación era a los 65 años y 2 meses que quedaban reducidos a 65 años para los trabajadores que acreditaran al menos 35 años y 6 meses de cotizaciones. Pero esa edad estaba en transición con el objetivo de llegar hasta los 67 años en 2027 que quedarán reducidos a 65 años para los trabajadores que acrediten al menos 38 años y 6 meses de cotizaciones. En 2014, la edad mínima para cobrar una pensión de jubilación era a los 61 años y la pensión se reducía en un 8 por ciento por cada año de jubilación anticipada.

Además, para tener derecho a una pensión contributiva, los trabajadores españoles tenían que haber cotizado durante un mínimo de 15 años, 2 de los cuales debían de estar comprendidos entre los últimos 15 inmediatamente anteriores a la jubilación.

En 2014, el tipo de cotización para los trabajadores adscritos al Régimen General era el 28,3 por ciento del salario hasta un tope de 43.164 euros

anuales. Las cotizaciones mensuales de esos trabajadores variaban entre un mínimo de 213,09 euros y un máximo de 1.017,95 euros mensuales. Los trabajadores autónomos pagaban un tipo del 28,9 por ciento y podían elegir la cuantía de su cotización entre un mínimo de 253,1 euros y un máximo de 1.039,53 euros mensuales.

En 2014 la cuantía de la pensión era un porcentaje de *su base reguladora*, que se definía como la media de las bases de cotización de los últimos 17 años anteriores a la jubilación. El número de años que se tenían en cuenta para calcular la base reguladora estaba en periodo de transición aumentando un año por año, con el objetivo de llegar hasta los 25 años en 2022.

Además, en 2014, el sistema de reparto español tenía una pensión mínima contributiva que complementaba las pensiones de los trabajadores que hubieran cotizado durante un mínimo de 15 años, de los cuales dos tenían que estar incluidos entre los últimos 17 anteriores al de la jubilación. En 2014, la pensión mínima contributiva española ascendía a 8.860,6 euros anuales, que correspondían a 738,38 euros mensuales y que se pagaban en 14 pagas de 632,9 euros. Por último, el sistema de reparto español tenía una pensión máxima que, en 2014, ascendía a 35.762,9 euros anuales, que correspondían a 2.980,24 euros mensuales, y que se pagaban en 14 pagas de 2.554,49 euros.

2.1.3. Sistema de Capitalización

Las técnicas de capitalización implican la formación de un capital integrado por las cuotas o primas más los intereses acumulativos, destinado a satisfacer las prestaciones futuras. Así concebido, el método capitalizador ha sido el principal vehículo financiero de los sistemas de previsión social, especialmente mientras éstos se han mantenido apegados a las técnicas

actuariales y a los esquemas jurídicos del seguro privado. No en balde la técnica capitalizadora tiene en el seguro privado sus raíces. Este sistema consiste en la constitución de reservas de capital durante un periodo largo al objeto de que dicho capital e intereses permitan pagar las prestaciones que se causen, siendo su base el ahorro y la inversión, teniendo como ventaja la garantía de los asegurados de percibir sus prestaciones futuras, al tener un crédito sobre las reservas. No obstante, esto puede ocasionar una serie de inconvenientes centrados en los riesgos derivados de las inversiones a largo plazo, bajada de tipos de interés, depreciación monetaria, etc., así como la necesidad de creación de una estructura burocrática para la inversión y el mantenimiento de capitales.

En estos casos la técnica que se aplica es parecida a una cuenta particular abierta a cada asegurado en la que se ingresan las cotizaciones y sus intereses, aunque se reconocen los numerosos inconvenientes de tal sistema de capitalización, como la depreciación monetaria, largo período de tiempo y la administración compleja.

2.1.4. Pensiones Capitalizadas

El sistema de reparto español se complementa con un sistema de planes personales y planes de empleo capitalizados e incentivados que, en 2014, estaba relativamente poco desarrollado. Según Inverco¹¹, a finales de 2013 la cuantía total de los fondos depositados en estos planes ascendía a 92.413

¹¹ INVERCO es la Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones, y agrupa a la práctica totalidad de las Instituciones de Inversión Colectiva españolas (Fondos y Sociedades de Inversión), a los Fondos de Pensiones españoles, y a las Instituciones de Inversión Colectiva extranjeras registradas en la CNMV a efectos de su comercialización en España, así como a diversos Miembros Asociados.

millones de euros, lo que suponía aproximadamente un 9,03 por ciento del PIB español. Los fondos de los planes personales ascendían a 57.991 millones de euros (5,67 por ciento del PIB) y los fondos de los planes de empleo o asociados a 34.422 millones (3,36 por ciento del PIB). También según Inverco, a finales de 2013 el número de cuentas en planes personales ascendía a 7,871 millones y en planes de empleo a 2,159 millones. Si suponemos que los españoles tenían una cuenta como máximo, los planes personales daban cobertura a un 20,6 por ciento de los mayores de 16 años y los planes de empleo a un 5,6 por ciento. Pero como muchos españoles tienen más de una cuenta y están cubiertos por los dos tipos de planes, las coberturas totales efectivas son menores—según la OCDE, en 2011 eran del 15,7 para los planes personales y del 3,3 por ciento para los planes de empleo.

En 2013 el impuesto sobre la renta español incentivaba las aportaciones a planes de pensiones personales hasta 8.000 euros para contribuyentes menores de 50 años y hasta 10.000 euros para contribuyentes mayores de esa edad con una deducción de la base imponible del 20 por ciento de la aportación. Las aportaciones de las empresas a los planes de empleo también estaban exentas de impuestos. Debe tenerse en cuenta que los partícipes vuelven a integrar en el IRPF la suma que cobren de pensión. No obstante, esto permite un importante ahorro fiscal, cuya cuantía exacta dependerá de los ingresos del partícipe y de su Comunidad autónoma de residencia.

2.1.5. Sistemas y Fuentes de financiación

La financiación¹² tiene una importancia superior a la hora de mantener cualquier sistema de seguridad social y el nuestro no es una excepción, si queremos tener la protección que dispensa, lo que necesariamente supone un gasto, al que se debe hacer frente con una adecuada financiación tanto de los interesados como de las empresas y el propio Estado, es decir, una financiación tripartita que deberá cada vez asumir más cuota de participación, esto es, debe tenderse a la financiación compartida, lo que no supone ni la propia Constitución establece, es la falta de asistencia y prestaciones en caso de necesidad por carecer de una cotización previa. De ahí el nacimiento de las llamadas Prestaciones No Contributivas o de tipo asistencial, cuyo estudio constituye el núcleo de este trabajo y que están consolidadas entre nosotros mediante una Ley de 1990.

Sin embargo, resulta de interés mencionar aquí las referencias a los sistemas básicos de financiación, en cuanto son técnicas financieras que se utilizan para planificar la cobertura de los costes que implica la acción protectora de la Seguridad Social, que fundamentalmente son dos: Capitalización y Reparto, analizados anteriormente. La Seguridad Social española se vale de un sistema mixto de financiación ya que se nutre de muy distintos medios para reunir los recursos necesarios que permitan atender sus obligaciones y que están constituidos por:

1. Las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales, y las que se

¹²(http://www.segsocial.es/Internet_1/PortalEducativo/Profesores/Unidad5/Financiacion/Fuentes/index.htm)

acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencia de la coyuntura.

2. Las cuotas de las personas obligadas.
3. Las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga.
4. Los frutos, rentas e intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales.
5. Cualesquiera otros ingresos, sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional vigésima segunda de esta Ley.

Sobre el contenido y características de cada una de las diversas fuentes de recursos, se puede precisar que el recurso económico más importante son las cotizaciones o cuotas a la Seguridad Social que consisten en una aportación económica de los empresarios y de los trabajadores, que se obtiene aplicando un porcentaje sobre las retribuciones de los trabajadores. Después de las cotizaciones de empresarios y trabajadores, siguen en importancia las aportaciones del Estado para el sostenimiento de la Seguridad Social. Estas aportaciones del Estado suponen poner a disposición de la Seguridad Social parte del esfuerzo tributario de los ciudadanos, de forma que se reproducen en este sector, los efectos que el sistema fiscal esté produciendo con carácter general. Así, si los tributos consiguen realmente, en cada caso y momento, la redistribución de las rentas de los contribuyentes, la Seguridad Social, recibiendo estas prestaciones y abonando las correspondientes prestaciones, también intervendría en esta función redistributiva. La segunda característica de estas aportaciones del Estado es su carácter finalista, de manera que no se dedican al pago del conjunto de las obligaciones de la Seguridad Social, sino

sólo a la financiación de alguna de ellas, como la asistencia sanitaria, los complementos para mínimos de las pensiones y el presupuesto del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, fundamentalmente. El volumen de recursos que canaliza la Seguridad Social, la convierten por sí misma en un importante factor económico con influencia en la competitividad, productividad, consumo e inflación.

En relación con los recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga, se refiere esta fuente de ingresos a aquellos que se producen en concepto de los recargos previstos de intereses de demora, por retraso desde el cumplimiento del plazo reglamentario del ingreso de la deuda y se hacen exigibles transcurridos 15 días desde la notificación de la providencia de apremio, si no se efectúa el ingreso de lo adeudado, así como las que se obtengan por imposición de sanciones. Respecto de los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales, constituyen una fuente de financiación que puede ser calificada de marginal. La mención que este apartado hace a "cualesquiera otros ingresos" se refiere al listado contenido en el Reglamento General de Recaudación, que no puedan encuadrarse en cualquiera de los apartados anteriores (aportaciones del Estado, cuotas de la Seguridad Social, etc).

La LGSS indica que "no tendrán la naturaleza de recursos de la Seguridad Social los que resulten de las siguientes atenciones, prestaciones y servicios", describiendo determinados ingresos que son consecuencia de la prestación de asistencia sanitaria en determinadas circunstancias, así como de la venta de determinados materiales, o que procedan de convenios, ayudas o donaciones, etc. El análisis de las normas determinantes de la financiación del presupuesto

de gastos del sistema de la Seguridad Social, permiten efectuar las siguientes consideraciones:

1.- El "nivel contributivo" de protección, integrado por las prestaciones económicas de los diferentes Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social y las derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como "los gastos derivados de su gestión y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial", serán financiadas "básicamente" con las cuotas, el importe de los recargos y sanciones, los frutos, rentas e intereses de sus recursos patrimoniales y el producto de otros ingresos, completándose, si fuera necesario, con las aportaciones del Estado que puedan establecerse de forma específica.

En resumen, la tendencia actual de nuestro sistema de Seguridad Social es que los recursos indicados -sin la aportación del Estado- permitan la financiación del nivel contributivo y de los gastos de gestión y administración del mismo.

2.- La financiación del "nivel no contributivo o asistencial" estará a cargo del Estado, fijando su financiación las respectivas Leyes de Presupuestos para cada año, mediante aportaciones finalistas y, por lo que se refiere a los complementos a mínimos de pensiones, también están a cargo del Estado y, entre tanto, contribuirá con aportaciones finalistas fijadas cada año en las Leyes de Presupuestos, cubriendo el Presupuesto de la Seguridad Social la diferencia.

3.- La financiación de la asistencia sanitaria y los servicios sociales cuya gestión se halle transferida a las Comunidades Autónomas, se efectuará de

conformidad con el sistema de financiación autonómica vigente en cada momento.

Para eliminar las dudas existentes sobre la naturaleza "no contributiva" de alguna prestación, la LGSS¹³ indica que tienen esta naturaleza:

1. Las prestaciones y servicios de "asistencia sanitaria" incluidas en la acción protectora de la Seguridad Social y los correspondientes a los "servicios sociales", salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

2. Las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación.

3. Los complementos a mínimos de las pensiones de la Seguridad Social.

4. Las prestaciones familiares reguladas en la LGSS.

2.1.6. Financiación presupuestaria de las PNC

Las PNC de Jubilación e Invalidez son financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado que dotan al de la Seguridad Social para que ésta a través de la Tesorería General, transfiera al Imsero, como organismo encargado de su gestión, las partidas necesarias para atender el pago de estas prestaciones de acuerdo con los datos facilitados previamente por el Área de Prestaciones Económicas de la Subdirección General de Gestión del Imsero, con quien el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social mantiene oportunos convenios de colaboración. Este mecanismo presupuestario tiene su excepción en las Comunidades

¹³http://www.segsocial.es/Internet_1/PortalEducativo/Profesores/Unidad5/Financiacion/Fuentes/index.htm

Autónomos de Navarra y País Vasco, y por otro lado también, con las Direcciones Territoriales del Inmerso de Ceuta y Melilla que mantienen la gestión directa. Todos los años a finales de mayo o primeros de junio se publica una Orden Ministerial por la que se dictan las normas para la elaboración de los anteproyectos de Presupuestos de la Seguridad Social que deberán ser remitidos a la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social en el plazo máximo de veinte días desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado. El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social integrará el anteproyecto de presupuesto de la Tesorería General de la Seguridad Social con los elaborados por la Entidades Gestoras, Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, los anteproyectos de Presupuestos de otras Instituciones para elaborar el anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social, que se remitirá al Ministerio de Economía y Competitividad para elevarlo conjuntamente al Gobierno para su aprobación e inclusión en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado. El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado una vez aprobado por el Consejo de Ministros será remitido a las Cortes Generales antes del día uno de octubre del año anterior al que se refiera. Junto con el Proyecto de Ley se debe adjuntar una serie de memorias explicativas del gasto que se propone y entre otros documentos las cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior.

Esta documentación está justificada por el hecho de que esta **Ley** tiene una naturaleza mixta ya que tiene una función legislativa y otra de control de la actuación del Gobierno¹⁴.

¹⁴ La ley presupuestaria se tramitará en las Cortes Generales como una Ley más, que puede resultar aprobada o no. De ahí el interés del Gobierno de turno cuando el partido gobernante no tiene la mayoría, de lograr acuerdos y alianzas con otros partidos, y evitar la prórroga de los mismos, que supone dejar sin efecto proyectos y políticas concretas. Su camino empieza primero en el pleno del Congreso de los Diputados que votará su admisión genérica o las enmiendas a la totalidad presentadas por los grupos parlamentarios, que de prosperar suponen la devolución del texto íntegro al Gobierno. Superado ese trámite se estudian las enmiendas parciales cuya capacidad de modificación del texto está sujeta a la no alteración del equilibrio presupuestario, primero por las comisiones existentes y luego sometidas al pleno del Congreso. Una vez aprobado el texto en ésta Cámara se pasa al Senado, en donde se hace una segunda lectura, que es aprovechada por los grupos parlamentarios para intentar introducir modificaciones que no pudieron plantearse en la fase anterior, pero teniendo en cuenta que las posibilidades de alteración son muy limitadas. Aprobado en el Senado vuelve al Congreso para una última votación y aprobación del texto definitivo. Este proceso debe estar concluido, incluida la publicación del texto en el Boletín Oficial del Estado permita verificar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y por último la eficiencia antes del 31 de diciembre. Para el supuesto de que esto no haya sido posible, la Ley General Presupuestaria establece la prórroga automática de los presupuestos iniciales del ejercicio anterior. Los estados de gastos e ingresos que aparecen en los Presupuestos de la Seguridad Social pueden experimentar modificaciones en alguna partida de un ejercicio a otro. La gestión del sector público está sometida al régimen de un presupuesto anual aprobado por las Cortes Generales y basado en los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia. Plurianualidad para reforzar la previsión presupuestaria y normalizar el procedimiento de todas las Administraciones Públicas con los programas de estabilidad y crecimiento; transparencia que en la asignación y uso de los recursos públicos que deben orientar las políticas de gasto. Por lo tanto, podemos definir el presupuesto como el conjunto de los derechos (ingresos) y obligaciones (gastos) a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal. La Seguridad Social conforme al art. 2 de ley 47/2003 de 26 noviembre, General Presupuestaria, forma parte del sector público y por tanto ha de dotarse de un presupuesto anual regido por estos principios, que se integra en los Presupuestos Generales del Estado y se aprueba por ley.

2.2. Formas históricas de protección social

Las principales formas de protección social dispensadas a lo largo de la historia a las personas socialmente excluidas se pueden resumir en cinco:

1. Caridad
2. Beneficencia
3. Seguro Social
4. Asistencia social pública
5. Bienestar social.

Sería un error identificar cada una de esas formas con períodos concretos, ya que en ocasiones se superponen e, incluso, se conectan entre sí. Valga para ello un breve recorrido histórico de las formas de ayudas, comenzando desde la Edad Media, teniendo en cuenta los fundamentos de esas formas de ayuda con sus distintas y particulares manifestaciones jurídico-institucionales, medidas y prestaciones.

2.2.1. Regulación legal en la Edad Media

En esta época histórica surgen las primeras regulaciones legales respecto a la pobreza, que en líneas generales resultaba molesta para la colectividad y era necesario impedir la mendicidad al pobre, que se consideraba válido para trabajar y que, por diversas razones no lo hacía, de manera que la reincidencia en la mendicidad llevaba incluso al sufrimiento de penas. Los pobres eran tratados igual que si fueran ladrones u otro tipo de delincuentes y condenados a similares o parecidos castigos.

Entre tales normas destacan: el Fuero de Salamanca de 1107, el Fuero extenso de Jaca (1187), el Fuero Juzgo de 1235, el Fuero Real de 1250 y el Código de las Siete Partidas (1256).

En cuanto a las instituciones y centros de caridad, destacan: hospitales, hospicios, casas de expósitos, casas de misericordia, casas de huérfanos, hogares de impedidos y decrépitos, patronatos, fundaciones, memorias pías, etc. Los hospitales constituyen el lugar que no sólo sirve de acogimiento a enfermos, sino también acoge a pobres, inválidos, dementes, transeúntes, peregrinos, gentes sin casa, y todo tipo de menesterosos.

2.2.2. La atención a los pobres en la Edad Moderna

El Renacimiento supone el progresivo abandono del geocentrismo medieval hacia una concepción antropocéntrica del mundo. Interesa el ser humano en sí y se aspira al ideal del hombre nuevo a través de la educación, la cultura, la invención y el individualismo. La ayuda a las personas necesitadas ya no es un tipo de acción para ganarse el cielo, sino que la eliminación de la pobreza constituye un fin en sí mismo, ya que una sociedad con mendicidad es lo más alejado al humanismo. El movimiento renacentista en España llega muy tarde. Sin embargo, debemos destacar teóricos de la pobreza muy significativos como: Juan Luis Vives, Domingo de Soto, Juan de Medina, Lorenzo de Villavicencio, Miguel de Giginta y Cristóbal Pérez de Herrera. En la Edad Moderna es cuando se sientan las bases para una organización pública de atención a los pobres. La progresiva asunción por parte del Estado de la asistencia relegaría a un segundo plano la asistencia social de la Iglesia, basada fundamentalmente en la caridad. De manera progresiva se va reduciendo la protección feudal y eclesiástica en favor de la beneficencia pública, que estaba basada en los ideales de la Ilustración y del Liberalismo. La beneficencia pública, a diferencia de la caridad, no es ejercida por la Iglesia o por ciudadanos con medios económicos. El

protagonismo principal pasa a ser ocupado por los Ayuntamientos, que ejercen una doble acción, pues por una parte tratan de reprimir la pobreza y la mendicidad, ampliando incluso la anterior legislación represiva, y por otro lado, se ejerce una acción tendente a que la persona desvalida no quede a merced de las ayudas de sus semejantes, ni de las instituciones y, por tanto, se necesita establecer una ayuda social pública que pueda cubrir las situaciones de necesidad.

Este interés cristaliza en las leyes de beneficencia, siendo el Ayuntamiento de Brujas en 1526 el primer organismo público que convierte la asistencia caritativa a los pobres en el primer plan municipal de beneficencia pública. La beneficencia supone una forma de superación de la caridad. Sin embargo, no podemos olvidar que la beneficencia está basada en el simple altruismo o generosidad del benefactor y por consiguiente con carácter discrecional.

En nuestro país y durante el reinado de Carlos III se produce la transición hacia un sistema público de beneficencia, que establecía las siguientes categorías de pobres:

1. Pobres de solemnidad.
2. Pobres vergonzantes.
3. Jornaleros desocupados y enfermos convalecientes.

Se excluye a los vagos, para quienes se dictan penas que castiguen su ociosidad.

1. Para los pobres de solemnidad se crean los hospicios.
2. Para los pobres vergonzantes se establecen ayudas a domicilio.
3. Para los jornaleros desocupados y enfermos convalecientes se establecen las Diputaciones caritativas de barrio.

Aunque prevalece la idea de caridad, ciertamente se hace más visible la intervención del poder público, sobre todo a través de los alcaldes de barrio, de los corregidores y los jueces.

2.2.3. La protección social en los siglos XVIII y XIX. Regulación legal y sistema de Beneficencia.

Es a partir de la Revolución Francesa de 1789¹⁵, cuando surge una nueva sociedad basada en los principios de igualdad, fraternidad y libertad, comenzando entonces a considerar al marginado como un ciudadano más con derechos y deberes. En este proceso tiene influencia notoria también la revolución industrial. Aparece así la Asistencia Social como segundo sistema de protección social. El Estado empieza a ocuparse de los problemas de los pobres y marginados como una obligación inherente a su propia concepción y no como una tarea residual. Esto provoca que progresivamente se vaya desplazando la acción de la Iglesia - omnipresente hasta ese momento - en beneficio de la acción pública (España no se incorpora a esta forma pública de acción social hasta 1934), aunque también es cierto que el peso mayoritario de la intervención continúa estando en la Iglesia, pero la participación constante de otros sectores supone un salto cualitativo muy importante.

La filantropía es un espíritu de buena voluntad activa hacia los semejantes, basado en la idea y el sentimiento de fraternidad humana, Es una forma laica y más racional de la caridad cristiana. Se expresa en acciones realizadas para fomentar el bienestar, no socorriendo individualmente a los necesitados, sino mejorando su situación por medio de medidas de alcance general,

¹⁵ <http://www.iniciativasocial.net/historia.htm>

especialmente, a través de instituciones benéficas. Se interesan, cada vez más, por la persona como tal y se intenta mejorar su situación, no sólo mediante limosnas y donativos, canalizados a través de instituciones religiosas, sino creando asociaciones filantrópicas, más duraderas en el tiempo y sin dependencia religiosa. Estas asociaciones filantrópicas crearon colegios, orfanatos, comedores, etcétera. Gran parte de estas estructuras, constituidas al final del XIX fueron recogidas por la Administración y han sentado las bases de la política de asistencia social en España que, a pesar de sus limitaciones, este tipo de acciones palió en alguna medida el abandono y miseria que sufrían grandes sectores de población. Estas actuaciones deben contextualizarse en una determinada situación histórica y sus aportaciones sin duda fueron importantes en su momento. Es cierto que su filosofía hoy no es aceptable pero sin embargo, sirvió para humanizar la situación de grupos marginados, aunque sin atacar las raíces de sus problemas. No podemos olvidar que *“ese afán de intervención de los grupos sociales dominantes sobre el pauperismo constituye el fundamento que explica que la caridad, la beneficencia y la asistencia se configurasen históricamente como instrumento de control social, esto es, como un medio más para reforzar los intereses de los grupos dominantes a fin de evitar los riesgos que podían representar los menos favorecidos”* (Vinyes Ricard, 1996)¹⁶.

La revolución industrial trajo consigo también una creciente inmigración a las ciudades, en busca de mejores condiciones de vida y recursos, que

¹⁶ RODRIGUEZ CABRERO, G y MONTSERRAT, J (Coor): “Aproximación histórica a las asociaciones de carácter no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales”, en < Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo >, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid 1996.

recibieron ayuda de la burguesía para salir de situaciones de pobreza absoluta, a cambio de un comportamiento y entrega al sistema de vida de tal clase social, a la que debían tenerle respeto las clases inferiores y menos pudientes, de manera que, si así no lo hacían, podían verse privadas de las ayudas y del trabajo, como castigo. Ello demostraba el afán de manejo e intervención que detentaba la clase burguesa hacia los grupos sociales desfavorecidos, evitando cualquier represalia o exigencia de éstos, y que se perdiera una mano de obra sumisa o casi esclavizada.

En cuanto a la regulación legal de la Beneficencia es preciso destacar que la Constitución liberal de 1812 supuso un avance social muy importante, pues estableció un sistema público de atención al necesitado, mediante el dictado de la Ley de 1.822 que disponía en su artículo 3º, la obligación de los españoles a ser justos y benéficos, poniendo a cargo de los Ayuntamientos cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósito y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban (artículo 321, 6ª), y a las Diputaciones provinciales les encarga cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia cumplan sus objetivos (artículo 335, 8º). Aunque la Ley de Beneficencia no tuvo tiempo de llevarse a la práctica, lo cierto es que establecía un sistema público de ayuda social, de carácter descentralizado y desconcentrado.

Más adelante, se dicta en 1849 la nueva Ley de Beneficencia, de carácter conservador, donde se la define como de carácter público, correspondiendo al Gobierno su dirección. A partir de esta Ley la beneficencia se constituye en sistema de protección social, conectado entre í por relaciones de coordinación entre los órganos administrativos que se crean (Junta general y Juntas provinciales y municipales), participando personal civil, eclesiástico,

facultativo y vocales nombrados por el alcalde. La beneficencia se financia de un fondo patrimonial común, compuesto por bienes de naturaleza pública (presupuestos) y privadas (fundaciones, rentas y limosnas). A pesar del carácter público no se mencionan derechos a las personas pobres, aunque se establecen dos tipos de centros: los públicos y los particulares, subdividiéndose los primeros en generales, provinciales y municipales. Además de la Beneficencia particular, se le asignan importantes papeles en la gestión pública a las autoridades eclesiásticas. La beneficencia particular subsistió durante los siglos XIX y XX. En 1899 distingue las entidades privadas en establecimientos, asociaciones permanentes y fundaciones. Instituye el protectorado como figura jurídica peculiar, para regular la acción del Estado sobre ellas.

Con la promulgación de la vigente Constitución de 1978 desaparece la Beneficencia, tanto en su vertiente pública como privada, que tuvo un importante papel durante el franquismo, siendo una institución que fue objeto de diferentes adaptaciones a las diversas circunstancias económicas, sociales y políticas del momento. Entre las reformas de acción pública cabe destacar el nacimiento de los Seguros Sociales, en el ámbito de la acción privada sobresalen las Obras Sociales de las Cajas de Ahorro, por la creación y mantenimiento de escuelas y centros para disminuidos físicos (sordos y sordomudos), entre otras acciones sociales y educativas, muchas de las cuales, subsisten hoy, como ocurre con los patronatos de viviendas sociales.

2.2.4. La protección pública en el siglo XX

La génesis de la protección pública se inicia a partir de la revolución industrial del siglo XIX y culmina con la creación del sistema de protección

de los seguros sociales. En esa época y en su vertiente económica, es el liberalismo de la burguesía dominante el que instituye importantes derechos como la inviolabilidad de la propiedad privada, la libertad de industria, de comercio, etc., lo que constituye un fuerte individualismo posesivo, ante el que se opone la cuestión social y el socialismo como doctrina, que pone más acento en la igualdad. En esta situación de contraste e intereses opuestos tiene lugar el nacimiento de los seguros sociales, con el objeto de eliminar las causas del descontento de la clase trabajadora y propiciar la estabilidad del Estado (Bismarck, Alemania). En España el origen se encuentra en la creación de la Comisión de reformas para la mejora de la clase obrera, siendo su precedente el Instituto de Reformas Sociales (1903), que fue embrión del posterior Instituto Nacional de Previsión (1908), hoy Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), aunque nuestro actual sistema de seguridad social cuando realmente es a partir de la publicación de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 Diciembre de 1963, que un poco más tarde se articula con la Ley de 1966 que entraría en vigor el día 1 de Enero de 1967 con el objetivo, entre otras cosas, de unificar el sistema de gestión.

Con el advenimiento de la democracia se hacía indispensable contar con instrumentos de control y participación social como luego ordenaba la propia Constitución en su artículo 129.1¹⁷., sin que puedan olvidarse dos instrumentos muy importantes como fueron los Pactos de La Moncloa y el Libro Blanco de la Seguridad Social que dieron pie a la reforma institucional de la Seguridad Social a través del RD Ley 36/1978, de 16 de novbre., para

¹⁷ “Artículo 19.1.: La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general.”

la gestión de las áreas de prestaciones, asistencia sanitaria y asistencia social complementaria, empleando métodos de racionalización, economía y eficacia, creando las siguientes Entidades Gestoras :

1. El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) regulado por RD 1854/1979, de 30 de julio.
2. El Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) creado por RD 1855/1979, de 30 de julio.
3. El Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) regulado por RD 1856/1979, de 30 de julio.

Al mismo tiempo, evidentemente, desaparecen las anteriores entidades gestoras del Sistema (INP, Mutualismo Laboral, Caja Compensación, y otras).

Anteriormente, por RD 2318/1978, de 18 de septiembre, ya se había creado como Entidad Gestora la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), con competencias en el orden económico, financiero y en el control de recaudación de cuotas.

El seguro social se fundamenta en el ahorro colectivo que realizan las mismas personas que puedan llegar a ser pobres a causas de riesgos imprevisibles (por enfermedad, por incapacidad laboral, por desempleo, por fallecimiento, etc.), o previsibles (vejez, jubilación). Se fundamenta en criterios de Derecho Privado y, concretamente, en la teoría del riesgo compartido y la técnica actuarial del seguro. Por un lado, hay una prestación económica del individuo (o del empresario que la hace en su lugar) y por otro, una contraprestación, en forma de subsidio económico, pensión o servicio, que presta la entidad aseguradora cuando sobreviene el riesgo. Ante la posible pasividad, dejadez o indolencia del individuo, el Estado fuerza el ahorro

imponiendo la obligatoriedad del pago de las cuotas. Los seguros sociales pasan de un sistema de Previsión Individual a otro de Seguridad Social, de tal manera que una forma de medir el bienestar de un país es observando la amplitud de prestaciones y número de personas protegidas por su sistema de Seguridad Social. En sus inicios sólo se aseguraba a determinados beneficiarios (trabajadores de la industria y de los servicios), extendiéndose más adelante a los trabajadores del campo y a los diversos grupos de trabajadores independientes. El carácter contributivo (o asegurativo) estricto se extiende más tarde a las prestaciones asistenciales, de concesión graciable, hasta llegar a la situación actual en la que las pensiones contributivas se encuentran establecidas en el sistema de Seguridad Social junto a las prestaciones no contributivas o asistenciales.

2.3. El estado social según la Constitución de 1978. Principales medidas

Con el advenimiento de la democracia en España, constituida en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, nos pone en la antesala de que el sistema de Seguridad Social no es sólo base del Estado Social, sino que es fundamento del Estado de Bienestar, resultado de políticas económicas y sociales orientadas a atender la redistribución de la riqueza, la garantía de acceso a servicios básicos (sanidad y educación), el mantenimiento de un nivel mínimo de rentas y la atención a los colectivos más desfavorecidos, entre los que podemos encuadrar a los trabajadores que no alcanzan los requisitos para lucrar una pensión contributiva, por infracotización, lagunas o ausencia total de

cotización, sea voluntaria -en menor proporción- o impuesta por circunstancias adversas, generalmente la más común, puedan quedar protegidos por el sistema, creando para ello las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, constituyéndose en auténtica estrategia de lucha contra la pobreza y la subsiguiente exclusión social.

Las principales medidas que se contienen en el texto constitucional son las relativas a la protección social, tanto del individuo como de la familia, que se encuentran recogidas en los artículos 39 a 52 de la Norma Suprema, que se refieren a la asistencia y prestaciones de la Seguridad Social, la protección de la salud, la calidad de vida, el medio ambiente, el acceso a la cultura, la vivienda y las pensiones suficientes para la Tercera edad.

2.3.1. Evolución histórica de las prestaciones sociales

En todos los países conforme va evolucionando la sociedad, crece también la necesidad de protección, razón por la que la Seguridad Social es una consecuencia de esa evolución que, en el caso de España se caracteriza por la existencia de una serie de etapas en las que se va logrando una protección social más completa, hasta llegar al modelo actual. La evolución histórica de nuestra Seguridad Social viene determinada por Tres Etapas que se consideran fundamentales:

La Primera que podemos denominar institucional, se inicia con la promulgación en 30 de enero de 1900 de la Ley de Accidentes de Trabajo, como mecanismo de protección del obrero que hasta ese momento se había desarrollado en forma mutualista y finaliza en 1962 con el nacimiento de los seguros sociales. Curiosamente, esta ley definía el accidente de trabajo como “toda lesión corporal que el operario sufre con ocasión o por consecuencia

del trabajo que ejecute por cuenta ajena”, concepto claro y terminante para su época que ha trascendido jurídicamente a la legislación social posterior, estando hoy incorporado al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

En esta etapa de 1900-1962 tiene lugar la creación del Instituto de Reformas Sociales (1903), precedente o embrión del emblemático Instituto Nacional de Previsión (INP), creado en 1908, cuya realización más destacable sería la puesta en práctica de un régimen de libertad subsidiada, que pretendía buscar el equilibrio entre la libertad de concertar un seguro para el asegurado y la responsabilidad de cobertura de los riesgos por parte del Estado, ya que el desarrollo industrial y los procesos productivos mecanizados estaban provocando un considerable aumento de los accidentes de trabajo, que sumían a los trabajadores y sus familias en total desamparo. La protección de la vejez se inició con un seguro social voluntario, de los llamados de “libertad subsidiada”, que la Ley de 27/02/1908 confió al entonces Instituto Nacional de Previsión (I.N.P.), pasando más tarde a ser un seguro social obligatorio en el llamado Retiro Obrero (Decreto 11/03/1919) y que terminó transformándose en el Subsidio de Vejez (Ley 1/09/1939). Finalizada la Guerra Civil se convirtió en el Seguro de Vejez e Invalidez (SOVI) (Decreto 18/04/1947) al que se añadieron unas prestaciones muy básicas de muerte y supervivencia (Decreto Ley 2/09/1955), que tuvieron su desarrollo con la implantación de un régimen obligatorio de pensiones complementarias, que se diversificó por ramas de producción a través de las denominadas Mutualidades Laborales.

La Segunda Etapa de configuración normativa abarca el período 1962 a 1978, y en ella se aprueban las bases de un sistema integrado de Seguridad

Social con declaración de universalidad, es decir, con intento de amparar y cubrir a toda la población y con todas las prestaciones, siendo las principales normas legales que ven la luz, la Ley de Bases de la Seguridad Social y sus Textos Articulados I y II, publicados en 1966 y 1974, respectivamente, de donde sale un nuevo sistema de Seguridad Social que reordena y unifica la acción protectora con origen esencialmente contributivo, uniformando las cuantías de las pensiones básicas y complementarias, tal y como constaba en el art. 153 “la prestación económica por causa de jubilación será única para cada beneficiario”, cuyo Texto Articulado I entró en vigor el 1 de Enero de 1967.

Y la Tercera Etapa llamada del Estado del Bienestar que comprende el período de 1978 hasta nuestros días, donde tiene lugar la aprobación de la vigente Constitución Española. Esta norma suprema es la que determina el auge y desarrollo de la Seguridad Social, que se encuentra en varios preceptos de la Constitución, especialmente en el art. 41, que se considera la pieza clave para entender nuestro sistema público de protección y en el que se inserta el actual modelo de Seguridad Social de carácter universal y gratuito de asistencia sanitaria, así como la garantía de prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. Por tanto, resulta evidente la preocupación y objetivo de los gobiernos desde hace ya más de una centuria, ofrecer una protección social, en lo económico y en la asistencia sanitaria, frente a situaciones de desamparo surgidas o conexas con el cese en el trabajo, y que con el advenimiento del llamado Estado del Bienestar, han encontrado carta de naturaleza en un catálogo de prestaciones amplio que constituyen junto a la sanidad, educación, familia y vivienda, sus pilares básicos. Este contexto nos sirve aún más para singularizar el objeto de

estudio de este trabajo dentro del campo de las pensiones de la seguridad social y que se centran en aquellas que no tienen financiación *bismarckiana*¹⁸, es decir, no han tenido aportaciones o cotizaciones de los propios asegurados o la han tenido incompleta o insuficiente, lo que se conoce como Pensiones no Contributivas, que evidentemente, aunque de inferior cuantía y además estandarizada en función del número de miembros de la unidad familiar, resuelven o remedian situaciones de necesidad y de asistencia médico-farmacéutica, a un elevado número de beneficiarios, quedando integradas dentro del Sistema de la Seguridad Social y teniendo la consideración de pensiones públicas, disminuyendo y evitando la situación de pobreza de un amplio sector de la sociedad con edad avanzada que, en otro caso, nos llevaría a situaciones miserables como las existentes a finales del Siglo XIX.

2.3.2. Los servicios sociales de las Entidades Locales

Las diputaciones provinciales, en cuanto agrupación de municipios gestionarán los servicios sociales comunitarios de éstos conforme a lo dispuesto en la Ley 5/2010, de 11 de junio, y el apartado 5 del mismo artículo 51, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, señala que “Una vez garantizados los Servicios Sociales Comunitarios en su municipio, los Ayuntamientos, de acuerdo con su capacidad financiera, podrán prestar los Servicios Sociales Especializados que consideren necesarios, de acuerdo con los requisitos previstos en la legislación estatal y autonómica en el marco de la planificación

¹⁸En referencia a Otto von Bismarck estadista y político alemán, artífice de la unificación alemana y una de las figuras clave de las relaciones internacionales durante la segunda mitad del siglo XIX, y autor de la legislación social más avanzada del momento.

establecida por la Comunidad Autónoma conforme a lo previsto en la legislación aplicable. Las diputaciones provinciales gestionarán los servicios sociales comunitarios de los municipios conforme a lo dispuesto en la Ley 5/2010, de 11 de junio.”

La Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía plantea en el artículo 51 que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 del Estatuto de Autonomía para Andalucía¹⁹, todas las entidades locales de Andalucía tienen en materia de servicios sociales las competencias generales establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las que se determinan como competencias propias en la Ley 5/2010, de 11 de junio, y aquellas otras que así estén definidas por la normativa sectorial. La organización y gestión de los Servicios Sociales Comunitarios corresponde a las entidades locales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, los municipios podrán optar a prestar los servicios sociales comunitarios a través de la asistencia material de la provincia, mediante los mecanismos establecidos al efecto en el artículo 14 de la citada Ley 5/2010, de 11 de junio.

2.4. El Estado de Bienestar en España

El núcleo central de estudio de los Estados de Bienestar, son las Políticas Sociales que les caracterizan (la política sobre pensiones, sanidad, educación y empleo, básicamente, sin olvidar la vivienda y el medio ambiente, entre

¹⁹(<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/inclusion/servicios-comunitarios/paginas/competencias-servicios-comunitarios.html>)

otras), de forma que siendo el objeto de estudio de este trabajo las pensiones en su modalidad no contributiva, nos ceñiremos a ellas, en cuanto a su contenido, organización y dotación financiera, sin perjuicio de que aquí se hagan las remisiones y referencias conceptuales generales al resto de políticas sociales.

En el campo de las ciencias sociales y, especialmente, en este tema del Estado de Bienestar, Política social y Asistencia social, es frecuente la utilización sinónima de estas expresiones (Esping-Andersen.2004), cuando es verdad que no son conceptos unívocos, es decir, no tienen un mismo significado, como reconocen los especialistas cuando indican que no se refieren a las mismas realidades y por ello tratan de delimitarlos con precisión, así el Bienestar social se relaciona con los valores, mientras que el Estado de bienestar lo hace con las decisiones políticas, administrativas y económicas que afectan a los ciudadanos y que se materializan a través de políticas sociales concretas²⁰. El término bienestar es ambiguo y se utiliza para describir un tipo de servicios que provee a los ciudadanos y les protege de diversas circunstancias adversas y que al aparecer asociado al concepto de Estado presenta diversas acepciones, dependiendo del país en el que se analice. En la U.E. se asocia con Protección social, donde varios agentes sociales, incluido el Estado, intervienen en su provisión. En EE.UU se refiere exclusivamente a la asistencia económica para las personas en situación de pobreza. Pero en todas las sociedades avanzadas existen tres pilares fundamentales que suministran bienestar social: la familia, con base al

²⁰ ALEMAN BRACHO, C. y RAMOS LORENTE, M.M.: Política social y Bienestar social en España, en Alemán Bracho, C. y Fernández García, T. (Coords), *Política Social y Estado de Bienestar*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, p.182

principio de reciprocidad, el mercado, basado en el intercambio y el Estado que redistribuye (Montagut, 2004 y Rodríguez Cabrera, 2004), aunque si bien se podría añadir un cuarto pilar formado por el denominado Tercer Sector²¹ de Acción Social, integrado por organizaciones privadas, sin ánimo de lucro, organizadas, voluntarias y con capacidad de autocontrol institucional que, sin perder su función de denuncia, reivindicación y sensibilización, prestan de forma desinteresada y gratuita, diversos servicios sociales, educativos, de vivienda, de salud, etc, en colaboración con la Administración pública, sin que por ello pierda su responsabilidad sobre la provisión, al conjunto de la ciudadanía, de estos servicios. En cuanto a los conceptos de Estado de Bienestar y Política Social, el primero es un tipo de organización estatal relacionado con el principio de solidaridad, en el que la redistribución se convierte, según Esping-Andersen, en un derecho social. Otros autores, como Briggs (2003:18) entienden que el Estado de Bienestar es aquel en el que el poder organizado utiliza deliberadamente (a través de la política y la administración) mecanismos para modificar las fuerzas del mercado en tres direcciones: garantizando ingresos mínimos a los individuos; eliminando niveles de inseguridad y evitando a los individuos y familias alcanzar cierto grado de “contingencia social” (p.e. enfermedad, envejecimiento, desempleo); y tercero, asegurando que todos los ciudadanos sin distinción

²¹ Este Tercer Sector lo forman diferentes asociaciones y entidades, como Proyecto Hombre, Cáritas Diocesana, Fundación Cepaim, Colectivo Paréntesis, Cruz Roja, Fundación Sierra Minera, Hermanas Oblatas del SM^o Redentor, Calor y Café, Fundación Secretariado Gitano... y otras muchas.

alguna de status o clase social reciban los mejores niveles posibles de servicios sociales.

Para Viçent Navarro (2004:15 y ss) existen varios tipos de intervención del Estado de bienestar que afectan a los ciudadanos, tales como servicios públicos sanitarios, educativos, de apoyo a las familias, vivienda y servicios sociales.

Como indica Esping-Andersen (1990:47), el equilibrio entre las tres fuentes de provisión de bienestar: el mercado, la familia y el Estado, permite que podamos distinguir los tres regímenes o tipos de Estado de bienestar que pasamos a enumerar:

1. Conservador, también llamado corporativista, continental o bismarckiano, existente en Europa Occidental, principalmente en Alemania, Francia y Bélgica.
2. Austria y Holanda, que se articula en torno al seguro social ligado al salario del ciudadano, es decir, que el principio básico es el de asegurar los riesgos.
3. El modelo socialdemócrata que se describe en dos experiencias: el paradigma beveridgeriano y la socialdemocracia escandinava. Este modelo basa su financiación en contribuciones de los trabajadores, empleados y Estado, aunque con cobertura universal, y el modelo nórdico o socialdemócrata ligado a la política keynesiana y de recurso humanos, teniendo como objetivo la erradicación del desempleo. Estos dos sistemas, conciben los riesgos como consecuencias del funcionamiento del mercado y por eso asumen el bienestar de todos los ciudadanos, siendo indiscutible el principio de universalidad de las políticas sociales y la desmercantilización.

4. En el régimen liberal, el Estado juega un papel residual en la provisión del bienestar y predominan las prestaciones sociales modestas en su cuantía, lo que obliga a los ciudadanos a ser más dependientes del mercado al que deben acudir para solucionar los problemas de cobertura de riesgos.

Otros autores, consideran la existencia de un cuarto modelo o fuente de provisión, como es el caso del llamado modelo sureño o mediterráneo, basado en la familia, en el que el Estado garantiza un nivel básico de seguridad social, asumiendo la existencia de ayuda informal provista por redes familiares, como ocurre en España e Italia, donde esta provisión de bienestar social resulta imprescindible (Hillmert,2001). Probablemente, el hecho de que el Estado de Bienestar sea un fenómeno relativamente reciente en España, ya que comienza su desarrollo años después de que lo hicieran otros países de Europa, ha sido motivo del interés de muchos estudiosos e investigadores, y podemos decir también, que el Estado de Bienestar ha estado en todas las agendas gubernamentales desde la instauración de la democracia, tanto a nivel central como autonómico²². En cuanto a Política Social, el término hace referencia a la serie de medidas que pueden adoptar los gobiernos para suministrar protección y bienestar a los ciudadanos.

Las medidas que se adoptan por los gobiernos mediante la política social tiene relación con los servicios sociales y, evidentemente, con el Estado de Bienestar que los gobiernos se encargan de implementar. Algunos autores

²² DEL PINO, E. Y RUBIO LARA,M.J., “El estudio comparado de las transformaciones del Estado de Bienestar y las Políticas Sociales”, en Del Pino Matute, E. y Rubio Lara ,M.J.(editoras), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*, Madrid, Tecnos, 2013, págs..23-27

entienden que el término política social se emplea para definir ciertas características de los modernos Estados del Bienestar, aunque a nivel académico se requiere una mayor precisión para comprender el alcance del término. En este sentido, autores como Teresa Montagut, afirman que la política social se centra en “la relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos como la salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales. Política que tendría como finalidad la de paliar determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a los problemas” (Montagut, 2004:20). La política social es hoy el mejor y principal instrumento de que disponen los modernos Estados del bienestar, como institución interesada en la mejora de las condiciones de vida, igualdad y oportunidades para todos los ciudadanos.

2.4.1. Asistencia social pública y Estado de Bienestar

El concepto de Asistencia Social pública aparece en España en el primer tercio del Siglo XX, distinguiéndose claramente a partir de la Constitución de 1931, entre el seguro social y la asistencia social, diferenciándose asimismo la asistencia social pública de la beneficencia particular. Hay, además, una clara tendencia a la secularización y la descentralización. El concepto de asistencia social volverá a tomar fuerza en los años sesenta del siglo XX, en el contexto del desarrollo económico. La asistencia social se define como una actividad de naturaleza pública, financiada con cargo a ingresos públicos, en base al principio de solidaridad de quienes viven en una comunidad organizada, complementaria de los seguros sociales, que se

realiza a favor de lo económicamente débiles, no sólo de los indigentes, a quienes se dirige la beneficencia. Como características que conforman la asistencia social de entonces destacan:

1. La carencia o insuficiencia de recursos.
2. La pretensión de atender no sólo a las necesidades básicas, sino al mantenimiento del nivel vital en cada individuo.
3. Su carácter residual y complementario respecto a los seguros sociales.
4. La gratuidad de las prestaciones, sin perjuicio de la exigencia de determinadas contraprestaciones.
5. La financiación exclusiva con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
6. Las prestaciones de asistencia social no tienen aún carácter de derecho público.

Esta asistencia social que va mejorando progresivamente y conduce a la estabilización del Estado de Bienestar, logrando un cambio cualitativo muy importante, desde el momento en que aparecen valores de solidaridad que propician un cambio, pues *“la caridad producía beneficencia y la solidaridad produce servicios sociales”* (Gregorio Peces-Barba²³). Este cambio de la caridad a la solidaridad, de la beneficencia a los servicios sociales es fundamental en la evolución histórica de la atención a los ciudadanos. Para concretar más los términos podemos definir solidaridad,

²³ Gregorio Peces-Barba, fue uno de los ponentes de la vigente Constitución de 1978 y Presidente del Congreso de los Diputados desde 1982 a 1986. Fue catedrático de Derecho natural y Filosofía del derecho en la Universidad Complutense de Madrid y más tarde Rector de la U. Carlos III de Madrid.

siguiendo a Peces-Barba como *“El reconocimiento práctico de la obligación natural que tienen los individuos y los grupos humanos de contribuir al bienestar de los que tienen que ver con ellos, especialmente de los que tienen mayor necesidad”*. Además de los sistemas públicos, la iniciativa social del movimiento obrero genera una forma propia de protección social para los trabajadores, basada en el principio de previsión social frente a los riesgos de muerte, supervivencia, enfermedad, paro, invalidez, etc. Surgen así los seguros sociales, y con ellos, posteriormente, el Sistema de Seguridad Social. La primera manifestación reconocida de la Seguridad Social se produce en la Alemania de Bismarck con el inicio de los seguros sociales en 1881. La Seguridad Social de tipo contributivo se sitúa en paralelo a la beneficencia. Por un lado, nos encontramos a los pobres y marginados atendidos por la beneficencia y por otro, a los trabajadores protegidos por la Seguridad Social. El paso de una seguridad social para los trabajadores, a una seguridad social para todos los ciudadanos, es decir, universalizando sus acciones y beneficios, se configura con la consolidación del Estado de Bienestar. Los derechos de seguridad social, es decir, las pensiones, la sanidad, el desempleo, junto a los servicios sociales, el derecho a la educación, la cultura y otros servicios públicos aplicados horizontalmente al conjunto de los ciudadanos y no sólo a los trabajadores, definirán la política de bienestar social como sello de identidad de las democracias europeas más avanzadas.

El Estado de Bienestar parte de la base de que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos a lograr unas determinadas cotas de bienestar, de tal forma que cuando existen colectivos que no pueden acceder a esas cotas, se ponen en marcha mecanismos correctores que tratan de solucionar esta situación. Se interviene para modificar el medio social y mejorar las

condiciones de vida que resultan negativas o perjudiciales para determinados grupos humanos. No sólo se actúa sobre las necesidades, sino también sobre todos aquellos aspectos que las generan. Son acciones que pretenden hacer realidad el bienestar social poniendo en marcha una acción transformadora, de un modo sistemático y técnico. Se asume que son problemas sociales y por tanto afectan a grupos y comunidades, dado que su forma de actuación es macrosocial. También considera que es fundamental la participación activa de los ciudadanos. Constituye preocupación de los Estados democráticos modernos, realizar una serie de actuaciones de tipo general en torno al bienestar social, para conseguir un impacto global, que mejore la situación colectiva en el empleo, los recursos disponibles, su distribución, etc., pero al mismo tiempo, se han de realizar otras acciones específicas tendentes a resolver problemas concretos, como es el paro y la pobreza, así como organizar la satisfacción de otras necesidades, como la educación, sanidad, vivienda, derecho a la información, etc., sin discriminar a ningún colectivo por razón de edad, sexo, etnia, minusvalía o situación laboral, y efectuarlas en cualquier ámbito territorial, desde el barrio, pueblo, ciudad, comunidad, etc. Una buena política de bienestar social, a la que todos aspiramos, desarrolla los principios de prevención, promoción de la autonomía personal e integración social, con medidas de acción positiva para la igualdad de oportunidades. En suma, el Estado de Bienestar.

2.4.2. Renta mínima de inserción social

Nadie discute la necesaria reforma del sistemas de pensiones en España y de su dificultad para encontrar la mejor solución, de manera que en el último año antes de finalizar esta tesis, se han producido constantes manifestaciones

ante el Ministerio de Empleo y S. Social, Congreso de los Diputados, Cámaras Legislativas de las CCAA, Ayuntamientos, etc., promovidas, sobre todo, por perceptores de pensiones de baja cuantía, como es el caso de las de viudedad, que reclaman del Estado una pensión suficiente, en solicitud de que se actualicen convenientemente las cuantías para que puedan vivir con dignidad, considerando que las mal llamadas actualizaciones del 0.25% que se vienen aplicando en los últimos años, son incluso, ofensivas. Todos estos movimientos con su repercusión mediática en redes sociales, prensa, televisión, radio, etc., han causado impacto no sólo en el conjunto de la sociedad española, en cuanto a la participación y muestra de activismo, sino también en el exterior, obligando al Gobierno a la reconsideración, estudio y reforma inmediata del sistema de prestaciones de jubilación, invalidez y viudedad, principalmente, aunque condicionadas, evidentemente, a la holgura presupuestaria de la que se disponga. En definitiva, un tema muy importante y serio, que constituye un pilar fundamental del Estado de Bienestar, y que ahora mismo se encuentra en peligro de derrumbe.

Esta situación merecería por sí sola un estudio más profundo, dada su importancia, que excede del objetivo de este trabajo, que a pesar de estar referido también a pensiones, en este caso, las no contributivas y las de menor importe del sistema, está enfocado a su consideración en relación con la reducción o minoración de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, en entornos o ámbitos más rurales que urbanos, en los que, a pesar de su escasa cuantía han sido un remedio para evitar aquéllas y también la indeseable revuelta social y la pérdida de la paz social, que las situaciones de necesidad, generan casi irremediabilmente, con lo cual hemos de aceptar sin reparos que estas PNCs, han contribuido con cierta eficacia a paliarlas o a

atenuarlas, pues los perceptores de las mismas, son personas mayores de 65 años que, en primer lugar, no han cotizado nunca o lo han hecho por poco tiempo, o con lagunas, etc., y en segundo, que carecen de recursos suficientes, por lo que llegada la hora de su jubilación a la edad reglamentaria se convierten también en pensionistas de la Seguridad Social con idénticas garantías, derechos y beneficios que los demás pensionistas, disfrutando de una prestación económica mensual y de la asistencia médico-farmacéutica, con inclusión de los familiares que convivan en su domicilio, como también de otra serie de ayudas complementarias (alquiler de vivienda) y servicios sociales a mayores y discapacitados, cuya gestión, como hemos analizado en otros capítulos, tiene encomendada el Imsero.

Resulta evidente que es a partir de la crisis financiera que comenzó en 2008, tal y como se recoge en el Preámbulo del Decreto-ley 3/2017, de 10 de diciembre, que regula la Renta Mínima de Inserción Social²⁴, cuando se produce también otra crisis lateral de orden económico y social que todavía se viene arrastrando, y que ha deteriorado la cohesión social y aumentado la desigualdad, por lo que tanto el Gobierno de la Nación como el de la Comunidad Autónoma de Andalucía, han tratado de realizar un reparto equitativo de la riqueza generada por la sociedad para mantener el principio de igualdad de oportunidades, que es el objetivo que se proponen alcanzar todas las democracias y que, en los años de crisis, se ha reducido y generado un empobrecimiento de las clases medias y sobre todo, de las clases trabajadoras, con la paradoja añadida de que las clases ricas han acumulado

²⁴ Publicado en el BOJA número 245 de 26 diciembre de 2017,

más riqueza, lo que ha agravado y acentuado la desigualdad, haciendo más vulnerables desde el punto de vista social y económico a estas personas.

Esta crisis ha maltratado a las mujeres cuyo acceso al empleo y su posterior permanencia se ha visto muy perjudicada y reducida, lo que se refleja en los niños de estas familias, inmersas en procesos de exclusión económica y social.

Como fácilmente se puede comprender, estas situaciones no pasan desapercibidas para los gobiernos de turno que se han visto incapaces de dar una solución eficaz y han tenido que esperar al repunte de la recuperación económica para poner en marcha programas de ayudas que garanticen la igualdad de oportunidades que antes citaba. Y es que no se puede contemplar el problema sólo desde el punto de vista de la ausencia de empleo, aunque sea muy importante, sino que esta situación hay que tratarla desde las políticas activas de empleo, educación, vivienda y servicios sociales. En el caso de Andalucía, que es el espacio territorial objeto de nuestra consideración y estudio, en relación con el conjunto de España, se encuentra en situación desfavorable pues según el INE la tasa de riesgo de pobreza en Andalucía en el año 2015 era del 35.4%, siendo de las más alta de las regiones españolas, pues supera en 13.1% la media, y en el año 2016 el riesgo de pobreza o exclusión era del 32.2% si se toma en cuenta el umbral de pobreza en Andalucía y del 41.7% con el umbral de España.

Un dato significativo es que, a finales de 2016, las personas que carecían de hogar en Andalucía eran 1.731, a pesar de que las transferencias sociales y las pensiones redujeron el riesgo de pobreza en 17.7 puntos porcentuales, sin tener en cuenta otras situaciones como las familias con menores de edad

a su cargo, tanto monoparentales como monomarentales, sin necesidades cubiertas o personas inmigrantes que no acceden a los recursos sociales.

Se ha de tener en consideración que estas situaciones de vulnerabilidad son más intensas en algunas zonas que en otras, por lo que se requiere la colaboración y coordinación entre los diversos organismos implicados, para frenar el impacto e invertir estos procesos. Una estrategia de intervención comunitaria y la creación de una norma expresa para paliar estas situaciones, como veremos más adelante, es una apuesta por un cambio de modelo de intervención que sin duda mejorará la calidad de vida de las personas.

2.5. El Impuesto Negativo sobre la Renta (INR).

Es sabido que la pobreza tiene muchas raíces y, en ocasiones, muy hondas, como son la discriminación, la carencia de propiedades, pocas o nulas posibilidades de acceso a la educación y como consecuencia de todo ello, pocas oportunidades de empleo. Los primeros economistas clásicos consideraban que la distribución de la renta era inalienable y pensaban también que todos los intentos por aliviar la pobreza mediante la intervención del Estado no eran sensatos (Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus, *Economía*, Madrid, McGraw-Hill, 1987, págs. 904 ss).

Hace más de un siglo dio comienzo la intervención del Estado en la vida económica, que tuvo precursores en Europa como Gladstone y Disraeli en Inglaterra y Bismarck en Alemania, y que más tarde Franklin Roosevelt y Lyndon Johnson impulsaron en Estados Unidos, lo que se conoce como Estado del Bienestar, en el que los poderes públicos utilizan los impuestos, las transferencias sociales y otros programas para elevar el nivel de vida de los más desfavorecidos o pobres en general. Por consiguiente, podemos

hablar de que aquellos primeros programas iban destinados fundamentalmente a aliviar la pobreza a través de un conjunto de medidas, como cartillas de alimentación o seguro médico que, evidentemente, en situaciones de necesidad eran inalcanzables para los grupos desfavorecidos y que con estas ayudas, conseguían un reparto de los recursos, si bien para lograr que estos programas fueran más eficientes y equitativos, se propuso el denominado “impuesto negativo sobre la renta” que proporciona una prestación básica y grava una pequeña parte de las ganancias.

Un impuesto progresivo sobre la renta, como el IRPF que existe actualmente en España, tiene un importante efecto redistributivo, muy por encima de las cotizaciones sociales y los impuestos indirectos (Onrubia y Rodado, 2014) y mayor incluso que muchas prestaciones públicas (Cantó, 2013). Sin embargo, este efecto redistributivo no tiene en cuenta a aquellas personas que no pagan el IRPF porque su renta es muy reducida. El INR consideraría también a estos ciudadanos, que además de no pagar impuestos recibirían una prestación pública en forma de Renta Básica de Ciudadanía (RBC).

El sistema fiscal y el de protección social tradicionalmente han sido estudiados de manera separada y, sin embargo, existe una tendencia creciente a integrar ambos aspectos de la política pública, lo que supone ventajas indudables, ya que hace el sistema más transparente y coherente, a la vez que elimina la necesidad de establecer sistemas de comprobación de medios asociados a cada prestación (Mirrlees, 2011; SIIS, 2013).

El origen del INR suele vincularse con el economista norteamericano Milton Friedman, aunque existen propuestas anteriores que plantean un sistema de impuestos-subsidios muy similares. La más relevante es la

propuesta de Rhys-Williams (1943). Según esta política británica, el Estado debería facilitar una renta mínima (dividendo nacional) a todas las personas con trabajo o dispuestas a trabajar. Este plan se financiaría, a través de un impuesto proporcional sobre la renta, que deduciría de la renta gravable el dividendo nacional.

Para poder elaborar una propuesta de INR viable, es necesario primeramente obtener nuevos recursos o rendimientos que pueden provenir de diferentes fuentes. Una primera vía sería conseguir nuevos ingresos a través del sistema fiscal. Se podrían explorar nuevas figuras impositivas (p.e., impuestos a los bancos expropiados, impuesto de televisión, peajes por circular en determinadas zonas de algunas ciudades históricas, aumento de tasas por consumo de bebidas alcohólicas, drogas blandas, espectáculos de masas, etc.etc., o bien se podría aumentar la recaudación con los impuestos actualmente existentes, tanto directos como indirectos, aunque a nuestro entender tiene fijados tipos altos.

Nuestro objetivo, como señalan Fuenmayor y Granell en su trabajo titulado “Implantación de un impuesto negativo sobre la Renta. Microsimulación de su coste neto y efectos sobre la pobreza y la desigualdad”²⁵, es encontrar un INR que se autofinancie y que, por lo tanto, no exija recursos adicionales. Para lograr esta suficiencia financiera podemos contar con tres fuentes principales de recursos. En primer lugar, dejarían de tener sentido las prestaciones públicas que están destinadas a resolver o, al menos, aliviar la situación de necesidad de determinadas personas. Con la introducción de un INR todas estas personas pasarían a ser beneficiarias de la

²⁵ Publicado en Papeles de Trabajo nº 1/2017 del Instituto de Estudios Fiscales, Mº Hacienda

prestación asociada y dejarían de requerir otro tipo de ayudas públicas. Por supuesto, para poder eliminar estas prestaciones, el INR debería asegurar a todos los ciudadanos una renta básica que iguale o supere el importe de estas prestaciones no contributivas. En segundo lugar, la parte positiva del INR debe ser capaz de obtener más recursos que el IRPF actual. Para conseguirlo se pueden acometer distintas reformas. La más evidente consistiría en aumentar los tipos impositivos para lograr una mayor recaudación, pero también se pueden eliminar diversos beneficios fiscales, como reducciones en la base del impuesto o deducciones de la cuota. En tercer lugar, se podrían ahorrar cantidades significativas en costes de gestión, porque el sistema de impuestos-prestaciones sería mucho más sencillo que el existente en la actualidad.

2.5.1. El Impuesto Negativo sobre la Renta como alternativa al actual sistema de protección.

El criterio metodológico más extendido para calcular el impacto del INR sobre la desigualdad y la pobreza, según refieren Fuenmayor y Granell (2017), es utilizar como unidad de medida a los hogares en lugar de los individuos o las unidades fiscales, y en el caso de las pensiones no contributivas deberían tenerse en cuenta también las llamadas unidades de convivencia, es decir, el número y parentesco de las personas que conviven con el causante, ya que el importe a percibir varía en función del número de convivientes, calculando unidades equivalentes mediante la escala de la OCDE modificada.

Según plantean Fuenmayor y Granell (2017), el INR representa una alternativa al sistema de protección social existente en nuestro país. En lugar

de un sistema con múltiples prestaciones gestionado por distintas administraciones, como ocurre en el caso de las prestaciones no contributivas de Jubilación encomendadas al Imserso, que las gestiona por delegación, la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, proponen como conclusión, una renta básica universal que garantice a todos los ciudadanos un nivel de vida mínimo. Esta renta básica puede recibirse en forma de prestación monetaria, pero también a través de una deducción reembolsable incluida en el impuesto sobre la renta, que de ese modo se convertiría en negativo (INR). Según estimaciones de los referidos autores, esta situación afectaría a 438.000 hogares y se necesitarían 613 millones de euros para que estos pensionistas no salieran perdiendo con la introducción de un INR.

2.6. Reformas 2011-2013 del Sistema de pensiones español

El sistema de pensiones español está siendo objeto de una serie de reformas importantes que se iniciaron en 2011, con una primera reforma por la que el gobierno retrasó gradualmente la edad normal de jubilación de 65 a 67 años y la edad mínima de jubilación de 61 a 63 años. Además, incrementó gradualmente de 15 a 25 el número de años que se tienen en cuenta para calcular la base reguladora de las pensiones. Aspectos que tienen importante trascendencia económica y social.

En 2012 el gobierno cambió el criterio de revalorización de las pensiones, y pasó de subirlas según la tasa interanual del IPC del mes de noviembre, a subirlas en un uno por ciento. La subida del IPC de ese año fue del 3,7 por ciento, por lo que la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones españolas fue nada menos que del 2,7 por ciento.

En 2013 el gobierno aprobó un nuevo *índice de Revalorización de las Pensiones*. Este índice es una media móvil que tiene en cuenta los ingresos y los gastos pasados y futuros del sistema y que inicialmente estaba diseñado para garantizar su sostenibilidad indefinida. Finalmente, el gobierno aprobó una versión acotada del índice propuesto originalmente, que establecía con una subida mínima de las pensiones del 0,25 por ciento y una subida máxima del 0,5 por ciento por encima de la tasa de inflación interanual del mes de noviembre. En 2013 la tasa de inflación fue del 0,2 por ciento y el gobierno subió las pensiones en un 0,25 por ciento, por lo que la ganancia de poder adquisitivo de las pensiones ese año fue del 0,05 por ciento.

Además de esto, en 2013 el gobierno aprobó un *Factor de Sostenibilidad* (vid.4.12.), para reducir el valor de las pensiones en función del aumento de la esperanza de vida. Este factor dependerá de la evolución de la esperanza de vida a los 67 años y se aplicará a las pensiones que se cobren a partir de 2019, estando previsto que su valor cambie de forma automática cada cinco años. Estos dos factores de sostenibilidad han hecho que el sistema de reparto español haya dejado de ser un sistema de prestación definida para convertirse, *de facto*, en un sistema de aportación definida. Lo importante de esta polémica cuestión es buscar la forma y manera de que hagan sostenible nuestro sistema de pensiones, porque de ello dependerá la existencia o no del Estado de Bienestar. Se ha dicho que el sistema de pensiones debe descansar en Tres pilares o columnas, como ya se recoge en el artículo 41 de la Constitución, cuando dice “*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad...La asistencia y prestaciones complementarias serán libres*”. El primer pilar se

conoce como antipobreza y se refiere a las PNC. El segundo, se refiere a las prestaciones contributivas y obligatorias gestionadas por el Estado. Y el tercero, a las rentas vitalicias gestionadas por entidades privadas. Y podría añadirse un cuarto, referido a contribuciones voluntarias y sin límites gestionadas por entidades privadas.

2.7. Sistema de pensiones en países del entorno europeo (2012)

CUADRO N° 2

PAÍS	EDAD DE JUBILACION	PENSION ASISTENCIAL (2012) Euros	TASA REPOSICION %	GASTO PÚBLICO PENSIONES / P.I.B.	FONDOS PENSIONES PRIVADOS / P.I.B.	BASE DEL SISTEMA DE PENSIONES
ESPAÑA	67	417.3	73 %	10.4 %	7.8%	Reparto + No contributivas
PORTUGAL	66	418.5	54 %	13.3 %	7.7 %	Pensión social y Sistema Reparto
ITALIA	62-70	479.00	71.2 %	14.9 %	4.9 %	Pensiones de empleo y voluntarias
FRANCIA	67	777.20	58.8 %	14.4 %	6.3 %	Asistencial y Reparto obligatorio
ALEMANIA	67	707.00	42 %	10.5 %	5.5 %	Sistema Reparto obligatorio por puntos + Asistencial
REINO UNIDO	68	733.00	32.6 %	7.4 %	95.8 %	Asistencial + Sistema reparto + S.capitalizadas
PAISES BAJOS	68	1.142.80	29.5 %	6.8 %	135.5 %	Básico de reparto (30%) y Planes empleo (70%)
SUECIA	61	910.60	33.9 %	9.7 %	9.2 %	Reparto + Sistema obligatorio de planes individuales capitalización. Es modélico

Fuente: Elaboración propia tomando datos BBVA Pensiones. (www.bbva.com/es/pensiones)

De la observación del Cuadro anterior, que contiene datos correspondiente al año 2012, se desprende que el país más avanzado en sistema de pensiones es Suecia, primero porque la edad de jubilación es la menor de los contemplados (61 años) frente a la media de los restantes que se sitúa alrededor de los 67 años, con excepción de Italia que puede llegar a los 70 años y segundo, porque su sistema se considera modélico al establecer la pensión tomando dos sistemas: el de reparto y otro individual y obligatorio de capitalización, con lo cual el beneficiario tendrá una pensión de cuantía elevada y constante, al resultar obligatoria la aportación al plan de pensiones que llegada la jubilación, abonará durante la vida del pensionista la cantidad correspondiente, teniendo además, la segunda pensión asistencial más alta de los países relacionados. Los Países Bajos presentan la pensión asistencial más alta del conjunto y, curiosamente, tienen una pensión básica de reparto del 30%, esto es, una pensión de cuantía pequeña que abona el estado, que se complementa con otro sistema mixto de capitalización por reparto equivalente al 70% del sistema, de manera que el grueso de la pensión recae en compañía inversoras, de seguros y financieras que abonan la pensión establecida, lo que representa un 135.5% de inversión en fondos privados, es decir, la participación más alta de todos los países contemplados. El bloque formado por Reino Unido, Alemania y Francia, tienen establecida una similar edad de jubilación que ronda los 67.3 años de media, así como parecidas pensiones asistenciales, con sistemas de reparto al que añaden el Reino Unido pensiones asistenciales, reparto y capitalización, teniendo Francia y Alemania un sistema asistencial al que añaden otro de reparto, en Francia obligatorio y Alemania por puntos. El resto de los países, Italia, Portugal y España, establecen su edad de jubilación alrededor de 67 años, aunque Italia puede

establecerla en los 62 años, siendo la más baja de todo el conjunto. Estos tres países tienen la pensión asistencial en cantidad similar que ronda los 420 euros/mes, que es aproximadamente la mitad de las que tienen establecida el resto, es decir, se pueden considerar de baja cuantía. De estos tres países, el que presenta menor gasto en pensiones por PIB es España que tiene, en el año tomado en consideración (2012) un 10.4%, lo que representa una transferencia presupuestaria a la Seguridad Social escasa.

En conclusión, se puede decir que en Europa se aplica con carácter general el sistema de reparto a la hora de fijar la pensión de jubilación, y que los sistemas de capitalización, basados en fondos de pensiones privados, se aplican con carácter obligatorio solamente en Reino Unido, Países Bajos y Suecia. En el resto de los países, con economías más modestas, se complementa el sistema con pensiones asistenciales, en el caso de España, con las denominadas pensiones no contributivas.

CAPÍTULO III

PROCESOS DE EXCLUSIÓN

3.1. Breve referencia a los sectores vulnerables

Los sectores vulnerables son aquellos grupos de nuestra población que, por diversas razones, se encuentran en situación de franca vulnerabilidad²⁶ y por ello, en una posición de riesgo de pasar a la exclusión social, ya que presentan cada vez mayores diferencias con los demás sectores de la población, dado que en la sociedad actual se están produciendo desigualdades cada vez mayores.

Los grupos más propensos o sensibles son:

1.- Personas con discapacidad y su entorno familiar: Problemas con enfermos mentales crónicos, personas con discapacidad y personas en situación de dependencia: la asistencia sanitaria se reduce al control de episodios agudos, el seguimiento es en ocasiones escaso o nulo, hay problemas sociales de incomunicación, de soledad y aislamiento. Problemas de las familias de estos enfermos: soportan una gran carga emocional y esfuerzo, tienen escaso apoyo del sistema sanitario y de servicios sociales, sufren pérdida de salud importante en el cuidador principal.

2.- Personas sin hogar (PSH): comprende el grupo social en el que podríamos incluir:

2.1. Personas sin recursos económicos.

2.2. Personas sin hogar.

2.3. Personas sin apoyos sociales.

2.4. Personas con problemas de alcoholismo u otras adicciones.

2.5. Personas con elevado índice de patologías mentales.

²⁶(<http://www.serviciosocialescantabria.org/uploads/documentos%20e%20informes/Grupos%20de%20riesgo.pdf>)

2.6. Personas con problemas de acceso a los recursos sanitarios y sociales.

2.7. Personas en situación de aislamiento.

2.8. Personas en situación marginación.

2.9. Personas en situación de invisibilidad.

Forman un sector con graves problemas de exclusión social.

3.- Inmigrantes: Es un grupo especialmente vulnerable. El proceso migratorio está ligado, generalmente, a condiciones precarias que están influidas por los siguientes factores:

3.1. Ambientales.

3.2. Económicos

3.3. Sanitarios.

3.4. Sociales.

3.5. De género, etc.

Esto junto con otras causas de tipo económico, político y cultural, provocan problemas de exclusión social en las sociedades receptoras de población inmigrante.

4.- La tercera edad: Los ancianos son personas muy vulnerables por distintas razones, pues carecen del apoyo social por vivir socialmente aislados por:

4.1. Problemas físicos (incapacidades, diversidades funcionales, etc).

4.2. Razones generacionales (carencias sociales y culturales).

5. Los desempleados de larga duración.

6.- Otros grupos sociales que son vulnerables de padecer exclusión social son:

6.1. Personas con adicciones

6.2.Los enfermos de VIH.

6.3.Los que ejercen la prostitución.

6.4.Los expresidarios, etc

3.2. Concepto y análisis de la pobreza

Convencionalmente se ha definido la pobreza como un nivel de vida material inaceptablemente bajo, o como carencia de recursos materiales (dimensión económica), consecuencia de lo cual sería un bajo nivel de bienestar. Este concepto admite clasificaciones acerca de lo que se entiende por pobreza relativa, que es una forma de medir la desigualdad, y la pobreza absoluta que recoge la cifra de personas que tienen ingresos por debajo de los necesarios para cubrir las necesidades básicas de la vida. También hoy día se ha planteado estudiar la pobreza desde un punto de vista no sólo económico, sino multidimensional, de forma que se deben tener en cuenta, además de la ausencia de oportunidades tanto individuales como familiares, para obtener recursos con los que atender a sus necesidades más básicas, otros aspectos de orden social, cultural y político, de manera que para explicar la existencia y, sobre todo, la persistencia de la pobreza podemos utilizar distintos enfoques entre los que se pueden señalar los siguientes :

1.-Individualista, en el que se mezclan tres influencias: la ética calvinista (John Calvin), la teoría económica clásica (Adam Smith) y el darwinismo social (Charles R. Darwin), podemos resumir este enfoque diciendo: la pobreza no puede ser eliminada, puesto que es ley divina, económica o natural que haya pobres. Que se debe establecer límites estrictos en la lucha contra la pobreza, y hay que separar los pobres respetables de los indignos y desdeñables. Que el origen de la pobreza se encuentra en el individuo y que,

para erradicarla, habrá que cambiar al individuo y modificar sus actitudes y comportamientos.

2.- Culturalista, que parte de la observación de una pauta existente en la mayor parte de las sociedades, según la cual, los hijos de los pobres tienden a ser pobres o, si se prefiere, la probabilidad de que los pobres sean hijos de pobres es mucho más alta que la probabilidad de que los pobres procedan de familias de clase media o sean hijos de ricos. La pobreza está ligada a una característica genética (un gen de la pobreza) que se transmite de padres a hijos.²⁷

Este enfoque mantiene que la causa central de la pobreza se encuentra en diversos atributos contingentes de los individuos que les hacen incapaces de funcionar eficazmente en la sociedad contemporánea. También es conocido este enfoque como “tesis de la cultura de la pobreza”, por el énfasis que pone en los valores, normas y formas de vida de los pobres.

3.- Estructuralista, cuyo punto de partida es que es un error centrar la explicación de la pobreza en las características de los pobres, bien sea en los individuos o en la cultura de la pobreza.

La pobreza se puede medir utilizando dos tipos de indicadores: los llamados directos, que están basados en la observación de las condiciones de vida de los hogares y de los individuos, y los indirectos, basados en la renta y el gasto, de cuya aplicación podremos establecer características de este

²⁷ Este enfoque mantiene que la causa central de la pobreza se encuentra en diversos atributos contingentes de los individuos que les hacen incapaces de funcionar eficazmente en la sociedad contemporánea. También es conocido este enfoque como “tesis de la cultura de la pobreza”, por el énfasis que pone en los valores, normas y formas de vida de los pobres.

fenómeno social, que sirvan para luchar contra la pobreza, mediante el diseño y aplicación de una política certera y eficaz, que conjugue la asistencia social, los servicios sociales y la garantía de los recursos, porque se considera que estos objetivos actúan como freno que evita la caída de la gente en la pobreza, procurando el acceso a esta protección que proporciona el sistema en forma de ingresos. Uno de los aspectos que inciden directamente en la reducción de la pobreza en situaciones y contextos adversos, han sido en este caso las PNC, que son un remedio eficaz para reducir la pobreza grave que afecta, en gran medida, a la tercera edad y a personas discapacitadas, en definitiva, más vulnerables. No se olvide que la prestación no contributiva representa el 75% del salario mínimo, y en la mayoría de los casos, es el único ingreso en la unidad de convivencia que, de no existir, nos conduciría a una situación de pura beneficencia, al estilo de las Leyes de Pobres de la Inglaterra de 1834.

Las PNC por sí solas no han ayudado a la superación de una crisis social y económica muy importante, pero sí han contribuido a la superación de la misma constituyéndose en el factor más decisivo.

Desde el punto de vista analítico, las sociedades de economía de mercado están experimentando cambios drásticos: cambian el carácter del trabajo, la vida en familia, las tendencias demográficas, la posición de la mujer en la sociedad, la movilidad social y también las situaciones de desigualdad y sus consecuencias sobre la pobreza. Cambian los valores y las sociedades son cada vez más multiculturales y esta nueva dinámica social unida a los elementos señalados anteriormente, afecta especialmente a colectivos más débiles o con menos competencias para mantener un nivel digno de bienestar, por lo que se siguen manteniendo las condiciones que generan pobreza. Ya lo apuntaba el informe de la ONU sobre Desarrollo Humano de 1988 donde los

países más ricos consumen las tres cuartas partes de los recursos del planeta mientras que los países pobres y en vías de desarrollo disponen de la restante, pero con la gravedad que la brecha entre los países más ricos con economías de mercado, con respecto al 20% de los países más pobres va aumentando progresivamente.

Esta desigualdad se constata en el informe de Merrill Lynch 1 y Capgemini (2007) sobre el capital acumulado de las personas con patrimonios elevados en todo el mundo que alcanzó los 37,2 billones de dólares estadounidenses en 2006, esto es, más de doce veces la deuda exterior de todos los países en desarrollo. Además, el número de personas con patrimonios elevados en el mundo se sitúa en 9,5 millones de personas y el número de personas con patrimonios ultra elevados alcanzaron los 94.970.

Este modelo de mercado, desde el dinamismo que marca la globalización, se toma su tiempo para resolver de forma definitiva los desajustes que él mismo genera. Es decir que este no produce los cambios necesarios en la adaptación del mercado que permitan mantener o incorporar al estilo de vida medio de la sociedad a la totalidad de los ciudadanos, a pesar de basar su criterio en el motor del crecimiento económico como único capaz de lograrlo.

Dichos desajustes, según Díaz y Rodríguez (2006:135-158), basándose en la opinión de Sahlins, se atribuyen a las condiciones estructurales de la sociedad como generadora de una desigual distribución de los recursos a pesar de ser capaz de generarlos de forma suficiente. El argumento que sostienen estos autores parte del análisis de la generación de la pobreza, entendiéndola como el resultado de la diferencia entre una minoría de ciudadanos con capacidad económica suficiente para acceder a ciertos y privilegiados recursos y la gran mayoría que no tienen acceso a los mismos

ni pueden alcanzarlos. La cuantificación de cada grupo social no es necesariamente la misma en sociedades con bajo nivel de desarrollo –más propio del modelo defendido por estos autores- y la distribución que puede encontrarse en los países avanzados donde la minoría es la considerada bajo el umbral de la pobreza. Si bien es cierto que el umbral de pobreza se ajusta al alza cuando la mayoría de la población obtiene el acceso a esos recursos que, hasta ese momento, los tenía vetados. Pero en la crisis económico-financiera 2008-2015, con sus nefastos efectos en el elevado aumento del desempleo sobre todo a partir del segundo trimestre de 2008 en España y en el resto de los países de nuestro entorno, se confirma la inestabilidad estructural del sistema financiero y del modelo actual de economía de mercado.

La explicación es mucho más compleja, pues la dificultad de acceso tiene su génesis, no sólo en la mayor o menor capacidad productiva de la sociedad, sino también en las leyes de mercado, la reproducción de comportamientos de consumo, las relaciones sociales y comunitarias que establecen diferencias de clase, en las aspiraciones insatisfechas del consumidor y en las estructuras de poder reguladoras de ese acceso, por señalar algunos y, en definitiva, según sea un modelo de Estado de Bienestar: de tipo “socialdemócrata” (como los países nórdicos) o se trate de un modelo “corporativo” (Alemania, Francia o España). Desde el análisis del Estado de Bienestar realizado por González y Requena (2005:167) también confirma esta génesis condicionada al modelo de Estado, considerando que el “corporativo” tiende a reproducir con más evidencia las “desigualdades de clase y de género” que el modelo “socialdemócrata”.

En el caso español, nuestro modelo “corporativo” tiende a reproducir las diferencias de clase, o como señalan estos autores, diferencias de “estatus” que tiene más correlación con las condiciones de exclusión social. Aspecto que tiene más que ver con una mentalidad diferenciadora que emana también de una dinámica social tendente a no corregir la desigualdad que genera el modelo de Estado de Bienestar, que considera al efecto Mateo como estimulante del progreso social. No podemos obviar aquí lo que Korpi y Palme, mencionado por González y Requena (2005:171) denominaron la “paradoja redistributiva” como fórmula de resolver la pobreza y las desigualdades no precisamente con ayudas exclusivas a la población más desfavorecida y sí a la más privilegiadas, o con mayor capacidad adquisitiva.

Para Tezanos (2002:33) esta desigualdad la genera el sistema de mercado, considerado como una institución que encuentra prácticamente su sentido en un uso desigual del mercado a favor de las élites – que la globalización a la que está sometido le asigna cada vez más una dimensión mundial- y “por el conjunto de decisiones tomadas por dichas élites”, auguran también un futuro de desigualdad.

El Sistema de Protección Social que podíamos llamar tradicional, no ha venido a resolver de forma definitiva el problema de la pobreza y exclusión en los Estados avanzados ya que no producen auténticos efectos redistributivos que es precisamente uno de los objetivos que tratan de conseguir las prestaciones no contributivas, que ayuden a eliminar estructuralmente este fenómeno, generándose factores que inciden en el empobrecimiento considerado desde aspectos económicos, políticos o culturales. De ello se deduce que las personas que se encuentran en situación carencial no saben aprovechar los derechos sociales, mientras quienes no

sufren dichas carencias, saben utilizar éstos, como si fuesen ventajas comparativas a favor de quienes disponen de más capacidades o son más competentes en las sociedades de mercado. Si las políticas sociales siguen los criterios del efecto Mateo²⁸ ofreciendo más medios, recursos, ayudas o incentivos a quienes más tienen, intentando así reducir la pobreza y la exclusión social, no pueden alcanzar su pronóstico. Por lo tanto, dichas consecuencias del Mateo se mantienen en una sociedad donde se tienen más en cuenta las oportunidades de éxito que basar sus actuaciones amparadas en el criterio de necesidad. De hecho, en estas condiciones, las políticas sociales tienden a una provisión de servicios bajo una lógica de mínimos, cuando hay una deficitaria aplicación de recursos (económicos, materiales o en especie, tiempo empleado, disponibilidad de personal, etc.) de forma poco equitativa y que afectan a la eficiencia de los programas, se agrava la situación de escasez de recursos o provocan el Mateo y se origina mayor nivel de pobreza y exclusión de colectivos peor ubicados en la estructura social de clase o vulnerabilidad.

En la sociedad actual se da un doble aspecto de la misma, ya que por un lado hay un tipo de población que tiene pocas posibilidades de mejorar su bienestar social con respecto a una mayoría: por ejemplo la población desempleada de larga duración, personas con bajos niveles educativos, con un distanciamiento de valores culturales formales, o que por diversos motivos

²⁸ El denominado efecto Mateo es una denominación psicosocial que se utiliza para tratar de explicar el fenómeno de por qué los sectores sociales vulnerables empeoran cada vez más y sin embargo los sectores que podemos considerar privilegiados mejoran, es decir, aumentan la acumulación de bienes haciéndose cada vez más ricos. Se atribuye el uso del término a Robert K. Merton, que lo incluyó en un artículo publicado en 1968 en la revista Science.

trabajan de manera eventual, con cambios continuos de empleo o con dedicación a la economía sumergida o actividades con rentabilidad de tipo delictivo, etc., son colocadas en una situación de partida de absoluta inferioridad, ya que difícilmente podrán tener un trabajo duradero, estable o de cualificación. Porque en definitiva esta población, caracterizada por condiciones previas deficitarias en competencia personal, alcanza una falta de formación o cualificación que no le permite competir en un mercado de trabajo en condiciones igualitarias. Una parte de esta población de antecedentes vulnerables además de haber tenido, en muchos casos, una formación adecuada, tampoco se ha formado trabajando, ni ha podido adquirir una profesión que le ofrezca un mínimo de estabilidad.

Las alternativas ante el efecto Mateo no son hoy las respuestas que en otros tiempos no tan lejanos se utilizaban para los diferentes grupos sociales, pues en plena crisis de la conciencia obrera tradicional, las respuestas a los desajustes intencionados o implícitos en las políticas seguidas por la mayor parte de los modelos de Estado de Bienestar y sus efectos negativos en una parte de la población más desfavorecida, sólo encuentran resortes en una toma de conciencia “reduccionista” sobre la necesidad que tiene el ciudadano de asociarse para resolver sus problemas o de tratar de comprender los puntos que tiene en común con los demás. Es decir, hoy en día la lucha de clases se ha diluido por la institucionalización del conflicto mediante el asociacionismo, la pertenencia a sindicatos y a los partidos políticos. Idea compartida por Dahrendorf (Malagón, 1995) que considera que el conflicto individualizado y la movilidad individual ocupa el lugar de la lucha de clases, quedando reservado el conflicto a nivel de roles, a nivel sectorial, entre colectivos de afectados, en agrupaciones y asociaciones, entre otros.

Ese cambio de concepción de la conciencia de clase se debe a la incorporación de nuevas condiciones sociales, que, según Miguélez Lobo (1993:14), se basan en la diversificación en el trabajo, bien por las situaciones reales, bien porque las empresas diferencian o establecen categorías laborales o distintos niveles salariales en actividades que son muy similares y viceversa, etc. Es decir, se puede producir una desproporción entre la contraprestación económica y el tipo de actividad realizado o una discriminación laboral con diferenciación salarial entre hombres y mujeres ante el mismo tipo de trabajo, generando en algunas ocasiones, condiciones económicas precarias para las mujeres o incluso ser objeto de exclusión en su ámbito laboral. También se producen diferencias en oportunidades en las personas con alguna limitación física o psíquica que en algunos casos supone un handicap en sus vidas que puede favorecer una deriva hacia el grupo de excluidos.

En definitiva, se plantea que hoy en día la población está sometida a condiciones económicas y de trabajo mucho más diversificadas que hace varias décadas y a su vez originan otros procesos en constante adaptación a las condiciones de vida que imponen la flexibilidad del mercado laboral, los efectos de la globalización, etc. con sus consecuencias en el incremento de la competitividad, la tendencia a la individualización, al corporativismo, y a formas de relación donde el sentido de vecindad, comunidad y ayuda mutua son valores en descenso frente a los modelos de promoción del individuo que triunfa por sus cualidades. Esta disgregación resultante, se basa en la premisa de que cada cual se arregle por su cuenta y en la idea de que quien tiene cualidades o competencias adquiridas, triunfa.

Desde un análisis más concreto se entiende que la Política Social está diseñada, tanto en sus objetivos como en sus medios, por los grupos

mayoritarios más privilegiados, con más medios y recursos económicos y que, además, en los Estados democráticos occidentales, suelen estar representados por una mayoría democrática con una influencia relativa sobre los órganos de decisión o sobre órganos de poder. Evidentemente la política social está muy condicionada por la concepción que la mayoría democrática tiene sobre la evolución de la sociedad y, en base a ello, sus representantes – bajo el modelo de Estado de Bienestar que defiende- se tiende a formular las políticas sociales generalistas y no de pretensión igualitaria que impliquen medidas de carácter redistributivo. Consideramos que nos encontramos en una época socioeconómica y política con tendencia a la reducción del Estado del Bienestar a nivel internacional, que convive con el proceso de globalización de liberalización económica, lo que provoca mayores distancias en la distribución de la renta entre una población cada vez más rica y otra que muestra rasgos cada vez más evidentes de empobrecimiento. A su vez, podemos preguntarnos qué mecanismos provocan este proceso de desigualdad en varios contextos, cuando al producirse el efecto Mateo no se sigue la opción de defender políticas con objetivos selectivos a favor de la población pobre o excluida, sino por el contrario, van a representar, en numerosas ocasiones, los intereses (económicos, ideológicos, etc.) de esa mayoría siguiendo el ideario político que le caracteriza. Por lo tanto, las Políticas Sociales seguirán unos objetivos en muchos casos alejados de la perspectiva de los colectivos de desfavorecidos, marginados excluidos o pobres ya que responden a sus propias concepciones del modelo social. En definitiva, el Mateo produce políticas regresivas porque al contrario de lo que se esperan de ellas, aumentan la desigualdad en lugar de disminuirla. Esta afirmación encuentra su justificación cuando se sigue produciendo a nivel

general y en el caso español una influencia intergeneracional que mantiene niveles de pobreza cronificada.²⁹

Los modelos del Estado de Bienestar occidentales, con sus variantes en los efectos sobre la población más vulnerable, mantienen sistemas de protección social concebidos en función del modo de vida y del sistema cultural, y esquemas de valores, en general de las clases medias. Los avances en la aplicación de las nuevas tecnologías, los efectos beneficiosos que la globalización está aportando a las empresas y la mejora de las economías en los países avanzados no han contribuido a una mayor justicia social, ni reducido las condiciones que generan la desigualdad social. Por ello para atajar estas desigualdades y reducir las diferencias en la calidad de vida de la población, la ONU inicia un Plan con ocho objetivos de desarrollo del Milenio que incluyen, entre otros, la erradicación de la pobreza y el hambre, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer (Jeffrey Sachs, 2005). La mayor parte de los bienes y servicios colectivos no son accesibles a los estratos de renta o estatus socio-profesionales más bajos de la población como es el caso de la inaccesibilidad de la población vulnerable y excluida a muchos de los recursos y servicios de protección de que gozan las clases medias y alta del Estado como son los seguros de accidentes, de vivienda, de vehículos con coberturas más amplias, seguros de vida y

²⁹ Como refleja la última Encuesta de Condiciones de Vida (en lo sucesivo ECV) de 2005 del INE donde se refleja la relación directa entre el nivel de formación del padre y la tasa de pobreza que padecen sus descendientes. Así el porcentaje por debajo de umbral de pobreza en las personas en edades comprendidas entre 25 y 65 años y cuyo padre sólo tenía educación primaria es actualmente del 17,7% y la tendencia es inversa en los casos donde el encuestado procede de familias cuyo padre había cursado estudios superiores, donde sus hijos solamente se ven afectados por la pobreza en un 7,6%.

patrimonio, etc. que sólo se lo pueden permitir quienes disponen de mayor nivel de renta.

La población en situación de vulnerabilidad y exclusión, como ocurre en muchas personas y hogares con rentas más bajas, está en una posición de inferioridad con respecto a la mayor parte de los ciudadanos en aspectos relativos al acceso a la información en general, sobre el acceso a recursos, servicios, y uso de derechos, al nivel cultural, al acceso a recursos culturales en su entorno (deficitarios en barriadas de extrarradio, barrios marginales, zonas rurales, etc.), apoyo formativo y culturales cercanos, asequibles y de calidad, etc. Desventaja que es más evidente con respecto al resto de la población que viven en otras zonas urbanas más favorecidas o que disponen de rentas medias o altas. También la población en situación carencial es más vulnerable en cuanto a los formatos más comunes de acceso a la información sobre recursos o sobre derechos sociales e individuales que, por lo general, se presentan a través de medios escritos de difícil acceso o están plasmados en un lenguaje difícilmente inteligibles para los pobres (Boletines Oficiales de las administraciones central y autonómicas, Internet, lugares especialmente destinados a la difusión de la información, o medios de comunicación cuando ofrecen información y noticias parciales, breves en horarios y formatos difícilmente accesibles para ellos) ya que solamente se presentan y están diseñados para una población mayoritaria o clases medias también con niveles medios de formación o estudios. Por lo tanto, la capacidad que tiene la población para informarse guarda relación con su estatus sociolaboral o profesional, haciéndose patente la desventaja social en este campo de quienes se ubican en estratos sociales más bajos. La población pobre y excluida suele padecer una incapacidad crónica para acceder y comprender la información

necesaria para conocer sus derechos, la forma de ejercitarlos, o para poder utilizar los recursos, ayudas sociales y aquellos otros que por su utilidad le puedan permitir alcanzar mejores cotas de autonomía y calidad de vida para ellos y sus familias. En definitiva, todas estas condiciones llevan a ciertos grupos de población a una situación de ignorancia que se repite y que genera, sobre todo en los grupos sociales más pobres, una situación de alienación respecto a la sociedad global en la que se encuentran ubicados; situación esta, que los cronifica en la exclusión y en ocasiones incluso los deriva a conductas desviadas (o delictivas) contrarias a las pautas sociales normalizadas. Un efecto de esta cronificación es la utilización de los bienes y servicios colectivos muy inferior a la que ejercitan otros estratos sociales. Otra consecuencia es la vulnerabilidad que produce no sólo por la falta de información sino también como destinatarios de objetivos a veces dudosos que pueden promoverse desde quienes ostentan el poder de la información.³⁰

En las sociedades occidentales las personas se organizan y se asocian para defender sus intereses y sus derechos pero no todos los ciudadanos tienen la misma capacidad de organizarse.³¹ En otras ocasiones, estos colectivos son los destinatarios de otras organizaciones cuyas pretensiones a veces sólo intentan satisfacer los intereses de esas estructuras en lugar de intentar resolver de forma definitiva sus problemas de desigualdad o los problemas

³⁰ Así lo indicaba George Steiner, Premio Nobel de Comunicación y Humanidades de 2001: “la información es un poder muy importante, pero está en manos de un grupo muy reducido de ciudadanos” y por lo tanto susceptible de ser utilizada de forma arbitraria sin ningún tipo de limitación ni control social, aunque se conciba bajo el amparo de la Ley que reconoce en la libertad de expresión como uno de los derechos incluidos en la Carta Magna tanto de los estados europeos como de España.

³¹ Y vuelvo a referirme a la población pobre y excluida que, o no se organizan o si intentan iniciativas para ello, lo suelen hacer de forma poco pragmática.

cotidianos de quienes más lo necesitan (el ejemplo lo encontramos en algunos movimientos religiosos, sectas, etc.). Las diferencias de renta y de estatus marcan claras diferencias en la capacidad organizativa de los ciudadanos en situación carencial; pero, es más, las organizaciones ciudadanas ya constituidas (una parte del tejido asociativo, incluidas las asociaciones sindicales, de ciudadanos, de consumidores y usuarios, etc.) suelen tener un distinto poder de negociación según sea la extracción social de sus componentes. Por lo tanto, es obvio que aquellas que agrupan a personas de baja renta, bajo estatus o bajo nivel de competencia, se hallarán en inferioridad de condiciones a menos que consigan una mayor fuerza derivada de su incremento en número o de la cohesión de sus conjuntos o asociados. Digamos que no alcanzan la misma estructura y eficacia de los lobbies que, en muchos casos, los forman personas o grupos con gran capacidad de influencia, estatus social elevado, o con gran influencia en el ámbito económico y político.

En definitiva, el fenómeno Mateo sigue siendo una realidad pujante en nuestra sociedad y es aceptado o asumido por quienes piensan que la política económica y social son efectivas mientras se apoyen en las estructuras económicas (capital, producción, mercado, etc.) en la convicción de que a la larga pueden permitir que las capas más humildes y desfavorecidas accedan a condiciones y calidad de vida más aceptables. Señalemos en este sentido que el diagnóstico que hace la EAPN (2006:3) sobre la pobreza y la exclusión parece indicarnos lo contrario, ya que se sigue detectando que en nuestras sociedades avanzadas se continúan produciendo situaciones de vulnerabilidad y la precariedad social – en especial la precariedad formativa y de historias sociales-. También la misma organización europea señala, en términos

generales, que la pobreza severa no ha tenido visos de reducir su porcentaje en estas sociedades, sino todo lo contrario; se mantiene la presencia de colectivos que son reducidos en número pero que se hallan en estado de cronificación junto con otros factores característicos de la exclusión. Así, en este estadio más extremo de la exclusión se localizan las personas “sin hogar” que asumen las peores condiciones de desarraigo y procesos vitales, como señala Rosario Sánchez (2004a:658), que los llevan a la desvinculación social. Dicha autora, en una línea similar a González y Requena (2005:171) considera que los orígenes estructurales además de los familiares, relacionales, personales y culturales, son los que en conjunto van a influir en el agravamiento de los estadios de exclusión social, presentado al efecto una lista integrada por un conjunto de políticas (laborales, de vivienda, educativo-formativa, fiscal, de inmigración, junto a la legislación social y las pensiones). Lo que también es cierto es que los factores estructurales no sólo son generadores de desigualdades sociales, sino que siguen influyendo de forma exponencial (no yuxtapuesta) a los colectivos más vulnerables, o al nombrado “cuarto mundo”, lo que supone un incomprensible contraste dentro de un primer mundo considerado rico. Paradoja esta, al coexistir con una sociedad con gran capacidad económica y, cuando no, opulencia económica, capacidad organizativa y generadora cultural, y además vertebrada y con una capacidad suficiente para eliminar las grandes desigualdades de la población en rentas, educación, sanidad, cultura, etc., sin lograrlo. Esta contradicción social tiene correspondencia con una incapacidad de las instituciones en arbitrar o implementar fórmulas que permitan la priorización de esfuerzos, una distribución equitativa de los medios, de recursos, de rentas o beneficios que genera el sistema de producción de bienes y servicios y que acontece en estas

sociedades del primer mundo que hacen honor al mantenimiento o generalización del deseado Estado del Bienestar. Sobre los obstáculos que impiden resolver los problemas de pobreza y exclusión reseñamos las consideraciones “finalistas” de la EAPN (2006) con respecto a las causas estructurales. Se señalan “la escasez de recursos y de presupuestos, el déficit de diseño de las políticas sociales que no priorizan medidas más decisivas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social”, como las más importantes. Esto tiene consecuencias especialmente negativas, en primer lugar, porque convierte en ineficaz las políticas que intentan lograr la inclusión sin los medios necesarios y en segundo lugar porque sigue prevaleciendo la perspectiva del “gasto social” en políticas sociales que no visualizan fácilmente una rentabilidad “social” del esfuerzo presupuestario. Es decir, no se tiene en cuenta los factores estructurales generadores de la desigualdad o se argumenta que las medidas ya ejecutadas no han conseguido eliminar la pobreza o la exclusión. Esto significa que no se pone énfasis en los efectos directos, en claves de bienestar, al que puede acogerse la población pobre y excluida, y en la influencia indirecta y positiva que ello supone en el conjunto de la sociedad. O si lo consideramos desde un punto de vista inverso, es como hacer un análisis a medio camino entre unas medidas paliativas de los síntomas (o variables dependientes de la pobreza y exclusión), sin tomar medidas que aborden la disfuncionalidad social estructural que los genera o sin realizar la prevención oportuna que evite estos fenómenos. Esta falta de esfuerzo integral de las políticas sociales siempre dará argumentos inconsistentes que intentan deslegitimar mejores y más eficaces esfuerzos en las intervenciones sociales.

El futuro no se presenta favorable a la erradicación de las desigualdades sociales, ya que los sistemas de protección social tienen todavía un largo camino por recorrer, a pesar de los leves avances que han observado algunos Estados modernos y pendientes de encontrar la receta exitosa que resuelva los problemas de la desigualdad y continuarán produciéndose situaciones de exclusión, segregación y marginación debido al marcado origen estructural y al complejo entramado cultural que las generan.

3.3. Exclusión social y precariedad

Junto a la pobreza, debemos examinar también la denominada exclusión social, que no es otra cosa que un proceso de desintegración como consecuencia de la pérdida de empleo estable por una parte significativa de la población ocupada, y que es un sector candidato a las prestaciones no contributivas, si llegada la edad de jubilación no se tuvieran cotizaciones suficientes para lucrar por sí misma una prestación contributiva. Podemos decir que las personas sufren exclusión social cuando tienen desventajas en términos de empleo, educación, vivienda, recursos, etc., es decir, cuando sus oportunidades de acceder a tales instituciones son menores que las del resto de la población. En esos casos surge inevitablemente la exclusión, sobre todo, si se hacen persistentes a lo largo del tiempo. En la situación atravesada por España y, en especial Andalucía, la región más extensa y poblada, en la crisis 2008-2015, que produjo una abultada cifra de parados de larga duración y con alto índice de empleo precario, es curioso que no se vea la exclusión social como un problema serio, lo que tiene explicación, analizando estos cuatro elementos:

- 1.-La universalización del sistema sanitario es una enorme protección de la salud.
- 2.- La extensión del sistema educativo a la mayor parte de la población, con una política de becas para dar respuesta a la igualdad de oportunidades.
- 3.- La mejora y expansión del sistema de prestaciones sociales, que cubren ayudas para individuos y familias, facilitada por la compensación interregional, como es el caso de las pensiones no contributivas a favor de grupos no cubiertos por el sistema contributivo, sin olvidar el papel fundamental de las familias (especialmente mujeres que no trabajan fuera del hogar) que se han convertido en proveedoras de atención y cuidados.
- 4.- La existencia de ONGS no lucrativas, propiciadas por la sociedad civil y que tienen un papel importantísimo en la lucha contra la exclusión social.

La combinación de estos cuatro elementos es lo que explica que, en España, como señalan Laparra y Aguilar (1999), exista una “precariedad integrada” más que una exclusión social.

3.4. Relación entre pobreza y exclusión

Como se ha visto, las situaciones de pobreza y exclusión tienen su raíz en las diferencias sociales con respecto al resto de ciudadanos que disponen del acceso a la mayor parte de bienes y servicios en una sociedad de mercado. Por consiguiente, la desigualdad resultante no es por escasez de bienes de consumo, porque el mercado en las sociedades avanzadas está normalmente cubierto desde las estructuras productivas. La cobertura de necesidades en este tipo de sociedad está ligada directamente con el deseo de satisfacerlas y

la capacidad económica que cubra las necesidades que el propio mercado ha puesto en valor monetarizable. Lejos quedaron los cambios, trueques y las aportaciones desinteresadas cuando la creencia en la comunidad propia estaba por encima incluso del propio sujeto, al basar la garantía de su subsistencia en la pervivencia de la comunidad a la que pertenece y que le protege. No se olvide que en las sociedades de mercado, el consumo gobierna la producción y las transacciones de productos, pero no logra unificar la capacidad de acceder a ellos de toda la población, sino que las diferencias del poder adquisitivo de la población y otros desajustes de la propia economía, son los que contribuyen a crear situaciones de desigualdad, malestar, insatisfacción, inconformismo, incluso revueltas sociales, etc. como primeros síntomas que el ciudadano percibe cuando queda fuera de la norma social o del esperado nivel de tenencia y posesión de bienes, esto es, en una carencia frustrante de bienes materiales que conforman el bienestar y la calidad de vida y acaban produciendo un deterioro en su participación social, que conlleva pérdida evidente de autonomía.

La relación entre pobreza y exclusión se caracteriza por una dimensión y consecuencias de carácter económico-laboral, mientras que la segunda está mediatizada por la primera debido a la escasez o ausencia de recursos sociales y culturales, lo que puede entenderse como una situación de desventaja que a lo largo del tiempo tiende a acumularse en cada uno de los miembros que residen en el hogar y que tiene mal pronóstico de superación por disponer de escasos ingresos que le mantienen en estado de pobreza. Las limitaciones de orden económico-laboral, implícitas en la exclusión pueden estar determinadas de forma objetiva, según criterio mantenido por diversos investigadores, al estimar que la pobreza “absoluta” se refiere a la

imposibilidad de cubrir las necesidades básicas al carecer de ingresos suficientes o de ingreso alguno para cubrirlas (González y Requena, 2005:196). Esta condición supone una pobreza centrada en problemas de subsistencia de la población y mucho más acusada, desgraciadamente, en países en vías de desarrollo o en áreas subdesarrolladas. Pero hay estadios menos absolutos y también objetivos que establecen, un umbral de renta como forma de diferenciar los que no son pobres con respecto a quienes se encuentran en situación de precariedad, o quienes sí lo son, de manera que una economía precaria o de salario de subsistencia marca la frontera con el umbral de la pobreza, generando la indeseada vulnerabilidad que puede presentar los siguientes estadios y por este orden:

- 1.- Precariedad Social
- 2.- Pobreza moderada
- 3.- Pobreza grave
- 4.- Pobreza extrema o indigencia

En el nivel de precariedad o pobreza relativa pueden estar incluidos tanto quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad como en situación de exclusión, pero en este último caso sucede cuando ya no tienen acceso al tipo de vida normalizado. Pero, además hay otros factores de ámbito económico más allá del nivel de rentas (Castón Boyer, 2004:332), que pueden deteriorar las condiciones personales y familiares, como son el nivel de endeudamiento, las actividades en economía sumergida, oculta o irregular en los ingresos, o los que pueden incidir indirectamente en la renta como son la carencia de vivienda, la infravivienda y el hacinamiento.

El fenómeno de la pobreza y la exclusión constituye una realidad cambiante, que determina hayan de revisarse con cierta frecuencia tales

conceptos, a la vista de sus diferentes manifestaciones, como así lo han puesto de relieve diversos agentes sociales y grupos de investigación social.

La visión objetiva de la pobreza y la exclusión social ha implicado sustancialmente un análisis limitado en base a variables centradas en la falta de medios económicos o materiales cuando en realidad debe considerarse la perspectiva multicausal o dinámica del fenómeno. Desde la European Anti Poverty Network (EAPN 2006:4), en su reciente revisión del fenómeno, se define a la exclusión social como una situación marcada por la privación de necesidades básicas que incluyen desde elementos tangibles económicos (mínimos niveles de rentas, etc.), a las limitaciones que la población experimenta en cuanto a dificultades de acceso a los mecanismos de integración social, a la falta de participación social, afectada por la pérdida de los roles comúnmente reconocidos por la comunidad de pertenencia o con un desenlace de desvinculación social.

Según Hernández Pedreño³² la pobreza ha sido un concepto muy utilizado en Europa como referente para la implantación de políticas sociales, aunque es a partir de los años noventa cuando ya se empieza a complementar y/o sustituir por el de exclusión social³³. Definir la pobreza no es tarea fácil, ni tampoco lo es su medición, pues existen distintas concepciones y diferentes formas de medirla. Por un lado, tenemos la llamada *pobreza absoluta*, que engloba un conjunto de necesidades básicas no atendidas y que están ligadas al concepto de subsistencia, esto es, los consumos mínimos para la vida,

³² Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado n° 69 (2010), págs. 25-30.

³³ La Unión Europea declaró 2010 “Año Europeo de Lucha contra la pobreza y la exclusión social”, sirviendo de consolidación del término, a la vez que se redefinen las directrices de la política social europea.

siendo el enfoque más utilizado por los países en vías de desarrollo. Por otro lado, estaría la *pobreza relativa* que se define por comparación con el estándar en una sociedad determinada, fijando umbrales en función de alguna medida representativa, como puede ser la media, la mediana o los percentiles, sobre de la distribución de los ingresos, o de algún otro indicador más complejo de las condiciones de vida.

La Unión Europea adopta esta concepción relativa de la pobreza, cuyo concepto se elaboró gracias a la contribución importante de Townsend (1979, 31), que la definió como “una situación de privación relativa, según la cual son pobres los individuos que, por la escasez de sus recursos materiales, se ven imposibilitados de participar en los patrones de vida, en los hábitos y actividades consideradas normales en una sociedad”. La limitación que se puede objetar a esta definición es que da por supuesto un patrón de vida normal y que esa normalidad se refiere a los hábitos y valores de la población considerada como no pobre. De esta manera, la *pobreza relativa* se mide a partir de la renta o el gasto familiar o individual en el periodo de un año, señalando un umbral económico referido normalmente a los ingresos, por debajo del cual se considera a una persona pobre. En particular, la Unión Europea establece el umbral de pobreza en el 60% de la renta mediana equivalente, asumiendo que “la pobreza es, por tanto, un concepto relativo definido en relación con el nivel general de prosperidad de cada país y expresado con referencia a un valor central de la distribución de la renta, teniendo en cuenta el tamaño de los hogares” (Comisión Europea, 2004, 12). El uso de la mediana, en lugar de la media, obedece a la menor sensibilidad de esta medida a los valores extremos (Losa y García, 2008). La exclusión se enmarca en un concepto de orden social que se encuentra más en un proceso

de segregación social que en un fenómeno caracterizado exclusivamente por reflejar una situación de carencia o de necesidades no cubiertas. El hecho de establecer correlaciones entre la exclusión y las situaciones de pobreza se debe a la influencia, tanto física, psíquica como social que puede ayudar a consolidar de forma más o menos permanente las condiciones que van a producir la segregación social. En un segundo orden, la exclusión tiene una fuerte relación con el concepto de “marginación social” que abarca dimensiones más amplias que las de tipo étnico o racial y afectan a múltiples situaciones personales y sociales deficitarias de índole económica, social y cultural. En tercer lugar, la exclusión vista desde el concepto de discriminación social que, en ocasiones, implica un acuerdo de no aceptación o rechazo de una comunidad con respecto a colectivos minoritarios y el concepto de segregación social que se refiere más a las actuaciones que llevan a individuos y grupos minoritarios étnicos o raciales a asumir situaciones de desventaja social frente al conjunto de ciudadanos reconocidos socialmente, que es un concepto que puede llevar aparejada una prohibición jurídica con imposición de sanción para el infractor como ocurría en el apartheid en Sudáfrica.

3.4.1. El proceso de empobrecimiento y el desarraigo social

En cuanto al proceso de empobrecimiento y desarraigo social, se puede considerar una evolución progresiva y se produce cuando la pobreza se hace más patente, generando una situación de exclusión social casi inmediata, como por ejemplo, cuando no se pueden atender los gastos imprevistos, o la hipoteca de la vivienda propia o cuando desaparecen los ingresos de trabajo y se agotan las prestaciones, y la situación crítica comienza a estancarse y a

hacerse crónica. Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), publicada en mayo 2014 por el INE, cuatro de cada diez hogares españoles estaban en condiciones muy frágiles y precarias, por pérdida de empleo, gastos extraordinarios, problemas legales, etc. El estudio pone en cifras la realidad de un número creciente de hogares en esta situación, desde que comenzó la crisis, cada año entra menos dinero en ellos. El ingreso medio en 2012 fue de 26.775 euros, mientras que, en 2008, fecha fijada como el inicio de la crisis económica, era de 30.045 euros. Un 11% menos en cinco años. La encuesta ofrece también información de la tasa de pobreza en España, que alcanza a uno de cada cinco españoles (20,4%). Pero más allá de los hogares con una situación muy precaria, los indicadores señalan un empobrecimiento general de la población, debido primordialmente al descenso de los ingresos familiares y a la subida de precio de sectores como el transporte, gas, electricidad, alimentos, textil, etc., que son productos y servicios de primera necesidad y al mismo tiempo, con una caída del poder adquisitivo de los salarios, lo que conduce sin remedio a un empobrecimiento general de la sociedad³⁴.

Si se tiene en cuenta que definimos desarraigo al proceso y el resultado de desarraigar que significa extraer una planta de raíz; y trasladando el concepto al ámbito social, significa expulsar o alejar a alguien de su lugar de origen y también anular o suprimir una costumbre. La noción suele emplearse sobre

³⁴ El primer informe ISSE, sobre los Servicios Sociales en España, cifró en un 74% el aumento de la demanda de atención en el último año. "La mitad de los nuevos usuarios pertenecían a la clase media. Eran personas que ni siquiera sabían dónde estaban los servicios sociales", subrayaba la entonces presidenta del Consejo General del Trabajo Social, Ana María Lima, en la presentación del referido estudio.

todo respecto a lo que siente aquel que debe emigrar de su tierra. Por tanto, desarraigo es la pérdida o fuerte deterioro de las raíces sociales y familiares sufriendo la identidad personal un extrañamiento o pérdida de sentido vital, cultural y social. El desarraigo repercute en la vida emocional de las personas y los grupos sociales y se puede producir al alterarse -habitualmente contra la voluntad del individuo y/o el grupo social a que pertenece- el lugar habitual de residencia, las formas habituales de convivencia, así como las relaciones sociales y culturales que construyen la identidad y el sentido de lo humano. Las causas pueden ser diversas aunque las más frecuente son el exilio y la migración por guerras, hambrunas y otras causas económicas -pobreza, desigualdad social y económica- o sociopolíticas -persecución, genocidio, exterminio-. Junto a estas causas más fuertes de desarraigo, podemos contemplar otras más livianas, provocadas por razones de trabajo, estudio, intercambios, que tienen carácter temporal o de corta duración, en las que no se rompe definitivamente el vínculo social de origen. Puede considerarse dramático el hecho de que una persona tenga que dejar el lugar donde nació y vivió una parte de su vida, abandonando sus raíces y su cultura, debido a diferentes causas y responde también a una nueva manera de relacionarse y establecer la vida social y económica de finales del siglo XX y del actual o XXI. En esta situación extrema de la exclusión, producida por el desarraigo, están incluidas aquellas personas carentes de hogar o “sin techo”, por situaciones familiares, personales y culturales, forman un conjunto que soporta y sufre las peores condiciones del desarraigo como señala Rosario Sánchez (2004a:658) y que les conduce a la desconexión o desvinculación de la sociedad., económico e incluso en la forma de desarrollo y comportamiento.

3.5. Clase social, desigualdad y exclusión social. Aproximación conceptual

La clase social puede definirse como grupo de individuos con rasgos comunes en lo ideológico de su propia vida y del concepto del mundo que les rodea. Históricamente han existido diversas definiciones y reflexiones en torno a la clase social y de las consecuencias e implicaciones de pertenecer a una u otra, lo que ha generado la lógica polémica a la hora de buscar un marco teórico. Pero podemos decir que las dos definiciones más célebres dentro de la sociología corresponden a Karl Marx³⁵ y Max Weber³⁶, que en muchas ocasiones se han presentado como antagónicas.

Así, K. Marx entiende que una clase social se define por su forma de relacionarse con los medios de producción y por la manera en que obtiene su renta. Desde su posición teórica, existen dentro del capitalismo dos clases sociales antagónicas en intereses: Por un lado, la burguesía, que ostenta la propiedad de los medios de producción, y por otro, el proletariado, clase oprimida que se ve obligada a vender su fuerza de trabajo a la burguesía para subsistir. Desde la perspectiva marxista este antagonismo terminaría con la

³⁵KARL HEINRICH MARX fue un filósofo, economista, sociólogo, periodista, intelectual y militante comunista prusiano de origen judío, que es normalmente citado, junto a Émile Durkheim y a Max Weber, como uno de los tres principales arquitectos de la ciencia social moderna, y ha sido descrito como una de las figuras más influyentes en la historia de la humanidad. Su obra más conocida es *El Capital*. (https://es.wikipedia.org/wiki/Karl_Marx=

³⁶MAXIMILIAN KARL EMIL WEBER fue un filósofo, economista, jurista, historiador, politólogo y sociólogo alemán, considerado uno de los fundadores del estudio moderno de la sociología y la administración pública, con un marcado sentido antipositivista. Es reconocido como uno de los padres de la sociología, junto con Karl Marx y Émile Durkheim, aunque nunca se vio a sí mismo como sociólogo, sino como historiador. (https://es.wikipedia.org/wiki/Max_Weber)

victoria del proletariado y daría lugar (luego de un período intermedio de apropiación del estado) a una sociedad sin clases sociales.

Sin embargo, Max Weber, no comparte necesariamente estas consideraciones. Para él, la clase social se define por una posición objetiva de mercado y no es consciente de algún tipo de unidad. Así, lo importante para definir una clase social son las posibilidades que tenga para acceder a diferentes bienes y servicios, aunque reconoce que pueden existir otras y con conflictos de intereses dentro del seno social, pero bajo ningún punto de vista considera a los conflictos como los determinantes para constituir una clase. Ambos enfoques se han considerado los más relevantes y han dado lugar a muchos comentarios, debates y reflexiones. No obstante, es posible encontrar otras clasificaciones de clase social, como también muchas interpretaciones de lo que significa pertenecer a una u otra clase. Esto se explica, sin lugar a dudas, por los propios alcances de la sociología como ciencia que carece de exactitud. Resulta pues indispensable guardar separación con cada enfoque teórico que se considere, a efectos de evitar incurrir en simplificaciones y reduccionismos.

Siguiendo a Rafael Gobernado³⁷, el concepto de desigualdad social es un concepto abstracto, elaborado y de difícil aprehensión, que se encuentra más en la cabeza del investigador que en la realidad³⁸, pero sin embargo, la

³⁷ Criterio expuesto en la obra *Agenda 2012 sobre “La cohesión social en Andalucía”*, publicada por la Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces-Junta de Andalucía-, Sevilla, 2011, bajo el título *“La desigualdad social en un mundo globalizado: problemas de análisis”*, págs. 30-41

³⁸ La sociedad y la cultura son también conceptos abstractos, son construcciones mentales relativamente recientes. El concepto de sociedad tal y como lo entendemos ahora no va más allá, forzándolo mucho, de Hobbes (S. XVII). El de cultura es aún más joven, de la última mitad del S. XIX. La sociedad y la cultura no son realidades dadas de forma inmediata a los

desigualdad social se considera como un reparto desigual de bienes y servicios entre la población, de manera que al final los bienes y servicios materiales e inmateriales se reducen o pueden reducirse a dos: *la renta y el prestigio*, sin olvidar que la desigualdad anterior del individuo no es sólo y únicamente social, sino que se debe a múltiples razones y ahí se encuentra precisamente, gran parte de la dificultad de su tratamiento. Por tanto, cualquier política sobre desigualdad choca con el propio concepto de desigualdad social. La desigualdad se nos presenta a veces de forma clara y, sin embargo, tiene origen y fundamentos muy variados que son de cuatro tipos: biológicos, psicológicos, sociales y culturales. Todos ellos interrelacionados entre sí, ya que el propio comportamiento humano se explica por la amalgama de todos esos factores citados. Solamente haciendo un esfuerzo analítico se puede hablar de desigualdad estrictamente social, aunque lo normal es que la desigualdad sea debida a los cuatro tipos de factores citados. Así, por ejemplo, la inteligencia es fuente de desigualdad social y depende en gran medida del aporte genético heredado. La inteligencia por lo tanto tiene fundamentos biológicos al mismo tiempo que ambientales (psicológicos, sociales y culturales). También se evidencia el origen biológico en las habilidades para hablar idiomas o hacer deporte o dedicarse a la música. En resumen, cualquier tipo de actividad comporta la relación entre esos cuatro elementos. A su vez, los elementos que conforman la sociedad son de diferente tipo: educativos (llamados también fiduciarios por Talcott

individuos. Las personas no se van topando con la sociedad, de la misma manera que no se encuentran con raíces cuadradas cuando andan por la calle.

Parsons³⁹), jurídicos, políticos y económicos. Es decir, la desigualdad tiene además fundamentos educativos, jurídicos, políticos y económicos. Y todos ellos operan al mismo tiempo y conjuntamente. Se necesita otro esfuerzo analítico para separar tales elementos. De hecho, el análisis de la desigualdad social por parte de los científicos sociales ha supuesto un proceso de complejidad constante, desde un planteamiento simple de K. Marx en el *Manifiesto comunista* (1848) con sus buenos y malos, hasta las construcciones sociales complejas de E. O. Wright y J. Goldthorpe. La idea que mantiene Rafael Gobernado en el trabajo antes mencionado es que los procesos sociales muy complejos se escapan de las políticas de cambio, y la desigualdad social es, por esencia, uno de esos procesos.

3.5.1. Tipología de la exclusión social

La European Anti Poverty Network (EAPN 2006:4), define a la exclusión social como una situación marcada por la privación de necesidades básicas que incluyen desde elementos tangibles económicos (mínimos niveles de rentas, etc.), a las limitaciones que la población experimenta en cuanto a dificultades de acceso a los mecanismos de integración social, a la falta de participación social, afectada por la pérdida de los roles comúnmente reconocidos por la comunidad de pertenencia o con un desenlace de desvinculación social. La exclusión, como refiere García Roca (1998), se explica como un proceso de apartamiento o segregación de orden social más que como un fenómeno caracterizado exclusivamente por una situación

³⁹ TALCOTT PARSONS fue un Sociólogo estadounidense cuya contribución más notable fue la difusión del concepto de "Acción Social" y su enfoque estructural-funcionalista.

carencial o de necesidades no atendidas por ausencia de recursos. Se establecen mutuas correlaciones entre la exclusión social y la pobreza en la que radica la influencia física, psíquica y social. El hecho de establecer correlaciones entre la exclusión y las situaciones de pobreza radica en la influencia física, psíquica y social que puede ayudar a consolidar de forma más o menos permanente las condiciones de segregación social. En otro orden, la exclusión tiene una fuerte relación con el concepto de “marginación social” que abarca dimensiones más amplias que las de tipo étnico o racial y afectan a múltiples situaciones personales y sociales deficitarias de índole económica, social y cultural. Por otro lado, la exclusión vista desde el concepto de discriminación social implica rechazo de la comunidad con respecto a colectivos minoritarios y el concepto de segregación social se refiere más a las actuaciones que llevan a individuos y grupos minoritarios étnicos o raciales a asumir situaciones de desventaja social frente al conjunto de ciudadanos reconocidos socialmente. Podría añadirse otra categoría más que es la del extrañamiento social, es decir, sentirse fuera de la sociedad, que ocurre cuando el individuo tiene por ejemplo, situación laboral negativa y aquellas otras derivadas de las dificultades para incluirse en el mundo laboral.

Las tipologías de la diferenciación, tanto individuales como colectivas, que pueden darse en los procesos de exclusión se recogen en el gráfico siguiente:

DIMENSIONES	INDIVIDUAL	COLECTIVA
Voluntaria Involuntaria o padecida	Aislamiento social	Diferenciación
	Desviación social	Resistencia
	Marginación social	Discriminación social
	Descalificación	Segregación social

Fuente: J.F. Tezanos (2004a:16)

Conociendo los distintos matices que acompañan al fenómeno de la exclusión social, prevalece la idea de la “no incorporación” de las personas al proceso productivo (ni trabajan, ni son considerados consumidores), de la incapacidad de acceso a los bienes (cultura, vivienda), del aislamiento social (causado por desajustes individuales, por ejemplo, por padecer una adicción, o por la desestructuración familiar) y de la “no participación” en la convivencia social (desajustes sociales). En definitiva, podríamos hablar de la exclusión como la pérdida de capacidad para el ejercicio de la ciudadanía y de la participación, a lo que hay que añadir las carencias materiales. Por lo tanto, el fenómeno de la exclusión social abarca a una tipología heterogénea y cambiante según que las regiones o territorios estén más o menos desarrollados o integrados dentro de las sociedades más avanzadas. Así en términos generales, las personas excluidas serán aquellas que se encuentren en situación de carencia o dificultad para el desarrollo de una vida social y personal plena, encontrándose excluidas del ámbito social, laboral o del nivel de vida común y aceptada por una sociedad determinada. Y que en unas ocasiones se caracterizarán por bajos, o incluso inexistentes, niveles de convivencia social (Lafuente, 2009).

La exclusión social, como refiere Laparra y Pérez, (2008), es una expresión sustituta del término pobreza porque la Comisión Europea empezó a usarla a partir de 1980, y se entiende como un fenómeno de causas estructurales que se identifican en tres esferas de riesgo que afectan a la capacidad integradora de la sociedad, como son las transformaciones del mercado laboral, las ocurridas en las formas de convivencia y del actual devenir del Estado de bienestar (Taylor-Gooby. 2005). Hoy día disponer de un trabajo, no implica

per se hallarse integrado socialmente, puesto que el aumento experimentado en el empleo ha sido y sigue siendo en la actualidad de baja calidad y muy precario, por lo que hay muchos trabajadores en España que no superan el umbral de pobreza (Laparra, 2007).

Han sido pocas las verdaderas políticas públicas adoptadas frente a la pobreza, más allá de las transferencias monetarias del Estado en forma de ayudas, subsidios familiares, prestaciones no contributivas, rentas mínimas, etc., de manera que las organizaciones no lucrativas siguen ocupando un papel preponderante y esencial en la intervención social con los sectores más desfavorecidos y excluidos (Pérez Eransus. 2003), sobre todo con la masiva llegada de inmigrantes, que han recibido ayuda de entidades como Cáritas y Cruz Roja, especialmente, sin olvidar a otras entidades no lucrativas de ámbito regional y local, que también han demostrado una eficaz intervención y ayuda contra la pobreza y la exclusión social.

No podemos dejar de referirnos, cuando hablamos de pobreza y exclusión, de la importancia que tiene la familia para amortiguar los efectos negativos del mercado de trabajo y la consiguiente desprotección social, causada por una sensible disminución de ingresos de la familia que se ha visto compensada por los de otros miembros familiares, como por ejemplo, los abuelos, que en un gesto de solidaridad encomiable han ayudado con sus modestas pensiones, contributivas o no contributivas, a mantener los mínimos vitales de muchos hogares, cuando la protección social del Estado ha finalizado o no ha sido suficiente⁴⁰. La exclusión social se presenta como un

⁴⁰(<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypolicassociales/areas/inclusion/rmi.html>)

fenómeno multidimensional por las diferentes barreras con las que tropieza :de orden económico (carencia de ingresos, falta de empleo, carencia de bienes y servicios básicos), de orden social (aislamiento, conflictividad familiar y social), de bienestar público (acceso a la vivienda digna, sanidad, educación) y a la participación política, de tal manera que la exclusión se nos presenta como un proceso más que como una situación de desigualdad, para cuya comprensión de estos fenómenos y su posterior análisis, es determinante tanto el factor espacial como el temporal (Subirats, 2005 y 2006).

3.5.2. Vinculación entre pobreza y exclusión

Cabe también preguntarse cómo se podría vincular la pobreza con la exclusión. La pobreza puede verse desde otros ángulos y circunstancias, no sólo desde la carencia o ausencia de bienestar material, sino también cuando falta la necesaria formación, la integración social, el acompañamiento familiar o la propia incapacidad personal para generar situaciones distintas no excluyentes. Estas situaciones explican que exista vinculación entre la pobreza y la exclusión social, cuando el individuo no tiene acceso a los diferentes procesos de desarrollo personal en la sociedad a la que pertenece,

La Renta Mínima de Inserción Social es una prestación destinada a atender situaciones de exclusión y pobreza, que consiste en una aportación de entre 419,52 y 779,87 euros mensuales, por 12 meses prorrogables en periodos de seis si persisten las circunstancias.

La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía genera un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía de la Comunidad Autónoma para una mayor defensa y garantía de la ciudadanía, actuando como elemento impulsor de la integración social y laboral de las personas perceptoras.

ya que, en la mayoría de los casos, lo que realmente se produce es una marginación social hacia esas personas, destacando, sobre todo, unos niveles muy altos de ausencia de comunicación y convivencia.

Es destacable el matiz diferencial que desde la literatura especializada hace sobre la pobreza y la exclusión, situando a la primera en el contexto de las sociedades industriales y la segunda, en las postindustriales, donde los “derechos sociales y oportunidades vitales” le son negados a la persona.

Si consideramos que muchos comportamientos sociales están muy relacionados con componentes económicos que influyen igualmente en procesos de “apartamiento”, es una razón para que el estudio de la pobreza tenga en cuenta otras afectaciones del individuo en el campo de la salud, trabajo, vivienda, ingresos, nivel de vida, educación, etc., aunque una parte correspondiente a su medición objetiva tenga en cuenta elementos materiales y cuantificables. Según este criterio se puede asegurar que la correlación entre pobreza y exclusión social es muy alta y por esta razón cuando nos referimos a estudios sobre ello, no sólo se deben de tener en cuenta los aspecto económicos basados en indicadores monetarios exclusivamente, o los indicadores físicos que medirían la pobreza objetiva y carencial, sino que se propone el análisis de este fenómeno “permanente” considerando también otros indicadores que proporcionen mediciones completas de esta realidad. Y también sería conveniente que en estos estudios se incluyese otra información sobre la apreciación que tienen las personas u hogares en cuanto a su situación y las condiciones o estilo de vida, como señala Carmen Ureña (2001:6), al objeto de ubicar más certeramente los efectos de las condiciones materiales o exógenos en el mundo perceptivo/sensible del ciudadano en cuanto a satisfacción o malestar.

Respecto a la localización de este fenómeno de la pobreza y exclusión social, no es exclusivo de zonas muy deficitarias dentro del territorio nacional o de áreas marginales urbanas como en principio pudiera suponerse. Es un fenómeno que se manifiesta también intercalado en el conjunto del tejido social, aunque cuantitativamente sea más constatable en zonas urbanas y semiurbanas y menos en áreas rurales. Pero es destacable la perspectiva que plantea Rafael Gobernado (1979:45), al respecto, indicando que en los contextos considerados agrarios o rurales hay que tener en cuenta las posibles “gradaciones en la estructura social” debido a que en ellas transcurren de forma paralela tanto las actividades agrícolas como las de carácter “urbano” en una complementariedad necesaria. Por ello las variaciones estructurales en los contextos urbanos y rurales requieren igualmente una perspectiva compleja en el análisis de la desigualdad social.

3.5.3. Políticas sociales contra la desigualdad

La desigualdad se ha convertido en el principal escollo para cumplir el objetivo de eliminar la pobreza extrema en 2030, según un estudio del Banco Mundial, que pide por ello "medidas orientadas a reducir el elevado nivel de desigualdad" y plantea seis fórmulas concretas y probadas para ello. A menos que podamos acelerar nuevamente el crecimiento mundial y reducir la desigualdad, corremos el riesgo de no alcanzar la meta de poner fin a la pobreza extrema para 2030, por lo que confiamos en que son las políticas sociales de contenido económico las que pueden resolver el tema de la desigualdad.

En la declaración sobre el Día Internacional, el secretario general de la ONU, destaca que “La pobreza no se mide solamente por la insuficiencia de ingresos;

se manifiesta en el acceso restringido a la salud, la educación y otros servicios esenciales y, con demasiada frecuencia, en la denegación o el abuso de otros derechos humanos fundamentales”. Todos los males proceden por la desigualdad económica, en la brecha entre ricos y pobres, sea entre individuos, grupos sociales, poblaciones o entre países, en la distribución de sus activos, riqueza o renta. Por ello, una sociedad justa, ha de luchar contra esta desigualdad que afecta al bienestar y a la calidad de vida.

Para entender completamente la pobreza en sus múltiples dimensiones, se debe ir más allá de observarla como la falta de ingresos o lo que se necesita para el bienestar material, como la alimentación, la vivienda, la tierra y otros activos. El tema de este año “De la humillación y la exclusión a la participación: Poner fin a la pobreza en todas sus formas“, destaca lo importante que es reconocer y hacer frente a la humillación y la exclusión que sufren las personas que viven en la pobreza⁴¹. La pobreza es una situación que impide el acceso o se carece de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas básicas, que inciden en un desgaste del nivel y calidad de vida de las personas. Es pobreza relativa cuando no se tiene el nivel de ingresos necesarios para satisfacer todas o parte de las necesidades básicas, al estar por debajo del 60% de la media de los ingresos de la población. Cuando la nutrición, salud o vivienda, no pueden ser alcanzadas, al estar por debajo del 30% de la media de los ingresos de la población, es pobreza severa. El informe EAPN, sobre El Estado de la Pobreza 2009-2015, presentaba un panorama desolador : 13.334.573 personas viven en

⁴¹ El cineasta británico Ken Loach denuncia que “la derecha europea trata a los pobres como si fuesen culpables de serlo“. Es una humillación calculada y organizada para mostrar que si eres pobre te lo has labrado tú mismo.

España en riesgo de pobreza y/o exclusión social, es decir, el 28,6% de la población. La situación más grave la viven más de 3,5 millones que se encuentran en situación de pobreza severa. En la UE-28, las personas en riesgo de pobreza y exclusión alcanza a 122,3 millones (24,4%). En España, la desigualdad entre el 20% con más ingresos y el 20% con menos ingresos es de 7 veces, mientras en la UE, es de 5,2 veces.

En este contexto, España es el tercer país con mayor desigualdad de la UE, después de Rumania y Serbia. La crisis económica de los últimos años ha ahondado en la herida abierta de la exclusión social hasta límites insoportables. En la lucha contra la desigualdad social y económica, todas las personas, instituciones y organizaciones sociales deben tomar parte, pues es una responsabilidad ética y política. Desde EAPN apuestan por un pacto de Estado contra la Pobreza que sitúe esta lucha en el centro de la acción política.

En España no sólo no se ha reducido la pobreza y la exclusión, sino que ha aumentado considerablemente. Entre los años 2011 y 2015, el indicador europeo AROPE muestra un incremento de 1.062.084 nuevas personas. La Estrategia EU-2020 estableció como uno de sus objetivos reducir en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión, para lo que puso en marcha el indicador AROPE (At-Risk-Of Poverty and Exclusion), o tasa de riesgo de pobreza y exclusión social, que permite comparar los datos entre países. Este indicador armonizado, complementa la medición de la pobreza, basada en lo monetario, con aspectos de exclusión, combinando factores de renta (pobreza relativa), privación material severa y baja intensidad del trabajo. Este indicador nos muestra que la situación española es la peor que la media europea. Que los números no nos impidan ver la dimensión del problema, pero hay que conocerlos. La desigualdad está muy asentada en la estructura de rentas española.

El 10% más rico de la población obtiene una cuarta parte de los ingresos de toda la población. Se da una enorme desigualdad entre las regiones. Las tasas más altas están en Andalucía, 43,2%, y Ceuta, 41,7%. Aragón, Navarra, La Rioja y Cantabria tienen los más bajos porcentajes de personas en pobreza severa, todas por debajo del 3%. Es necesario reducir las diferencias regionales, para igualar el bienestar entre la población.

El riesgo es algo más alto entre los hombres (29,4%) que entre las mujeres (28,9%). Según el tipo de hogar, el porcentaje más alto de riesgo de pobreza corresponde al hogar formado por un adulto con un o más hijos dependientes (53,3%) y el porcentaje más bajo de riesgo los hogares formados por dos adultos sin hijos (22,5%).

Hemos llegado al extremo de que tener un trabajo o cobrar una pensión no garantiza no ser pobre o en riesgo de pobreza. Hay personas adultas con trabajos o pensiones en el 14,9% de los hogares en pobreza. El problema del desempleo de baja intensidad tiene un peso crucial en el riesgo de pobreza y exclusión. Con los datos de 2015 se observa que la pobreza es el factor de mayor peso en el indicador (77%). Un factor que se observa con mayor incidencia es “no poder afrontar un imprevisto de 650 euros”. El 11% tiene retrasos en los pagos relacionados con la vivienda y el 10,6% no puede mantener la calefacción a temperatura adecuada. El frío se siente más entre los pobres. Los trabajadores que ingresan menos de 300 euros al mes han subido en medio millón desde el inicio de la crisis al pasar de 3.089.856 en el año 2008 a 3.694.852 en 2014, según los datos publicados por la Agencia Tributaria. En total, al inicio de la crisis, el 16% de los asalariados (19.310.627) cobraba menos de 300 euros, siete años más tarde y con 2,5 millones de trabajadores menos (16.899.024) el porcentaje de este colectivo subía al 22%.

Los principales datos del informe EAPN, muestran una situación vergonzante para España. La mitad (50,1%) de las familias monoparentales españolas están en riesgo de pobreza o exclusión. Otras 13.334.573 personas viven en riesgo de pobreza y exclusión. Y 1.025.736 personas se encuentran en la peor situación económica y social posible: sin empleo, pobreza y privación material. La pobreza afecta a un 22,1% de la población: 10.383.238 de personas. Un total de 3.543.453 ciudadanos viven en pobreza severa. Unas 4.670.000 pensionistas, la mitad del total, están bajo el umbral de la pobreza. La tasa de privación material severa ha ascendido del 4,5% en 2009 al 6,4% en 2015, afectando a 2.993.365 personas y 5.473.846 viven en hogares con muy poco empleo. Para salir de esta situación, España tardaría 221 años en erradicar la pobreza si se mantiene el ritmo actual. Seis grandes propuestas o pilares hace la EAPN, para visualizar y sacar del “sufrimiento a las personas que se encuentran en los márgenes de la sociedad”. La sanidad pública, gratuita y universal como una de las garantías fundamentales para evitar el empobrecimiento personal y familiar. Una política de vivienda y no de construcción de casas que facilite el acceso de las personas a un espacio vital digno y accesible. Establecer unos derechos sociales contemplados como derechos de ciudadanía que lleguen hasta las personas dependientes. Un sistema de garantía de rentas que contemple los ingresos procedentes del trabajo, las pensiones y el sistema de rentas mínimas, actualizados por el Pacto de Toledo. Por último, unas políticas fiscales justas y redistributivas, tanto en impuestos como en gastos. Algo hay que hacer si queremos seguir viviendo en una sociedad democrática en peligro. (Victor Arrogante, El Plural, 17/10/2016). El Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza (17 de Octubre) es un buen momento para adquirir compromisos. Escuchemos y prestemos atención a las voces de las personas que viven en esta

situación, que desde su silencio claman justicia. Sólo desde una acción que sitúe la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el centro de la agenda política, será posible alcanzar la meta de un mundo solidario y justo.

3.6. La inadaptación social

La problemática de la inadaptación social resulta tan compleja y posee tantas vertientes que su misma naturaleza impone un acercamiento multicausal. La falta de consenso en las aproximaciones a esta temática, los diferentes ámbitos desde los que se aborda (psicológico, sociológico, antropológico, legislativo), cada uno con su propio lenguaje, han vuelto el campo tan enmarañado que resulta difícil organizar la información relativa a él con coherencia y con unidad. Precisamente por esta pluralidad se han ofrecido distintas definiciones para el término “inadaptación social”. No obstante, un denominador común en la mayoría de ellas estriba en la alusión a un desajuste entre el individuo y el medio externo. Así, por ejemplo, Rubio y Monteros (2002) entienden la inadaptación social como el resultado de una interacción inadecuada o conflictiva con el medio; Panchón (1994) como un conjunto de relaciones distorsionadas entre individuos o grupos y su entorno; Ayerbe (2000), con un mayor grado de matización, se refiere a *“unas relaciones inadecuadas entre el sujeto y su entorno, un desajuste, una conflictividad en el proceso de interacción entre el individuo y la situación en que éste se encuentra”* (p. 16). Añadiendo otros detalles y consideraciones.

Mondragón y Trigueros (2002) consideran que la inadaptación social parte de una situación conflictiva, más o menos permanente, entre el individuo y su entorno social. Dicha inadaptación puede entenderse desde

dos perspectivas: la del individuo y la del contexto social. La primera atribuye el comportamiento inadaptado a determinadas características de la personalidad del sujeto; la segunda, fundamentalmente, a factores ambientales. Ayerbe (2000) va más allá y señala que la inadaptación debe considerarse no sólo como una realidad estática, sino también como un proceso que se va consolidando. Considera que la mayor parte los sujetos inadaptados recorren un itinerario caracterizado por sucesivos fracasos en el ámbito familiar, escolar, laboral, etc. De esta manera, el adolescente va derivando poco a poco hacia una situación marginal que genera inseguridades y frustraciones. En la misma línea, Valverde (1988) habla de un proceso de “personalización” e “institucionalización” de la conducta inadaptada⁴². Desde esta perspectiva, considera que el individuo que nace y se socializa en un entorno social desfavorecido, en el que están presentes elementos de marginación, puede desarrollar un comportamiento inadaptado con respecto a las normas y leyes.

3.7. Los nuevos perfiles de pobreza

La tasa de riesgo de exclusión revelada por el informe de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES) deja unas cifras sin precedentes. En Canarias, un 44,6 % de los habitantes encaja dentro de este grupo, siendo la tasa más alta de España y duplicando la media europea. Uno de los motivos de este alarmante

⁴² Igualmente, considera que en este proceso de inadaptación pueden distinguirse dos niveles o etapas: edu Psykhé, 2006, Vol. 5, No. 1, 53-72 J. BARRACA, *Edu Psykhé*. Revista de Psicología y Psicopedagogía

incremento es la aparición de nuevos perfiles de pobreza que nada tienen que ver con los que se habían dado de manera habitual hasta el momento⁴³.

Los nuevos perfiles de pobreza incrementan las desigualdades existentes. Si los datos de los estudios anteriores no eran demasiado alentadores, la publicación del informe AROPE viene a confirmar los peores presagios con la aparición de los nuevos perfiles de pobreza. Estos provocan que las desigualdades sociales existentes no sólo se mantengan, sino que se acentúen, perjudicando a sectores de la población que hasta ahora se habían mantenido al límite. De forma global, el indicador europeo AROPE ha reflejado un descenso porcentual de 0,7 % en todo el territorio europeo, pero a nivel estatal España, y en concreto el archipiélago canario, muestran cifras muy desiguales a la media europea. En este sentido, el presidente de EAPN España ha reconocido que «es preocupante que las personas en situación de pobreza que fueron las primeras en notar el impacto de la crisis cuando aún no se reconocía que ésta existía, sean las últimas en notar la recuperación de la que estamos hablando ahora. Es decir, son las primeras en recibir el impacto y las últimas en recibir las supuestas bondades de la recuperación».

En la Unión Europea⁴⁴, la tasa de personas en riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) es del 23%, unos 119 millones de personas. En España, el indicador es del 27,9%: un total de 12.989.405 personas.

⁴³ «Existe un nuevo pobre que hace cola en el supermercado, no solo es el que pide en la calle», informaba Juan Carlos Llano, autor del VII Informe 'El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008 – 2016'. Esto evidencia que los compromisos asumidos por los Gobiernos no se han cumplido y que es necesaria una reconfiguración de las políticas sociales actuales.

⁴⁴ (<http://www.ilustradordigital.es/nuevos-perfiles-de-pobreza>).

Otro perfil de aparición de pobreza es el de los jóvenes con estudios y trabajo que en España alcanza la cifra de 13 millones los españoles que, según el indicador europeo AROPE, se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social. La cifra ha mejorado ligeramente ya que son un 0,7% menos que en el año 2016. El índice AROPE tiene en cuenta tres indicadores: desempleo, ingresos inferiores a 684 euros, y sufrir carencia material severa, es decir, tener problemas para pagar la vivienda, el teléfono o la electricidad. En España el colectivo en peor situación es el de las familias monoparentales con uno o más hijos ya que la mitad de estas familias incumple al menos uno de los indicadores AROPE. Además, existe un 2,1 % de la población que sufre los tres factores, se trata de más de un millón de personas que se encuentran en la peor situación económica y social posible⁴⁵. No podemos pasar por alto tampoco, uno de los graves problemas que refleja el informe elaborado por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN), como son las enormes desigualdades territoriales que hay en nuestro país. Las tasas de AROPE más altas están en Canarias, con un 44%, en Ceuta, con un 41'9% y Andalucía con 41'7%. Las más bajas corresponden a Navarra, con 13%, el País Vasco con 17'6% y La Rioja con 17'4%.⁴⁶

1.- El sinhogarismo

⁴⁵ El sociólogo Juan Carlos Llano, mantiene el criterio de que entre los nuevos pobres españoles, la mayoría ha cursado estudios de secundaria y algunos superiores y uno de cada tres tiene empleo, y sin embargo, hacen cola en el supermercado y son más numerosos que los extranjeros, en contra de lo que opina la gente. Son personas que crecieron en los años de la crisis y aunque se haya superado, no está disminuyendo tan rápido como aumentan los indicadores macroeconómicos.

⁴⁶ (https://cadenaser.com/ser/2017/10/16/sociedad/1508160857_166913.html)

Como recoge Joe Doherty⁴⁷, el estudio del fenómeno del sinhogarismo, entraña cierta dificultad por la carencia de datos reales de las personas que están en esa situación, por lo que sólo se realiza una aproximación a una grave carencia y exclusión de vivienda para una parte considerable de la población europea. Este autor explora algunas de las razones que explican la prevalencia y la persistencia del problema de la vivienda en Europa. Su primera reflexión se refiere a la necesidad de obtener unos datos estadísticos más precisos y completos sobre el problema de la vivienda y también sobre algunos de los recientes intentos de desarrollar una tipología común que proporcione el marco adecuado para la recopilación de datos más fiables y consistentes⁴⁸.

Por otro lado, busca las razones del sinhogarismo para establecer que es un fenómeno resultante de la suma de factores individuales con otros de índole estructural, como es el hecho de que estando en el tercer milenio haya personas sin techo en un país donde existen tres millones de viviendas vacías, es vivir a la intemperie (Pedro J. Cabrera en Laparra & Pérez: 2008, pág 173). Hay que indagar en las actitudes y en los comportamientos individuales, pero al mismo tiempo en el contexto social para lograr comprender mejor el problema. Sin embargo, Doherty entiende que es necesaria la vinculación de los microprocesos, en los que cada persona puede verse envuelta, con los factores estructurales o macroprocesos presentes en la sociedad, entre los que

⁴⁷ En Documentación social nº 138/2005 en el ejemplar dedicado a "Vivienda y alojamiento", págs. 41-62

⁴⁸ Para ello toma en consideración el Grupo de Trabajo para la Recopilación de Datos de FEANTSA y el Observatorio Europeo de la Vivienda, que han desarrollado una "tipología europea para la recogida de datos sobre el sinhogarismo y la exclusión de la vivienda" (ETHOS, según sus siglas inglesas).

destacan: la reestructuración económica, que contribuye a la vulnerabilidad a los problemas de vivienda; la reducción de las prestaciones sociales, con merma de las ayudas para el acceso a la vivienda, así como el cambio socio-demográfico, que ha expuesto a los sectores más vulnerables de la sociedad a un mayor riesgo de no tener vivienda. Este autor echa en falta una política decidida por parte de la Unión Europea, para resolver este problema, que afecta con intensidad a todos los países y que no admite demora, pues se está paliando en la medida de lo posible, por la acción benéfica o caritativa de ciertas ONGs, como Cruz Roja, Cáritas, Asociación Calor y Café, y otras, mediante una red de hogares-refugio, hoy día insuficientes, sin olvidar la asistencia que prestan algunos ayuntamientos a las personas sin hogar, de los que es ejemplo el de Madrid a través del departamento Samur Social y atención a personas sin hogar que dispone de 8 centros abiertos repartidos por diferentes zonas y distritos de Madrid, con capacidad para 1551 plazas de alojamiento, que se amplían a otras 509 plazas en la Campaña del frío.

También cuenta con unas 150 plazas de Centros de Día. Madrid fue la primera ciudad de España que puso en marcha un recuento de personas sin hogar que vivían en sus calles. En diciembre de 2016 se realizó el VIII recuento y había 524 personas sin techo. La conclusión por tanto, es la de que junto a la labor benéfica que dispensan diferentes organizaciones no gubernamentales, la administración pública también colabora dispensando protección a las personas sin hogar y en definitiva, trabajando para que dichas personas puedan acceder al Estado de Bienestar. Los investigadores sociales coinciden en identificar tres esferas de riesgo que son: los cambios producidos en el mercado de trabajo, las transformaciones en las formas de convivencia y el devenir que está experimentando el propio Estado del Bienestar (Taylor-

Gooby, 2005), esto es, pérdida de protección estatal por las continuas reformas laborales y a su vez, la quiebra del modelo familiar tradicional, como estructura dominante. Como refiere Laparra⁴⁹, la situación de estas personas excluidas se escapa a los estudios tradicionales de pobreza y exclusión, incluso a los desarrollados en el nivel regional o local, por ello es preciso recurrir a estudios o memorias elaborados por los propios centros de atención al colectivo⁵⁰.

En relación con el perfil del colectivo, todos los datos apuntan hacia una profunda transformación, en los últimos años, desde una situación mayoritaria de hombres solos, nacionales, de mediana edad, hacia una gran heterogeneidad (en los últimos años se ha producido un aumento de la presencia de inmigrantes, jóvenes y mujeres). En cuanto a sus condiciones de vida, éstas se caracterizan por la extrema pobreza, la falta de vivienda, el aislamiento social y la presencia de enfermedades físicas. Todo ello evidencia la extrema dureza de su situación de exclusión.

Vázquez y Muñoz (2001) también abordaron la realidad de este colectivo a partir de 289 entrevistas en profundidad que les permitieron destacar la importancia de determinados *sucesos vitales estresantes* como factores de exclusión social. Bajo este concepto englobaban todas aquellas situaciones traumáticas concretas que afectan gravemente a una persona y que debilitan

⁴⁹ La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación. VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, elaborado por un equipo del Grupo de Investigación del Departamento de Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra, coordinado por Miguel Laparra y Begoña Pérez.

⁵⁰ En nuestro País, Pedro José Cabrera (1998, 2000) ha analizado la realidad de esta población, tanto en su dimensión cuantitativa, mediante la recogida de datos de comedores, albergues y otros centros, como en su dimensión cualitativa, a través del análisis de su perfil y al estudio de sus condiciones de vida

su resistencia para hacer frente a las exigencias de una vida normalizada. Entre ellas, las más frecuentes son las pérdidas de empleo, fallecimientos cercanos, rupturas y crisis familiares, encarcelamientos y similares. De media, cada una de las personas sin hogar entrevistadas en el estudio había sufrido nueve sucesos de este tipo.

La Encuesta a las Personas Sin Hogar (EPSH) del Año 2012 realizada por el INE, indica que la población sin hogar atendida en centros asistenciales de alojamiento y restauración, en municipios de más de 20.000 habitantes, fue de 22.938 personas, de las que el 45,0% de ellas se quedó sin hogar porque perdió el trabajo y el 20,9% por separación de su pareja. La mitad de las personas sin hogar tiene hijos. Las características sociodemográficas del total de las 22.938 personas sin hogar y que han sido usuarias de centros asistenciales de alojamiento y/o restauración en el año 2012, es que la mayor parte de estas personas son hombres (80,3%). El 57,7% de las personas sin hogar tiene menos de 45 años, el 38,4% entre 45 y 64 años y los mayores de 64 años representan el 3,9%. La edad media de estas personas se sitúa en 42,7 años.

Por lo que respecta a la nacionalidad, el 54,2% son españoles y el 45,8% extranjeros. El 98,0% de los españoles están empadronados en algún municipio, frente al 77,0% de los extranjeros. Por lo que respecta a los extranjeros, el grupo mayoritario es el de los africanos (56,6%), seguido por los europeos (22,3%) y los americanos (15,2%). En cuanto al tiempo de residencia, el 57,8% de los extranjeros sin hogar llevan más de cinco años en España. En la población extranjera sin hogar se observa mayor peso de las edades más jóvenes. El 78,6% de los extranjeros sin hogar tienen menos de

45 años, frente al 40,2% de los españoles. Esta diferencia se acentúa en el grupo de edad de 18 a 29 años.

En cuanto a la distribución de la población sin hogar por comunidades autónomas, resulta que Cataluña (21,3%), Comunidad de Madrid (15,4%) y Andalucía (13,1%) son las que acumulan los mayores porcentajes. Por su parte, La Rioja (0,5%), Cantabria (1,1%) y Comunidad Foral de Navarra (1,4%) son las que registran los índices más bajos.

Se deduce que la toma de contacto de las personas sin hogar con los dispositivos asistenciales es relativamente amplia y la actitud hacia el trabajo está más extendida de lo que cabría esperar⁵¹, por lo que, a pesar de la intensidad de la exclusión social que implica la carencia de un hogar, no debería contemplarse esta situación como un punto de no retorno en los itinerarios de exclusión. Más bien al contrario, hay constancia de la viabilidad de los procesos de incorporación social (en cierto grado) en muchas de estas personas.

2.- Los pobres vergonzantes

En el medievo los “pobres vergonzantes” eran aquellos que estando en situación de pobreza no se atrevían a hacerlo público y recurrían a terceros para socorrerse. Hoy día podemos decir que existen en España más pobres vergonzantes que entonces. La medida la proporcionan los comedores sociales, el banco de alimentos, y otras organizaciones sociales, casi siempre de la iglesia, porque estas personas no son capaces de ir a pedir ayuda a los servicios sociales municipales, por ejemplo. Y son los colaboradores o

⁵¹ Casi cuatro de cada diez manifiestan estar buscando trabajo.

voluntarios los que conocen las penurias de estas personas que por diversas razones han venido abajo económicamente (p.ej. negocios quebrados, siniestros graves, larga enfermedad, agotamiento de ayudas desempleo, fallecimiento del padre de familia, etc.). Curiosamente, son personas que pasan a nuestro lado, con las que incluso coincidimos en diversos ámbitos de nuestra vida, a las que saludamos y deseamos “feliz navidad” sin percatarnos de que para ellas la nochebuena no fue precisamente buena sino mala.

Su situación deriva casi siempre de la crisis económica: por lo general personas que disponían de un trabajo y de un nivel de vida aceptable, pero que cuando perdieron su empleo y transcurridos más de dos años ya no les quedan ni prestaciones ni ahorros, no pueden atender sus necesidades vitales ni hacer frente a los gastos corrientes, además de carecer de teléfono, coche, calefacción, vacaciones, etc., y por ello, prefieren ocultar su pobreza a familiares y amigos, recurriendo a los más íntimos para que les proporcionen socorro, o al Párroco, o alguna ONG. Viven la situación con sumisión, resignación y con la esperanza de que pasado un tiempo todo vuelva a ser como antes. Forma parte de la tradición latina: aguantar los embates de la vida con la solidaridad de los familiares más próximos.

Los pobres vergonzantes frecuentan discretamente los comedores sociales, se nutren de los bancos de alimentos o recurren a recoger en los contenedores de basura los alimentos perecederos, pero en buen estado, que arrojan los grandes supermercados. Son un colectivo amplio -que a falta de estudios podría suponer el 1,5% de la población total- dentro de los 9.000.000 de personas en situación de pobreza (informe de FOESSA) en el Estado. La mayoría de ellos son jóvenes o emigrantes y forman parte de ese 1.800.000 de hogares en los que todos sus miembros están en paro. Una característica

de estas personas es que no tienen aspecto de PSH, se relacionan con el resto de la población y pasan desapercibidos⁵².

3.- La aporofobia

La aporofobia es un término de reciente aparición, que se debe a la Filósofa española Adela Cortina Orts⁵³, y significa rechazo al pobre, al indigente, siendo hoy uno de los problemas sociales y políticos más acuciantes de nuestro tiempo. Quienes producen verdadera fobia no son tanto los extranjeros o las gentes de una raza diferente como los pobres. Los extranjeros con medios no producen rechazo, sino todo lo contrario, porque se espera de ellos que aporten ingresos y se les recibe con entusiasmo. Los que inspiran desprecio son los pobres, los que parece que no pueden ofrecer nada bueno, bien sean emigrantes o refugiados políticos. Y sin embargo no existe un nombre para una realidad social que es innegable y cotidiana como es el rechazo o aversión al pobre, que la hace inexistente por carecer de nombre, debiendo entrar en el debate social en busca de alguna solución. Y en esa situación, Adela Cortina que en 1995 preparaba una columna para el Diario ABC Cultural en la que denunciaba actitudes xenófobas y racistas,

⁵² Es algo que conocen bien los Trabajadores Sociales o los Comedores sociales regentados por Órdenes religiosas y de Cáritas. Y confían -de otra forma no se puede entender su actitud sumisa- en que la reforma del mercado de trabajo o un golpe de suerte les haga cambiar su destino. Mientras tanto, nos saludarán y pasarán a nuestro lado y hasta nos invitarán a una ronda en el bar para que no se note su pobreza.

Algunos datos del informe FOESSA:

- La pobreza llega al 20% de la población.
- El 19,6% la padece de forma moderada (ingresa menos de 6.000 euros al año).
- El 7,2 % la padece de forma severa (ingresan menos de 3.000 euros al año).
- El 40% de los pobres tiene menos de 25 años.

⁵³ Es autora del libro *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia*, Editorial Paidós, 2017, donde expone su pensamiento sobre este problema.

buscó en el léxico griego la palabra «pobre», áporos, y acuñó el término «aporofobia», que se está imponiendo de forma exponencial. Además de definir y contextualizar el término, Adela Cortina explica la predisposición que tenemos los seres humanos a esta fobia y propone caminos de superación a través de la educación, la eliminación de las desigualdades económicas, la promoción de una democracia que tome en serio la igualdad y el fomento de una hospitalidad cosmopolita.

3.- Pobreza infantil y prestaciones por hijo a cargo

El 31,3% de los niños en España, 2.610.370 niños y niñas, están en riesgo de pobreza o exclusión social, según la última Encuesta de condiciones de vida del Instituto Nacional de Estadística, publicada en Junio 2018. Este porcentaje es 1,6 puntos más bajo que el año anterior, pero sigue siendo superior a los niveles de pobreza infantil de 2008, antes del estallido de la crisis económica, cuando la pobreza alcanzaba al 30,1% de los niños españoles. La crisis económica ha golpeado con más dureza a los menores de 18 años y la tasa de pobreza infantil sigue siendo mucho más alta que la del resto de la población, en concreto 4,7 puntos.

A raíz de la creación del Alto Comisionado para la Pobreza Infantil, Instituciones como Save the Children⁵⁴ han pedido que se pongan en marcha con carácter urgente, un conjunto de medidas para mejorar la prestación e incluir en los presupuestos estatales un aumento de la partida destinada a la familia monoparental y a la infancia que se asemeje a la media europea que es del 2.4%. Correlativamente se propone también el aumento del gasto en

⁵⁴ (<https://www.savethechildren.es/actualidad/la-pobreza-infantil-sigue-por-encima-de-los-niveles-previos-la-crisis>).

educación y la política de concesión de becas tendentes a luchar contra la segregación escolar. En el orden estrictamente económico de las familias y en su protección integral, se propone la modificación legal para impedir los desahucios de familias con hijos menores y la mejora de la política preventiva de salud, así como la modernización de los métodos estadísticos para realizar encuestas sobre condiciones de vida (las llamadas ECV).

La lucha contra la pobreza infantil siempre es posible, con voluntad política e inversión pública, ya que el cumplimiento de las decisiones políticas que implica precisamente la política, no puede llevarse a efecto sin el respaldo presupuestario y económico que ello implica. De todas las medidas en la lucha contra la pobreza infantil de nuestro país, la que ha demostrado más eficacia ha sido precisamente la ayuda o prestación por hijo a cargo, como un apoyo económico que se da a las familias por cada hijo. En la mayoría de países europeos esta prestación es universal y ha logrado sacar a muchos niños de la pobreza. En España esta ayuda ya existe y se presta a través de la Seguridad Social, pero es muy limitada, primero porque no llega a todas las familias que están bajo el umbral de la pobreza y después porque además es muy escasa, ya que su importe ha permanecido prácticamente invariable desde su creación, pues es de 24,25 € por hijo al mes.

Se considera urgente y necesaria la reforma de esta prestación para que no sea meramente simbólica, sino que coadyuve con las familias y estimule el aumento de la natalidad para el necesario reemplazo generacional, que a título de mera sugerencia, se propone la elevación de su cuantía a Cien euros mensuales con un aumento para las familias monoparentales y que dicha percepción quede exenta del impuesto sobre la renta.

3.8. Conflictividad y lucha social actual

La conflictividad social, es el término bajo el cual quedan incluidos los motines, las revueltas o las revoluciones, y jugó un importante papel en la historia de Europa durante el Antiguo Régimen. Esas tensiones en algunos casos llegaron a provocar una ruptura con el sistema anterior, dando lugar a transformaciones ideológicas, sociales, económicas o políticas. Cuando se alcanzaban esos niveles de cambio se puede hablar de revolución, no obstante, hay historiadores que consideraron que las diferencias conceptuales entre revolución y rebelión a finales del siglo XVIII aún no eran claras.

Varias fueron las circunstancias que favorecieron el malestar y pasaron a ser el detonante de la conflictividad social. Unas derivadas de la política - inestabilidad, debilidad del poder central o descontento por formas de gobierno más centralistas - y otras más ligadas a la economía – crisis, aumentos impositivos, carestía de vida, etc. En todos los procesos aparece la violencia, ya sea ilegítima, protagonizada por los disidentes que amenazaban el orden, o legítima, bajo la cual quedaría amparada la institucional, aquella que se pone en marcha para proteger de la desintegración el modelo atacado. Pero también hay otras formas de violencia que no siempre están relacionadas directamente con el conflicto, pero que afloran con él como la xenofobia, el fanatismo religioso o la muy reciente aporofobia, es decir, miedo, hostilidad o rechazo al pobre, al indigente, sin tener en cuenta su raza u origen. También puede interpretarse como una discriminación socioeconómica.

Una revuelta es un movimiento social espontáneo, de carácter agresivo y opuesto a alguna figura de poder, aunque a veces el objetivo contra el que se hace una revuelta puede poseer una minoría étnica, religiosa o social (judíos, gitanos, inmigrantes).

Como forma de lucha social es expresión de algún tipo de conflicto (social, político, económico). Se produce cuando una multitud, o al menos un numeroso grupo de personas se juntan para cometer actos de violencia, por lo general como una reacción contra una sensación de injusticia o injuria, o como un acto de disenso. También es muy habitual emplear el término *revuelta* para designar acciones más organizadas, más prolongadas en el tiempo o con proyección en el futuro, y con objetivos más generales o un propósito más claro de transformación social u otro tipo de cambio (político, económico, de orden institucional, de la identidad nacional o religiosa, etc.).

Muchos términos se utilizan prácticamente como sinónimos, como alboroto, insurrección, sublevación, subversión, alzamiento o levantamiento; y otros del mismo campo semántico tienen connotaciones ligeramente diferentes, como motín, sedición y rebelión; o marcadamente distintas, como revolución (si tiene mayor importancia o éxito), o disturbios (si los tiene menores).

Es habitual el uso peyorativo de todos estos términos, que incluso en sus definiciones académicas se cargan de contenidos negativos, asociados al desorden y al delito, lo que contribuye a su percepción adversa y a la criminalización de la lucha social. Lo mismo ocurre con los términos con los que se designa a sus participantes: revoltoso, alborotador, insurrecto, sublevado, amotinado, sedicioso, rebelde o revolucionario.

Otros términos del vocabulario político con los que *revuelta* suele tener vinculación, pero que son opuestos conceptualmente, son los de pronunciamiento militar y golpe de Estado, hechos o procesos en los que la iniciativa no es popular ni espontánea y que están específicamente dirigidos a la sustitución de las personas, partidos o facciones que ocupan el poder, sin

alterar las estructuras económicas, sociales o políticas, aunque como medios pueden provocar, manipular o emplear revueltas, motines o rebeliones.

Atendiendo a los motivos o causa o a la expresión de sus reivindicaciones, podemos establecer diferentes clases, como revueltas políticas o revueltas sociales, y denominar éstas por sus protagonistas sociales: especialmente las revueltas campesinas, o las revueltas urbanas propias del Antiguo Régimen (Edad Moderna). Las revueltas protagonizadas por la burguesía en el comienzo de la Edad Contemporánea reciben preferentemente el nombre de revoluciones burguesas, fundamentalmente porque, al contrario que las anteriores, triunfaron y transformaron la sociedad estamental del Antiguo Régimen en una sociedad burguesa. Las revueltas antiseñoriales, protagonizadas por campesinos, y las revueltas antifiscales, protagonizadas por esos mismos grupos o por la plebe urbana, propias del Antiguo Régimen, en que habitualmente su protagonista social lo hace en su condición de consumidor afectado por la subida de precios, dieron paso a partir del siglo XIX a las revueltas obreras (en que su protagonista social lo hace en su condición de obrero afectado por condiciones salariales o de trabajo) que se produjeron de forma puntual en determinados momentos y lugares durante la Revolución industrial y fueron una parte importante del movimiento obrero que, en la perspectiva de los teóricos de ese movimiento (marxistas o anarquistas), debería conducir a la revolución proletaria. No obstante, buena parte de las revueltas protagonizadas por obreros en la Edad Contemporánea tienen una causa desencadenante no estrictamente laboral, sino que son motivadas por una crisis de subsistencias u otro hecho que produce su movilización, como es el caso de las revueltas contra el reclutamiento militar,

o las que expresan intolerancia religiosa o racismo (por ejemplo, los pogromos antisemitas).

A diferencia de una revolución, las revueltas no pretenden una transformación radical de las estructuras (políticas, sociales o económicas), aunque a veces la única diferencia que hay entre lo que se considera una revolución o una revuelta no es tanto su planteamiento inicial, sino su escala (mayor en las revoluciones, menor en las revueltas) o su resultado final: el éxito (aunque sea breve, en el caso de las revoluciones que obtienen el poder) o el fracaso (en las revueltas, que o no tienen objetivos claros o ambiciosos que alcanzar o son reprimidas sin conseguirlos).

La violencia de una revuelta puede hacerla indistinguible de una rebelión, concepto con el que tiene fronteras muy imprecisas y que se basa en su carácter militar, en su más claro fin de toma del poder, o incluso en su tipificación jurídica como delito. Así, el DRAE define rebelión como “Delito contra el orden público, penado por la ley ordinaria y por la militar, consistente en el levantamiento público y en cierta hostilidad contra los poderes del Estado, con el fin de derrocarlos”.

3.9. Reducción de la pobreza a través de las PNC

El régimen de las Pensiones No Contributivas (PNC) ha sido calificado como uno de los programas de mayor éxito, según se desprende de los informes del Estado de la Nación⁵⁵, donde los especialistas consideran que es un programa muy progresivo y altamente focalizado, que llega

⁵⁵ (pág. 117 y pág.110 del Informe del Estado de la Nación 2007 y 2008, respectivamente).

principalmente, a la población en condición de pobreza. Las pensiones no contributivas vinieron a disminuir el riesgo de pobreza en la vejez y en determinadas situaciones de discapacidad, de una manera importante, a través de instrumentos específicamente dirigidos a cubrir las necesidades de los pensionistas con bajos recursos. Tenemos que recordar, en este sentido, que la creación de las prestaciones no contributivas por la Ley 26/1990, supuso un hito muy importante en el sistema de protección social español, al extender a todos los ciudadanos el derecho a las pensiones de jubilación e invalidez (y a las prestaciones económicas por hijo a cargo), aun cuando no se hubiera cotizado nunca o por el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones del nivel contributivo. La aplicación de esta norma tuvo efectos inmediatos en la atenuación de situaciones de pobreza extrema, en aquel momento un problema grave en España, particularmente, entre los hogares encabezados por mujeres mayores de 65 años. En concordancia con esas afirmaciones, cabe destacar que durante los años 2007 y 2008, este programa permitió reducir la incidencia de la pobreza aproximadamente en dos puntos porcentuales.

3.10. Los complementos hasta mínimos como instrumento de lucha

El complemento por mínimo es una cantidad complementaria que se añade al importe de la pensión, en su modalidad contributiva, cuando no alcance el mínimo fijado legalmente por la ley presupuestaria, siendo condición ineludible que el beneficiario no perciba rentas de capital o de trabajo personal, y, si las percibe, que no excedan de la cuantía que se establece anualmente en la citada ley.

Este complemento no es vitalicio y por ello no es consolidable.

En los presupuestos del año 2018, por ejemplo, se ha establecido que la pensión mínima de jubilación, para una persona mayor de 65 años y con cónyuge a cargo es de 810,60 €/mes. En el caso de la pensión de viudedad con cargas familiares, la pensión mínima establecida en 2018 era de 759,90 euros/mes. Según los datos del año 2018, publicados por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, había un total de 2.377.952 pensiones complementadas a mínimos en España, lo que representaba el 24,7% del total.

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

En lo que se refiere a las personas mayores y, concretamente, a los pensionistas, la crisis económica y la consiguiente destrucción de empleo, junto a la devaluación salarial, han hecho que mejore significativamente su posición relativa en términos de riesgo de pobreza respecto al resto de la población, aunque se trata más de un efecto estadístico que de una mejora real en sus condiciones materiales de vida. Así, durante esos años, debido a la caída de los ingresos de la mayoría de las personas en edad de trabajar se ha

reducido el umbral de renta empleado para considerar que una persona se encuentra en situación de riesgo de pobreza, mientras que los ingresos de la población jubilada, procedente fundamentalmente de las pensiones públicas, se han mantenido⁵⁶.

TABLA nº 5
CUANTÍAS MÍNIMAS MENSUALES DE PENSIÓN DE JUBILACIÓN,
DE LOS AÑOS 2015, 2016 y 2017 (Euros)

Acceso con	CON CÓNYUGE A CARGO			CÓNYUGE NO A CARGO		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
+ 65 años	782.90	784.90	786.90	601.90	603.50	605.10
-65 años	733.80	735.70	737.60	560.80	562.30	563.80
Gran Inv	1174.40	1174.40	1180.40	902.90	905.30	907.70

Fuente: Elaboración propia con datos Seguridad Social

ACCESO	UNIPERSONAL		
	2015	2016	2017
+ 65 años	634.50	636.10	637.70
-65 años	593.50	595.00	596.50
Gran Invalidez	951.80	954.30	956.60

⁵⁶ Vid. Informe 01|2017 Consejo Económico y Social de España.

Fuente: Elaboración propia con datos Seguridad Social

Ateniéndonos exclusivamente a la Pensión Mínima de Jubilación fijada en la Ley de Presupuestos para los Ejercicios de 2015, 2016 y 2017, suficientes para establecer la comparación, en los que podemos observar las variaciones interanuales, para los tres supuestos ordinarios de Jubilación a los 65 años, con menos de 65 años y procedentes de Gran Invalidez, distinguiendo en cada caso si el nuevo pensionista tiene o no Cónyuge a cargo, o si trata de pensión unipersonal, pues esa circunstancia aumenta o disminuye la cuantía mínima mensual de la pensión de Jubilación concedida, como se desprende de la Tabla nº 5, y a la vez es el punto o tope de referencia que debe tomarse en cuenta a la hora de fijar los complementos hasta dichos mínimos. Esta misma regla debemos aplicar en los casos de Pensión de Invalidez, Viudedad, Orfandad y Favor de familiares, aunque aquí nos referimos sólo a la de Jubilación por ser la más numerosa.

3.11. La exclusión en Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS).

La Comunidad Autónoma de Andalucía de acuerdo con lo que establece el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la pobreza y la exclusión social (BOJA n.º 85 de 03/05/2013) y Orden de 1 de marzo de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, en materia de personas mayores, personas con discapacidad, formación de jóvenes en situación de vulnerabilidad, comunidad gitana, personas migrantes, personas sin hogar, atención en materia de

drogodependencias y adicciones, para intervención en zonas con necesidades de transformación social y acción social y voluntariado, la Junta de Andalucía a través de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, dispone de la Línea 8 de subvenciones a Entidades Locales para la intervención en Zonas con necesidades de transformación social (ZNTS)⁵⁷, que se definen como aquellos espacios urbanos, concretos y físicamente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social, y en las que sean apreciables problemas en las siguientes materias:

- 1.- Vivienda, deterioro urbanístico y déficit en infraestructura, equipamiento y servicios públicos.
- 2.- Elevados índices de absentismo y fracaso escolar.
- 3.- Altas tasas de desempleo junto a graves carencias formativas profesionales.
- 4.- Significativas deficiencias higiénico-sanitarias.
- 5.- Fenómenos de desintegración social

Para llevar a cabo actuaciones en estas materias, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de Municipios con zonas desfavorecidas, formulan la correspondiente memoria de situación, necesidades y proyecto de actuación en el territorio donde se llevará a efecto la intervención, que se regirá, entre otros, por los principios de eficiencia social y económica, planificación y cooperación con la iniciativa privada.

⁵⁷(<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/inclusion/zonas-transformacion/paginas/introduccion-zonas-transformacion.html>)

3.12. Medidas autonómicas contra la exclusión

La Junta de Andalucía⁵⁸ con motivo de la crisis financiera internacional puso en marcha en el año 2013, una serie de medidas de carácter extraordinario a disposición de la ciudadanía, para darle cobertura en situaciones de riesgo de exclusión y con el fin de atender las necesidades básicas, tanto de orden familiar como también social. Impulsó un Plan de lucha contra la exclusión social, como actuación de emergencia para atender las necesidades vitales de familias en situación más difícil y, en particular, el mantenimiento de unos ingresos dignos, mediante el acceso al mercado de trabajo y la disponibilidad de alimentos por las personas más frágiles. Mediante el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, se aprobaron planes extraordinarios de Acción Social y de Solidaridad y Garantía Alimentaria, a la vez que se fortalecían programas ya establecidos en Andalucía, como el de los comedores escolares bonificados en los centros docentes públicos, el servicio de comedor a través de los Centros de Participación Activa para mayores, las Ayudas Económicas Familiares o el Ingreso Mínimo de Solidaridad.

En el año 2014, se publica el Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía, aprobándose nuevas medidas orientadas a favorecer la plena inclusión social de la personas que se

⁵⁸<https://www.juntadeandalucia.es/temas/familias-igualdad/minorias/medidas-exclusion-social.html>

encuentran en situación de extrema necesidad y en el entorno de los umbrales de pobreza, así como reforzar acciones para los grupos más frágiles, tales como los de personas menores y mayores, procurando ingresos económicos básicos que permitan atender sus necesidades básicas y vitales.

En los años siguientes de 2015, 2016 y 2017, se continúa con esta línea de actuación, prorrogándose las actuaciones reguladas en el Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio.

En 2018, con la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción en Andalucía, quedan derogados el Decreto-ley 7/2013 y el Decreto-ley 8/2014, dejando sin efecto las medidas extraordinarias y urgentes que se contemplaron para paliar las consecuencias de la citada crisis financiera, quedando vigente el Programa de Refuerzo de la Alimentación Infantil en los Centros Docentes Públicos de Andalucía y el refuerzo del Programa Bonificado del Servicios de Comedor de los Centros de Participación Activa, a través de la tarjeta 65.

La Renta Mínima de Inserción Social es una prestación destinada a atender situaciones de exclusión y pobreza, que consiste en una aportación de entre 419,52 y 779,87 euros mensuales, por 12 meses prorrogables en periodos de seis si persisten las circunstancias que dieron lugar a su concesión.

La Junta de Andalucía impulsó, como se ha indicado más arriba, dos Planes extraordinarios de Acción Social, uno destinado a paliar situaciones de necesidad derivadas de la dificultad de acceso al mercado laboral por parte de determinados colectivos en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, y otro para garantizar las necesidades alimentarias básicas de

personas y familias en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, actuando para ello en dos líneas principales:

1. Promoviendo la concienciación social, el impulso del voluntariado y el apoyo a las entidades integradas en la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía.

2. Asegurando la garantía alimentaria a colectivos especialmente vulnerables y personas con escasos recursos económicos, especialmente en las zonas con necesidades de transformación social.

En cuanto al Bono Social para la tarifa eléctrica, es un mecanismo de protección que consiste en un descuento en la factura eléctrica aplicable sólo para ciertos colectivos de consumidores que, en la actualidad, se refiere a pensionistas a partir de 60 años con prestaciones mínimas y a familias numerosas o con todos sus integrantes en desempleo, además de los suministros con menos de 3kW de potencia contratada.

Fue creado por el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el Bono Social, que se puso en marcha el 1 de julio de 2009, coincidiendo con la aplicación de las antiguas Tarifas de Último Recurso (TUR), que desde el día 1 de abril de 2014, dicha Tarifa quedó reservada a las personas consumidoras vulnerables, a las que es de aplicación el bono social, que son:

- 1.- Clientes domésticos con una potencia contratada inferior a 3 KW. En este caso la compañía eléctrica aplicará el bono social de forma automática, sin necesidad de solicitarlo.
- 2.- Pensionistas con prestaciones mínimas.
- 3.- Familias numerosas.

4.- Hogares en los que todos sus integrantes se encuentren en situación de desempleo.

3.13. Intervención social innovadora: la Bolsa Social

Cuando hablamos de Intervención social innovadora, nos referimos a aquellas iniciativas que por su originalidad, innovación, complejidad o sencillez, se convierten en catalizadoras del cambio social, y están creadas por la administración pública, por las empresas, organizaciones no lucrativas o personas particulares en el año 2015, y que han ayudado a colectivos en riesgo de exclusión⁵⁹, facilitando empleo, acercando la cultura a la sociedad, fomentado un estilo de vida saludable, educando en el cuidado del medio ambiente, y, en general, han provocado un cambio positivo en la sociedad.

Entre las 10 iniciativas sociales más innovadoras de 2015, seleccionadas por la revista Compromiso Empresarial, se encuentra España con la denominada “Bolsa Social”⁶⁰, que es la primera plataforma de financiación participativa (crowdfunding⁶¹) autorizada por la CNMV para empresas que

⁵⁹ Citamos como mera referencia que el Ayuntamiento de Granada entregó el 27 de Febrero de 2017 los premios Dignidad, para distinguir la intervención social innovadora, que fueron instaurados para dar visibilidad a profesionales y colectivos por su trabajo dirigido a la transformación social, habiendo puesto el acento en su primera edición en la intervención social realizada a favor de las migraciones, el sinhogarismo y el distrito Norte de Granada, como barrio deprimido. Hizo entrega de los premios la concejala de Derechos Sociales, Educación y Accesibilidad en el Ayuntamiento de Granada, dando a conocer los ganadores de los premios Dignidad con los que, según manifestaba, “queremos rendir un homenaje a las personas que luchan por transformar el dolor en justicia”, y destacaba, a la vez que reivindicaba la necesidad de que los ayuntamientos se posicionen firmemente en la lucha contra la xenofobia, porque no les vale el discurso del miedo.

⁶⁰<https://www.compromisoempresarial.com/rsc/2016/02/las-10-iniciativas-sociales-mas-innovadoras-de-2015/>

⁶¹ El crowdfunding básicamente, consiste en que muchas personas aportan pequeñas cantidades de dinero a cambio de acciones de una empresa.

tengan un impacto social y medioambiental positivo. Fue creada por un grupo de profesionales del mundo de las finanzas, la tecnología, el derecho y el emprendimiento social, la Bolsa Social impulsa en España la financiación ética y el emprendimiento con impacto social positivo. La Bolsa Social está dirigida a inversores que se preocupan por los aspectos éticos de sus decisiones económicas; es decir, para aquellos inversores con valores que, junto a la rentabilidad económica, dan importancia al impacto social y medioambiental que producen sus inversiones. Son los llamados inversores de impacto social. Esta plataforma selecciona empresas con buen modelo de negocio y potencial de crecimiento, asegurándose de que producen mejoras en la sociedad y el medio ambiente. Los inversores registrados acceden a toda la información sobre las empresas y pueden convertirse en socios de las mismas, invirtiendo en capital. La Bolsa Social une el rigor del capital riesgo en la selección de los proyectos, la fuerza colaborativa de la financiación participativa del *crowdfunding* y los valores éticos de la inversión de impacto social.

CAPÍTULO IV

**LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS COMO
REMEDIO DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN
SOCIAL**

4.1. La Pensión de Jubilación como derecho fundamental

Los artículos 41 y 50 de nuestra vigente Constitución contienen un doble mandato a los poderes públicos para que se mantenga, en primer lugar, un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la debida asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad (art. 41), y en segundo lugar, que se lleve a efecto mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad (art. 50). Este contenido, como afirma Guerrero Vizuete⁶² en el Trabajo que se reproduce por su interés y actualidad, deben tenerse muy presentes a la hora de abordar el perfil de los cambios que se están produciendo, pues el mantenimiento de un régimen público de Seguridad social puede verse modulado por la creciente tendencia a considerar los planes de pensiones privados como un complemento necesario para adecuar la cuantía de la pensión a las necesidades de su beneficiario⁶³, “siendo alarmante, en opinión de De La Villa Gil, que al incierto futuro del espacio público de pensiones montado en el esfuerzo intergeneracional y al recorte del estándar de cobertura, se sume el establecimiento desordenado y desigual de pensiones privadas a favor de un

⁶² Profesora DTSS de la Universidad Rovira i Virgili autora del Trabajo titulado “EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD O EL RETO DE GARANTIZAR EL EQUILIBRIO ENTRE LOS INGRESOS Y LAS PENSIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL “. La Ponencia a la que se adscribe: “La vulnerabilidad de derechos de protección social. Las reformas de cotización en contratos a tiempo parcial, pensión de jubilación y prestaciones por desempleo”. www.iuslabor.org/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=265

⁶³ Una concurrencia de sistemas, público y privado, admitida por la doctrina constitucional siempre que el establecimiento de fórmulas de gestión privadas tengan una importancia relativa en el conjunto de la acción protectora de aquel. Entre otras, STC 37/1994 de 10 de febrero, fundamento jurídico 4º.

pequeño contingente de la población activa”⁶⁴. En este sentido, son varias las novedades normativas pendientes de introducción dirigidas a impulsar el ahorro en planes y fondos de pensiones⁶⁵ en un momento en el que casi el 40% de la población española reconoce que no tiene capacidad de ahorro⁶⁶. De igual modo, la referencia a unas pensiones suficientes, adecuadas y periódicamente actualizadas, en cuanto son instrumentos dirigidos a asegurar la sostenibilidad, no ya del sistema en abstracto, sino del propio pensionista, debe presidir el espíritu reformista evitando su desconexión del contexto económico en el que se satisfacen. La lectura de ambos preceptos constitucionales presenta un nexo común al hacerse en ellos una expresa referencia a la suficiencia de las prestaciones, bien con carácter general conectada con las prestaciones sociales, o con carácter particular referida únicamente a las pensiones, añadiéndose además que éstas habrán de ser adecuadas y periódicamente actualizadas. De este modo, se consagra una garantía constitucional de suficiencia económica de las pensiones

⁶⁴ DE LA VILLA GIL, Luis E.: “La reforma de la composición del sistema de Seguridad Social y del modelo de protección social”, *Revista General de Derecho del Trabajo*, núm. 29-30, 2012, p. 41

⁶⁵El borrador del proyecto de Real Decreto de Fondos y Planes de pensiones contempla una reducción media del 30% de las comisiones que soportan las pensiones privadas, destinándose su importe a incrementar la rentabilidad de los fondos. Esta reducción tendría como objetivo impulsar la contratación de estos productos destinados al ahorro para la jubilación. Por su parte, la reforma fiscal en trámite prevé mejorar los estímulos fiscales al ahorro a largo plazo como complemento a la pensión de jubilación.

Estos cambios están en sintonía con lo que se propugna desde instancias comunitarias, considerándose que “los sistemas privados pueden aliviar parte de la presión que soporta la prestación pública de pensiones”. Libro verde “En pos de unos sistemas de pensiones europeos...”, ob. cit. p.7

⁶⁶ Informe Naranja, Tendencias clave de los españoles ante la jubilación, elaborado por ING Direct (septiembre 2013), disponible en www.ingdirect.es/sobreing/prensa/pdf/InformeNaranjaJubilación.pdf

“propiciando una consideración dinámica del poder adquisitivo de los pensionistas, junto al mantenimiento de una cierta intensidad, que les permita mantener una vida digna en todo momento. La exigencia de este elemento cualitativo y cuantitativo supone una indicación muy precisa que sujeta y condiciona cualquier desarrollo normativo”⁶⁷. El legislador, sin embargo, no se detiene en precisar qué debe entenderse por suficiencia. No obstante, la indeterminación del concepto utilizado en los artículos 41 y 50 CE es objeto de delimitación en otro precepto constitucional conexo: el artículo 35 CE⁶⁸. En él se precisa, como advierte Pumar Beltrán, qué debe entenderse por suficiente, concretándolo en la satisfacción de las necesidades personales del ciudadano y las de su familia⁶⁹. El artículo 35 CE vincula suficiencia y salario, siendo un mínimo vital lo que se consagra. Un sector doctrinal mantuvo la necesidad de que el nivel mínimo de prestación se correspondiese con el salario mínimo legalmente establecido.⁷⁰ La suficiencia económica vendría así a equipararse a la percepción de unos ingresos mínimos existenciales. Se parte, de este modo, de la consideración de que una prestación es suficiente

⁶⁷GOÑI SEIN, José L.: “Los mecanismos de protección social de las personas de la tercera edad. Comentario al artículo 50 CE a la luz de la doctrina constitucional”, *VVAA, Comentarios ala Constitución Española. XXX aniversario*. Casas Baamonde y Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer (Directores), Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 1126

⁶⁸ Artículo 35.1.: “Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.”

⁶⁹“Aquí el concepto de suficiencia toma en consideración dos referencias: las necesidades propias del trabajador, por un lado, y junto a las de éste, las de su familia. Con lo cual se hace inevitable trasladar la exigencia de que por asistencia y prestaciones suficientes se deban entender aquellas que atiendan al beneficiario”. PUMAR BELTRÁN, NURIA: “La igualdad ante la Ley en el ámbito de la Seguridad Social”, Aranzadi, Navarra, 2001, p. 66

⁷⁰BORRAJO DACRUZ sostuvo la necesidad de que el nivel mínimo de prestación se correspondiese con el salario mínimo legalmente establecido por la Ley, en concordancia con la noción de suficiencia del artículo 35 CE. “El modelo constitucional de la Seguridad Social en España”, *Revista del Trabajo* núm. 65, 1982, p.36

cuando otorga al sujeto una renta que le permite mantener un nivel de vida acorde al disfrutado con anterioridad a la situación de inactividad laboral, siendo de este modo el dinero, como indica Keynes, el eslabón de enlace entre el presente y el futuro⁷¹. Desde el prisma jurídico, esta afirmación se sustenta en el carácter de rentas de sustitución de los emolumentos percibidos en activo a fin de atender situaciones de necesidad y dar cumplimiento a las prescripciones del artículo 41 CE, tanto en lo que respecta al principio constitucional de generalidad objetiva de dichas prestaciones, como en lo que atañe al de suficiencia protectora, para el que la doctrina constitucional reserva al tiempo el calificativo de “indisponible limitación”⁷² El análisis del concepto de suficiencia económica no debe ser realizado aisladamente sino que debe ser conectado al de pensión adecuada y periódicamente actualizada, pues el mandato del artículo 50 CE no se reduce a garantizar unos ingresos mínimos durante la situación de vejez sino que además prescribe que esos ingresos deben ser adecuados y actualizados. Y en relación con la adecuación de las pensiones, el Tribunal Constitucional viene a considerar que estamos ante un concepto que no se puede entender de modo aislado por referencia a cada pensión singular, sino que es necesario una valoración de conjunto en la que juegan un papel decisivo tanto las circunstancias económicas y sociales

⁷¹Esta cita está tomada de SAGARDOY BENGOCHEA, JUAN A.: “Instrumentación jurídica de la suficiencia del salario”, *Revista de Política Social*, núm. 85, 1979, p. 195.

⁷²Así lo establece la STC 65/1987 de 21 de mayo. Estamos ante “un criterio limitativo de mayor garantía que el sostenido por algún sector de la doctrina científica al afirmarse que la única irregresividad prohibida a este respecto sería aquella que desarbolara un régimen público de Seguridad Social y lo traspasara al sector privado”. MARTÍNEZ ABASCAL, VICENTE A. Y HERRERO MARTÍN JOSÉ B.: “Curso de Derecho de la Protección Social”, ed. Tecnos, 2013, p. 76

de cada momento como el carácter limitado de los recursos económicos dado el gran número de necesidades sociales⁷³.

Respecto de la revalorización periódica de las pensiones, en cuanto aspecto dinámico de la suficiencia⁷⁴, el mantenimiento del poder adquisitivo del pensionista es también modulable a resultas de aquellas mismas circunstancias. Buena muestra de ello es el Real Decreto-Ley 8/2010 de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias de reducción del déficit público, cuyo preámbulo alude a la necesaria adopción de una serie de medidas de ajuste que tratan de distribuir de forma más equitativa el posible esfuerzo que toda la sociedad debe realizar para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas, entre las que se incluye la no revalorización de las pensiones contributivas para el ejercicio 2011, dejando a salvo de esta medida las pensiones mínimas, las pensiones del extinguido SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas. Esta norma, si bien fue la primera que congeló la actualización de las pensiones, no ha sido la única que ha afectado al mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas. Al margen de las normas presupuestarias⁷⁵, debemos destacar la incidencia que la ampliación del periodo de cotización establecida por la Ley 27/2011 tendrá sobre el mantenimiento de dicho poder adquisitivo, pues como indica López Cumbre, “incorporar los años más alejados de los últimos cotizados suponen admitir

⁷³STC 134/1987 de 21 de julio, fundamento jurídico 5º

⁷⁴SAGARDOY BENGOCHEA hace referencia a un aspecto estático de la suficiencia, referida a la determinación del salario, su *quantum*, y a un aspecto dinámico referido a los instrumentos jurídicos para la revisión de ese *quantum* previamente fijado. “La instrumentación jurídica de la suficiencia del salario”, ob, cit. p. 180

⁷⁵El Real Decreto-Ley 8/2011 de 30 de diciembre fijó la actualización de las pensiones como mínimo en un 1% para 2012 si bien el IPC registrado en el año anterior fue del 2,9%. Este incremento se mantuvo posteriormente en la Ley 2/2012 de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2012. Idéntico incremento se ha mantenido, con carácter general en la Ley 17/2012 de 27 de diciembre, reguladora de los PGE de 2013.

una reducción en la cuantía toda vez que los salarios de 25 años atrás no podrán garantizar el poder adquisitivo actual ni siquiera incluyendo el incremento del IPC”. Y todo ello en pro de la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social. Se obliga así a quienes ya han venido contribuyendo al sostenimiento de las finanzas públicas a continuar haciéndolo incluso una vez concluida su vida laboral activa. La introducción del factor de sostenibilidad y la aplicación de un nuevo índice de revalorización, no cabe duda tendrán una importante incidencia sobre las garantías de suficiencia y adecuación contenidas en el artículo 50 CE⁷⁶.

4.2. Tipos de Pensiones No Contributivas (PNC)

Las prestaciones de esta modalidad No contributiva, comprenden pensiones de Jubilación e Invalidez, cuya cobertura se extiende a todos los ciudadanos, españoles o asimilados, residentes en territorio nacional, hayan o no cotizado previamente al sistema de la Seguridad Social. Este trabajo se ciñe al estudio de las primeras, en tanto son las más numerosas, y referidas sólo al ámbito geográfico de la Comunidad Andaluza, para analizar su impacto y repercusión social durante el periodo de crisis económica 2008 a 2015.

El nacimiento de estas prestaciones se debe a la Ley 26/1990, de 20 de diciembre⁷⁷, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, cuyo análisis exponemos seguidamente. La indicada ley

⁷⁶ APARICIO TOVAR, JOAQUÍN: ¿Por qué hablan de sostenibilidad cuando en realidad son recortes de la pensión de jubilación?, Desde mi cátedra, disponible en japariciotovar.blogspot.com, noviembre 2013

⁷⁷ BOE» núm. 306, de 22 de diciembre de 1990

encuentra su fundamento y objetivo principal, en el establecimiento y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, como desarrollo del principio rector contenido en el artículo 41 de nuestra Constitución, que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un «régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos», y, por tanto, dictada al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.17.^a de la Constitución, por ser una materia de competencia exclusiva del Estado, completándose así las reformas básicas del Sistema de la Seguridad Social iniciadas con la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, cuyo preámbulo ya preveía que, el siguiente paso, habría de ser «una regulación unitaria de las distintas acciones de los poderes públicos para integrarlas en un nivel no contributivo de pensiones en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos económicos propios suficientes para su subsistencia».

La trascendencia de la reforma, que la Ley introduce, se centra en la extensión del derecho a las pensiones de jubilación e invalidez y a las prestaciones económicas por hijos a cargo, del Sistema de la Seguridad Social, a todos los ciudadanos, aun cuando no hayan cotizado nunca o por el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones del nivel contributivo, por la realización de actividades profesionales. Se trata, en definitiva, de la universalización de tales prestaciones. Por tanto, se lleva a efecto la ampliación de la protección social para dar respuesta a una aspiración social de solidaridad como era la demanda prioritaria de pensión pública para todos los ancianos o inválidos sin recursos que, por las causas que fueren, no podían

acceder al sistema de prestaciones vigentes, sintonizando, además, con el criterio de las diferentes Organizaciones supranacionales, que venían recomendando que la Seguridad Social extendiera su ámbito de actuación, con el propósito de garantizar a los trabajadores el mantenimiento de unos ingresos proporcionales a los obtenidos durante su vida activa y, al propio tiempo, asegurar a los ciudadanos, en especial a los que se encuentran en estado de necesidad, unas prestaciones mínimas, que antes se trataban de cubrir con mecanismos asistenciales carentes de seguridad jurídica y protectora. Estas nuevas prestaciones se configuran como derechos subjetivos perfectos en favor de los beneficiarios, quienes, en cuanto pensionistas de la Seguridad Social, recibirán no solo una renta económica, sino también la asistencia médico-farmacéutica y los servicios sociales, obteniendo de esta forma una cobertura integral ante su estado de necesidad.

Y es destacable la simplificación de trámites para su obtención, puesto que los únicos requisitos exigidos para el derecho a las pensiones en su modalidad no contributiva, eran y son: con carácter general, la residencia en territorio nacional y la insuficiencia de recursos; y, con carácter específico, la edad de sesenta y cinco años, para la pensión de jubilación, y la edad de dieciocho años y el grado de minusvalía establecido, para la de invalidez, teniendo ambas pensiones el mismo importe que se fijará en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, si bien, para el primer año la cuantía se fija en la presente Ley. Cuando en una misma unidad de convivencia haya más de una persona con derecho a pensión, a la cuantía establecida con carácter general para un solo beneficiario, se le suma un setenta por ciento de la misma por cada uno de los restantes beneficiarios, y la cantidad así resultante se distribuye en partes iguales entre cada uno de

los titulares. De esta forma, se conjuga el derecho individual a la pensión de los beneficiarios integrados en una unidad económica con la innegable repercusión de la convivencia en las economías de los miembros del grupo. Esta modulación de la denominada economía de escala se ha determinado adoptando parámetros recomendados por diversos Organismos internacionales, tales como las Comunidades Europeas o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Debe quedar claro que el más importante requisito de los exigidos para el derecho a las pensiones no contributivas es el de insuficiencia de recursos, de manera que el beneficiario solamente puede tener un límite de ingresos equivalente a la cuantía de la pensión, para tener derecho a la misma. Si el beneficiario está integrado en una unidad de convivencia, se computan los ingresos de todos los miembros que la integran, a efectos de determinar si se supera el límite de ingresos. En tal supuesto, dicho límite se eleva en un setenta por ciento por cada uno de los demás integrantes de la unidad económica. Sin embargo, la Ley contiene una importante excepción en cuanto al cómputo de los ingresos de los miembros de la unidad de convivencia, que tiene por objeto tanto favorecer la integración de las personas mayores en unidades familiares constituidas por sus hijos, como la de la protección de los minusválidos. En estos supuestos, los ingresos de los padres o, en su caso, de los hijos del pensionista no impiden el acceso a la pensión de los beneficiarios que convivan con ellos, si no superan dos veces y media el límite general establecido. De esta manera, se evita un obstáculo adicional para el acogimiento de los padres ancianos o inválidos en los hogares de sus hijos, así como se establece un mecanismo adicional de protección en favor de los

minusválidos, puesto que la convivencia, por sí misma, no va a determinar la pérdida o minoración de los derechos de pensión.

La Ley que comentamos modifica también sustancialmente las prestaciones periódicas familiares por hijos a cargo, universalizando estas asignaciones, al establecer una modalidad no contributiva, que alcanza a todos aquellos ciudadanos que antes no las recibían, y que señalamos escuetamente por no ser materia de este trabajo.

4.3. La Pensión de Jubilación No Contributiva

Las Pensiones no Contributivas de la Seguridad Social van dirigidas a todas aquellas personas que residan en territorio español, carezcan de rentas o ingresos suficientes y cumplan, además, los requisitos que exige la normativa vigente para cada una de las prestaciones, centrándose este trabajo en el estudio de las Pensiones No Contributivas de Jubilación, que contempla el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, a la que tendrán derecho las personas que cumplan los siguientes requisitos:

- 1.- Haber cumplido los 65 años de edad.
- 2.- Residir legalmente en territorio nacional y haberlo hecho en éste o en el territorio de algún país miembro de la Unión Europea durante diez años, entre la edad de 16 años y la edad de devengo de la pensión, de los cuáles dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de la pensión.
- 3.- Carecer de rentas o ingresos suficientes, entendiéndose que el solicitante carece de ingresos o rentas suficientes, cuando se dan estas circunstancias:

- 3.1. Si vive solo, cuando las rentas o ingresos de que disponga, en cómputo anual, sean inferiores a la cuantía máxima anual de la pensión no contributiva, establecida por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año.
- 3.2. Si la persona solicitante y beneficiaria carece de rentas y vive con familiares unidos por matrimonio o por lazos de consanguinidad hasta el 2º grado, se considerará cumplido este requisito, cuando sus ingresos sean inferiores al cómputo anual de la cuantía máxima de la pensión, más el resultado de multiplicar el 70% de dicha cifra por el número de convivientes menos uno.
- 3.3. Si vive con algún familiar consanguíneo de primer grado, la cuantía del párrafo anterior se incrementará dos veces y media.
- 3.4. Lo primero que llama la atención cuando nos acercamos al estudio de las Pensiones No Contributivas, es el cambio o sustitución del concepto trabajador aplicable a la modalidad contributiva, por el de Ciudadano, junto al de residencia por el periodo de cotización y las rentas de sustitución se convierten aquí en rentas compensatorias ante la carencia de ingresos mínimos de subsistencia. Es decir, estamos hablando, en definitiva, de los objetivos del Estado de Bienestar: distribución de riqueza, atención de necesidades de los más desfavorecidos y garantía de acceso a los servicios básicos. Por consiguiente, la conexión entre esta modalidad de pensión y los objetivos perseguidos por el Estado de Bienestar son indudables, y es la propia Ley General de la Seguridad Social (LGSS), la que en su art. 167, del Texto Refundido anterior al de 2015, hacía mención expresa a la carencia o insuficiencia de rentas, como la condición más

determinante y exclusiva del derecho a su percepción, lo que nos da idea del sentido altamente socializador de estas prestaciones que son coadyuvantes de la economía social, sobre todo, en capas sensibles, bien por edad, bien por falta de otros recursos, carencia de preparación o por diversas dificultades de acceso al mercado de trabajo, han quedaban excluidos de la protección social.

El art. 368.1 del T.R. de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, hoy vigente, señala expresamente que: *“Tendrán derecho a la pensión de jubilación en su modalidad no contributiva las personas que, habiendo cumplido sesenta y cinco años de edad, carezcan de rentas o ingresos en cuantía superior a los límites establecidos en el artículo 363, residan legalmente en territorio español y lo hayan hecho durante diez años entre la edad de dieciséis años y la edad de devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación”*.

Por tanto, para ser beneficiario de esta prestación tienen que haber cumplido los 65 años, residir en territorio español de forma legal y haberlo hecho durante un período de diez años entre la edad de dieciséis años y la edad de devengo de la pensión, de los que dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación.

Aquellos que no residan en territorio español, como es el caso de los exiliados, la Ley 3/2005 reconoció una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero durante su minoría de edad, en el periodo comprendido entre el 18 de julio de 1936 y el 31 de diciembre de 1939, como consecuencia de la Guerra Civil española, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional, y cuyos

concretos requisitos se encuentran en la Orden TAS 1967/2005, de 24 de junio.

Para los emigrantes españoles residentes en el extranjero, el Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, introdujo unas pensiones asistenciales por ancianidad, inspiradas precisamente en las pensiones no contributivas, que iban destinadas a paliar las necesidades socioeconómicas de las colectividades españolas en ultramar, especialmente en los países de Iberoamérica, donde los sistemas públicos de protección social presentan graves carencias, que hacen que un gran número de emigrantes ancianos carezcan de recursos suficientes para atender sus necesidades básicas. En estos casos, el reconocimiento y pago de las prestaciones es competencia de la Dirección General de Migraciones y el protocolo a seguir se encuentra hoy en la O.M. de 22.02.2000. La necesidad económica, en cuanto a carencia de rentas o suficiencia de ingresos, tanto en casos de jubilación como invalidez, es el requisito más complejo de todos en esta clase de prestaciones, en tanto que afectan no sólo al solicitante sino también a su núcleo familiar. En el ámbito personal, se entiende que el beneficiario no dispone de rentas suficientes cuando la suma en cómputo anual de las mismas sea inferior al importe fijado para la pensión por la Ley de Presupuestos Generales del Estado⁷⁸.

⁷⁸ Éste es el primer requisito, de forma que si el solicitante tiene ingresos que sobrepasen ese límite, se elimina el derecho a la percepción de la pensión, aunque viva en una unidad familiar cuyos límites quedan por debajo de lo fijado, pues el beneficiario de las prestaciones es quien personalmente ha de carecer de ingresos suficientes, como ha establecido una sólida doctrina jurisprudencial, entre la que destaca la STS 17 marzo 1997 (Rj 1997, 2562).

En el ámbito familiar, es necesario que además de que el beneficiario carezca de ingresos propios, los que correspondan colectivamente a la unidad familiar, tienen que estar por debajo del tope señalado.

Con carácter general, el máximo de ingresos equivale a la cuantía de la pensión (ingresos teóricos del beneficiario) más un 70% de la misma por cada otro conviviente. Cuando el solicitante convive con descendientes o ascendientes en primer grado, los límites de acumulación de recursos serán equivalentes a dos veces y media de la cuantía obtenida conforme a lo indicado anteriormente. Debemos tener en cuenta que se entiende por unidad económica la convivencia del beneficiario con otras personas unidas a él por matrimonio o por lazos de parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado, tal y como establece el art. 145 de la LGSS. La lógica dependencia económica que ha de existir entre los integrantes de esa unidad familiar no equivale, dado el silencio normativo al respecto, a la ausencia de familiares con obligaciones de prestar alimentos conforme a la legislación civil.

Otro interesante aspecto a tener en consideración es que la Entidad responsable de las prestaciones, no puede presumir que quien convive carece de dependencia económica con los restantes miembros de la unidad a fin de descartar su cómputo, mediante esa consideración, a efectos del devengo de la pensión. Si se entiende que ha existido conducta fraudulenta o artificiosa ha de acreditarse que así ha sucedido, sin que valga que el fraude pueda presumirse, como muy acertadamente nos indica la STS de 17 marzo 1997 antes referida.

Se consideran ingresos o rentas computables a estos efectos, cualesquiera bienes o derechos provenientes del trabajo o del capital. Los inmuebles y bienes muebles de que dispongan los miembros de la unidad de convivencia

se tomarán por sus rendimientos efectivos, valorándolos con arreglo a las normas del IRPF, con excepción en todo caso, de la vivienda ocupada habitualmente por el beneficiario. Tampoco se tendrán en consideración las asignaciones periódicas por hijo a cargo (art. 2 RD 357/1991).

La situación de necesidad ha de mantenerse durante el disfrute de la pensión, y constituye un requisito indispensable junto con el de residencia, para conservar el derecho a su percibo.

La gestión de esta clase de pensiones corresponde al órgano autonómico que haya asumido las competencias del IMSERSO, que en el caso de Andalucía, la tiene el Servicio de Gestión Económica de Pensiones de las Delegaciones Territoriales de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, existentes en cada provincia y dependientes de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, donde se puede efectuar la solicitud⁷⁹ por el propio interesado, su representante o también por quien demuestre interés legítimo en caso de personas con grave disminución (art. 22 RD 357/1991). Al efecto, el art. 373 del TR de la Ley General de la S. Social, indica que en el caso de pensiones no contributivas la entidad gestora es el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) aunque las comunidades autónomas estatutariamente competentes a las que se hubiesen transferido los servicios del mencionado instituto podrán

⁷⁹ Recibida la solicitud y completada la documentación acreditativa de todos los extremos requeridos en estos casos, se inicia un procedimiento que comprueba y verifica la reunión de todos los requisitos exigidos para el acceso a la pensión, bien con los documentos aportados por el solicitante, los que recabe el órgano administrativo a otras Dependencias o Administraciones Públicas, como ocurre en el caso de la Agencia Tributaria, o de los que le hayan sido requeridos de nuevo, se termina o concluye el expediente con el dictado de una Resolución, que puede ser expresa o tácita, susceptible de recurso ante la jurisdicción social, previo agotamiento del trámite de reclamación previa (arts. 23 y 24 del RD 357/1991).

gestionar dichas pensiones, estando obligadas a comunicar al INSS los datos referentes a las que hubiesen concedido.

Los efectos económicos del reconocimiento del derecho a la pensión de jubilación en la modalidad no contributiva, como señala el art. 371 de la LGSS, se producen a partir del día primero del mes siguiente al de la solicitud, y no como se cree generalmente que lo es a partir del día primero del mes siguiente a cumplir los 65 años de edad. Conviene recordar que este tipo de pensión no puede pedirse antes de haber cumplido esa edad. Por el contrario, cesa el pago cuando se dejan de cumplir los requisitos de residencia o de necesidad económica o por fallecimiento del beneficiario, el último día del mes en que haya ocurrido la causa extintiva, de acuerdo con lo que a tal fin establece el art. 19 del RD 357/1991.

4.4. Concepto de Unidad Económica de Convivencia (UEC)

A efectos del reconocimiento del derecho a una pensión de jubilación no contributiva, la Unidad Económica de Convivencia es el requisito central para su concesión, y se entiende por ella la formada por una persona que viva de manera independiente, o la integrada por dos o más personas que convivan en el mismo hogar y estén unidas por una relación estable y acreditada, de acuerdo con lo que al efecto establece el artículo 363 del Real Decreto Legislativo 8/2015 que aprueba el T.R. de la Ley de Seguridad Social. Este concepto fue ya interpretado jurisprudencialmente por la STS de 19/01/2000 en el sentido de entenderlo como que "la unidad económica de convivencia" estaba constituida por las personas que convivían en el mismo domicilio con independencia de que el lazo de parentesco fuera por afinidad o por consanguinidad más lejano que el segundo grado, aunque más tarde el mismo

tribunal modificó ese criterio por otra sentencia de fecha 19/05/2004, donde estableció que la "unidad de convivencia legal" no era la que se había defendido en la primera sentencia, sino que la noción legal era más estricta puesto que limitaba los integrantes de la unidad a las personas situadas dentro del segundo grado de consanguinidad, con eliminación de los que no se hallaran dentro de ese círculo concreto.

Pero el problema fundamental lo encontramos a la hora de determinar el número de miembros que integran la unidad de convivencia legal, como ya se reconocía por el Tribunal Supremo en su Sentencia de fecha 26/04/2007, cuando no coincide con el número de personas que, con aportación o no de sus recursos, pueden convivir en una determinada vivienda u hogar, ni con los que mantienen esa convivencia por estar ligados por relaciones de parentesco. La noción contenida en el art. 363.4 del Real Decreto Legislativo 8/2015 es más estricta, pues dicho precepto dispone que: "Existirá unidad económica en todos los casos de convivencia de un beneficiario con otras personas, sean o no beneficiarias, unidas con aquel por matrimonio o por lazos de parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado". En resumen, la "unidad legal de convivencia" quedará así limitada a la que formen, únicamente, determinados parientes, que en lo esencial coinciden con los que tienen entre ellos obligación de alimentos con arreglo a lo previsto en la legislación civil⁸⁰.

⁸⁰ Artículo 143 Código Civil: Están obligados recíprocamente a darse alimentos en toda la extensión que señala el artículo precedente: 1º Los cónyuges 2º Los ascendientes y descendientes. Los hermanos sólo se deben los auxilios necesarios para la vida, cuando los necesiten por cualquier causa que no sea imputable al alimentista, y se extenderán en su caso a los que precisen para su educación.

Otro requisito indispensable para alcanzar el derecho a la prestación es el relativo a los ingresos del solicitante, de manera que se considerará que existen rentas o ingresos personales insuficientes cuando los que tenga o se pueda prever que va a disponer, en cómputo anual, esto es, de enero a diciembre, sean inferiores a la cuantía, también en cómputo anual, de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social que se fije en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, a las que ya nos hemos referido anteriormente.

4.4.1. La Unidad de Convivencia en la Unión Europea.

La Unión Europea (UE) es un conjunto de países europeos democráticos, que se han comprometido a trabajar juntos por la paz y la prosperidad. No se trata de un Estado destinado a sustituir a los actuales Estados, pero es más que cualquier otra organización internacional. En realidad, la UE es única. Sus Estados miembros han creado instituciones comunes en las que delegan parte de su soberanía, con el fin de que se puedan tomar democráticamente decisiones sobre asuntos específicos de interés común, a escala europea. Esta unión de soberanías también se denomina "integración europea". La UE cuenta con cinco Instituciones, cada una de ellas con una función específica:

1. Parlamento Europeo que es elegido por los ciudadanos de los Estados que integran la UE.
2. Consejo de la Unión Europea, donde están representados los Gobiernos de los Estados miembros.
3. Comisión Europea que es el órgano ejecutivo.

4. Tribunal de Justicia que garantiza el cumplimiento de la ley.
5. Tribunal de Cuentas encargado de realizar el control de la legalidad y la regularidad de la gestión del presupuesto de la UE.

Estas instituciones están acompañadas a su vez de otros cinco importantes Organismos que son:

1. Comité Económico y Social Europeo que expresa la opinión de la sociedad civil organizada respecto de cuestiones económicas y sociales.
2. Comité de las Regiones que expresa las opiniones de las autoridades regionales y locales.
3. Banco Central Europeo que es responsable de la política monetaria y de la gestión del euro.
4. Defensor del Pueblo europeo que se ocupa de las denuncias de los ciudadanos sobre la mala gestión de cualquier institución u organismo de la UE.
5. Banco Europeo de Inversiones que contribuye a lograr los objetivos de la UE financiando proyectos de inversión).

El Estado de Derecho es fundamental para la Unión Europea. Todas las decisiones y procedimientos de la UE se basan en los Tratados, que son acordados por los 28 Estados de la Unión.

En los primeros años de su existencia, gran parte de la cooperación entre los países de la UE se refería al comercio y la economía, pero en la actualidad la UE también trata otros muchos temas con repercusión directa en nuestra vida cotidiana, tales como los derechos de los ciudadanos; la garantía de la libertad, la seguridad y la justicia; la creación de puestos de trabajo; el

desarrollo regional; la protección del medio ambiente y la creación de la globalización en beneficio de todos.

4.4.2. Tamaño y composición de la UEC en Andalucía

El tamaño de la Unidad de Convivencia es fundamental para determinar el derecho a la prestación No contributiva, pues cuando el solicitante carece de rentas o ingresos personales suficientes, en el caso de que conviva con otras personas en una misma unidad económica, únicamente se entenderá cumplido dicho requisito cuando la suma de las rentas o ingresos computables de todos los integrantes de aquella sea inferior al límite⁸¹ de acumulación de recursos aplicable a la unidad económica.

Cuando la convivencia, dentro de una misma unidad económica se produzca entre el solicitante y sus descendientes o ascendientes consanguíneos o por adopción en primer grado, el límite de acumulación de recursos será equivalente a multiplicar por 2'5, lo que resulte de la suma de la cuantía de la pensión que, en cómputo anual, es establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, más el 70 por ciento de dicha cuantía multiplicado por el número de convivientes menos uno (de lo que es expresión matemática la fórmula que se indica al pie)⁸².

⁸¹ Dicho límite será el equivalente a lo que resulte de la suma de la cuantía de la pensión que, en cómputo anual, se establece en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, más el 70 por ciento de dicha cuantía multiplicado por el número de convivientes menos uno, de lo que es expresión matemática la siguiente fórmula: $L=C+(0,7xCx(m-1))$, siendo:
L= Límite de Acumulación de Recursos.
C= Cuantía anual de la pensión establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.
m = Número de convivientes que integran la unidad económica.

⁸² $L = \{C + [0,7 \times C \times (m - 1)]\} \times 2,5$, siendo:
L=Límite de Acumulación de Recursos.

Según el análisis de los datos relativos a la situación de convivencia de los pensionistas no contributivos andaluces, publicados en el Perfil del Beneficiario a diciembre 2015, editado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,⁸³ permite afirmar que el 72,84 % de los pensionistas viven integrados en una unidad económica de convivencia. Dicha participación que es ocho puntos mayor a la que se registra para el conjunto de los pensionistas del territorio español, tiene como efecto que los pensionistas residentes en Andalucía que viven solos presenten una de las proporciones más bajas de todas las comunidades y ciudades autónomas, ya que únicamente las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla registran un valor inferior. La composición de la unidad económica de convivencia más habitual entre los pensionistas no contributivos andaluces es la integrada por dos o tres personas, ya que representan el 45,13 % del total de las situaciones analizadas. Sin embargo, tal vez lo más destacable en la situación de convivencia de los pensionistas no contributivos andaluces, sea la alta participación, que alcanza el 28,97 %, de los que se encuentran integrados en una unidad económica de convivencia compuesta por tres miembros, que solo es superada por los pensionistas con domicilio en Extremadura, Castilla-La Mancha y la Región de Murcia. El alto peso específico de dicha situación de convivencia tiene su reflejo en las distintas provincias andaluzas, con participaciones cercanas o superiores al 30 % en todas ellas, si bien destaca que el 37,25 % de los pensionistas no contributivos de Jaén se encuentran integrados en una unidad económica formada por tres personas

C= Cuantía anual de la pensión establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.
m = Número de convivientes que integran la unidad económica.

⁸³http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/22031_perfil_beneficiario_2015.pdf

4.5. Cuantía de la Pensión No Contributiva

La cuantía de esta pensión viene establecida anualmente por la Ley General Presupuestaria, y se debe tener en cuenta la existencia o no de más de un beneficiario en la unidad económica que perciba este tipo de pensión, cuya inicial cuantía se establece en el art. 364 del TR de la Ley General de la Seguridad Social⁸⁴, pero al mismo tiempo, la cuantía de la pensión hay que reducirla en el importe de las rentas o ingresos anuales que perciba o de que disponga cada beneficiario, sin que se abone menos del 25% de la prevista con carácter general, ajustándose la pensión mensual al múltiplo de 10 más cercano por exceso, como establece el art. 14.5 del RD 357/1991. Por ejemplo, para el año 2.015, dicha cuantía no puede ser inferior a 1.284,15 € anuales, que se corresponde con el 25 por 100 del importe íntegro establecido para dicho ejercicio (Vid. Tabla 5).

Finalmente, hemos de señalar que las diversas CCAA, incluso otras Administraciones Locales, han establecido mejoras o complementos sobre tales pensiones, amparándose para ello en las competencias que dimanen de la Asistencia Social, prevista en el art. 148.20ª de la C.E. Sin embargo, se ha de manifestar que la distinción entre asistencia social (competencia asumible por las CCAA) y las prestaciones no contributivas o asistenciales (competencia del Estado), no resultan siempre fáciles de precisar y han originado múltiples discrepancias. En el caso de las prestaciones no contributivas, las CCAA tendrán las competencias atribuidas al IMSERSO,

⁸⁴ Aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (BOE 261, de 31 octubre)

para su reconocimiento, gestión y pago, por lo que la responsabilidad de su abono no recae en la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

Una vez fijada la cantidad asignada al beneficiario, dicho pago se fracciona en catorce pagas de idéntica cuantía, correspondientes a los doce meses del año y dos pagas extraordinarias que se devengan en los meses de junio y noviembre (art. 46.2 de la LGSS⁸⁵). Efectuada la solicitud a lo largo del año, es evidente que las pagas extras se percibirán de forma proporcional durante el período que reste de dicha anualidad.

La cuantía individual de la pensión se establece en función del número de beneficiarios de pensión no contributiva integrados en la misma unidad económica de convivencia, de los ingresos personales y/o de las personas que integran la unidad económica, no pudiendo ser inferior dicha cuantía a 1.284,15 euros anuales, que se corresponde con el 25 por 100 del importe íntegro para el año 2015, como hemos visto.

Además de ello, el reconocimiento del derecho a la pensión de jubilación en la modalidad no contributiva dará lugar a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, previo reconocimiento del derecho a la misma por el INSS, así como el acceso a los servicios sociales establecidos en el sistema para los pensionistas.

Como señala el art. 62 del TR de la Ley General de la Seguridad Social, las pensiones no contributivas de la Seguridad Social serán actualizadas en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, al menos, en el mismo porcentaje que dicha ley establezca como incremento general de las

⁸⁵ Art.46.2: Asimismo, el pago de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación se fraccionará en catorce pagas, correspondientes a cada uno de los meses del año y dos pagas extraordinarias que se devengarán en los meses de junio y noviembre.

pensiones contributivas de la Seguridad Social. A pesar de las restricciones provocadas por la crisis económica de los años 2008 y siguientes, las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez experimentaron una subida para adecuarlas al índice del coste de la vida, cuya evolución se refleja en la tabla siguiente:

TABLA Nº 2

EVOLUCIÓN DE CUANTÍAS PNC 2008-2015 (Euros)

AÑOS	Cuantías Pensión No Contributiva De Jubilación e Invalidez		
	Mensual	Anual	% Revalorización
2008	328.44	4.598.15	3% + 2.10%
2009	336.33	4.708.62	2% + 0.40%
2010	339.70	4.755.80	1.00%
2011	347.60	4.866.40	1% + 1.30%
2012	357.70	5.007.80	1% + 1.90 %
2013	364.90	5.108.60	2.00 %
2014	365.90	5.122.60	0.25 %
2015	366.90	5.136.60	0.25%

Fuente: Elaboración propia con datos del Imsero.

De acuerdo con los datos obtenidos del Boletín Estadístico de Andalucía y de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta

de Andalucía⁸⁶, respecto de los años 2008 a 2015, ambos inclusive, en que se desenvuelve este trabajo, se concluye en que el importe medio mensual percibido por los beneficiarios de estas pensiones ha sido de 350.90 euros, que por su baja cuantía, sitúa de entrada a sus perceptores en riesgo de exclusión, pues la revalorización más alta aplicada correspondió a los años 2008 y 2009, y la más baja a los ejercicios de 2014 y 2015 que fue del 0.25% , lo que ha sido objeto de numerosas protestas callejeras por diferentes colectivos de pensionistas, al estar muy alejadas de la prometida actualización según Índice de Precios al Consumo.

TABLA N° 3

CUANTÍA DE LA PNC DE JUBILACIÓN AÑO 2008-2015 (Euros)

AÑO	Mensual 14 pagas	Importe Anual	Cuantía mínima anual 25%	Ley Presupuestos Generales del Estado
2015	366.90	5.136.60	1.284.15	Ley 36/2014 (BOE 315)
2014	365.90	5.122.60	1.280.65	Ley 22/2013 (BOE 309)
2013	364.90	5.108.60	1.277.15	RD Ley 28/2012 Ley 7/2012
2012	357.70	5.007.80	1.251.95	RD Ley 20/2011 Ley 2/2012
2011	347.60	4.866.40	1.216.60	Ley 39/2010

⁸⁶http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Pensiones_estadisticas_boletin2014.pdf

				RD 1794/2010
2010	339.70	4.755.80	1.188.95	Ley 26/2009 RD 2007/2009
2009	336.33	4.708.62	1.177.16	Ley 2/2008 RD 2127/2008
2008	328.44	4.598.16	1.149.41	Ley 51/2007 RD 1764/2007

Fuente: Elaboración propia con datos Boletín Estadístico de Andalucía.

En cuanto al poder adquisitivo de la PNC, la Tabla nº 3 sobre evolución de las cuantías, refleja que en el periodo 2008-2015 y, se puede decir, que hasta la actualidad, la cuantía de la pensión no contributiva de jubilación no ha superado nunca los 400,00 euros mensuales, por lo que sus beneficiarios tienen que vivir con menos de esa cantidad o, lo que es lo mismo, vivir con 13 euros al día, y para eso, no solo hay que hacer muchos números, sino que se necesita imaginación y grandes dosis de sacrificio y austeridad rayana en una continua estrechez.

La Comisión Europea sostiene que España es el país de la Unión Europea que más va a recortar sus pensiones hasta 2060, pues se prevé que la Seguridad Social pase de pagar jubilaciones medias del 82% del último salario al 49,7%. Esto significa que las pensiones estarán por debajo de la mitad del sueldo estando en activo, lo que los analistas definen como transmutación cuando un trabajador pasa a pensionista se convierte automáticamente en pobre.

Esta situación presenta un oscuro panorama para futuros pensionistas que verán mermados sus ingresos en cantidad considerable, lo que repercutirá

negativamente en su calidad de vida, a menos que dispongan de un plan de pensiones que complemente el importe percibido de pensión para asemejarlo a la cuantía que cobraba estando activo, como es la tendencia más aconsejable. Sin embargo, es aún más crítica la situación para los que sean entonces pensionistas y además de una prestación no contributiva, de manera que si no se equipara su cuantía al menos con el Salario Mínimo Interprofesional vigente en cada momento u otro índice referencial que se establezca, esas pensiones conservarán sólo el nombre, porque en el fondo volverán a ser meras ayudas asistenciales que no resolverán situaciones de necesidad.

El Real Decreto-ley 20/2011, de Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, estableció la revalorización de las pensiones mínimas contributivas, las pensiones no concurrentes del SOVI y las pensiones no contributivas de la Seguridad Social para el año 2012. Las PNCs experimentan una revalorización del 1%, quedando su cuantía fijada para el año 2012 en 5.007,80 € íntegros anuales, que se abonan en 12 mensualidades más dos pagas extraordinarias al año por importe de 357.70 euros cada una (Tabla nº 4), por lo que se actualiza la cuantía de ingresos suficientes que limita el acceso y mantenimiento del derecho a las mismas.

Asimismo, publicado el Índice de Precios al Consumo (IPC) de noviembre de 2010 a noviembre de 2011, se abona una paga adicional de un 1,9% a fin de que la cuantía de la pensión percibida en 2011 no pierda poder adquisitivo.

La cuantía individual actualizada para cada pensionista se establece, a partir del citado importe, en función de sus rentas personales y/o de las de su

unidad económica de convivencia, no pudiendo ser la cuantía inferior a la mínima del 25% de la establecida.

CUANTÍAS BÁSICAS PARA LOS AÑOS 2015 y 2019 (Euros)

CUANTÍA €	Año 2015	Año 2019	Mensual 2015	Mensual 2019
Integra	5.136.60	5.488.00	366.90	392.00
Mínima 25%	1.284.15	1.372.00	91.73	98.00
Complemento 50%	<u>2.568.30</u>	<u>2.744.00</u>	550.35	588.00
Íntegra + 50%	7.704.90	8.232.00		

Fuente:Elaboración propia con datos del Boletín Estadístico de Andalucía de Prestaciones Económicas Periódicas, dependiente de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, de los años 2015 y 2019.

Cuando dentro de una misma familia conviva más de un beneficiario de pensión no contributiva, la cuantía individual para cada uno de ellos en dichos ejercicios es la siguiente:

Nº de beneficiarios	Año 2015	Año 2019	Mes 2015	Mes 2019
2	4.366.18	4.664.80	311.87	333.20
3	4.109.28	4.390.40	293.52	313.60

Fuente:Elaboración propia con datos del Boletín Estadístico de Andalucía de Prestaciones Económicas Periódicas, dependiente de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, de los años 2015 y 2019

En el año 2015⁸⁷ se aplicó la revalorización del 0.25% sobre la cuantía del año anterior, de acuerdo con lo establecido en el R.D. 1107/2014, de 2 dicbre.

El Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2011, acordó mantener las prestaciones destinadas a la protección en materia de dependencia de quienes

⁸⁷ Según el R.D-Ley 1/2020, de 14 de enero, las PNC se incrementarán en el año 2020 en un 0.9% sobre la cuantía de 2019, por lo que la pensión mensual será de 395.60 euros.

ya tienen reconocida algunas de las prestaciones del sistema. Se garantiza así, a través de la aportación del Estado, una financiación mínima, común y estable para todos los ciudadanos. La decisión adoptada en el Consejo de Ministros aseguraba que aquellas personas que más necesitan las ayudas y prestaciones las reciban en primer término, consideración que se hace extensiva a las familias de quienes padecen situaciones de este tipo.

Si como bien señala Ferrández Orrico,⁸⁸ las pensiones no contributivas tienen su fundamento en el artículo 41 de la Constitución española de 1978, cuando establece que “*los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo*”, en tanto que por primera vez en España se le ordena al Estado que otorgue protección de Seguridad Social no sólo a los trabajadores, como hasta entonces, sino también que se extienda a todos los ciudadanos sin distinción. La protección no se dispensa en función de una afiliación previa y de una cotización al Sistema, sino que de la lectura del aludido precepto se infiere con claridad una nueva situación o modalidad, como con las prestaciones no contributivas, en aquellos casos de necesidad acreditada,⁸⁹ Es decir, en situación real de necesidad o de carencia de medios económicos, situación que es susceptible de presunción *iuris tantum* y que una vez acreditada, se debe otorgar la debida asistencia y prestaciones para cubrir o al menos aliviar dicha situación de necesidad. Por tanto, no cabe la

⁸⁸ “La modalidad asistencial básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas”, estudio publicado en la Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 34, págs..97 a

⁸⁹ ALARCÓN CARACUEL, M. R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S., Compendio de Seguridad Social, Tecnos, Madrid,1991, pág. 391

menor duda de la naturaleza jurídico-constitucional de estas PNC, ni tampoco cabe discutirla de los incrementos anuales que se aplican a las mismas, cuyo origen es Presupuestario, y por ende de naturaleza también jurídica, aunque en los últimos años meramente simbólico, lo que se aleja de la norma constitucional porque con semejantes subidas por actualizaciones, no se alcanza la suficiencia económica que ordena el citado mandato constitucional, lo que evidentemente, a más de generar el lógico malestar en toda la clase pasiva, es dañino y perjudicial en las pensiones más modestas como son las no contributivas, de tal suerte que podemos aventurar que el Gobierno incumple con semejante actitud la Ley.

4.5.1. Financiación de las PNC

Se hace necesario exponer, aunque sea de manera breve, de dónde provienen los recursos económicos para llevar a cabo la acción protectora que dispensa la Seguridad Social en esta modalidad no contributiva que, fundamentalmente, se financia con las aportaciones del Estado, a través de impuestos, dado su carácter redistributivo y hasta donde permita el Estado de Bienestar que hayamos predefinido.

La gestión del sector público está sometida al régimen de un presupuesto anual aprobado por las Cortes Generales y basado en los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia. Plurianualidad para reforzar la previsión presupuestaria y normalizar el procedimiento de todas las Administraciones Públicas con los programas de estabilidad y crecimiento; transparencia que permita verificar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y por último la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos que deben orientar las políticas de

gasto. Por lo tanto, podemos definir el presupuesto como el conjunto de los derechos (ingresos) y obligaciones (gastos) a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.

La Seguridad Social conforme al art. 2 de ley 47/2003 de 26 noviembre, General Presupuestaria, forma parte del sector público y por tanto ha de dotarse de un presupuesto anual regido por estos principios, que se integra en los Presupuestos Generales del Estado y se aprueba por Ley.

Para el año 2012 la Ley 39/2010 de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado fijó un presupuesto de 124.408,06 millones de euros con unos resultados favorables que permiten destinar al Fondo de Reserva 3.456,90 millones de euros, cuya dotación supondrá el 6,5 % del P.I.B., en aras a garantizar la estabilidad futura del sistema. Ello es posible gracias a las reformas financieras y a las del sistema de pensiones realizadas, que han permitido incrementar la contributividad a la vez que mejorar las prestaciones, ayudando de manera eficaz a la cohesión social y a la redistribución de la renta. En el ámbito específico de la Seguridad Social podemos definir su presupuesto como el conjunto de las obligaciones que los agentes que integran la administración institucional del sistema han de atender en un ejercicio, en el desarrollo de las actividades que tienen encomendadas y de los derechos que se prevén liquidar en el mismo para la cobertura financiera de las prestaciones y servicios que en ejecución de su acción protectora han de ser otorgadas.

4.5.2. Examen comparativo con el S.M.I.

TABLA N° 4
COMPARATIVA DE LA PNC JUBILACIÓN CON EL S.M.I.
EN EL PERIODO 2008 – 2015

AÑO	IMPORTE MENSUAL S.M.I.	IMPORTE MENSUAL DE LA PNC DE JUBILACIÓN	EQUIVALENCIA PNC CON EL S.M.I.
2015	648,60	366.90	57.03 %
2014	645,30	365.90	56.70 %
2013	645,30	364.90	56.55 %
2012	641,40	357.70	55.77 %
2011	641,40	347.60	54.19 %
2010	633,30	339.70	53.64 %
2009	624,00	336.33	53.90 %
2008	600,00	328.44	54.74 %

Fuente: Elaboración propia con datos Ministerio de Empleo y S. Social

Del examen comparativo expuesto en la anterior Tabla n° 4, se desprende que la Pensión No Contributiva de Jubilación, en el periodo analizado de 2008 a 2015, ha sido inferior en más del 50% respecto del Salario Mínimo Interprofesional, por lo que resulta evidente que la PNC es una pensión de cuantía pequeña, que resulta insuficiente para atender las necesidades básicas de la vida de sus perceptores, pues no está en consonancia con la situación económica del beneficiario o perceptor, lo que no es óbice para reconocer el

esfuerzo económico de la Administración para atender una demanda cada vez más numerosa de esta clase de pensiones que, como proponemos en nuestra conclusiones, tal vez deba financiarse con la implantación de nuevos impuestos destinados a tal fin, como pueden ser los que graven las nuevas tecnologías de la comunicación, preservación del medio ambiente, peajes urbanos y de autovías, uso de plásticos, energías, industrias contaminantes, compañías aseguradoras, etc.

Esa realidad obliga a tomar conciencia de su necesaria y urgente modificación de cuantías, y al rediseño de políticas sociales que abran las puertas del verdadero Estado del Bienestar, que aleje definitivamente el sentimiento de que estas pensiones son “pensiones de pobreza”, por lo que se espera que cuanto antes este asunto se ponga en la Mesa de negociaciones del Pacto de Toledo, por derecho propio, dada su condición de pensión pública, aunque su gestión la tenga encomendada el Imserso.

La conclusión que se alcanza es que estas pensiones no pueden tener tan reducida cuantía, porque son de absoluta supervivencia y deben ser equiparadas en su importe con el SMI o, en otro caso, recibir el complemento por mínimos hasta alcanzar dicha cuantía, como se sugiere en otro pasaje de este trabajo. Ha llegado el momento de considerar que la gran mayoría de perceptores de pensiones no contributivas, son personas mayores integrantes de unidades de convivencia de al menos 3 miembros, que en la mayoría de casos, tienen movilidad reducida, padecen soledad, muchas veces rayana en abandono familiar, disponen de aparatos electrodomésticos obsoletos, sufren pobreza energética y en general escasez, deben percibir una cuantía de pensión que sea suficiente para que tenga sentido el principio de protección asistencial que inspira nuestro Sistema y lo sea en cualquier parte de nuestro

territorio, constituyéndose en deber legal público e imperativo de que la Seguridad Social está destinada a paliar situaciones de necesidad.

4.6. Incompatibilidades en la percepción de la PNC

Un aspecto importante a tener en cuenta es la incompatibilidad en el percibo de las PNC, con otras percepciones de asistencia social o subsidios de ingresos mínimos, como también con la asignación por hijo a cargo que reciban los padres con la pensión que pueda percibir el hijo, en cuyo caso, se resuelve la incompatibilidad a favor de la pensión (art.18 RD 357/1991 y D. Transitoria 6ª de la LGSS). Igualmente resultan incompatibles, la pensión no contributiva y la renta de inserción. En el caso del trabajo por cuenta propia o ajena, aunque no existe una prohibición general, derivada del requisito de la necesidad económica, representa una especie de tolerancia puesto que son rentas computables para determinar la carencia de ingresos, por lo que de manera implícita viene a reconocerse la compatibilidad de la pensión con el trabajo, en tanto que la carencia de rentas o ingresos suficientes es el requisito imprescindible para causar derecho a la pensión no contributiva.

Las obligaciones que contrae el beneficiario de esta clase de pensiones no contributivas, consisten fundamentalmente, en el deber de comunicar a la entidad que las abona, cualquier variación en la situación de la convivencia, estado civil, residencia, ingresos, etc., y cuantas más puedan tener incidencia en la conservación o en la cuantía de aquéllas, para lo cual, el beneficiario deberá presentar en el primer trimestre de cada año, una declaración de los ingresos obtenidos por las respectiva unidad económica de la que forma parte,

con referencia al año inmediato precedente⁹⁰. Se persigue con ello que la pensión vaya adaptándose a la realidad económica del perceptor.

Debemos destacar en este punto, porque es bastante frecuente, que la omisión de este deber de comunicación que tiene el beneficiario, es considerada por la Administración de la CCAA como una situación fraudulenta al presumirse que dicho beneficiario obtiene otras rentas o ingresos, o que ha existido variación en las demás condiciones de la unidad de convivencia, estado civil, etc., y acto continuo procede a la suspensión del pago de la pensión y a la reclamación de lo abonado por considerarse indebido, pudiendo llegar la retroacción hasta cuatro años⁹¹. No se debe olvidar que, en bastantes ocasiones, el incumplimiento viene ocasionado por la confusión, ignorancia o escasez de entendimiento del perceptor que, si bien no le exime de la responsabilidad, si debería atenuarla en ciertos casos, al menos. En este caso no estaría de más considerar la adopción de medidas cautelares como la suspensión del ingreso, pero no la extinción y, mucho menos, la reclamación retroactiva, a quien carece de bienes o rentas para poder hacer frente a la deuda, lo que obliga en la inmensa mayoría de los casos a iniciar un arduo camino litigioso que conlleva tiempo y dinero, porque no puede olvidarse que también en algunos casos se imponen sanciones de acuerdo con la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS), por cuanto que la falta de presentación de datos expresamente requeridos y que afecten a la continuidad del derecho a la prestación o la simple falta de comunicación, son circunstancias que

⁹⁰ De acuerdo con lo dispone el Artículo 368 TR Ley General Seguridad Social

⁹¹ Artículo 16.1 del RD 357/1991, en relación con el art.55 de la LGSS, donde podemos apreciar ya un efecto sancionador fuerte ante un caso de incumplimiento.

determinan la suspensión o extinción, dando lugar a la pérdida de la pensión durante tres meses, por su consideración de falta grave.

Si existe situación fraudulenta, como puede ser alargar indebidamente el disfrute de la pensión o acceder a ella con datos y documentos falsos, la infracción sería muy grave y conlleva la sanción de pérdida de la pensión durante seis meses.

4.6.1. Caso de los trabajadores marroquíes

Sin embargo, el caso de los marroquíes considerados como beneficiarios de las prestaciones no contributivas, merece alguna aclaración. A efectos del percibo de dichas prestaciones se encuentran, según el artículo 7.3 de la LGSS, “todos los españoles residentes en territorio nacional” y sin que además pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, como proclama el art. 14 de nuestra Constitución, lo que nos proporciona una primera idea de que los españoles son los únicos beneficiarios de tales prestaciones, que se desmiente con lo que también señala el apdo.5 del art. 7 de la LGSS, el cual sin distinguir entre prestaciones contributivas y no contributivas, determina a quienes se extiende el campo de aplicación de la Seguridad Social española, distinguiendo para ello (por esos decíamos que la cuestión de la nacionalidad necesita de aclaración) entre nacionales de países con los que España mantiene vínculos históricos y culturales (caso de los hispanoamericanos, portugueses, brasileños, andorranos y filipinos) a los que equipara con los españoles si residen en territorio español. Y, por otro lado, se encuentran los nacionales de otros países con los que existen Tratados, Convenios, Acuerdos o Instrumentos

ratificados y aprobados al efecto, o cuando fuere aplicable la reciprocidad tácita o expresamente reconocida.

El reconocimiento de la prestación no contributiva en favor de súbditos marroquíes, que han trabajado y residido legalmente en España o sus familiares, por efecto de la asimilación que deriva del artículo 41.1 del Acuerdo de Cooperación entre el Reino de Marruecos y la Unión Europea (Reglamento CEE 2211/78 LCEur 1978,312), resulta que los trabajadores marroquíes quedarán equiparados a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, debiendo ser tratados en las mismas condiciones que para los trabajadores comunitarios se establecen en el Reglamento 1408/71 (LCEur 1983, 411).

Se señala aquí en forma extractada, la doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Supremo en Sentencias de 30/03/1999 y 28/10/1999, así como la de los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid (21/04/1998) y de Cataluña (22/10/1993 y 19/07/1996), que reconoce que *“Los trabajadores de nacionalidad marroquí tienen derecho a las prestaciones no contributivas (de vejez e invalidez), con arreglo al artículo 41 del reglamento CEE 2211/78, que aprueba el Acuerdo de Cooperación CEE-Marruecos”*, cuando anteriormente la doctrina jurisprudencial era contradictoria, pues no reconocía derecho a las pensiones no contributivas de los súbditos marroquíes por no estar comprendidas estas prestaciones en el Convenio de Seguridad Social celebrado en 1982 con Marruecos, de donde deriva que el Acuerdo CEE tiene más importancia que el Convenio suscrito entre España y Marruecos, porque propugna la equiparación entre trabajadores nacionales de Estados miembros con los súbditos marroquíes.

4.7. Imprescriptibilidad

En esta materia es de aplicación el contenido del art. 212 del TR de la Ley General de la Seguridad Social, que establece el derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación como imprescriptible, sin perjuicio de que, en los supuestos de jubilación en situación de alta, los efectos de tal reconocimiento se produzcan a partir de los tres meses anteriores a la fecha en que se presente la correspondiente solicitud. De esta manera, el derecho a la prestación se encuentra protegido como un derecho que nunca perderá validez ni puede desaparecer por el paso del tiempo.

4.8. Fiscalización e Inspección de la PNC como mecanismos de control

La fiscalización hace referencia al control de los procedimientos de gestión de los expedientes de prestaciones y al control de los deudores frente a la Seguridad Social, instando a la Intervención General de la Seguridad Social y a otros Organismos con los que se mantenga colaboración (Agencia Estatal Tributaria, Dirección General de los Registros y del Notariado, Registro Civil, Haciendas Locales, Tesorería General de la Seguridad Social, Agencia Tributaria de Andalucía, Catastro, etc), para que fomenten la coordinación y colaboración en orden al seguimiento y control de las prestaciones, por ejemplo, en el seguimiento de los fallecimientos de beneficiarios, percepción de rentas o ingresos fiscales, etc., con salvaguarda de los datos personales que resulten protegidos por la Ley Orgánica de Datos Personales, ya que en otro caso, se podría caer en la cesión ilegítima de los mismos. Y si hablamos de inspección nos referimos a la actuación del Servicio correspondiente en la represión del fraude y en la inicial incoación de actas de reclamación de prestaciones, con las que se iniciará el

procedimiento de apremio correspondiente, o en la retirada de prestaciones que se perciben fraudulentamente, en muchos casos, producto de la picaresca y de la codicia. La Seguridad Social tiene dos vías para revisar estas pensiones. Por un lado, los pensionistas están obligados a presentar en el primer trimestre de cada año una declaración de ingresos personales y de los demás miembros de la unidad familiar, referidos al año anterior y los previstos para el ejercicio en curso, como ya hemos descrito en anteriores epígrafes, facultando con la mencionada declaración al IMSERSO para que pueda no sólo comprobar y contrastar los datos facilitados en la misma, sino también, obtener otros nuevos que convengan a dicha finalidad. Desde el Gobierno verifican la documentación cruzándola con sus bases de datos. Si el beneficiario incumple su obligación de presentar la declaración de ingresos se le suspende cautelarmente la paga. El sistema de control más habitual es a través de revisiones de oficio y a instancias de parte. La Seguridad Social actúa cuando sospecha que han cambiado las circunstancias del pensionista que por ley está obligado a comunicar en el plazo de un mes cualquier cambio en su renta. Como resultado de estos dos mecanismos de control, la Seguridad Social puede retirar la prestación si comprueba que se supera el tope legal de ingresos. La causa más frecuente para retirar la prestación suele ser la superación de los niveles de renta, aunque no es la única razón para retirar la paga no contributiva. La Seguridad Social durante los años 2011 a 2018, ambos inclusive, retiró 5.400 prestaciones de jubilación o invalidez por esta causa, la mayoría a raíz de las inspecciones de oficio de la Seguridad Social. De todas las comprobaciones que practicó la Seguridad Social en 2015, en el 83% de los casos se mantuvo la pensión sin cambios. Sólo el 7% de las inspecciones acaba en la supresión de la paga y en otro 6% de los casos se

modifica su cuantía al registrarse cambios en el nivel de ingresos del beneficiario.

4.9. Causas de extinción de la PNC

Cuando se habla de pensión, debe entenderse que estamos ante una prestación periódica, sin una duración predeterminada y que se extiende a lo largo de la vida del beneficiario, siendo obvio que su mantenimiento está ligado a la necesidad de que persistan ciertas condiciones que determinan, como ocurre en el caso de las pensiones no contributivas, las que dan lugar a la situación de necesidad protegida, siendo causas de extinción las siguientes:

1. Pérdida de la condición de residente legal por ausencias del territorio nacional superiores a 90 días a lo largo del año natural.
2. Disponer de rentas o ingresos suficientes en los términos que ya se han analizado.
3. Fallecimiento del interesado y, en algunos casos, el de algún miembro de la unidad familiar de convivencia.
4. Por renuncia del beneficiario, en casos de opción por otra prestación con la que resulte incompatible.
5. Por revocación tras una revisión de oficio de las condiciones en las que se compruebe que la Administración cometió error al otorgar la pensión (art. 146 de la Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social).

Debe tenerse en cuenta que, aunque se produzca la extinción de la pensión no contributiva por la desaparición de alguno de los requisitos que hasta entonces se venían justificando, la nueva concurrencia de éstos al año

siguiente podría dar lugar a la presentación de solicitud de reconocimiento de un nuevo derecho⁹².

4.10. Reintegro de prestaciones Indebidas.

La Constitución Española (CE) en su artículo 41 proclama que “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”. Este precepto es el que da cobertura y amparo a todos los ciudadanos españoles para recibir la asistencia médico-farmacéutica y las prestaciones económicas que a cada uno correspondan, siendo por tanto, la Seguridad Social un pilar básico y fundamental del llamado Estado de Bienestar, que se rige por el principio de solidaridad, y está destinado a la prevención y remedio de situaciones de necesidad y de riesgos personales, mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables. El tan citado artículo 41 de la CE’78 que garantiza “El derecho de los españoles a la Seguridad Social”, presupone la existencia de una compleja relación jurídica entre el sujeto incluido en el ámbito de aplicación de un régimen de seguridad social y la entidad que cubre los riesgos (Alonso y Tortuero, 2000), de tal manera que los sujetos tienen derecho a su protección por medio de las prestaciones, pero

⁹² En este sentido vid. STSJ La Rioja de 25/02/1998 (AS 199, 1529).

indudablemente también, a reintegrar las que puedan ser percibidas indebidamente, por medio de los procedimientos reglamentarios con exigencia, incluso, de responsabilidades de orden penal, en tanto puedan concurrir conductas delictivas por falsedad documental, suplantaciones de personalidad, apropiación indebida, etc., naciendo la obligación de reintegro o restitución en favor de la Seguridad Social, más la reparación del daño causado con abono de intereses de demora e indemnización de perjuicios en algunos casos, en la forma y modo que se halla establecido para estos supuestos en el artículo 45.2 del TR de la Ley General de la Seguridad Social y que se extiende y aplica no sólo a las personas que hayan percibido indebidamente la prestación, sino también contra todas aquellas, incluidas entidades colaboradoras en la gestión, mutualidades y empresas que hayan contribuido a hacerlo posible, por negligencia u omisión, respondiendo en este caso de manera subsidiaria.

En el caso de infracciones cometidas por empresarios declarados responsables del pago de una prestación, aspecto que queda fuera del ámbito de este trabajo, señalaremos, no obstante, que se ha de partir del art. 168 del T.R. de la Ley General de Seguridad en conexión con lo que a tal fin dispone el artículo 42 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en el caso de las contratas y subcontratas de obras y servicios correspondientes a la propia actividad del empresario contratante, cuando resulta que haya sido declarado responsable, en todo o en parte, del pago de una prestación, resultando responsable el dueño de la obra contratada en caso de insolvencia del empresario. Sin embargo, es importante saber que no habrá lugar a tal responsabilidad subsidiaria cuando la obra contratada se refiera

exclusivamente a las reparaciones que pueda contratar el titular de un hogar respecto a su vivienda, esto es, cuando actúa como padre de familia.

Otro aspecto importante a considerar en los casos de sucesión en la titularidad de la explotación, industria o negocio es el hecho de que el adquirente responderá solidariamente con el anterior o con sus herederos, del pago de las prestaciones causadas antes de dicha sucesión. La misma responsabilidad se establece entre el empresario cedente y cesionario en los casos de cesión temporal de mano de obra, aunque sea a título amistoso o no lucrativo, sin perjuicio de lo establecido en el art. 16.3 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal. En los supuestos descritos y antes del inicio de la contrata o de que se produzca el traspaso o cesión del negocio, hay que solicitar a la Administración de la Seguridad Social, la expedición de certificado que acredite la garantía de no responsabilidad para los adquirentes, porque de lo contrario se declarará la mencionada responsabilidad subsidiaria.

Cuando la prestación haya tenido como origen supuestos de hecho que impliquen responsabilidad criminal o civil de alguna persona, incluido el empresario, la prestación será hecha efectiva, cumplidas las demás condiciones, por la entidad gestora, servicio común o mutua colaboradora con la Seguridad Social, en su caso, sin perjuicio de aquellas responsabilidades. En estos casos, el trabajador o sus derechohabientes podrán exigir las indemnizaciones procedentes de los presuntos responsables criminal o civilmente. Pero con independencia de las acciones que ejerciten los trabajadores o sus causahabientes, el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGES) o comunidad autónoma correspondiente y, en su caso, las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social tendrán derecho a reclamar al tercero

responsable o, en su caso, al subrogado legal o contractualmente en sus obligaciones, el coste de las prestaciones sanitarias que hubiesen satisfecho. Igual derecho asistirá, en su caso, al empresario que colabore en la gestión de la asistencia sanitaria, conforme a lo previsto en la presente ley.

Para ejercitar el derecho al resarcimiento, la entidad gestora que corresponda y, en su caso, las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social o los propios empresarios, tendrán plena facultad para personarse directamente en el procedimiento penal o civil seguido para hacer efectiva la indemnización, así como para promoverlo directamente, considerándose como terceros perjudicados al efecto del artículo 113 del Código Penal. El primer párrafo del nº 3 del aludido precepto, es claro y terminante en la exigencia de responsabilidad en tanto supone la concurrencia en el pago de una prestación concreta que surja para atender el estado de necesidad derivado del ilícito civil o penal, se haya producido por culpa extracontractual (art. 1902 CC) o ilícito penal por medio de los tipos contenidos en los artículos 311 y ss del Código Penal, dando lugar a la aparición de una contingencia y su correlativa prestación, resultará procedente conjuntamente con la indemnización fijada en cualquiera de los dos órdenes jurisdiccionales. Se ha de tener en cuenta que con independencia de las acciones que puedan emprender los trabajadores o sus causahabientes, el Servicio Público de Salud, la Mutua o la Empresa que colabore en la gestión de la Incapacidad temporal, tendrán derecho a reclamar al tercero responsable o, en su caso, al subrogado legal o contractualmente en sus obligaciones, el coste de las prestaciones sanitarias que hubiesen satisfecho. Esta acción de resarcimiento por las entidades antes mencionadas les faculta para personarse directamente en el proceso civil o penal que al efecto se siga, para hacer efectiva la

indemnización, así como también podrán promoverlo directamente, al considerarse como terceros perjudicados con fundamento en lo que dispone el art. 113 del Código Penal⁹³.

Y con referencia a las pensiones no contributivas (PNC), que han reparado determinados espacios de justicia social, atendiendo a personas en estado de necesidad que por no haber cotizado nunca al Sistema de Seguridad Social o haberlo hecho por tiempo insuficiente para causar derecho a la pensión contributiva, carecen, además, de rentas o ingresos mínimos para su subsistencia, el reintegro de lo indebidamente satisfecho se hace más necesario, cuando son consecuencia del incumplimiento de alguna de las obligaciones por parte del beneficiario que deberá reintegrar las cantidades indebidamente percibidas desde el primer día del mes siguiente a aquel en que hubiera variado la situación, cualquiera que sea el momento en que se detecte la misma, salvo que la acción para solicitar la devolución hubiera prescrito. De modo que la persona beneficiaria de una PNC no debe esperar a la revisión anual para comunicar aquellas variaciones que puedan afectar a la cuantía de la pensión, evitando de esta forma las posibles reclamaciones de cantidades percibidas indebidamente. De acuerdo con al Artículo 31.3 del Real Decreto Legislativo 8/2015, del 30 de octubre, las devoluciones de ingresos indebidos incluirán el interés de demora desde la fecha de su ingreso en la Tesorería General de la Seguridad Social hasta la fecha de la propuesta.

Estos procedimientos de reintegro tienen indudable importancia económica, pues se trata de recuperar prestaciones sociales indebidamente

⁹³ Artículo 113.- La indemnización de perjuicios materiales y morales comprenderá no sólo los que se hubieren causado al agraviado, sino también los que se hubieren irrogado a sus familiares o a terceros. (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal)

satisfechas, que resultan esenciales para la estabilidad financiera del sistema, por lo que también es apreciable y de tener muy en cuenta, la agilidad o rapidez en la tramitación de los procedimientos, de cuya actividad depende el éxito de su resultado. En los años objeto de estudio, se han instruido en Andalucía más de 30.000 expedientes de reintegro que han supuesto la recuperación de más de 80 millones de euros, lo que denota agilidad y eficacia, que no sólo proporciona estabilidad económica y viabilidad financiera a este tipo de prestaciones, sino que aumenta el sentimiento de justicia y solidaridad entre la población, a la hora de percibir estas prestaciones no contributivas. Por tanto, la recuperación de estos recursos permite en principio disminuir el gasto público, así como estabilizar y darle continuidad al sistema y, por supuesto, es una de las mejores medidas de lucha contra el fraude.

De manera resumida se exponen a continuación las diferentes vías de recuperación de tales recursos:

1. En los casos de modificación de cuantías de la pensión, a través de deducciones en devengos sucesivos de los pensionistas.
2. Por devolución de los propios perceptores, mediante ingreso en c/c de Recursos Diversos Territoriales de la TGSS.
3. En el caso de fallecimiento del pensionista, por las Entidades Financieras a través de las que se percibieron. En otras prestaciones reconocidas en el Sistema de la Seguridad Social incompatibles en su cuantía con la prestación que se recibe.

Debe destacarse que una de las causas de extinción de la PNC más frecuente y que da lugar a la exigencia de reintegro es la de disponer de rentas o ingresos suficientes, ya sean personales o de la unidad económica de

convivencia, de ahí la importancia de informar las variaciones que pudieran concurrir con el beneficiario de una de estas prestaciones. Tampoco debe olvidarse que a través de las distintas revisiones, informaciones recabadas a otras Administraciones y cruces de datos con ficheros públicos (sean anuales, de oficio o a instancia de parte) se comprueba la permanencia o la variación de los requisitos exigidos para obtener el derecho a las PNC, por lo que, de la revisión de control que se efectúe puede resultar la permanencia del derecho y de la cuantía percibida, la modificación de la que tenga reconocida, la extinción de la pensión, la suspensión del derecho o del pago, así como derivarse el abono de atrasos y la obligación de reintegrar cantidades percibidas indebidamente, siendo indudable la trascendencia económica que representa el reintegro o recuperación de prestaciones indebidas para mantener la estabilidad financiera del sistema. Por otra parte, la reintegración de cantidades proporciona también la necesaria viabilidad para poder otorgar justamente las prestaciones de PNC, bajo el prisma de la justicia, solidaridad entre perceptores y equidad en el reparto de recursos, lo que, además, hace disminuir el gasto público y darle continuidad al sistema, pero al mismo tiempo, la lucha contra el fraude aumenta el sentimiento de justicia entre los perceptores que cumplen con la ley.

4.11. El IMSERSO como organismo gestor de las PNC

Por Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo (BOE 276 de 18 de noviembre), se crearon varios organismos o Entidades Gestoras de la Seguridad Social, para simplificar al máximo su número, racionalizar sus funciones y descentralizar tareas administrativas, facultando al Gobierno para

regular la participación en ellas de sindicatos, organizaciones empresariales y Administración, dando así cumplida respuesta a una de las demandas sociales de mayor arraigo y sentido de responsabilidad solidaria. De esta forma, el Estado se reintegra de funciones que había asumido la Seguridad Social y que no eran propias de la misma, como las referidas a empleo, educación y servicios sociales, más propias de un concepto de servicio público que no del delimitado acotamiento de prestaciones de la Seguridad Social, sin perder por ello el principio de “caja única” en todo el sistema. A partir de esta norma, quedan perfectamente delimitados, en lo jurídico, económico y patrimonial, tres grandes aspectos o áreas, que antes estaban mezcladas, como son la Salud, la Seguridad Social y la Asistencia Social, que de esta forma atenderán mejor las demandas públicas, sin que por ello, la responsabilidad del Estado en problemas complejos como los del empleo, necesite de la creación de un Organismo específico que no diseccione el empleo, la formación profesional y la cobertura del desempleo en facetas de actuación distinta y haga operativas y congruentes las medidas de una política integral de empleo, de manera que la creación del Instituto Nacional de Empleo supone un paso muy importante en la búsqueda de esta unidad y eficacia, para lo cual se le da el carácter de Organismo autónomo, con amplias funciones de asistencia a trabajadores y Empresas y con un extenso cometido, igualmente, en materia de formación y reconversión profesional.

Entre las nuevas entidades gestoras creadas, se encontraba el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), que quedó adscrito al Ministerio de Trabajo y que más tarde, el Real Decreto 140/1977 de 31 de enero, transformó en otra entidad denominada Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMERSO), adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y

finalmente, el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, cambió su denominación pasando a llamarse Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), dependiente en la actualidad del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social⁹⁴. En la actualidad el Instituto se rige por el Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, atribuyendo al IMSERSO competencias en materia de personas mayores, incorporando, entre ellas, las que se deriven de la creación y puesta en funcionamiento del sistema de protección a las personas en situación de dependencia y el desarrollo de políticas y programas en relación con el envejecimiento activo de la población. Entre las más conocidas tiene la competencia de la gestión de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.

Asimismo, le corresponde la gestión de los servicios sociales complementarios del sistema de la Seguridad Social y la gestión de los planes, programas y servicios de ámbito estatal para personas mayores y para personas con dependencia. Finalmente se atribuye al IMSERSO la elaboración de propuestas de normativa básica que garanticen la igualdad de los ciudadanos y el desarrollo de políticas de cohesión social interterritorial

⁹⁴ A raíz de la remodelación de los departamentos ministeriales acontecida en junio de 2018 -Real Decreto 355/2018, de 6 de junio-, y la aprobación por Real Decreto 1047/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, el IMSERSO, como Entidad Gestora de la Seguridad Social, queda adscrito al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales.

en relación con las materias antes enumeradas. Junto al amplio abanico de competencias asumidas por el IMSERSO, se han de reseñar también, entre otras, como detalla Ros Benavides⁹⁵, las siguientes funciones:

1. La gestión y seguimiento de las pensiones de invalidez y jubilación en su modalidad no contributiva, que podrán ser gestionadas, en su caso, por las Comunidades Autónomas estatutariamente competentes.
2. Los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social.
3. El seguimiento de la gestión de las prestaciones económicas derivadas del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre⁹⁶.
4. La propuesta de normativa básica que garantice los principios de igualdad y solidaridad para la determinación de los baremos, a los efectos del reconocimiento del grado de discapacidad.
5. El fomento de la cooperación con organizaciones y entidades que agrupan a personas mayores.
6. El establecimiento y gestión de centros que presten atención especializada.
7. La propuesta, gestión y seguimiento de planes de servicios sociales de ámbito estatal en las áreas de personas mayores y personas dependientes.
8. Las relaciones con organismos extranjeros e internacionales, así como la asistencia técnica a programas de cooperación en materias y colectivos de su ámbito de acción.

⁹⁵ *Derecho de la protección social*, Ediciones CEF, Madrid, 2018, págs..147-149

⁹⁶ Esta norma aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social.

El IMSERSO tiene atribuidas las competencias que marca la Ley General de la Seguridad Social y ejerce también las señaladas en el Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, que regula su estructura orgánica y funciones, la mayor parte de ellas transferidas a las Comunidades Autónomas, excepto las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Tampoco están transferidas las competencias sobre termalismo social y vacaciones para personas mayores, que las gestiona directamente el IMSERSO.

Examinando el Organigrama el Instituto tiene como órgano superior, al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, del que depende la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. En su condición de Entidad Gestora de la Seguridad Social, adscrita al nuevo Ministerio, le corresponde la gestión de los servicios sociales complementarios del sistema de la Seguridad Social y la gestión de los planes, programas y servicios de ámbito estatal para personas mayores y para personas con dependencia; así como las que se deriven de la creación y puesta en funcionamiento del sistema de protección a las personas en situación de dependencia y el desarrollo de políticas y programas en relación con el envejecimiento activo de la población.

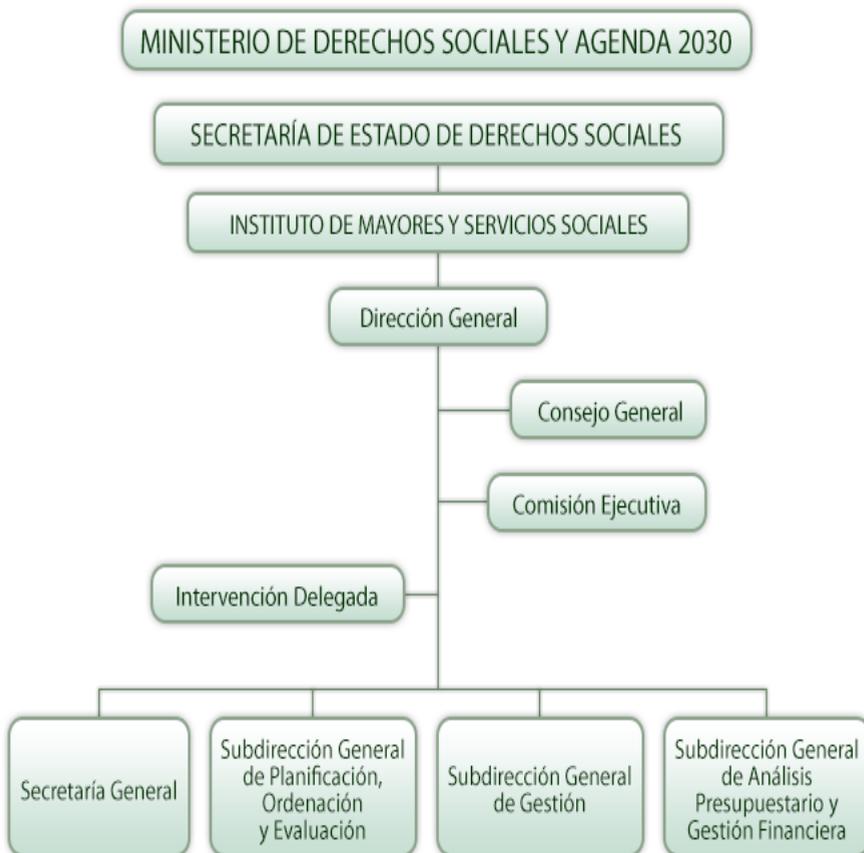
El organigrama muestra los órganos de dirección del Instituto, en concreto:

- 1.- Dirección General
- 2.- Secretaría General
- 3.- Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación
- 4.- Subdirección General de Gestión
- 5.- Subdirección General de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera.

Como órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión del Instituto de Mayores y Servicios Sociales tendríamos los siguientes:

1. Comisión Ejecutiva
2. Consejo General
3. Intervención Delegada.

La gestión de las prestaciones y de los programas de servicios sociales atribuidos al IMSERSO se realiza a través de las Direcciones Territoriales de Ceuta y Melilla y de los Centros de competencia estatal.



Fuente: http://www.imserso.es/imserso_01/el_imserso/organigrama/index.htm

4.12. El Factor de Sostenibilidad

Se encuentra regulado en el artículo 211 del TR de la LGSS y lo define como un instrumento que con carácter automático, permite vincular el importe de las pensiones de jubilación a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en tiempos diferentes, y se aplicará por una sola vez para la determinación del importe inicial de las pensiones de jubilación contributivas del sistema de la Seguridad Social que se causen a partir de 2.019, y para su cálculo se tendrán en cuenta las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación elaborada por la Seguridad Social y la edad de 67 años como edad de referencia. Para su cálculo, el factor de sostenibilidad para el período 2019 a 2023, ambos incluidos, tomará el valor de un cociente en cuyo numerador se sitúa la esperanza de vida a los 67 años en el 2012 y en el denominador la esperanza de vida a los 67 años en 2017. Para el período comprendido entre 2024 a 2028, ambos inclusive, se tomará en el numerador la esperanza de vida a los 67 años en el 2017 y en el denominador la esperanza de vida a los 67 años en el 2022, y así sucesivamente, debiéndose tomar los cuatro primeros decimales.

El factor de sostenibilidad se aplicará sin perjuicio del derecho que en su caso tenga el interesado al percibo del complemento por mínimos, y se revisará la variación interanual de la esperanza de vida que se vaya a tener en cuenta para el cálculo del valor del factor.

La formulación matemática del factor de sostenibilidad es la siguiente:

$$FS_t = FS_{t-1} * e^*_{67}$$

Siendo:

FS = Factor de sostenibilidad.

$FS_{2018} = 1$.

t = Año de aplicación del factor, que tomará valores desde el año 2019 en adelante.

e^*_{67} = Valor que se calcula cada cinco años y que representa la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los sesenta y siete años, obtenida esta según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social.

La fórmula de cálculo de e^*_{67} es la siguiente para cada uno de los periodos quinquenales:

Para el cálculo del factor de sostenibilidad en el periodo 2019 a 2023, ambos inclusive, e^*_{67} tomará el valor

$$\left[\frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{\frac{1}{5}}$$

siendo el numerador la esperanza de vida a los sesenta y siete años en el año 2012 y el denominador la esperanza de vida a los sesenta y siete años en el año 2017.

Para el cálculo del factor de sostenibilidad en el periodo 2024 a 2028, ambos inclusive, e^*_{67} tomará el valor

$$\left[\frac{e_{67}^{2017}}{e_{67}^{2022}} \right]^{\frac{1}{5}}$$

siendo el numerador la esperanza de vida a los sesenta y siete años en el año 2017 y el denominador la esperanza de vida a los sesenta y siete años en el año 2022. Y así sucesivamente. Para la aplicación del factor de sostenibilidad, se utilizarán los cuatro primeros decimales.

El Factor de Sostenibilidad (FS) ha recibido muchas críticas por parte de sindicatos y colectivos de jubilados, al ser uno de los ejes fundamentales de la reforma de las pensiones en España. Se aplica desde el año 2019 y viene a añadir dos nuevas variables al cálculo de la pensión a las ya existentes actualmente, como son la edad de jubilación, los años cotizados, la cuantía cotizada, etc. Desde su entrada en vigor, se tendrá en cuenta para calcular la primera pensión de jubilación de los nuevos jubilados, su esperanza de vida en dicho momento. A esto se le conoce como factor de equidad intergeneracional (FEI) y es la primera variable, y se revisará cada 5 años en función de la evolución de la esperanza de vida.

Lo que se persigue es que habiendo experimentado un aumento considerable la esperanza de vida en nuestro país, como también está ocurriendo en nuestro entorno, los jubilados perciban a igual contribución durante la etapa como cotizantes, el mismo importe vía pensión pública de jubilación, lo que afectará sin duda a los futuros jubilados que vivirán más años que los actuales. Por tanto, sus derechos cotizados durante la etapa activa deberán repartirse

durante un número mayor de años, aunque de manera global recibirán de manera equivalente a los jubilados actuales, la cuantía mensual será más reducida. Es decir, se cobrará menos al mes pero durante más años. Habrá que esperar a la evolución definitiva de la esperanza de vida en 2019 (en ese año se tomarán como referencia el lustro 2013-2017, dejando un año de margen, 2018, para contar con datos cerrados) para tener cálculos precisos, pero se estima que, en el primer año de aplicación, esta variable supondría un descuento en la pensión del 0,57%. Por tanto, un pensionista que se jubilara en 2018 y cobrara una pensión de 1.000 euros, pasaría a cobrar 994,3 euros si lo hiciera en 2019.

Teniendo en cuenta que esta nueva situación supone una modificación a la hora de planificar nuestra jubilación, se hace necesario revisar las previsiones y los compromisos de gasto, ya que mensualmente ingresaremos menos. Es importante también manejar estas estimaciones y datos en nuestra etapa como trabajadores activos, con vistas no sólo a realizar una correcta planificación de nuestra jubilación, sino también estudiar en qué medida tendremos que complementar nuestra pensión pública con nuestro ahorro privado, aunque eso implica un esfuerzo económico que no está al alcance de todo el mundo, cuando de los ingresos del trabajo no puede destinarse nada a ese objetivo inversor porque toda la cuantía la absorbe el consumo y el pago de créditos para acceso a la vivienda, lo que como se dijo en otro pasaje de este trabajo es ilusorio.

El factor de revalorización anual (FRA) es el segundo componente del factor de sostenibilidad, y une la revalorización de las pensiones a la disponibilidad del Presupuesto de la Hacienda Pública, lo que supone que las pensiones subirán si aumentan los ingresos del sistema por encima de la tasa

de crecimiento del número de pensiones. Este factor estaría situado entre valores de un mínimo del 0,25% y un máximo del IPC + 0,5%. De acuerdo con esta fórmula, cabe la posibilidad de que los futuros jubilados cobrasen una pensión más baja que quienes se retiraron antes en las mismas condiciones, pero no verían recortada la prestación durante los años que la perciban. También es importante destacar que este factor de sostenibilidad entró en vigor en España en 2019, siendo una fórmula que, con algunos matices y variantes, ya se está aplicando en países de nuestro entorno como Portugal, Grecia, Alemania o Austria.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS SOCIAL DE LA REALIDAD
ANDALUZA (2008-2015).

5.1. Constitucionalidad de las ayudas andaluzas

Dentro del análisis del criterio constitucional, conviene especificar cuatro características que afectan al objeto de controversia que interesa examinar: Nos referimos al carácter complementario de las pensiones de jubilación e invalidez del sistema de Seguridad Social en sus modalidades no contributivas; el carácter extraordinario, que limitan en el tiempo el derecho a la percepción; la inexistencia de módulos de actualización de los auxilios, consecuencia de lo anterior; y su abono a cargo a los presupuestos autonómicos.

En primer lugar, en cuanto a la identificación de los destinatarios de las ayudas andaluzas con los perceptores de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez del sistema de Seguridad Social, no perturba ni altera dicho sistema. Como ya hemos afirmado en otro supuesto donde se debatía igual cuestión, "no es un obstáculo el que la norma se integre por remisión a lo dispuesto en otras -en este caso, las que regulan la asistencia sanitaria en el régimen general de la Seguridad Social-, pues ello no implica modificación ni ampliación de la norma a que se hace la remisión, cuyo contenido y ámbito de aplicación permanecen inalterados; por el contrario, los efectos de la remisión se despliegan sólo en el interior de la norma remitente, cuyo contenido queda así perfeccionado. Pudiendo regular en la materia, es claro que, si lo estimaba conveniente, podía el legislador autonómico hacerlo válidamente por remisión, lo que despeja toda duda sobre la constitucionalidad de los preceptos legales sobre esta materia concreta" (STC 76/1986, de 5 de junio, FJ 8). Debemos, pues, apreciar si tal perturbación se deriva de las restantes características de las ayudas.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación del régimen de la Seguridad Social se generan como consecuencia de la materialización de la contingencia protegida y tras su reconocimiento, lo que determina el nacimiento del derecho a la correspondiente pensión en tanto subsista la contingencia (arts. 3, 144 y 167 LGSS), la cual será objeto de pago mensual (art. 42 del mismo texto legal), siendo garante el Estado de la protección reconocida (art. 2 LGSS).

Por el contrario, ninguna de estas notas caracteriza a las ayudas objeto de estos procedimientos acumulados. En efecto, estas ayudas no se extienden a todo el período que dure la contingencia, pues tienen "carácter extraordinario como consecuencia de quedar limitada su vigencia al ejercicio de 1999" (art. 2 del Decreto 284/1998), ni, por la misma razón, generan obligación de su prolongación en el tiempo a la Junta de Andalucía, ya que ésta sólo queda obligada al pago único del montante de las ayudas (art. 3 del mismo Decreto).

En este sentido, importa señalar que las diferentes prestaciones de la materia "Seguridad Social" conforman un entramado dirigido a la cobertura de riesgos y a la atención de otras situaciones de necesidad que presentan una tendencia de unidad y estabilidad en el tiempo y en el conjunto del territorio nacional. En definitiva, la Seguridad Social se configura, como un "régimen" legal, público e imperativo, dirigido a paliar situaciones de necesidad, de modo que presenta una determinada estructura protectora de los ciudadanos⁹⁷. Por el contrario, las prestaciones que las Comunidades Autónomas puedan

⁹⁷ Así lo define la jurisprudencia constitucional en SSTC 103/1986, de 16 de julio, FJ 6; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17; 134/1987, de 21 de julio, FFJJ 4 y 5; 37/1994, de 10 de febrero, FJ 4, y 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 5).

otorgar en materia de asistencia social no exigen ser caracterizadas por su integración en un sistema unitario y permanente ni en el tiempo ni en el espacio, pues la exclusividad de esta competencia permite a aquéllas optar por configuraciones diferentes en sus territorios respectivos.

De otro lado, importa destacar que debe rechazarse el criterio que subyace en la argumentación del Abogado del Estado de que el concepto y contenido de las ayudas asistenciales que pueden otorgar las Comunidades Autónomas hayan de ceñirse a lo que respecto de ambos extremos determinan los arts. 55 y 56 de la vigente Ley de Seguridad Social, que es una norma dictada por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva en esa última materia. Así, hemos dicho en otros supuestos bien diferentes que "a este Tribunal no le corresponde señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada o conveniente. Esta labor es propia del legislador, correspondiendo, eso sí a este Tribunal garantizar que dichas definiciones no implican en la práctica una alteración del sistema de distribución de competencias, ya sea porque resulten completamente artificiales, no respetando la imagen que de los distintos conceptos existe en la conciencia social, ya sea porque a tales conceptos se anuden consecuencias no queridas por el constituyente"⁹⁸. De este modo corresponde a las Comunidades Autónomas competentes en materia de "asistencia social" la determinación de sus técnicas asistenciales y a este Tribunal apreciar si las mismas se acomodan a la Constitución. Por tanto, nada impide, en principio, que una ayuda de carácter dinerario se configure como propia de la "asistencia

⁹⁸ Así se recoge en STC 40/1998, de 22 de enero, FJ 6, con cita de las SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4.c, y 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3

social" de competencia autonómica si dicha ayuda no altera o perturba, a los efectos que aquí interesan, el ámbito de la Seguridad Social.

Pues bien, el carácter complementario de estas ayudas respecto de las pensiones asistenciales de la Seguridad Social, que gráficamente se aprecia en el art. 6 del Decreto 284/1998, no las complementa de un modo que pueda ser calificado como específico de la Seguridad Social; ya que su otorgamiento por una sola vez hace irrelevante el alcance sobre la extensión, suspensión y pérdida del derecho a la percepción de las ayudas a que se refiere el citado art. 6 y, además, muy destacadamente, porque la naturaleza derivada de su otorgamiento único es diferente a lo que debe considerarse como una pensión, "en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar"⁹⁹. Y ello con independencia de los defectos técnicos apreciados en la norma impugnada ya que, según reiterada jurisprudencia, ello no es un motivo de inconstitucionalidad.

En tercer lugar, es claro que las pensiones no contributivas del sistema de Seguridad Social han de ser objeto de actualización anual (art. 52 LGSS), teniendo dicha actualización carácter acumulativo. Sin embargo, esta nota también resulta ajena a las ayudas andaluzas como consecuencia de su carácter extraordinario y exclusivamente puntual o esporádico. Frente al carácter estable de la protección, característico de un sistema de Seguridad Social, la nota de la permanencia resulta ajena a las ayudas controvertidas, como se infiere del hecho de que el Decreto objeto del presente conflicto no revista el carácter de una verdadera norma y se configure como un mero acto

⁹⁹ Así se expresa el Tribunal Constitucional en (SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4, 76/1988, de 26 de abril, FJ 4, 37/1994, de 10 de febrero, FJ 3).

administrativo de ejecución adecuado a su estricto carácter puramente coyuntural y temporal.

Por último, las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación de la Seguridad Social forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y se integran en la llamada "caja única" del sistema (arts. 80 y 81 LGSS), pues "como cabe deducir de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del citado precepto constitucional [art. 149.1.17 CE], la mención separada del 'régimen económico' como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas" (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3). A continuación señalábamos que "el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema".

Partiendo de esta caracterización esencial del sistema de la Seguridad Social, es claro que los auxilios concedidos por la Junta de Andalucía ni provienen ni están llamados a integrarse en dicha caja única, pues se financian con los créditos de los presupuestos autonómicos (art. 4 del Decreto 284/1998). De esta forma, las prestaciones económicas instrumentadas por la Junta de Andalucía con sus propios recursos no interfieren ni quebrantan el

régimen económico unitario de la Seguridad Social, ya que de su régimen jurídico se deduce con claridad que no generan obligación económica o carga alguna que deba soportar el Estado”.

5.2. Las ayudas asistenciales complementarias

Estas ayudas complementarias¹⁰⁰ tienen como objetivo la mejora de la situación económica de las personas que en la actualidad son titulares y perceptoras de:

1. Ayudas con cargo al Fondo de Asistencia Social (F.A.S.) – por Ancianidad y Enfermedad
2. Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (S.G.I.M.).
3. Pensiones no contributivas (PNC) por Jubilación e Invalidez.

Estas ayudas fueron establecidas para el año 2018, por Acuerdo de 19 de diciembre de 2017, del Consejo de Gobierno (BOJA nº 244 de 22/12/2017) y son Financiadas y Gestionadas por la Junta de Andalucía, de las que sólo pueden beneficiarse los ciudadanos y ciudadanas residentes en la Comunidad Autónoma Andaluza.

Los Tipos y Cuantías de estas ayudas son los siguientes:

- 1.- Para beneficiarios del Fondo de Asistencia Social (F.A.S.) y del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (S.G.I.M.), siempre que se tengan derecho a percibir la Ayuda con cargo al F.A.S. por Enfermedad o por Ancianidad, o el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos derivado de las Prestaciones Sociales para Personas con Discapacidad (P.S.P.D).

¹⁰⁰<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticassociales/areas/pensiones/extraordinarias.html>

Consiste en una cuantía anual de 1.212,00 euros, que se abonarán en cuatro pagos a lo largo del año, por un importe de 303,00 euros cada uno, los cuales se harán efectivos en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre.

2.- Para beneficiarios de Pensiones no contributivas por Jubilación e Invalidez (PNC) siempre que se sean titular de pensiones no contributivas con los siguientes requisitos:

-Tener esta condición a 31 de Diciembre de 2017.

-Residencia habitual en territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Consiste en una cuantía anual de 125,50 euros, que se abonará en un sólo pago durante el primer trimestre del año 2018.

Fernández Orrico es contrario al incremento adicional de una cuantía económica otorgado por algunas Comunidades Autónomas a los beneficiarios de pensiones no contributivas que tienen fijada la residencia en su territorio, entendemos que tales ayudas de Asistencia Social externa al Sistema no pueden complementar una prestación de Seguridad Social, sino que esa función le correspondería, en su caso, a la Asistencia Social interna del Sistema. El citado incremento le parece inconstitucional porque supone un ataque al principio de igualdad, ya que el sistema de Seguridad Social debe aplicarse por igual en todo el territorio nacional, pues en caso contrario se incurriría en discriminación por razón de residencia (artículo 19 en relación con el 139 de la Constitución), conculcándose también el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución.

Además, en materia de derechos y obligaciones constitucionales, el artículo 139.1 de la Constitución resalta que el principio de igualdad prima sobre el de autonomía, cuando establece que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

No se niega la naturaleza de Asistencia Social externa al Sistema de tales ayudas, cuya competencia pueden ejercitar, en su caso, las Comunidades Autónomas. Lo que parece incorrecto es que se atente al principio de igualdad de los beneficiarios de la Seguridad Social, al percibir cuantías diferentes (ya sean de Seguridad Social o de Asistencia Social), en función del territorio en que residan, basándose precisamente en su condición de beneficiarios del Sistema.

También se podría plantear la incompatibilidad con carácter general entre ambas prestaciones, como viene estableciendo la normativa más reciente, por ejemplo, en el artículo 12 del Real Decreto 1368/2000, de 19 de julio, de desarrollo de las prestaciones económicas de pago único por nacimiento de tercer o sucesivos hijos y por parto múltiple. A todo ello se une la circunstancia de que el ingreso de tal incremento no está excluido como renta computable con relación a las pensiones no contributivas, por lo que el beneficiario deberá declararla y a su vez será deducida de su pensión, de modo que, al final, percibirá la misma cuantía económica que si no hubiera percibido dicho incremento, con el matiz de que ese incremento será financiado con los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, en lugar de los del Estado. Pero es que, en el peor de los casos, si ese ingreso adicional superase el límite de acumulación de recursos, la pensión quedaría extinguida.

Lo correcto sería proporcionar tal incremento en el marco de acuerdos conjuntos entre Gobierno y Comunidades Autónomas¹⁰¹, en virtud del

¹⁰¹ Este criterio entiendo que está superado por la STC 239/2002, de 11 de dicbre. (BOE 10.01.2003), que reconoce a las CCAA competencia en materia de “asistencia social”, porque se sobreentiende la tienen para ello derivada del art. 41 CE, que he comentado antes con amplitud.

principio de cooperación, dada su trascendencia social. O bien, la asunción por el Estado de un incremento de la cuantía económica de las pensiones no contributivas ya sea, vía revalorización, o mediante la Asistencia Social interna (más personalizado), pero, en cualquier caso, la cuantía que perciban los beneficiarios del Sistema que se encuentren en la misma situación deberá ser igual en todo el territorio nacional.

5.3. Sector poblacional andaluz afectado por la crisis de 2008-2015.

Andalucía fue una de las regiones españolas que más duramente sufrió las consecuencias de la pasada crisis económica 2008-2015, con inmediata recesión del PIB y aumento brutal del desempleo, consecuencia de una tremenda destrucción del tejido productivo, aunque tuvo un efecto positivo, según los analistas, que fue la mejora de la competitividad, la reanudación de las exportaciones y la recuperación del sector turístico, lo que ha tenido efecto directo inmediato en el Producto Interior Bruto (PIB) que expresa el valor total de la producción de bienes y servicios que cayó un 7%. Sin embargo, la evolución del paro no ha sido halagüeña pues entre los años 2008 a 2013 se destruyeron casi 700.000 puestos de trabajo lo que representa el 21% de los empleos en Andalucía.

Esta tremenda caída del empleo se debió fundamentalmente al desplome del “ladrillo”, lo que tuvo serias consecuencias económicas para la industria de la construcción, para la protección social y, evidentemente, para las economías domésticas, que en muchos casos quedaron abocadas a la pobreza y la exclusión social, siendo remediada en sus más serias consecuencias, por la ayuda que prestaron a muchos hogares andaluces los abuelos perceptores de pagas de jubilación e invalidez, contributivas o no, aunque el mérito sea

para estas últimas que hicieron “milagros” con unas cuantías mensuales muy escasas.

Al comienzo de la crisis la tasa de paro en Andalucía era del 16% de la población activa, llegando en la actualidad al 36,3% (lo que suponen 1.400.000 parados, según la EPA), siendo por ello la tasa más alta de España, que se encuentra diez puntos por encima de la media, según la Encuesta de Población Activa (EPA).

El último informe del Consejo Económico y Social (CES), refiere que la intensidad y duración de la crisis, ha pasado una severa factura a Andalucía, que ha retrocedido una década en importantes indicadores socioeconómicos. Pero lo más grave es que ha afectado a su nivel de convergencia, tanto con las regiones más ricas de España como con la de los países de la Unión Europea. Para demostrar cómo se ha abierto la brecha con otras comunidades, bastan estos datos: la renta per cápita es de 30.829 euros frente a los 16.960 euros de Andalucía y su inversión en actividades de I+D es del 2,1 % del PIB frente al 1 %. También la tasa de escolarización hasta los 17 años fue del 85 %.

Otro aspecto muy significativo de la crisis que estudiamos, fue la destrucción o desaparición en Andalucía de 40.481 compañías mercantiles (según el informe del CES), lo que supuso también la pérdida de plantillas y que a partir de 2013 comenzaron a constituirse nuevas sociedades que incrementaron la inversión pública en un 6.52%, aunque el Gobierno de la Junta de Andalucía también relanzó las inversiones, que son fundamentales para crear empleo y reanudar las actividades en el sector de la construcción, que absorben mucha mano de obra y por ello, remedian el paro, que junto a

las exportaciones y el relanzamiento de la actividad turística, han permitido la salida de la crisis.

En resumen, diremos que el sector poblacional más afectado por la crisis, fue el de los trabajadores por cuenta ajena de los sectores agrarios y hortofrutícolas, los del sector turístico y, sobre todo, los de la industria de la construcción e inmobiliaria, que fueron abocados al paro sin misericordia y una vez agotadas las prestaciones por desempleo, se vieron envueltos en la vorágine de las ejecuciones hipotecarias, desahucios y lanzamientos, al carecer de recursos económicos para hacer frente a los compromisos de pago de hipotecas por adquisición de viviendas, sin disponer de alternativas económicas para atender los gastos de una vida digna, que no pudieron afrontar por sí solos y que gracias a la ayuda de padres y abuelos, pensionistas muchos o la gran mayoría de ellos, de jubilación no contributiva, les ayudaron a salir de la pobreza y la exclusión.

5.4. Evolución demográfica de Andalucía y estado actual

De acuerdo con los datos ofrecidos por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, los obtenidos del I.N.E. y de los Padrones municipales, se puede decir que, en el año 1975, la población andaluza era de 6.133.416 habitantes, y que 35 años después esa cifra se eleva a 8.370.975 habitantes. Se ha producido un crecimiento de más de dos millones de personas que hace que, hoy en día, asistamos al máximo histórico de población de la región andaluza, sin olvidar que desde el año 1996, el incremento demográfico anual ha sido siempre positivo. Andalucía es, por tanto, la región más poblada de España, representando el 17,8% de su población. Tiene más población y también la más distinta en su composición:

menos niños y jóvenes, más población madura y envejecida, aunque todavía con un cierto diferencial respecto a la situación a escala nacional.

Andalucía cuenta con más habitantes que algunos países europeos, como Austria, Bulgaria, Dinamarca o Irlanda y es sólo ligeramente inferior a otros como Portugal, Bélgica o Suecia.

Los componentes o factores del crecimiento demográfico de los últimos decenios se han modificado sustancialmente, teniendo un crecimiento natural progresivo que tiene su influencia en el crecimiento total, mientras que los saldos migratorios resultan determinantes: a finales de los años setenta por su tendencia negativa (últimos años de la gran emigración andaluza); a partir de mediados de los años noventa por el signo contrario de un fuerte proceso de inmigración que perdura hasta la actual crisis económica mundial, momento a partir del cual se moderan los saldos migratorios y, con ello, el crecimiento total, a pesar del repunte del crecimiento natural. En los últimos años se consolidan las tendencias antes mencionada, aunque se aprecia cierta recuperación de las pérdidas de población en algunas zonas de montaña, pero los Centros Regionales, las grandes Ciudades y sus áreas Metropolitanas, acogen ya al 55% de la población, pero donde realmente se han producido los más rápidos crecimientos han sido en las áreas de ciudades litorales, propiciados por el mejor clima, los cultivos agrícolas de invernadero y la industria de hostelería que, aunque estacional, son demandantes de mano de obra.

La situación actual de España, con una media de 83 años, nos coloca en el segundo país con mayor esperanza de vida al nacer entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), según reciente informe. Este valor es casi tres años superior a la media de los

35 países miembros de la Organización, que se sitúa en 80,6 años. Solo Japón, donde este indicador alcanza los 83,9 años, supera la marca española.

Desde 1970 hasta 2015, la esperanza de vida en España ha mejorado en más de diez años, desde los 70 hasta sobrepasar los 80. Por sexos, las mujeres viven hasta cinco años más que los hombres, y superan los 85 años de media, al igual que en Japón, Francia, Corea del Sur y Suiza.

España también ocupa los primeros puestos en esperanza de vida a partir de los 65 años. El informe refleja que, tras alcanzar esta edad, los españoles viven de media 21 años más, lo que les sitúa en la tercera posición de la tabla por detrás de Japón y Francia. Sin embargo, tal y como advierte el estudio, este indicador no significa que estos años se vivan en condiciones de salud óptimas. De hecho, cuando se tiene en cuenta esta variable, la esperanza de vida a partir de los 65 cae hasta los 9,2 años, por debajo de la media de la OCDE (9,4 años).

Por lo que respecta a la edad media de la población residente en Andalucía fue de 41,1 años en 2016, lo que supone un incremento de 0,3 años respecto al año anterior. La edad media de los hombres se sitúa en 40 años y la de las mujeres de 42,3 años.

El índice de dependencia de mayores (cociente entre la población mayor de 64 años y la población entre 15 y 64 años) se incrementó en 0,3 puntos (de 24,1% a 24,4%), mientras que el índice de dependencia de jóvenes (cociente entre la población menor de 15 años y la población entre 15 y 64 años) experimentó un ligero descenso (de 24,4% a 24,3%). Como consecuencia de ello, el índice de dependencia (agregación de los índices anteriores) mantiene la tendencia creciente iniciada hace ocho años, situándose en el 48,6%. La

población total de España a finales de 2016 era de 46.48 millones de habitantes.¹⁰²

En cuanto a la tasa bruta de natalidad (número de nacidos por cada mil habitantes) de Andalucía experimentó un descenso al pasar del 9,6 ‰ en 2015 al 9,43 ‰ en 2016, continuando el descenso continuado que registra desde 2008 y que sólo fue frenado ligeramente en 2014.

Se observa un incremento por tercer año consecutivo en la fecundidad, según muestra el indicador coyuntural de fecundidad (número medio de hijos por mujer) que toma el valor 1,41 para 2016. El aumento en el número medio de hijos por mujer ha llevado asociada una ligera subida en la edad media de la mujer a la maternidad (de 31,4 años en 2015 se pasa a 31,5 años en 2016).

Al mismo tiempo, la edad media al primer hijo de las mujeres residentes en Andalucía aumentó 0,2 años, alcanzando en 2016 el valor de 30,1 años. Este hecho confirma el retraso continuado de la entrada de la mujer a la maternidad que se viene observando desde 1980.

A nivel provincial, Almería es la que presentó el mayor valor de número de hijos por mujer, con 1,63. En el otro extremo, Huelva marcó el mínimo (1,32 hijos por mujer). La edad media a la maternidad ha experimentado un aumento casi generalizado en todas las provincias salvo en Almería, donde ha disminuido situándose en 30,4 años. Además, Almería es la provincia que presenta el menor valor para este indicador de Andalucía.

El porcentaje de nacidos de madre extranjera ha aumentado en Andalucía en relación al año anterior, pasando del 11,5% del total de los nacimientos en

¹⁰² Datos demográficos publicados el 20 de Enero de 2016 por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA) que es el encargado de la publicación del Sistema de Información Demográfica de Andalucía.

2015 al 11,9% de los nacimientos de 2016, y en 2.018 el porcentaje pasa a ser del 13.14% según datos obtenidos del I.N.E. Por su parte, el número de nacidos de madre no casada continúa su tendencia alcista, representando en 2016 el 48,2%, 1,5 puntos más que el año anterior, y en el año 2.018, sin embargo, desciende al 47.28% por lo que registra una disminución del 1.08%. Se supera el porcentaje del 50% de este indicador en tres provincias andaluzas: Cádiz, Huelva y Málaga. En Jaén, en cambio, la cifra de los nacidos de madre no casada fue la tercera parte del total en esta provincia.

5.5. Situación de la pobreza en Andalucía

Más de un millón de andaluces subsiste con menos de 332 euros al mes, y la pobreza continúa creciendo en la Comunidad Andaluza, de manera que, la población en riesgo asciende al 43.2% a pesar de que mejoren las cifras macroeconómicas, la pobreza en Andalucía sigue creciendo. Así se desprende de los datos publicados por la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A), que registra un incremento de casi un punto sobre el indicador de 2015. De este modo, este año el 43,2% de las personas en Andalucía vive en el círculo de la pobreza, frente al 42,3% que se denunciaba el pasado año. Son en total 3.620.684 personas, según el índice europeo AROPE. Pero aún crece más el número de personas en situación de pobreza extrema que ahora son 1.075.000 andaluces, lo que supone un 12,8% de la población total, frente al 9,5% que arrojaba el estudio de 2014. Son, según el estándar europeo, personas que subsisten con menos de 332 euros al mes.

El informe que cada año realiza la Red para llamar la atención en el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza¹⁰³, resulta especialmente espeluznante en lo que se refiere a los niños, porque, aunque el indicador haya descendido, aún son demasiados. Los datos dados a conocer ayer indican que aún se encuentra en riesgo de pobreza y exclusión social el 48,1% de la población menor de 18 años, tres puntos menos que en el estudio anterior. Pero aún son 700.000 niños, según dijo Manuel Sánchez Montero, presidente de EAPN-A. «A este ritmo de crecimiento, más de la mitad de la comunidad se encontrará en riesgo de pobreza y exclusión social en menos de ocho años», añadió.

La comunidad autónoma sale peor parada del ranking nacional, pues sufre el índice más alto de pobreza, un punto más que en el informe anterior y muy por encima de la media nacional, que es del 28,6». Sánchez Montero llamó la atención de que Extremadura ha mejorado su tasa en tres puntos y Ceuta en un 0,6%. Para el dirigente de la Red, se debe a la redistribución de la riqueza y el papel de las políticas públicas en Servicios Sociales, Educación y Vivienda.

El informe añade que el 8% de los andaluces padecen carencia material severa (CMS), un punto y medio menos que en 2014 (9,5%). La situación de las familias refleja los datos más sensibles: el 24,9% de la población se encuentra en hogares con baja intensidad de empleo, el 55,1% de los andaluces no tienen capacidad para afrontar gastos imprevistos, el 13,3% ha

¹⁰³ (Ideal digital, 15 octubre 2016, Lalia González-Santiago | Sevilla)

tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda; y el 12,2% no puede permitirse mantener su casa a una temperatura adecuada.

5.5.1. Umbral y riesgo de pobreza en Andalucía

El VII Informe FOESSA para el año 2014, señala que la fijación de la línea o umbral de pobreza viene determinada por Eurostat (Oficina Estadística de la UE) en el 60% de la mediana¹⁰⁴ de la distribución de ingresos por unidad de consumo. Aquellos hogares cuyos ingresos (por unidad de consumo) sean inferiores a la mediana fijada, se encontrarán en situación de pobreza. Se calcula anualmente a partir de la distribución de los ingresos del año anterior. Según los últimos datos publicados por el INE, el umbral de pobreza se establece en 8.114,2 € al año por unidad de consumo.

Para calcular la tasa de pobreza severa se utiliza como umbral las rentas inferiores al 30% de la mediana (en ocasiones, también se usa el 40% o 50% de la mediana de la distribución de ingresos por unidad de consumo). El umbral de pobreza severa (utilizando el 30% de la renta mediana) se establece en 4.057,1 € al año por unidad de consumo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en un reciente Informe sobre la Tercera Edad, pone de manifiesto que en España existen dos grupos sociales muy sensibles a padecer una desigualdad debido al hecho de haber efectuado una infracotización o por tener lagunas de cotización, lo que provoca una menor pensión, y por otro, el todavía muy

¹⁰⁴La mediana es el valor que, ordenando a todos los individuos de menor a mayor ingreso, deja a la mitad de los mismos por debajo de dicho valor y a la otra mitad por encima.

alto nivel de desempleo que sufre un sector de la población con menos preparación o con bajo nivel de educación, llegando a alcanzar una tasa de desempleo del 26%, lo que conduce casi inexorablemente a la expulsión del mercado laboral. Tenemos por tanto un escenario a la vista con bajas pensiones que, dado el envejecimiento del País, supera ya la media de la OCDE y está por debajo de Japón y Corea el Sur, que hará tambalearse al sistema. Estas situaciones crean irremediabilmente diferencias y desequilibrios sociales muy importantes, puesto que las evidentes desigualdades en recursos/rentas generan desigualdad en las oportunidades.

Pues bien, aquellos que obtienen ingresos inferiores al 60% de la población media, podemos decir que se hallan en riesgo de pobreza que se define por algunos autores como Khandker (2005), Haughton y Khandker (2009), como “*privación pronunciada del bienestar*”, debiendo tenerse en cuenta que este concepto de bienestar es complejo y varía de un país a otro e, incluso, de un individuo a otro. Lo que sí debemos tener claro es que la desigualdad social es un auténtico problema social y constituye el elemento central de las ciencias sociales, que en el aspecto económico toma en cuenta la distribución de la renta o riqueza, mientras que en el aspecto político se centra más en la distribución del poder y de la autoridad (López Aranguren, 2005). Por consiguiente, se puede decir que la desigualdad es un fenómeno multidimensional porque puede aparecer no sólo en los aspectos comentados de recursos económicos y políticos, sino también, en las oportunidades de empleo, acceso a la educación y cualificación, acceso a los servicios de salud, vivienda, seguridad, a las oportunidades culturales y al destierro del aislamiento.

Cuando la población se encuentra en riesgo de pobreza y exclusión social, estas personas padecen irremediable y paralelamente desventajas en oportunidades de empleo, educación, cualificación, vivienda, sanidad, etc., es decir, tienen menos oportunidades de acceso que el resto de la población a las instituciones que distribuyen esas oportunidades y, sobre todo, cuando se hacen persistentes a lo largo del tiempo.

Para Castel (1997, pág.447) la exclusión social no es una ausencia de relación social sino un conjunto de relaciones sociales particulares con la sociedad como un todo. Los “excluidos” suelen ser vulnerables que hacían equilibrios sobre la cuerda floja y que cayeron.

Los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del año 2016 publicada por el INE, refleja claramente la desigualdad existente del país en todos sus parámetros y de acuerdo con el indicador europeo AROPE (que integra los tres factores desempleo, pobreza y privación material), la población en riesgo de pobreza en España se sitúa en el 22.3 % (tomando en cuenta los ingresos de 2015). Pero, sin embargo, en Andalucía la cifra se dispara y alcanza el nivel más alto del país, el 35.4 %, siguiéndole Canarias (35.0%) y Castilla La Mancha (31.7%). Y en nivel más bajo lo encontramos en la Comunidad Foral de Navarra y País Vasco (9.0%) y la Rioja con el 11.9%.

Lamentablemente, Andalucía sigue atascada y está lejos de presentar alguna mejora, de manera que hay un 35.7% de andaluces en riesgo de pobreza, esto es 13.6 puntos por encima de la media nacional. Por exponer algunas cifras, diremos que los ingresos anuales netos son de 8.398.- euros, cuando la medida nacional por persona alcanzó los 10.708 euros y que el 52.4% de los Hogares no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos

(p.e. : pagos relacionados con la vivienda, ausencia de calefacción, salida de vacaciones), lo cual determina que la tasa de privación material severa haya aumentado del 4.5% en 2009 al 6.4% en 2015, afectando a 3 millones de personas en términos absolutos.

Podemos concluir afirmando que en Andalucía existe grave riesgo de pobreza, en términos de distribución de la renta, entendiendo ésta como la carencia de recursos materiales y de un bajo nivel de bienestar, que los andaluces pobres achacan a tres causas : Incultura, falta de trabajo y pereza.

5.5.2. Desigualdad distributiva de la renta y la pobreza

Según el Primer Informe del Observatorio de Desigualdad en Andalucía (2017), la desigualdad de la renta propiamente dicha, según los estudios de Sordo, Berihuete y Ramos, (2014a y 2014b)¹⁰⁵, elaborados con datos procedentes de la ECV, constatan la posición desfavorable de la Comunidad Andaluza en términos de desigualdad de renta y si se examinan los datos de 2005 y 2010, estos autores destacan que:

El incremento de la desigualdad y con ella la consiguiente polarización de rentas como consecuencia de la crisis, no es exclusivo de la economía andaluza y se manifiesta, en distinta medida, en el resto de las comunidades españolas, pues analizando los datos del conjunto de España en el período considerado, se observa que el 10% de españoles con mayores ingresos

¹⁰⁵ SORDO DÍAZ, M.A., BERIHUETE MACÍAS, Á.; RAMOS GONZÁLEZ, C.D. (2014a): Desigualdad y pobreza en Andalucía. Un estudio comparativo con los países de la Unión Europea (2005- 2010). Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

• SORDO DÍAZ, M.A., BERIHUETE MACÍAS, Á.; RAMOS GONZÁLEZ, C.D. (2014b): Bienestar, desigualdad y pobreza en Andalucía. Un estudio comparativo con el resto de España a partir de las encuestas de condiciones de vida 2006 y 2012. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces

incrementó sus rentas, en promedio, un 9%, mientras que para el 10% con menores ingresos la renta media disminuyó un 40%. Valga un dato para ilustrar los niveles de desigualdad en 2009 del conjunto de la nación: el 10% de españoles con mayores ingresos recibió, en su conjunto, el 25% de todas las rentas, mientras que el 10% más pobre sólo recibió, conjuntamente, un 1,4 %.” (Sordo, Berihuete y Ramos, 2014a, 23).

Por otro lado, examinando su evolución entre 2006 y 2012 se aprecia que: “La elevada desigualdad en la distribución de rentas es un problema estructural de la economía española. Desde que la oficina europea de estadística Eurostat comenzara a realizar en 2003 las encuestas EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions), equivalente europeo a las ECV, el índice de Gini ha sido muy superior en España al de la media de la Unión Europea. (...) Sólo Letonia presentaba en 2012, en la Unión Europea, un nivel de desigualdad superior al de España. Destaca además que el índice de Gini de algunas de las comunidades españolas es incluso superior al de este país” (Sordo, Berihuete y Ramos, 2014b, 9-10).

En particular, en la Tabla 7 podemos apreciar que las diferencias entre Andalucía y España en la desigualdad medida a través del índice de Gini se reducen como consecuencia de la acción redistributiva pública, aunque siguen siendo superiores las brechas en Andalucía que en el conjunto del Estado. Comparando los datos disponibles para 2010 y 2013, este indicador medido antes de impuestos y transferencias, es decir, en su dimensión primaria, experimentó un incremento en 2013 respecto a 2010. Este incremento de la desigualdad primaria, sobre unos niveles ya elevados, se corrige en Andalucía si el índice de Gini se mide después de impuestos y transferencias, ya que el indicador disminuye a nivel autonómico, aunque crece en el ámbito nacional

TABLA Nº 6

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS

(2010 y 2013). Índices de Gini¹⁰⁶

	Antes	Después	Antes	Después
Años	2010	2010	2013	2013
Andalucía	0.532	0.352	0.549	0.344
España	0.490	0.329	0.513	0.341

Fuente: Elaboración propia con datos del I Informe del Observatorio de Desigualdad en Andalucía (2017) y de la Regional Database de la OCDE.

En conclusión, a pesar de la reducción de la desigualdad hecha posible por impuestos y transferencias, las políticas redistributivas son insuficientes para cerrar la brecha que Andalucía sufre respecto a España en la desigualdad de la renta y la pobreza monetaria. Aunque ésta ha mejorado ligeramente durante los últimos años para los que hay datos disponibles, ambos indicadores siguen situándose en valores sustancialmente más altos que las medias nacionales, ya de por sí unas de las mayores a nivel europeo. Esa desigualdad es sufrida especialmente por las mujeres, sobre todo cuando se toma en consideración el reparto del trabajo no remunerado.

Por tanto, es claro que la reducción de la desigualdad es una tarea pendiente en nuestro país, donde el sector público tiene un papel clave que jugar en este terreno y que la salida a la situación de crisis debe ir de la mano de la solución a este problema estructural de la economía española y andaluza,

¹⁰⁶El coeficiente de Gini, mide el grado de desigualdad en la distribución de la renta. Es decir, el valor 0 sería cuando toda la población tiene la misma renta o es igualitaria y el valor 1 sería cuando toda la renta perteneciera a un solo individuo y el resto careciera de ella, o lo que es lo mismo, la máxima desigualdad entre la población. Por lo tanto, este coeficiente pone en relación las partes acumulativas de la población distribuida según su renta y las partes acumulativas del total de su renta.

si se quiere mejorar la distribución tanto de la renta como del trabajo, reduciendo las dificultades de la población para el acceso a la educación, la salud y la vivienda, y que finalmente, toman forma en las alarmantes tasas de exclusión social que sufre la población andaluza.

5.6. Los procesos migratorios, derecho de asilo y retorno.

Se ha de reconocer que España ha sido un país con gran tradición migratoria, por razones económicas o políticas, y además en forma masiva, inicialmente a América y más tarde a países europeos, por lo que el fenómeno migratorio de recepción de inmigrantes extranjeros puede considerarse reciente, aunque su intensidad se ha visto reducida por la crisis económica global de los últimos años.

Andalucía junto a Galicia y Extremadura eran las regiones más deprimidas y pobres de España, de las que a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, partían de los Puertos de Cádiz y Huelva nuestros emigrantes, con destino principalmente a América. En los años 1950, finalizada la II Guerra Mundial, cambia el flujo migratorio español con destino a países europeos como Alemania, Francia, Suiza, Holanda y Gran Bretaña, y también a otras zonas o regiones de España como Madrid, Cataluña y Valencia, por ser las más industrializadas, como consecuencia de la mecanización agraria que produjo gran exceso de mano de obra y, en consecuencia, paro. En el siglo XXI, Andalucía otrora emigrante, se convierte en receptora de inmigrantes que proceden del extranjero y también de otras Comunidades Autónomas.

Según datos del Padrón de Habitantes a 1 de enero de 2019, la población total de Andalucía era de 8.410.002 habitantes, de los que eran extranjeros

653.146, que representan el 7.77%, con procedencia de la UE-28 ha sido la cantidad de 275.848 y de otros países 377.298 personas.

La población extranjera empadronada en Andalucía a 1 de enero 2019, según datos del INE tomados del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM), se distribuye geopolíticamente de la siguiente manera:

UE-28	Resto UE	África	América Norte.	América Central
275.848	41.234	185.610	9.570	19.621
América Sur	Asia	Oceanía	Apátrida	TOTAL
80628	39802	523	310	653.146

Fuente: Elaboración propia con datos del INE y OPAM

Dentro de esos grupos, los emigrantes más numerosos provienen de los siguientes países: Marruecos con 145.076 emigrantes, Rumanía con 79.264 y China con 22.280.

El proceso de inmigración hacia Andalucía es, en el momento actual, el factor más determinante del comportamiento demográfico. Su procedencia como antes hemos visto es diversa socialmente, pues tienen origen de África, América Latina y países del Este europeo, que por un lado presentan una edad media joven y en busca de trabajo en los sectores agrícolas y de servicios; por otro, los procedentes de los países europeos más desarrollados son de mayor edad y con motivaciones más diversificadas en el hecho migratorio.

El hecho de que el movimiento migratorio sea reciente, determina que la regulación legal tenga desarrollo a partir de la Constitución de 1978¹⁰⁷, concretamente la primera norma sobre extranjería data de 1985 y no es hasta el año 2000, cuando se publica la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social¹⁰⁸, que ha tenido desde entonces sucesivas reformas, para adaptarse a la legislación comunitaria y a la doctrina del Tribunal Constitucional, como también para atender a las cambiantes necesidades de empleo, vivienda, sanidad, educación, servicios sociales, etc. de los inmigrantes, y que hoy cada una de ellas está encomendada a los órganos competentes en cada materia.

El hecho migratorio es indudable que genera riqueza en la economía, mantiene el crecimiento de la población y proporciona estabilidad al sistema de la Seguridad Social, que son aspectos muy importantes para mantener el desarrollo, pero significa también un reto frente a nuestro sistema de bienestar, que debe responder a las varias necesidades de los inmigrantes, comenzado por el empleo, la vivienda, sanidad y educación, como hemos visto, y terminando por el ocio y el descanso, en el que están comprometidos tanto la Administración General del Estado, como las Comunidades Autónomas y las propias Entidades Locales.

¹⁰⁷ Artículo 13.1: “Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”.

¹⁰⁸ Los derechos de los extranjeros en igualdad con los españoles, son los siguientes: De participación pública (sufragio activo) condicionado a la existencia de acuerdo bilateral previo; a la educación básica, gratuita y obligatoria hasta los 16 años; a la Seguridad Social (prestaciones y servicios) y al Trabajo (ejercer actividad remunerada y al empleo público); asistencia sanitaria, estando inscrito en el padrón y tener autorización de residencia legal; Acceso a las ayudas para Vivienda; Servicios sociales (derechos y prestaciones) y de Reagrupación familiar (no se aplica a extranjeros de régimen comunitario).

Es preciso citar al grupo de inmigrantes que solicita derecho de asilo, para recibir la protección como nacional no comunitario o apátrida, por tener temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opinión política, que encontrándose fuera del país de su nacionalidad no pueden o no quieren acogerse a la protección de tal país, a quienes por ley¹⁰⁹ se reconozca la condición de refugiado. En el año 2019 se recibieron 118.264 solicitudes de asilo, de las que más de 40.000 eran de solicitantes nacionales de Venezuela, que por tercer año es el país con más peticionarios. Si se compara esta cifra con la registrada en el año 2009, es decir 10 años antes, que fueron 377.200 solicitudes, podemos ver el enorme descenso que en ese período se produjo en la inmigración debido a la crisis económica que comenzó en el 2008 y permaneció hasta 2015. También debemos referirnos, aunque brevemente, al hecho del retorno¹¹⁰ de los españoles que fueron emigrantes en su día, que integran un colectivo que ronda el millón aproximadamente, que mantienen vínculos con su comunidad de origen, amparados en el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, que afianza la acción protectora para la mejor calidad de vida de los españoles residentes en el extranjero como para los que deciden volver a España.

¹⁰⁹ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

¹¹⁰ Artículo 42 de la Constitución de 1978: “El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno”.

5.7. El envejecimiento poblacional

El fenómeno del envejecimiento ha irrumpido con fuerza en el panorama contemporáneo nacional e internacional, a modo de oleada demográfica¹¹¹.

“La estructura por edades de la población española, en los últimos decenios registra una tendencia creciente del número absoluto de personas mayores, así como de su peso relativo sobre el total de la población. La tradicional imagen de la pirámide poblacional progresiva, de base ancha y cima pequeña propia de países con gran crecimiento demográfico está cambiando a una figura de pirámide regresiva, de base más estrecha que el centro y cima relativamente ancha, ilustrativa del envejecimiento poblacional. Este fenómeno obedece a que el grupo de personas de edad avanzada han experimentado un mayor crecimiento que el resto de la población, debido al aumento de la esperanza de vida, junto con un descenso de la natalidad y de la tasa de reemplazo. La actual situación de la vejez conlleva cambios importantes en las estructuras por edades, que tendrán repercusiones a distintos niveles y ámbitos, familiar, social, jurídico, económico e incluso geográfico”.

La población mundial está envejeciendo rápidamente según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Entre 2000 y 2050, la proporción de la población mundial con más de 60 años de edad se duplicará, ya que pasará de aproximadamente el 11% al 22%. A su vez, el número de personas de 80 años o más se cuadruplicará entre 2000 y 2050. En España la esperanza

¹¹¹ Como señala Angel A. Martínez, en el estudio titulado “*Protección Jurídica de las personas mayores, desde la perspectiva de los Derechos Humanos*”, publicado en la Revista de Derecho Uned nº 17, 2015.

de vida ha pasado de 35 años a inicio del siglo XX a ser de 80 y 85,6 años para hombres y mujeres, respectivamente, en el año 2014¹¹². La proporción de personas mayores de 64 años ha pasado de un 11,18 % en 1980 a un 18,11% en 2014. El índice de Envejecimiento¹¹³ que en 1980 era de un 40% en 2014 ha pasado a ser de un 112,23%. El número de centenarios fallecidos en 2014 en España fue de 4277, frente a 1545 en el año 2000, o los 486 fallecidos en 1980. Estos datos corroboran lo dicho sobre el envejecimiento poblacional y que la longevidad está aumentando también progresivamente¹¹⁴. La previsión es que siga aumentando, es decir, tendremos más personas mayores que vivirán más años. Esto tendrá un impacto en la sociedad en general y sobre todo en el Sistema de Salud y en el de Dependencia. El aumento de la esperanza de vida es un éxito, pero también plantea toda una serie de retos. Las personas mayores gozan jurídicamente de los mismos derechos, libertades y deberes civiles y políticos constitucionales que los demás ciudadanos, ya que únicamente se les podrá privar de los mismos en los casos de incapacitación, a través de una sentencia judicial y en los términos y extensión que la misma establezca¹¹⁵. Sin embargo, en la práctica la vulnerabilidad del anciano dificulta el ejercicio real de dichos

¹¹² Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Pág. Web: <http://www.ine.es/>

¹¹³ El índice de envejecimiento es el número de personas mayores por cada cien personas jóvenes, indica que, mientras que en 1900 existían 15 personas mayores (65 o más años) por cada cien jóvenes (menores de 15), son más de 112 las existentes en el Censo de 2014 por cada cien jóvenes y a este valor se ha llegado a través de un proceso de crecimiento continuo de este indicador con especial aceleración en las últimas décadas.

¹¹⁴ Sirva una cifra llamativa, la de centenarios que fallecieron durante el año 2014: Total: 100 años: 1.577; 101 años: 1.035; 102 años: 694; 103 años: 429; 104 años: 246; 105 años: 137; 106 años: 75; 107 años: 41; 108 años: 21; 109 años: 9; 110 y más años: 13 (Datos provisionales correspondientes a 2014. Fuente: INE). En el caso de los 13 fallecidos mayores de 110 años, todas eran mujeres

¹¹⁵ En España, el artículo 12 de la Constitución y el 315 del Código Civil fijan la mayoría de edad a partir de los 18 años, momento en el que el sujeto tiene la plena capacidad de obrar.

derechos, como ponen de manifiesto diversos estudios e informes sobre los casos de violencia contra las personas mayores, discriminación por edad, abusos o extorsiones a que se ven sometidos.¹¹⁶

La dimensión de la discriminación por edad¹¹⁷ se empieza a vislumbrar, reconociéndose sus dramáticas consecuencias para los individuos, las familias y la sociedad en general. Es frecuente ver, en este sentido, el envejecimiento como un problema cuando en sí mismo es un logro. Como señala acertadamente Blázquez, se convierte en un problema cuando se acompaña de pobreza, discapacidad, enfermedad y aislamiento social¹¹⁸. La promoción de un envejecimiento activo¹¹⁹ y saludable, libre de discriminación, se ha instalado en las agendas políticas recientemente. En 1995, el Comité para la Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos

¹¹⁶ Es el caso del maltrato a ancianos, como clase de discriminación que afecta a la salud de los ancianos y que los estudios de prevalencia estiman entre un 0,9% y 12% en el ámbito familiar. Más información en: MOYA, Antonio. BARBERO, Javier (coord.) *Malos tratos a personas mayores: Guía de actuación*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005; SANCHO, Mayte (dir) *Estudio de Prevalencia de malos tratos a personas mayores en la comunidad autónoma del País Vasco*. Bilbao, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2011; BAZO, MT. *Negligencia y malos tratos a las personas mayores en España*. Rev Esp Geriatr Gerontol 2001;36(1):8-14

¹¹⁷ La *discriminación por edad* es un concepto relativamente nuevo construido socialmente, acuñado en 1969 por Robert Butler. Puede definirse como cualquier actitud, acción, o estructura institucional que subordine a una persona o a un grupo puramente en base a la mayor edad. La discriminación por edad incluye la amplia gama de estereotipos y una constelación de actitudes que de forma sistemática impiden a las personas mayores responder a los problemas sociales y poder disfrutar plenamente de sus derechos, del mismo modo que el racismo y el sexismo lo hacen con el color de la piel y el género.

¹¹⁸ BLAZQUEZ, Diego. *Los derechos de las Personas Mayores. Perspectivas sociales, jurídicas, políticas y filosóficas*. Madrid, Dykinson, 2006. pág. 18.

¹¹⁹ La Organización Mundial de la Salud define el *envejecimiento activo* como el proceso en el que se optimizan las oportunidades de salud, participación y seguridad a fin de mejorar la calidad de vida de las personas a medida que envejecen. El envejecimiento activo permite que las personas realicen su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de toda su vida y que participen en la sociedad, a la vez que se les proporciona una protección, una seguridad y unos cuidados adecuados cuando lo necesiten.

Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general 6, reconocía como cuestión importante, determinar si la discriminación por razón de edad estaba prohibida por el Pacto, ya que ni el Pacto ni la Declaración Universal de Derechos Humanos hacían referencia de forma explícita a la edad como uno de los factores prohibidos¹²⁰. El Comité concluyó que lejos de ser una exclusión intencional, la omisión se explicaba por el hecho de que cuando se adoptaron estos instrumentos, el problema del Envejecimiento no era tan evidente como lo es en la actualidad. Desde entonces han sido numerosas las alusiones en los instrumentos internacionales de derechos humanos a la prohibición de este tipo de discriminación.

La decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2011¹²¹, por la que se proclamó el 2012, *«Año Europeo del Envejecimiento activo y de la Solidaridad Intergeneracional»*, señalaba que uno de sus objetivos consistirán en «promover actividades que sirvan para luchar contra la discriminación por razón de edad, superar los estereotipos relacionados con la edad y eliminar barreras...». La discriminación por edad produce la invisibilidad de las personas mayores, la marginación y la exclusión social. Esto se debe a que el «estándar de normalidad o dominante» se construye por personas que son jóvenes, independientes, insertos en el mercado laboral y que son considerados como el grupo más valorado. En la medida en que las personas mayores no se ajustan a la norma social percibida, se les minusvalora

¹²⁰La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en la que se proscribe la discriminación en su acceso a la seguridad social en caso de vejez está considerado como el primer convenio de las Naciones Unidas sobre derechos humanos en el que se prohibió explícitamente la edad como un motivo de discriminación.

¹²¹ Decisión n.º 940/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14/09/2011, sobre el *Año Europeo del Envejecimiento activo y de la Solidaridad Intergeneracional* (2012). Diario Oficial de la Unión Europea de 23/09/2011.

y son relegados a un estatus de segunda clase; sus necesidades y sus vidas son tratadas como si ellos no importasen tanto. La situación descrita produce grandes impedimentos para el disfrute de los derechos humanos por parte de las personas mayores.

El principio de no discriminación por la edad ha sido expresamente reconocido¹²² en una serie de instrumentos de derechos humanos, tanto de carácter universal como regional¹²³, así como en la legislación nacional de algunos países.

Los principios de no discriminación y la igualdad son componentes esenciales de las normas internacionales de derechos humanos y son fundamentales para el goce y el ejercicio de todos los derechos humanos de las personas mayores. El Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (GTPDHPM), dependiente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) define «Discriminación por edad en la vejez»: *Cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad, que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento,*

¹²²El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en el caso Mangold contra Helm en su cuestión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 2000/78/CE del Consejo en lo que respecta a la discriminación por razón de edad declaró: *«el principio de no discriminación por razón de la edad debe ser considerado un principio general del Derecho comunitario»*.

¹²³ Por ejemplo, en la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (Naciones Unidas, 1985), en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para las sanciones no privativas de la libertad o Reglas de Tokio (Naciones Unidas, 1990), en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y en la recientemente adoptada Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2007). También se recoge en la legislación de algunos países, como el caso de Australia: *The Age Discrimination Act 2004* y en la provincia de Ontario, Canadá: *The Ontario Human Rights Code*.

goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada»¹²⁴.

Uno de los mayores desafíos en el área del envejecimiento es, por tanto, la creación de un marco jurídico que tenga en cuenta las circunstancias y las características de las personas mayores y sea eficaz en la lucha contra la discriminación por edad. Es esencial realizar ese enfoque desde los derechos humanos, aplicando el principio de igualdad material, para que las personas mayores disfruten de los mismos derechos que el resto de la población”.

Por lo que respecta a España, es el segundo país con mayor esperanza de vida de la OCDE y los españoles viven de media 83 años, casi tres años más que la media de los países miembros de la Organización, que se sitúa en 80,6 años. Solo Japón, donde este indicador alcanza los 83,9 años, supera la marca española (Helena Poncini). Evidentemente, esta situación tiene un efecto económico inevitable para una población que envejece, primordialmente, en cuanto a prever un sistema de pensiones dignas que se mantenga durante toda la vida del pensionista, así como un conjunto de otras medidas, para mejorar y reducir el déficit estructural de las pensiones, como puede ser la salida más tardía de la vida laboral, puesto que hay que tomar en consideración la economía del envejecimiento.

La esperanza de vida de las mujeres, es mucho más alta, pues saltará la barrera de los 90 años en 2030, ya que las mujeres viven hasta cinco años

¹²⁴Pág web: <http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/Personas%20Mayores.asp>

más que los hombres y superan los 85 años de media, al igual que en Japón, Francia, Corea del Sur y Suiza.

Las altas tasas de esperanza de vida en combinación con las bajas tasas de fertilidad —1,3 hijos por mujer, una de las diez más bajas del mundo, según datos del Banco Mundial— convierte a España en uno de los países con peor proyección en cuanto a envejecimiento de la población. En 2050, según los cálculos que refleja el documento, casi un 40% de la población española tendrá más de 65 años. Una proporción solo superada, de nuevo, por Japón.

Resulta obvio que semejantes tasas de esperanza de vida se logran gracias a tres factores: hábitos higiénicos, alimentación sana y sobre todo, a un buen sistema sanitario como el español, cuyo gasto se sitúa por debajo de la media de la OCDE. El Estado español gasta de media alrededor de 2.800 euros por habitante al año, casi 700 euros menos que el valor medio de los 35 países, que sobrepasa los 3.400 euros. Cualquiera de estas dos cifras está muy por debajo de los casi 8.500 euros que Estados Unidos gasta por persona. Además, debemos recordar que España es uno de los países en el que más cayó la inversión en sanidad durante los años de la crisis. Entre 2009 y 2013, el Estado incrementó el gasto en 0,6 puntos. En años anteriores, esta tasa alcanzó los 3,4 puntos. Teniendo en cuenta el personal sanitario per cápita, España suspende en número de enfermeros: hay 5,3 por cada 1.000 habitantes, frente a los 9 de media del organismo. No ocurre lo mismo con el número de médicos, 3,9 por cada 1.000 habitantes, cinco décimas por encima del valor común. En cuanto al acceso a la sanidad, el 99,8% de los españoles tienen acceso a la sanidad pública, lo que supone dos puntos por encima de la media de la OCDE (97,9). La sanidad constituye un pilar básico del Estado de Bienestar, por lo que es necesario dotarla de los medios materiales y humanos

para su más eficaz y eficiente actividad, mediante un incremento notable del gasto en próximas partidas presupuestarias, con el fin de que España quede situada, al menos, en la media de la OCDE, lo que redundará en mejores servicios y asistencia sanitaria a los ciudadanos.

5.7.1. El fenómeno del cambio de ciclo por el envejecimiento

El envejecimiento es un fenómeno presente a lo largo del ciclo vital desde el mismo proceso de la concepción hasta la muerte. Sin embargo, a pesar de ser un fenómeno natural conocido por todos los seres humanos, es difícil de aceptar como una realidad innata del ser humano.

El mundo está experimentando una transformación demográfica, estando previsto que para el año 2050, el número de personas de más 60 años aumentará de 600 millones a casi 2000 millones, y se prevé que el porcentaje de personas de 60 años o más se duplique, pasando de un 10% a un 21%. Ese incremento será mayor y más rápido en los países en desarrollo, donde se prevé que la población anciana se multiplique por cuatro en los próximos 50 años.

Una de cada diez personas en la actualidad tiene 60 años o más. Se calcula que para el año 2030 los individuos de la generación del "baby boom" serán ancianos y se cree que este grupo representará el 25% de la población. McCarthy y Helme sugieren que esto dará lugar a un aumento de mortalidad y morbilidad en aquellas personas con enfermedades asociadas al proceso de envejecimiento, como son las patologías crónicas, osteomusculares, lumbares y tumorales, entre otras. En la actualidad, el envejecimiento es un fenómeno global de enorme impacto social que tiene enormes consecuencias económicas, sociales y políticas. Según la OMS, en el siglo XX se produjo

una revolución de la longevidad. La esperanza media de vida al nacer aumentó 20 años desde 1950 y llegó a 66 años, y se prevé que para el año 2050 haya aumentado 10 años más. Ese aumento será más notable y rápido en los países en desarrollo, en los que se prevé que la población anciana se cuadruple en los próximos 50 años. Una transformación demográfica de este tipo tiene profundas consecuencias para cada uno de los aspectos de la vida individual, comunitaria, nacional e internacional.

Todas las facetas de la humanidad (sociales, económicas, políticas, culturales, psicológicas y espirituales) experimentarán a lo largo de la vida una evolución, al mismo tiempo, las personas de edad avanzada ofrecen valiosos recursos, a menudo ignorados, y realizan una importante contribución a la estructura de nuestras sociedades. El envejecimiento es definido por el *Websters New Universal Unabridged Dictionary* como "la acumulación de cambios en un organismo o un objeto con el tiempo".

La *Enciclopedia Británica* lo define como: "el cambio gradual e intrínseco en un organismo que conduce a un riesgo reciente de vulnerabilidad, pérdida de vigor, enfermedad y muerte. Tiene lugar en una célula, un órgano o en la totalidad del organismo durante el período vital completo como adulto de cualquier ser vivo".

El *Oxford English Dictionary* define el envejecimiento como "el conjunto de modificaciones morfológicas y fisiológicas que aparecen como consecuencia de la acción del tiempo sobre los seres vivos, que supone una disminución de la capacidad de adaptación en cada uno de los órganos, aparatos y sistemas, así como de la capacidad de respuesta a los agentes lesivos que inciden en el individuo".

Una definición biológica del envejecimiento es "el cambio gradual en un organismo que conduce a un mayor riesgo de debilidad, enfermedad y muerte. Tiene lugar en una célula u órgano o el organismo total en el lapso de vida de un adulto o cualquier ser vivo. Hay una disminución en las funciones biológicas y en la capacidad para adaptarse al estrés metabólico. Cambios en órganos incluyen el reemplazo de las células funcionales cardiovasculares con tejido fibroso. Efectos generales del envejecimiento incluyen inmunidad reducida, pérdida de fuerza muscular, disminución de la memoria y otros aspectos de la cognición, y la pérdida del color en el cabello y la elasticidad en la piel. El diccionario de la Real Academia de la Lengua lo define como "la acción y efecto de envejecer"; es decir, hacer viejo a alguien o algo; hacerse viejo o antiguo; durar o permanecer por mucho tiempo. Castanedo y cols. afirman que el envejecimiento es el conjunto de transformaciones y/o cambios que aparecen en el individuo a lo largo de la vida; es la consecuencia de la acción del tiempo sobre los seres vivos. Los cambios son bioquímicos, fisiológicos, morfológicos, sociales, psicológicos y funcionales.

Y a los fines de este trabajo doctoral, tiene mucha importancia el envejecimiento, entre otras razones, porque estamos estudiando las pensiones no contributivas de jubilación que se conceden a partir del cumplimiento de la edad de 65 años. Por lo tanto, tenemos en una frontera muy próxima el envejecimiento de la población y, al mismo tiempo, el problema de sufragar las prestaciones durante un tiempo superior al de hace unos años. Podría añadirse a las diferentes definiciones la que considera al envejecimiento como la suma de todos los cambios que se producen en el ser humano con el paso del tiempo y que conducen a un deterioro funcional y a la muerte. Comprende aquellos cambios que se producen en cualquier célula o sistema orgánico en

función del tiempo, independientemente de cualquier influencia externa o patológica como la enfermedad.

5.8. Propuestas teóricas sobre el envejecimiento

Se han propuesto varias teorías y conceptos sobre cómo se vive el envejecimiento hasta la vejez. Dentro de ellas están: las teorías biológicas, las cuales intentan explicar el envejecimiento desde un desgaste natural de todos los órganos y sistemas corporales, como una consecuencia natural y normal de todos los seres vivos. Asimismo, la constante agresión del medio ambiente y la permanente necesidad del organismo de producir energía a través de las funciones metabólicas generan productos tóxicos que ponen en peligro la función normal del cuerpo y la reparación celular.

Las teorías psicológicas se han centrado en aspectos cognitivos, de personalidad y de estrategias de manejo. La teoría del desarrollo de Erikson (1950) plantea la etapa de la vejez desde los 65 años en adelante, contemplando factores individuales y culturales. Su teoría menciona que la crisis esencial es integridad frente a desesperación, donde las principales virtudes son la prudencia y la sabiduría. Otra teoría es la "continuidad", la cual afirma que no existe ruptura radical entre la edad adulta y la tercera edad: se basa en el paso a la vejez, es una prolongación de experiencias, proyectos y hábitos de vida. La personalidad y el sistema de valores se mantienen prácticamente intactos. Al envejecer los individuos aprenden a utilizar estrategias de adaptación que les ayudan a reaccionar favorablemente ante las dificultades de la vida.

Las teorías sociales tratan de comprender y predecir la adaptación satisfactoria de los adultos mayores en la sociedad. Entre ellas están: la teoría

de la desvinculación o la de la disociación, las cuales consideran que el retirarse de la interacción social constituye una forma de adaptación natural a la vejez. El adulto mayor aumenta su preocupación por sí mismo, disminuyendo el interés emocional por los demás, acepta con agrado su retiro y contribuye voluntariamente a él.

Por otro lado, la teoría de la actividad afirma que un alto grado de participación es la clave para lograr un buen envejecimiento y autorrealización; quienes viven esto tienen más capacidad de adaptación y están más satisfechos con la vida; la teoría de la continuidad plantea que el comportamiento de la población adulta mayor está determinado por su estilo de vida previo, hábitos y gustos desarrollados en etapas anteriores de la vida. Esta perspectiva puede verse como un incentivo para la movilización a promover estilos de vida saludables que favorezcan la felicidad.

Las teorías anteriormente enunciadas dan cuenta de cómo el hombre se ha preocupado por entender y comprender el fenómeno del envejecimiento desde una perspectiva global, intentando dar una explicación amplia del proceso, por lo cual se hace necesario reconocer la importancia de cada una de las teorías durante el envejecimiento.

Asimismo, cuando se hace referencia al envejecimiento como un proceso, se parte de todos aquellos cambios de orden biológico, psicológico y social por los que atraviesa cualquier persona después de los 25-30 años de edad y que de forma activa se perpetúan hasta el final de la vida. Estos cambios son inherentes a todo ser humano, pero a su vez son el resultado de contextos multidimensionales como la situación económica, estilos de vida, satisfacciones personales y entornos sociales que influyen de forma directa en el proceso de envejecer.

Catalogar a una persona de anciana es un hecho muy variable. Un niño puede ver a su abuela de 55 años como una señora mayor, una anciana. En cambio, a un adulto de 35 años puede parecerle anciana una persona que tiene 70. Pero en nuestra sociedad continúa relacionándose la vejez con la jubilación, oscilando así la edad entre los 60 y los 65 años.

Para entender esta afirmación es necesario definir la edad efectiva de una persona, que puede establecerse teniendo en cuenta Cuatro tipos de edades:

1. Edad cronológica: es el número de años transcurridos desde el nacimiento de la persona.
2. Edad biológica: está determinada por el grado de deterioro de los órganos.
3. Edad psicológica: representa el funcionamiento del individuo en cuanto a su competencia conductual y adaptación.
4. Edad social: establece el papel individual que debe desempeñarse en la sociedad en la que el individuo se desenvuelve.

Por esta razón, el proceso de envejecimiento no debe ser visto solo desde el punto de vista cronológico, sino que deben tenerse en cuenta los factores personales y ambientales que influyen en él. Según Vaillant y Mukamal¹²⁵, el envejecimiento debe ser visto desde tres dimensiones: disminución, cambio y desarrollo. La disminución se relaciona con el deterioro en la función de algunos órganos, con la reducción de la percepción sensorial y de la velocidad

¹²⁵ En 2001 Vaillant y Mukamal señalaban una serie de condiciones que, de cumplirse antes de los 50 años, permiten predecir un buen envejecimiento a partir de los 70 años: consumir alcohol de forma moderada, no fumar, tener pareja estable, hacer ejercicio físico, mantener un peso adecuado, alcanzar un buen nivel de estudios y tener una actitud positiva ante los problemas. (Vaillant GE, Mukamal K. Successful aging. Am J Psychiatry 2001 Jun;158(6):839-47).

de reacción ante los estímulos. Es una época de cambio: la apariencia física se modifica de forma progresiva, aparecen las canas, las arrugas, y cambia la distribución de la grasa corporal; también se observan modificaciones importantes en el funcionamiento de los órganos y sistemas corporales. La vejez también debe verse como una etapa de desarrollo y madurez. Muchos ancianos son más pacientes y tolerantes, tienen una mayor aceptación del otro, tienen mayor experiencia y esto les permite ver la vida de una manera diferente, aprecian la relatividad y comprenden que el presente tiene un pasado y un futuro.

En la cotidianidad, los cambios que se generan con el envejecimiento plantean retos para la superación de obstáculos; la persona identifica problemas clave y busca estrategias para resolverlos, hace arreglos con su propia vida y en torno a su familia, evalúa las consecuencias de dichos arreglos y reorganiza las estrategias pero no se enfrenta solo: su proceso involucra también a su familia, comprometiendo la dinámica, los roles y la economía familiar, entre otros, que determinan también los procesos de reproducción social.

En cuanto a la terminología empleada para designar a las personas de edad es muy variada y heterogénea. Según el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales¹²⁶, en los documentos internacionales se opta por los términos: personas mayores, personas de edad avanzada¹²⁷, personas de más edad, tercera edad, ancianos y cuarta edad para los mayores de 80 años. Ese Comité opta por utilizar el vocablo «personas mayores», utilizado en

¹²⁶Observación 6 de 1995 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad.

¹²⁷ Por ejemplo, se utiliza esta expresión en los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad de 1991.

resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. (*olders persons* en inglés y *personnes âgées*, en francés), término que englobaría a las personas mayores de 60 años.

En el servicio estadístico Eurostat, de la Unión Europea, se consideran mayores las personas de 65 o más años. Por consiguiente, puede decirse que la terminología empleada no es unitaria. El empleo de palabras como «viejo» o «anciano» arrastran una connotación peyorativa en la sociedad actual, mientras que su reemplazo por términos como «senil», «jubilado», «retirado» «senectud», «clase pasiva», «edad madura» o «geronte»¹²⁸, representan una imagen de la ancianidad desvalorizada, de fragilidad e incapacidad¹²⁹.

Otras expresiones como «personas de edad avanzada» se han empleado en instrumentos de las Naciones Unidas¹³⁰. Los vocablos utilizados no son categorías inocentes¹³¹, sino recursos que toda sociedad utiliza para ordenar significativamente a sus miembros. La nueva terminología internacional de los derechos humanos procura apartar las connotaciones despectivas, de

¹²⁸ «*Geronte*» era la palabra utilizada por los antiguos griegos para referirse a la persona vieja ridícula con disminuciones cognitivas mientras que el «*presbyte*» se reservaba para indicar persona vieja y sabia rica en experiencia y sabiduría». Law Commission of Ontario. Ageism: Concepts and Theories. Página web: <http://www.lcoocdo.org/en/older-adults-lco-funded-papers-charmaine-spencer-sectionII>

¹²⁹ GROSMAN, Cecilia y HERRERA, María. *Una intersección compleja: Ancianidad, abuelidad y Derecho de Familia*. En Oñati Socio-Legal Series, v. 1, n. 8 (2011) – Ancianidad, derechos humanos y calidad de vida.

¹³⁰ Por ejemplo, en los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad de 1991

¹³¹ Los analistas del lenguaje distinguen el estudio de las relaciones de las palabras entre sí (sintáctica), del de las palabras con los objetos que designan (semántica), y del de la conducta de los sujetos que las emplean o se ven influidos por ellas (pragmática) PÉREZ LUÑO, Antonio E. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid, Tecnos, 1995. pág.27.

inferioridad, de ineptitud, de dependencia y paternalistas a favor de una concepción más respetuosa de la autonomía individual y de la diversidad¹³².

Los modelos que identifican las personas mayores con una imagen negativa se han basado, generalmente, en explicaciones biomédicas y sociales obsoletas. Es a partir de 1980, mediado el empuje de las Naciones Unidas, cuando el análisis de los problemas de las personas se edad se contextualiza. Evidencia de ello es que la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, de 1982, cambió su nombre – antes se denominaba Asamblea Mundial sobre las personas de edad– «en vista de las interrelaciones existentes entre las cuestiones relativas al envejecimiento de los individuos y el envejecimiento de las poblaciones»¹³³.

La Constitución Española de 1978¹³⁴ consagra el término «tercera edad», lo que seguramente haya contribuido a generalizar su uso. Aunque, siguiendo en este punto a Zurita¹³⁵, no puede decirse que este término de «tercera edad» comprenda un sector poblacional perfectamente delimitado, pues no hay una definición en nuestro ordenamiento para este término e incluso existe cierta

¹³² En este sentido la elección de un término por parte de un grupo para representarse así mismo tiene un poder político para reivindicar la presencia y el valor de ese grupo. En ISLAS, Héctor. *Lenguaje y discriminación*. México, Consejo Nacional para prevenir la Discriminación, 2005.

¹³³ HUENCHUAN, Sandra. *Hacia un cambio de paradigma sobre el envejecimiento y la vejez*. Módulo Los derechos de las personas mayores. Materiales de estudio y divulgación. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) –División de Población. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2011.

¹³⁴ Así el Artículo 50 de la Constitución establece que:» *Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio*».

¹³⁵ ZURITA MARTIN, I. *Protección civil de la ancianidad*. Madrid, Editorial Dykinson, 2004: pág.16.

resistencia a su aprehensión en el terreno jurídico¹³⁶. Hablar de una tercera edad presupone dar por hecho la existencia de una primera y segunda edad, para los que nuestro ordenamiento tampoco ofrece criterios objetivos en que basarse para encuadrar una edad u otra¹³⁷. Y la dificultad se multiplica con la aparición de otro neologismo como la cuarta edad, resultando una incógnita saber a partir de qué edad puede una persona considerarse que ha alcanzado ese estadio de la vida. El artículo 50 CE es el único de todos los artículos que componen nuestra norma suprema que menciona de forma expresa la «tercera edad»¹³⁸. Ciertamente las personas mayores son titulares de los derechos contemplados en la parte dogmática de la Constitución, sin que por su condición tenga influencia en la titularidad de sus derechos. Es preciso reiterar que a diferencia de lo que ocurre con otros grupos vulnerables como la infancia o los trabajadores inmigrantes, en la actualidad no existe una norma de carácter internacional vinculante para el Estado español, que recoja un catálogo de derechos de las personas mayores, por su condición de

¹³⁶ AZNAR LÓPEZ, Manuel. *Las personas mayores en la Constitución Española. Comentario al artículo 50*. En MARTÍNEZ MAROTO, Antonio. *Gerontología y Derecho*. Madrid, Edita Panamericana de la Salud, 2001

¹³⁷ Ejemplos de criterios objetivos se encuentran en el artículo 30 del Código civil, «*la personalidad se adquiere en el momento del nacimiento con vida...*» y del Artículo 32 «*La personalidad civil se extingue por la muerte de las personas*». El criterio del nacimiento marca el inicio de la primera etapa de vida mientras que el criterio de la muerte señala el fin de otra etapa. Fuera de esos dos apuntes mencionados es difícil encontrar otros criterios que acoten una primera, segunda, tercera y hasta cuarta edad.

¹³⁸ Ejemplos de criterios objetivos se encuentran en el artículo 30 del Código civil, «*la personalidad se adquiere en el momento del nacimiento con vida...*» y del Artículo 32 «*La personalidad civil se extingue por la muerte de las personas*». El criterio del nacimiento marca el inicio de la primera etapa de vida mientras que el criterio de la muerte señala el fin de otra etapa. Fuera de esos dos apuntes mencionados es difícil encontrar otros criterios que acoten una primera, segunda, tercera y hasta cuarta edad.

grupo¹³⁹. Si bien la inexistencia de dicha norma internacional no implica la desprotección de las personas mayores en nuestro país. Existen Tratados vinculantes suscritos por España en materia de protección de los derechos humanos¹⁴⁰ y otros que atienden a la problemática de la protección social de la tercera edad¹⁴¹. En todo caso, se constata la falta de un tratado internacional que se preocupe expresamente de la eliminación de toda forma de discriminación por razón de la edad¹⁴².

El artículo 50¹⁴³ de la CE se integra dentro del Capítulo III («De los principios rectores de la política social y económica») del Título I de la Constitución. Al respecto, dispone el artículo 53.3 de la CE que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el mencionado capítulo informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. A tenor de la dicción literal del artículo

¹³⁹PANEQUE SOSA, Miguel. *La protección de los derechos de las personas mayores en España por los defensores del pueblo*. Madrid, Portal Mayores, Informes PortalMayores, n.º 79. 2008

¹⁴⁰ Un ejemplo de ello lo tenemos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966, o el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

¹⁴¹ Son significativos la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961, el Código Europeo de Seguridad Social (Estrasburgo, 16 de abril de 1964, ratificado por España el 4 de febrero de 1994), así como el Convenio n.º 128, de 29 de junio de 1967, de la Organización Internacional del Trabajo relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

¹⁴² El artículo 14 de la CE, no incluye la edad como factor expreso de discriminación, por lo que ésta se entiende incluida en cualquier otra condición o circunstancia personal: «*Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*».

¹⁴³ Este artículo está relacionado con el artículo 25 de la DUDH de 1948: «*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*»

los destinatarios del mandato recogido en el mismo son los poderes públicos mientras que los beneficiarios serían los ciudadanos durante la tercera edad. Este mandato de protección que impone el artículo 50 CE a los poderes públicos se articula a través de dos vías: primera, la garantía de suficiencia económica; segunda, la promoción del bienestar social, a través de las prestaciones sociales derivadas de los programas sectoriales específicos. El logro de la suficiencia económica se obtendrá a través de prestaciones monetarias de carácter periódico y vitalicio («pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas») mientras que la promoción del bienestar social se procurará a través de prestaciones técnicas. La legislación aplicable de la Seguridad Social distingue dos regímenes: pensiones de jubilación en su modalidad contributiva y las pensiones de jubilación no contributiva. La modalidad contributiva está definida en torno a un criterio profesional (trabajadores y dentro de esta categoría, trabajadores por cuenta ajena, trabajadores por cuenta propia, funcionarios públicos, etc.). La ley¹⁴⁴ establece la edad de jubilación, que fija en 65 años, edad que puede anticiparse o atrasarse en determinadas circunstancias¹⁴⁵. En materia de

¹⁴⁴ Ley General de la Seguridad Social artículo 161.1

¹⁴⁵ *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*. Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011. La Comisión considera la prolongación de la vida laboral de los ciudadanos como un objetivo necesario y deseable; en este sentido, dado que el objetivo que se persigue es el de aumentar la edad real en la que los trabajadores abandonan el mercado de trabajo y teniendo en cuenta la evolución de la expectativa de vida después de los 65 años, la Comisión estima que es amplio el conjunto de medidas que se podrían adoptar para incrementar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. La Comisión entiende que es oportuna la modificación del régimen jurídico de la jubilación para conceder mayor relevancia a la carrera de cotización del trabajador, en orden a delimitar la cuantía de su pensión, favoreciendo así la aproximación de la edad real a la edad legal de acceso a ella. Cualquier modificación de la edad legal de jubilación deberá ser progresiva, sin que ello afecte a quienes vayan a jubilarse en el futuro inmediato, y no debería de realizarse de manera homogénea y forzosa para el conjunto de las personas.

pensiones no contributivas, se establecen para las personas mayores de 65 años que carezcan de renta o ingresos suficientes. Así pues, el ámbito subjetivo de protección que engloba el artículo 50 CE, se refiere a los ciudadanos, no solo a aquellos que han pertenecido a la población activa y reúnen una serie de condiciones para el disfrute de la prestación. De modo que el campo de aplicación de las prestaciones se delimita con la nota de la universalidad.

Del artículo 50 CE parece inferirse¹⁴⁶ que la tercera edad está relacionada con el cobro de prestaciones económicas (pensiones) de lo que se colige una correspondencia de la tercera edad con la edad de jubilación, quedando a expensas que esta se determine por la legislación ordinaria. Se tiende a asumir en los países occidentales, cierta correspondencia entre senescencia y edad de jubilación, que se sitúa entre los 60 y 65 años. Aunque la tendencia actual es hacia el aumento de la edad de jubilación, dado el envejecimiento demográfico experimentado. En cambio, en los países en desarrollo, donde la jubilación puede ser inexistente, este sistema basado en la edad de jubilación no tiene mucho significado, siendo más importantes las distintas funciones que se asignan a cada etapa de la vida. En este caso, se considera que la vejez es el período de la vida en que las personas, debido a la pérdida de su capacidad física, ya no pueden desempeñar las funciones familiares o laborales que les corresponden.

Por tanto, ausencia de una terminología común dificulta las comparaciones entre los estudios y entre los países. Uno de los retos en la articulación de los

¹⁴⁶En el anteproyecto de Constitución se aludía precisamente a «los ciudadanos que alcancen la edad de jubilación».

derechos de las personas de edad es precisamente la definición del término mismo «personas de edad» como un grupo de población distinto¹⁴⁷.

La marginación y la discriminación en todos los ámbitos de la sociedad pueden hacer de las personas de edad un grupo reducido con necesidades específicas de protección, independientemente de cómo se definan sus derechos¹⁴⁸.

En opinión de Blázquez¹⁴⁹, el vocablo «personas mayores» es una expresión imperfecta, ya que le falta una parte de la realidad que pretende describir. Lo más acertado sería referirse a personas muy mayores o más mayores, de edad avanzada, pues no olvidemos que, según la Constitución Española mayores son los que han cumplido ya dieciocho años. Se pretende significar que se trata de personas tan mayores que requieren un estatus diferente, es decir, son mayores para esta sociedad que exige una edad menor a la que tienen. Las personas consideradas «ancianas» protagonizan una gran diversidad de condiciones y reciben un trato claramente diferenciado en función de factores económicos, sociales, políticos y culturales de todo tipo. Por ello hay que partir de dos planteamientos: de la condición artificial, arbitraria, cambiante de la vejez por un lado y la de su naturaleza plural. Entre los especialistas en gerontología cada vez más se destaca la idea de la ancianidad como grupo diverso y heterogéneo.

¹⁴⁷ Téngase presente que la vejez es ante todo una construcción social. De hecho, la Organización Mundial de la Salud (OMS) define el envejecimiento como el «*proceso de cambios progresivos en las estructuras biológica, psicológica y social de las personas*».

¹⁴⁸ Perspectiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos Presentado en la sesión del 8 de noviembre de 2013.

¹⁴⁹ BLÁZQUEZ, Diego. *Op. cit.* pág.17

En este sentido la llamada «cuarta edad» asignada para el grupo de edad de mayores de 80 años, presentan características, necesidades y problemáticas diferentes (feminización, empobrecimiento, mayor dependencia, etc.)¹⁵⁰.

En todo caso, a la hora de referirnos al sujeto de nuestro estudio (y no al objeto) y en ausencia de una terminología más apropiada, optamos en lo que sigue por la expresión personas mayores, contextualizando el envejecimiento de la población como uno de los mayores triunfos de la humanidad.

5.8.1. Correlación entre proceso vital y envejecimiento

A la etapa del proceso vital humano relacionado con el envejecimiento se le han dado varias denominaciones, como vejez, ancianidad, tercera edad, longevidad, discapacidad, entre otros, las cuales tienen diversas explicaciones y connotaciones, algunas percibidas como negativas; los términos anteriormente enunciados presentan complejidad para la conceptualización, depende de las ideas, valores, creencias y expectativas de cada individuo, de la familia y de la sociedad, así como del paradigma científico en el que nos posicionemos :

1. Vejez: es la fase final del proceso de envejecimiento. Equivale a vivir muchos años, en comparación con otras personas del mismo grupo poblacional. Sus límites, excepto la muerte, han sido y son siempre imprecisos y dependientes; sin embargo, la definición de vejez depende del contexto y del grupo de personas al que se refiere. Por otro lado, hace referencia a la última etapa de la vida del ser humano, es el estado de una

¹⁵⁰SÁNCHEZ, Pedro. *Tercera y cuarta edad en España desde la perspectiva de los Hogares*. Reis. 73/96 págs. 57-79. Disponible en: http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_073_06.pdf

persona que por razones de aumento en su edad sufre una decadencia biológica en su organismo.

2. Ancianidad: hace referencia a la etapa que comprende el final de la vida, la cual se inicia aproximadamente a los 60 años. Se caracteriza esta edad por una creciente disminución de las fuerzas físicas, lo que, a su vez, ocasiona una sensible y progresiva baja de la actividad mental. El individuo va perdiendo el interés por las cosas de la vida y va viviendo más en función del pasado, que evoca constantemente ya que el presente y el futuro le ofrecen en realidad muy pocas perspectivas.

3. Tercera edad: es una etapa evolutiva del ser humano que tiene varias dimensiones. Es un fenómeno biológico porque afecta a la salud física y mental, y tiene una parte sociológica y económica porque se han alargado las posibilidades de vida y se debe mantener a esas personas. Es también un fenómeno psicológico, ya que se producen cambios en el funcionamiento cognitivo y emocional.

4. Longevidad: es la máxima duración posible de la vida humana. Es un concepto aplicable a la especie y hace referencia a la extensión en años de vida o la existencia. La longevidad significa larga vida y no se refiere solo a vivir por un largo espacio de tiempo, significa también vivir en buena salud y mantener una buena vida, independiente.

5. Discapacidad: se define como cualquier limitación grave que afecte durante un espacio de tiempo significativo (establecido en más de un año) a la capacidad de realizar actividades, y cuyo origen sea una deficiencia. Esta última, a su vez, se define como toda pérdida o anomalía de un órgano o de su función. Por su parte, la minusvalía se refiere a las limitaciones causadas

por las deficiencias, pero que se encuentran estrictamente asociadas con las actividades del individuo dentro de su entorno social.

Se ha visto que al proceso vital del ser humano como es el envejecimiento, se le ha ido dando una denominación conforme ha ido evolucionando este proceso, del que resumimos un aspecto básico o esencial, Así tenemos que la Vejez es la expresión de un declive natural de la persona que conlleva además una disminución de facultades físicas y volitivas. La Ancianidad puede considerarse la antesala de la vejez, pues se emplea el término con personas que inician a partir de los 60 años una nueva etapa en su vida, siendo notable la pérdida paulatina de facultades mentales. La Tercera edad, es una denominación acuñada que responde a una etapa final de la vida del individuo, en la que se producen transformaciones importantes que afectan a las facultades cognitivas y emocionales. Sin embargo, la denominación de Longevidad presupone la existencia de un complexión fuerte, que proporciona una larga vida, la mayoría de las veces con un componente genético heredado, que explica se alcance una edad más que provecta sin pérdida notable de facultades. Suele ser, por lo general, el objetivo o esperanza del viejo que desea alcanzarla para sí. Finalmente, la Discapacidad supone la aparición de flaquezas y limitaciones que impiden una vida activa y sin dependencia para las tareas básicas de la vida diaria, constituyendo una situación de progresiva senilidad, en la mayoría de los casos, con pérdida cognitiva progresiva y con limitaciones funcionales graves que le atan a una silla de ruedas o a una cama.

5.8.2. Envejecimiento activo

Para la OMS, el “envejecimiento activo” es el proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, social y mental durante toda la vida con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable, la productividad y la calidad de vida en la vejez. Este término fue adoptado por la OMS a finales de 1990, con el objetivo de transmitir un mensaje más amplio que el del “envejecimiento saludable” y reconocer los factores y sectores, además de la mera asistencia sanitaria que afectan al modo en que envejecen individuos y poblaciones. Así, la palabra “activo” se refiere a una implicación continua social, económica, espiritual, cultural y cívica, y no tan sólo a la capacidad de permanecer físicamente activo. Mantener la autonomía es el principal objetivo tanto para los individuos como para los responsables políticos. La salud, el factor clave de la autonomía, posibilita una experiencia de envejecimiento activo.

El enfoque del envejecimiento activo está basado en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores y los principios de las Naciones Unidas, de independencia, participación, dignidad, cuidado y autorrealización.

La salud y la productividad dependen de una diversidad de factores o “determinantes” que rodean a las personas, las familias y las naciones, y éstos son:

- 1.- Sexo y cultura.
- 2.- Sistemas sanitario y social.
- 3.- Factores económicos: ingresos, trabajo y protección social.
- 4.- Factores del entorno físico.
- 5.- Factores personales.

6.- Factores comportamentales

7.- Factores del ambiente social.

El envejecimiento es, por tanto, un fenómeno que tiene su origen en un conjunto de efectos multifactoriales. Es un proceso de degradación paulatina del organismo humano. Pero no debe olvidarse que el fenómeno del envejecimiento está unido a una serie de factores, entre el que sobresale el del poder económico o adquisitivo que proporciona al individuo una mayor autonomía y en suma, mayor calidad de vida. Y ello va ligado, normalmente, con los ingresos obtenidos por vía de prestación de jubilación. Por tanto, cuando nos encontramos con personas que se conservan física y mentalmente bien en edad superior a la de jubilación, si carecen de recursos suficientes para tener esa autonomía dispositiva y de movimiento, pierden calidad de vida y oportunidades para seguir teniendo una actividad productiva limitada y recibir por ello una compensación económica con la que seguir atendiendo sus necesidades. El envejecimiento activo es una forma de participar en la sociedad según le permita a cada uno su capacidad, pero haciéndolo de manera saludable.

En estas situaciones, vemos que a los perceptores de pensiones no contributivas, solamente les alcanzan para atender las necesidades de subsistencia, por lo que es urgente la adopción de medidas de reforma profunda en su cuantía, para que todas esas personas, que incluso en momentos de crisis han podido subsistir gracias a las mismas, puedan de alguna manera alcanzar también el disfrute de un envejecimiento saludable.

5.9. Situación social y económica de las personas mayores

Es palpable que las personas mayores a partir de la década de 1980 tomaron protagonismo social y se convirtieron en un grupo poblacional importante, propiciado por la instauración y auge del Estado del Bienestar, que facilitó a ese grupo atención sanitaria, farmacológica, higiénica y alimentaria. Hay que resaltar que a partir de ese momento, se produce un fuerte descenso de la fecundidad y un correlativo aumento de la esperanza de vida que han tenido como efecto que este grupo de población sea cada vez más numeroso. Como refieren Trinidad, Alemán y Gallego¹⁵¹, el envejecimiento demográfico no hay que verlo en sentido negativo o como un problema social, que no deja de ser una etiqueta puesta a las personas mayores. El jubilado actual no es como el jubilado del pasado, sin ninguna meta u objetivo más allá de su paseo matutino o de la charla con amigos en el banco de una plaza cualquiera. El nuevo jubilado tiene pretensiones de ocupación, como por ejemplo, clases de pintura, fotografía, informática a nivel de usuario, asistencia a cursos de mayores, viajes programados, termalismo, etc. y como no, también, muchos que prestan servicios de voluntariado en diferentes centros, porque se encuentra en sentido físico con buena respuesta, salud aceptable y controlada en los casos de cronicidad, y sobre todo, con una pensión de razonable cuantía conseguida por toda una vida de trabajo por cuenta ajena, lo que no es más que otro escalón del Estado de Bienestar que le otorga una indudable independencia al no representar carga para la familia. Por lo tanto, las diferencias entre el jubilado tradicional

¹⁵¹ TRINIDAD, ALEMÁN y GALLEGO (2005): La realidad social y económica de los mayores. Instituto de Estudios Económicos. Madrid,

y el nuevo, son muchas, aunque la primera y más significativa sea la de que entre los primeros destaca el hecho de que no se consideran jubilados sociales por lo que es necesario distinguir entre el jubilado tradicional y el nuevo jubilado, que será el del futuro. Las diferencias entre el nuevo y el viejo jubilado son múltiples, aunque entre ellas destaca el hecho de que los primeros quieren seguir formando parte activa de la sociedad.

Pero en este contexto, no podemos olvidarnos de la realidad económica de las personas mayores que se entiende mucho mejor si analizamos sus discursos. La situación económica de una persona, comparándola con la media nacional, puede ser mala o buena según criterios estadísticos, pero, en realidad, la situación será de una forma u otra en función de cómo la perciba cada persona. Muchos de los comportamientos económicos de los mayores están mediatizados por el entorno más cercano, es decir, por la familia, institución, calificada por Iglesias de Ussel ¹⁵² como auténtico Ministerio de Asuntos Sociales, es pieza clave en la vida de las personas mayores y se complementa, en algunos casos, con el hogar de mayores, que también desempeña otra serie de funciones que podrían llegar a calificarlo como el nuevo Ministerio de Asuntos Sociales.

Como se ha expuesto, la población anciana en el ámbito de los países industrializados ha experimentado un aumento considerable, debido a la mejora en la calidad de vida que se traduce en aumento de la esperanza de vida y al notable descenso de los índices de natalidad y mortalidad, que son fenómenos que caracterizan el llamado proceso de transición demográfica

¹⁵² Como refiere Antonio Trinidad Requena en su Libro *“La realidad económica y social de las personas mayores”*, de la Colección Tablero, año 2005

(Gerardo Hernández ¹⁵³). Ello, no obstante, no quiere decir que se estén alcanzado edades superiores a las más altas a las que haya llegado el ser humano como tal, sino que son más las personas que llegan a edades avanzadas. No hay que confundir longevidad de los individuos con envejecimiento de la población.

Esta situación demográfica de la población anciana, junto a los sistemas actuales de producción, régimen de vida en los modelos familiares vigentes, las características y dimensiones de las viviendas, los servicios sociales y los planteamientos económicos requeridos por la nueva configuración demográfica se traducen y manifiestan en importantes consecuencias de índole social, sanitaria, económica, geográfica y política que preocupan a los gobiernos y significan un desafío particular para los del futuro, en orden a la protección social de la ancianidad y al beneficio, por parte de ésta, de los derechos humanos en toda su amplitud, de un número cada vez mayor de personas con edades superiores a los 65 años que, habiendo superado su etapa de actividad laboral, demandarán una integración plena, más y mejores servicios asistenciales y también el respeto y disfrute de sus derechos.

Pero para lograr esto, es necesario no creer que todas las personas mayores carecen de recursos o están enfermas, ni tampoco ser demasiado optimistas pensando lo contrario, sino que la ancianidad debe tomarse desde una perspectiva real, es decir, teniendo en cuenta las limitaciones de salud de muchas personas que no pueden salir de sus casas, que son dependientes para las tareas de la vida diaria, porque en la población anciana existe una gran

¹⁵³ GERARDO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Profesor Titular de Sociología de la Universidad de La Coruña, autor de “Mayores: aspectos sociales”, aparecido en el nº 45 de la Revistas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

heterogeneidad. Por eso, lo importante es que nos fijemos en aquellos aspectos sociales que inciden de manera desfavorable en el bienestar de la población anciana, procurando que la sociedad tenga conciencia de ello y puedan ser arbitradas las medidas oportunas para paliar los efectos no queridos y, en su caso, evitarlos o erradicarlos.

Si se repasan los datos de comienzos del Siglo XX, en España los ancianos suponían un 5,2 por 100 del total de la población, siendo un rasgo sobresaliente que en los últimos años ha sido considerable el envejecimiento de la población española de manera que los mayores de 65 años representaban en 1998 el 16,3 por 100 de la población total, es decir, la nada despreciable suma de Un millón ciento treinta y tres mil más que siete años antes. Si se mantienen las actuales tendencias, en el año 2020 serán el 17,0 por 100 de la población y en el año 2040 el 22,7 por 100, casi la cuarta parte de dicha población. Con estas tendencias, se estima que la población española será la más vieja del mundo en el año 2050 al formar parte del grupo de los 19 países o áreas geográficas que tendrá más del 10 por 100 de su población mayor de 80 años y el 44 por 100 superará los 60, según recientes informes de Naciones Unidas. Evidentemente, no podemos olvidar que debido a diferentes circunstancias, hoy imprevisibles, pueden modificar estas tendencias.

5.10. El bienestar de las personas mayores. Recursos y prestaciones de prevención de exclusión social.

La Junta de Andalucía tiene como uno de los principios básicos de su política social, facilitar y asegurar el bienestar de las personas mayores, mediante una serie de medidas y servicios que les proporcionen unas condiciones de vida dignas e independientes a ese sector de su población. Lo

lleva a cabo mediante una adecuada programación trienal que asegure la protección social, fomentando el envejecimiento activo y la participación de las personas mayores en actividades culturales, sociales, educativa e incluso, de participación en la vida pública en bien de la comunidad.

Todos los servicios se prestan con carácter gratuito y están disponibles las 24 horas del día, y su objetivo es fomentar la autonomía personal, especialmente de aquellas personas que puedan encontrarse en situación de riesgo por enfermedad, soledad, discapacidad, etc., para lo que cuentan con un Teléfono (900.858.391) de atención exclusiva para Personas Mayores.

Entre los servicios que se prestan a través de este teléfono podemos señalar los siguientes:

1. Facilitar información sobre los servicios y recursos existentes en Andalucía para personas mayores.
2. Recoger quejas sobre el funcionamiento de centros de atención especializada.
3. Detectar situaciones de riesgo o maltrato que puedan sufrir las personas mayores, ya sean de carácter físico, psicológico, económico, o cualquier otro que suponga una vulneración de derechos.
4. Atender de manera personalizada y a través de profesionales cualificados cualquier otra demanda de las personas usuarias.

La línea de teléfono está activa durante las 24 horas del día, y es un servicio abierto a cualquier persona que resida en Andalucía, lo que permite a sus usuarios/as recibir atención personalizada a través de la línea telefónica, con sólo presionar un botón de un aparato dispuesto para ello. El requisito esencial para poder acceder a estos servicios de teleasistencia es tener más de 65 años y ser residente en Andalucía, así como disponer de una línea

telefónica en su domicilio habitual. Este servicio promueve e incentiva la autonomía del mayor dentro de su entorno.

Y puede señalarse como novedoso el Sistema de Control de Errantes, para aquellas personas mayores de 60 años que se encuentran en situación de exclusión social y no dispongan de un sitio donde vivir, se ha creado este sistema con un doble objetivo, pues por una parte se trata de incrementar el marco de seguridad en los desplazamientos de los usuarios de centros residenciales que, por distintas causas, presentan desorientación espacial con riesgo para su persona, lo que supone una garantía para los familiares y un instrumento eficaz, de apoyo al personal responsable de su cuidado, y por otra se pone en funcionamiento un plan para ingreso en centro asistencial adecuado.

La plataforma digital *En Buena Edad* es un portal dirigido a las personas mayores, que nace con el objetivo de promover el envejecimiento saludable y activo. Envejecer de manera saludable significa mantener una vida activa; adquirir buenos hábitos; promover una nutrición y una actividad física adecuada, así como cuidar nuestra salud.

El portal presenta una serie de contenidos distribuidos entre materias como bienestar físico, material y emocional; prevención de accidentes y seguridad personal; aprendizaje personal; las TIC y relaciones intergeneracionales; así como fórmulas de participación social (voluntariado). A estos contenidos se puede acceder navegando de manera muy intuitiva, desde estos cuatro bloques temáticos: Salud, Seguridad, Actividades y Aprender más.

La prestación de todos estos servicios a las personas mayores sólo es posible mediante la creación de un Plan estratégico integral que incluya la

correspondiente dotación presupuestaria, sin la que es imposible la realización del mismo, que estará sometido, como es normal y habitual, a Seguimiento y Evaluación.

5.10.1. Observatorio de personas mayores

El Observatorio de personas mayores es un servicio público del IMSERSO para contribuir a la mejora de las políticas sociales y de atención a las personas mayores de España, estableciendo interacciones nacionales e internacionales para el intercambio de información, estudio e innovación de las políticas sociales para mayores. Actúa en varias áreas de intervención para conocer la realidad demográfica y socioeconómica de los mayores, y fomentar el envejecimiento saludable, manteniendo contactos con organismos nacionales e internacionales, y prestando asesoramiento y apoyo técnico con investigaciones, publicaciones y páginas web para difundir información.

Entre las publicaciones del Observatorio, se encuentra una Guía de servicios residenciales; el Boletín sobre envejecimiento y el Informe bianual que recoge los indicadores demográficos, socioeconómicos y de salud de las personas mayores. Cuenta además con la página web www.imsersomayores.es, que es un portal científico del IMSERSO y del CSIC sobre la especialidad de gerontología y geriatría, es decir, dedicado al estudio de los problemas del envejecimiento y al estudio de la vejez y sus enfermedades, respectivamente.

5.10.2. El Consejo Estatal de las Personas Mayores

EL Consejo Estatal de las Personas Mayores, que es un órgano colegiado de carácter asesor y consultivo de la Administración General del Estado, está adscrito al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, que tiene como finalidad institucionalizar la colaboración y participación de las personas mayores en la definición, aplicación y seguimiento de las políticas de atención, inserción social y calidad de vida dirigidas a este sector de población en el campo de las competencias atribuidas a la Administración General del Estado.

Este Consejo en el ejercicio de sus funciones, participa en la elaboración y desarrollo de los servicios correspondientes a la situación de dependencia y de los distintos planes estatales relacionados con las personas mayores.

La naturaleza, funciones, composición y funcionamiento del Consejo Estatal de las Personas Mayores¹⁵⁴, inicialmente creado por el Real Decreto 2171/1994, de 4 de noviembre, se regula por el Real Decreto 117/2005, de 4 de febrero, (BOE de 5 de febrero), que ha sido parcialmente modificado por el Real Decreto 1128/2008, de 4 de julio (BOE de 10 de julio) y por el Real Decreto 1434/2008, de 29 de agosto (BOE de 1 de septiembre), teniendo las siguientes Funciones :

A) Generales

1. Fomentar el desarrollo del asociacionismo y la participación de las personas mayores en la sociedad.
2. Establecer sistemas de cooperación entre los poderes públicos y las organizaciones sociales.

¹⁵⁴(https://www.imsero.es/imsero_01/el_imsero/relaciones_institucionales/consejo_estatal_personas_mayores/normativa_composicion_funcionamiento/index.htm)

3. Fomentar el desarrollo de sistemas de calidad en las organizaciones, centros y servicios de personas mayores.

B) Específicas

1. Representar al colectivo de las personas mayores ante las instituciones y organizaciones de ámbito nacional e internacional.
2. Formular propuestas sobre líneas estratégicas y prioridades de actuación de las políticas dirigidas a las personas mayores en el ámbito de la Administración General del Estado.
3. Promover la realización de estudios e investigaciones sobre las personas mayores.
4. Informar los proyectos de disposiciones generales relacionadas con las personas mayores que le sean consultados por los Departamentos Ministeriales y Administraciones Públicas y atender las consultas que le sean formuladas por éstos o por otras instituciones relacionadas con las personas mayores y emitir los correspondientes dictámenes.
5. Conocer previamente y asesorar sobre las Convocatorias de Subvenciones del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social dirigidas a las entidades sin ánimo de lucro de personas mayores.

5.10.3. El Consejo Andaluz de Mayores

El Consejo Andaluz de Mayores está regulado por el Decreto 277/1995, de 7 de noviembre, que afecta también a los Consejos Provinciales de Mayores y por el Decreto 165/1997, de 24 de junio, por el que se modifica el artículo 13 del Decreto 277/1995, de 7 de noviembre, por el que se regulan el

Consejo Andaluz¹⁵⁵ y los Consejos Provinciales de Mayores, y tiene las siguientes Funciones que podemos considerar de tipo General:

- 1.- Cooperar con las Entidades públicas y privadas en el desarrollo de programas, actividades y campañas informativas y de divulgación relacionadas con las personas mayores.
- 2.- Promover el desarrollo, seguimiento y evaluación de los objetivos relacionados con las personas mayores, previstos en los distintos Planes Sectoriales de Actuación aprobados por las Administraciones Públicas.
- 3.- Conocer y evaluar los resultados de la gestión de los recursos que se desarrollen para la atención a este colectivo y proponer la adopción de medidas para su mejora.
- 4.- Promover estudios e investigaciones sobre calidad de vida de las personas mayores y fomentar el voluntariado social.
- 5.- Elaborar y remitir propuestas e informes a las distintas Administraciones Públicas en materias relacionadas, con el sector de mayores, que sean solicitados por aquellas o que acuerde el Consejo.
- 6.- Asesorar e informar al Consejo Andaluz de Servicios Sociales sobre aquellas materias que les sean sometidas, relacionadas con el sector de las personas mayores.
- 7.- Favorecer la participación activa de todos los mayores andaluces y el asociacionismo ante los poderes públicos.

¹⁵⁵(<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/co-nsejeria/organos-colegiados/61632.html>)

8.- Promover y velar por el desarrollo de la participación social de los Usuarios y participar en los consejos de carácter consultivo.

9.- Representar y velar por los intereses de las personas mayores ante las Entidades públicas y privadas.

Además de las citadas Funciones generales, tiene las siguientes Específicas:

1.- Coordinar la actuación de los consejos Provinciales de Mayores.

2.- Conocer e informar, con carácter previo, los proyectos normativos de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales y del Plan Integral de Atención al Mayor previsto por los servicios sociales de Andalucía. que regulen materias que afecten al colectivo de las personas mayores.

3.- Informar, con carácter previo, los proyectos normativos y de planes de actuación y mantener las relaciones con los órganos y consejos de carácter consultivo de mayores que se constituyan en el ámbito regional y estatal.

El Consejo Andaluz de Mayores¹⁵⁶ estará integrado por representantes de:

1.- Las Administraciones Públicas con competencias que afecten al colectivo de personas mayores en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza.

2.- Las Asociaciones de Mayores, de ámbito regional, que cuenten con un mínimo de ochocientos asociados.

3.- Las Confederaciones y Federaciones de Asociaciones de Mayores de ámbito regional que cuenten, como mínimo, con ochocientos asociados y agrupen, al menos, a cuatro Asociaciones con organización propia.

¹⁵⁶(<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/consejeria/organos-colegiados/61632.html>)

4.- Las Organizaciones Sindicales de Andalucía que cuenten con estructuras específicas para pensionistas y/o jubilados.

5.- Las Entidades sin ánimo de lucro que atiendan al colectivo de mayores.

Los mayores usuarios de Centros y Servicios de atención especializada a este colectivo.

6.- Los Consejos Provinciales de Mayores.

7.- Asimismo formarán parte del Consejo Andaluz de Mayores personas de relevancia en el sector de las personas mayores por su trayectoria, experiencia, conocimiento u otras circunstancias.

5.11. El IMSERSO como prestador de servicios sociales a mayores

Las personas mayores son el centro de la actividad diaria del IMSERSO, cuyas actuaciones van dirigidas a conseguir la mayor participación social de los mayores y, al mismo tiempo, fomentar el desarrollo de una vida independiente más activa y saludable de este numeroso colectivo. Son personas mayores autónomas las que no necesitan del concurso de tercera persona para la realización de los actos esenciales de la vida diaria, tales como vestirse, comer, levantarse o análogos.

Los principales servicios sociales¹⁵⁷ destinados a la atención de las personas mayores en España se pueden englobar en cuatro grandes categorías:

1. Servicios de Atención Domiciliaria. Tienen como principal objetivo la permanencia de las personas mayores en su domicilio el mayor

¹⁵⁷(https://www.imserso.es/imserso_01/documentacion/estadisticas/ssppmm_esp/2018/index.htm).

- tiempo posible y, así, evitar el desarraigo de su entorno. Se integran aquí los Servicios de Teleasistencia y el de ayuda a Domicilio.
2. Servicios de Participación Social. Dentro de estos servicios, se han analizado los Centros de Mayores, que se engloban en el enfoque del envejecimiento activo y entre sus fines destaca el fomento del ocio y la participación social.
 3. Servicios de Atención Diurna. Los Centros de Día son Servicios de Atención Diurna que ofrecen atención psicosocial a personas mayores en situación de dependencia.
 4. Servicios de Atención Residencial. Ofrecen alojamiento y manutención a las personas mayores de manera permanente o temporal, siendo muy demandados junto a las Viviendas para mayores.

5.12. Evaluación de políticas públicas en Andalucía

Las políticas públicas y la legislación de la Junta de Andalucía afectan a las vidas de todas las personas y entidades de esta Comunidad. Las políticas públicas y su normativa de aplicación deben evolucionar constantemente para adaptarse a las nuevas circunstancias sociales, económicas, tecnológicas, y a las nuevas expectativas y necesidades de la ciudadanía. El gobierno de la Junta de Andalucía¹⁵⁸ se encuentra firmemente comprometido con la tarea de asegurar que sus propuestas normativas y de políticas públicas sean realmente

¹⁵⁸:<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/evaluacion.epp>.

adecuadas a los cambios que se producen en el entorno y en las demandas ciudadanas. Y todo ello, desde la perspectiva de una actuación y consumo de recursos sostenibles por parte de la Administración y de la propia sociedad. El compromiso de la Junta de Andalucía con la Evaluación de Políticas Públicas, es un compromiso con la toma racional de decisiones, que equilibre las evidencias científicas y los imperativos de eficiencia y equidad con las necesidades detectadas en la población a la que sirve, mediante la sistematización de las actividades consistentes en recopilar, analizar y utilizar la información que plantea las preguntas correctas respondiendo a ellas con políticas, planes o proyectos normativos, realizando evaluaciones previas, evaluaciones durante la ejecución y evaluaciones a posteriori, con métodos transparentes, tanto cuantitativos como cualitativos, de investigación social.

Ya desde la toma de la decisión por la que se define que existe un problema, y que se quiere solucionar en una línea determinada, la Ciudadanía y la Sociedad Civil, y los propios actores implicados en el impulso de un Proyecto, quieren saber si los programas que están gestándose o los que ya se están financiando, aplicando, votando, o a los que se están oponiendo, están formulados de modo lógico y adecuado para producir los efectos deseados, si realmente éstos se producen, y cuáles son las auténticas causas del éxito o del fracaso. Sólo así es posible aprender de la acción pública de modo racional.

Es conocido que el proceso de formulación de políticas públicas es de gran complejidad, y si las evidencias sobre resultados son un insumo importante, especialmente en algunas circunstancias, existen también factores políticos que tienen enorme influencia en el proceso de diseño, y, en muchos casos, de forma determinante, como ocurre en los programas electorales, programas de gobierno para atender una legislatura u otros

compromisos de tipo parlamentario. Abogamos por detectar buenas prácticas y extenderlas, y eliminar aquellas otras que conducen a un callejón sin salida o simplemente son ineficientes para servir realmente a la ciudadanía y al progreso social en los términos que ella misma defina a través de sus representantes. Sólo así podremos asegurar la prestación de servicios públicos de calidad como pilares de nuestro modelo social y democrático de derecho.

CAPITULO VI

ESTUDIO DE CASO EN ANDALUCÍA (2008-2015)

6.1. Introducción

Este trabajo doctoral hace una indagación en tres aspectos: por un lado, trata de las pensiones de jubilación no contributivas, de su situación actual y de su necesaria reforma económica; por otro, el estudio se limita al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que es una de las Comunidades Autónomas de España más importante en los niveles, cultural, histórico, social y artístico, siendo la más poblada de España con 8.379.248 personas empadronadas a 1 de enero de 2018 y la segunda región más extensa con una superficie de 87.597 Km² e integrada por las ocho provincias (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla), que a su vez integran a 760 municipios, habiendo conseguido su Estatuto de Autonomía el 30 de diciembre de 1981 por medio de la Ley Orgánica 6/1981, publicada en el BOE nº 9 de 11 de Enero de 1982.

El último aspecto se refiere al período de crisis económica atravesada en los años de 2008 a 2015, y por ello, podemos decir, que se centra en una variedad de materias o cuestiones, todas dignas del mejor de los estudios de caso, para llegar a la elaboración de una hipótesis que no es otra que demostrar que las mencionadas pensiones no contributivas (PNC) del Sistema de la Seguridad Social, fueron remedio, ayuda o auxilio para sobrellevar situaciones de pobreza y exclusión social, sin olvidar otro elenco de ayudas y prestaciones sociales que también se dispensaron a través de los Servicios de Asistencia Social de las entidades locales y de la Junta de Andalucía.

6.2. El impacto de la crisis en Andalucía

El impacto de la crisis ha sido superior en esta Comunidad más que en el resto del país, pues con un peso demográfico del 18,1% en 2014, soportaba el

25% del desempleo y la mayor tasa de paro de todas las CCAA (34,8%), lo que supone diez puntos por encima de la media nacional en aquel año. Igualmente, lideraba la tasa de paro de los 28 países de la UE.

La producción representaba el 13,4% del PIB nacional, lo que estaba por debajo del peso demográfico de la región, mientras que el nivel de desarrollo de la economía andaluza, medido por el PIB per cápita, era en aquel año el 74% de la media española y el 60,5% de la UE-28. Curiosamente, esta situación era similar a la del año 1982.

Durante la etapa de expansión (1994-2008), el crecimiento económico de Andalucía fue ligeramente superior al de la media española, sin embargo, el demográfico fue de menor intensidad, al estar menos influido por los fenómenos migratorios. El aumento de su producción se basó exclusivamente en el incremento del empleo, lo que produjo una reducción de la productividad aparente. Simultáneamente a esta situación, el aumento del desempleo, la pérdida de poder adquisitivo de las rentas salariales y la progresiva reducción en la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo se tradujo en una sensible disminución de la renta disponible de las familias que afectó a su capacidad de consumo. La segunda mitad del año 2013 marcó el punto de inflexión, beneficiándose la economía española de la influencia de factores positivos externos como la caída del precio del petróleo y de las materias primas; la depreciación del euro, corrigiendo el desequilibrio exterior; unido al mantenimiento de los tipos de interés por el BCE. La recuperación en estos tres últimos años no incorpora la intensidad suficiente para restituir los valores con los que el país inicio la crisis más profunda y larga de su reciente historia.

El dinamismo de la fase expansiva tuvo a la construcción como principal referencia, duplicando la producción en esos 15 años y haciéndolo vulnerable al estallido de la burbuja inmobiliaria. Aunque el crecimiento de la producción se explica, en gran parte, por el dinamismo de los servicios, basó su crecimiento en este sector en menor medida que el conjunto de la economía española, compensando ese diferencial con una mayor aportación al crecimiento de las ramas agrarias y, fundamentalmente, de la construcción.

El cuarto trimestre de 2008 marcó el inicio de la crisis en España y en Andalucía. Un crecimiento basado en la elevada inversión residencial y en el endeudamiento externo determinó que acusara más los efectos de la crisis. En el período 2008-2013, sólo las ramas agrarias registraron un moderado crecimiento. La inversión se redujo un 37,4%, por encima de la media española (34,5%). Y en el primer trimestre de 2013, la crisis tocó suelo, aunque no se notó hasta finales de año. La recuperación se apoyó en los servicios y un notable aumento de la producción industrial, influyendo también la agricultura, esperando la construcción hasta finales del año 2014, como se recoge en el Informe 2016 de CCOO de la Industria (www.industria.ccoo.es), sobre “Los efectos de la crisis en el estado de las autonomías” que a su vez hace referencia al nº 148 de Papeles de Economía de España, abril 2016, “Las comunidades autónomas dispuestas a crecer”, de Funcas.

6.2.1. Marco Socio - Económico de Andalucía

Para comprender la situación actual y la pasada en la crisis económica 2008-2015, debemos tomar en consideración otra anterior, corta pero intensa, vivida a comienzos de los noventa, donde la economía española comenzó a

mostrar signos de recuperación, incidiendo en las comunidades autónomas a partir del año 1995, a la que siguió una dilatada expansión que duró hasta el año 2007, con una tasa de crecimiento anual del 3,8% del PIB real, situando la tasa de desempleo entre las más bajas de la historia del País, el 7,9% en mayo de ese año.

El nivel de vida de los españoles creció de forma exponencial, reflejado en un PIB per cápita que pasó de los 11.588 euros en 1995 a los 24.133 en 2007 (108%). A esta expansión le siguió una no menos importante recesión económica a que nos venimos refiriendo y a la que se hace mención en este trabajo, que influyó en todos los agentes económicos hasta el año 2014, incluso en 2016 algunas variables de la economía notan aún una cierta fragilidad en la recuperación. En este período, la economía española registró una contracción anual equivalente al 1,53%, mientras que en el primer año de la recuperación muestra un crecimiento del 1,26%.

La magnitud de los cambios producidos por el largo período de crisis de la última década ha tenido tal calado que ningún agente económico ni ninguna zona geográfica han permanecido ajenos a ellos. En el caso más extremo se encuentran Castilla-La Mancha y la ciudad autónoma de Melilla. Y en el lado opuesto, las regiones donde menos se redujo el PIB per cápita fueron La Rioja, Madrid, Castilla y León, Cataluña y Euskadi, incidiendo en esta situación factores externos de forma parecida en todas las regiones:

- 1.- La reducción del precio del petróleo (que contiene la inflación).
- 2.- Los bajos tipos de interés (permite mayor renta).
- 3.- La devaluación del euro (favoreciendo las exportaciones).

Lo que es evidente es que Cataluña sigue siendo la autonomía con más peso en el PIB total a precios corrientes del conjunto de España, suponiendo

el 18,9% según el INE de 2015, y junto a Madrid, que participa con el 17,7%, suponen el motor de la economía del país, seguidas de las Comunidades de Andalucía (13,4%), el País Valenciá (9,4%) y Euskadi (6,1%); además de Galicia (5,2%) y Canarias (3,9%), Castilla-La Mancha (3,5%), Aragón (3,1%), Murcia (2,6%), Baleares (2,5%), Asturias (2%), Navarra (1,7%), Extremadura (1,6%), Cantabria (1,1%), La Rioja (0,7%), Ceuta (0,2%) y Melilla (0,1%).¹⁵⁹

6.2.2. Características estructurales de la economía andaluza

Por lo que respecta a las principales características estructurales de la economía andaluza, éstas se pueden concretar en los siguientes aspectos:

- 1.- Desequilibrio entre producción y demanda interna. El peso de la demanda regional en el PIB es muy elevado, teniendo que ser cubierto con transferencias, rentas externas, remesas de emigrantes o endeudamiento
- 2.- Una estructura productiva con un menor peso de la industria y los servicios de mercado, respecto al resto del país, y un mayor peso agrario, de los servicios públicos y de la construcción. Un mayor peso de las actividades de baja intensidad tecnológica, basando su capacidad competitiva en precios más que en marcas, diferenciación e innovación.
- 3.- La población es más joven que en conjunto del país, con una mayor presión sobre el mercado de trabajo. La población activa se caracteriza por un bajo nivel de formación, concentrando el 30,7% del analfabetismo

¹⁵⁹ Todos los datos económicos aquí expresados han sido obtenidos de la publicación “*Los efectos de la crisis en el estado de las autonomías*”, Madrid, 2016, sector Industria de CC.OO. (www.industria.ccoo.es).

de España y el 31,6% de los que tienen estudios primarios incompletos, mientras que en los superiores solo representa el 14%.

4.- Desde 1995, la dotación de capital aumenta más que la media nacional, reflejando un escaso capital existente y una menor productividad.

5.- En 2015, incorporaba el 15,1% de las empresas existentes en España, siendo la comunidad con menor densidad de tejido empresarial (57,2 empresas por mil habitantes). El tamaño medido por el número de asalariados también es menor (96,5% de empresas sin asalariados y microempresas, de 1 a 9 asalariados). Por otra parte, las grandes empresas nos tienen su sede social en la región y muestran una menor orientación a la I+D, con un 36,2% del gasto empresarial, frente al 52,9% de la media española, al igual que el número de trabajadores dedicados a la investigación.

Además, la calidad institucional se encuentra entre las más bajas de las CCAA (los índices de transparencia, de libertad económica, en economía sumergida y trabajo informal). Incorpora un empleo público por encima de la media nacional (18,2%, frente al 14,6%), mientras que el 54% de los ocupados en el sector privado reciben rentas públicas.

En cuanto a sus datos económicos, referidos al año 2015, último ejercicio objeto de estudio en este trabajo, se debe reseñar que su PIB fue de 154.012 M/€, sobresaliendo la producción final agraria con 12.574 M/€, las Exportaciones por 30.193 M/€ y las Importaciones fueron de 29.197 M/€. Ocupa un lugar privilegiado en su economía, la industria turística que recibió en dicho año la visita de 28,2 millones de turistas.

6.2.3. La población andaluza en 2016

Conforme al Padrón Municipal de Habitantes del INE, la población de derecho en Andalucía se cifró, a 1 de enero de 2016, en 8.388.107 personas, 10.936 personas menos que el año anterior, siendo el cuarto año de reducción. En términos relativos, la caída fue del 0,1%, en un contexto de igual descenso a nivel nacional, y de ligero crecimiento en la Zona Euro y la UE-28 (0,4% ambas). Con todo, Andalucía continuó siendo la región más poblada de España, concentrando el 18% de la población total nacional, el 2,5% de la Eurozona y el 1,6% de la Unión Europea. La Densidad es de 95,7 Hab./km². En relación con los 28 países que conforman la UE, Andalucía presenta un nivel de población similar al de Austria y superior al de 13 de los países que la integran (Bulgaria, Dinamarca, Finlandia, Eslovaquia, Irlanda, Croacia, Lituania, Eslovenia, Letonia, Estonia, Chipre, Luxemburgo y Malta). Más específicamente, por regiones, de las 276 NUTS¹⁶⁰ 2 que configuran la UE, Andalucía es la tercera más poblada, por detrás de Île de France (Francia) y Lombardía (Italia).

Este ligero descenso de la población en Andalucía en 2016 se explicó por el retroceso de la población extranjera, parcialmente compensado por el crecimiento de la de nacionalidad española, comportamiento similar al registrado de media en España.

En cuanto a sus datos económicos, referidos al último ejercicio objeto de estudio en este trabajo, debemos reseñar que su PIB es de 154.012 M/€, sobresaliendo la producción final agraria con 12.574 M/€, las Exportaciones

¹⁶⁰ NUTS, la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas (derivado de las siglas en francés de *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*), son demarcaciones territoriales utilizadas por la Unión Europea con fines estadísticos

por 30.193 M/€ y las Importaciones fueron de 29.197 M/€. Ocupa lugar privilegiado en su economía, la industria turística que recibió en dicho año la visita de 28, 2 millones de turistas.

6.2.4. Desempleo en Andalucía durante la crisis

Sin duda el mayor problema para la población andaluza en los años críticos de 2008-2015, fue el enorme paro que provocó la caída de la industria de la construcción, que con el estallido de la burbuja del sector inmobiliario, se llevó consigo multitud de pequeñas industrias auxiliares relacionadas con dicha actividad, dejando a la mayoría en franca situación de quiebra, abocados a la inmediata presentación de procedimientos de concurso voluntario, tanto de personas jurídicas como físicas, cuando el empresario no puede hacer frente a sus obligaciones corrientes y se acoge a dicha medida para evitar la ejecución de sus bienes patrimoniales, lo que le llevaría definitivamente a la desaparición.

A nivel de personas y familias, fueron muchas las que quedaron en franca situación de riesgo de pobreza y exclusión cuando finalizadas las prestaciones por estar en situación de desempleo, se carece de otros recursos y, además, con evidente imposibilidad de encontrar una ocupación con la que poder hacer frente a sus necesidades, la pobreza está asegurada.

Y aquí es donde entran en juego las pequeñas aportaciones que suponen las PNC, que vinieron a remediar, que no a eliminar, graves situaciones familiares de pobreza, de tal manera que este tipo de pensiones y el elevado número de sus perceptores existentes en Andalucía, fue decisivo para alejar el negro panorama de la exclusión y el nivel de vida inaceptable que conlleva semejante situación de paro, cuando además, se alarga en el tiempo como

ocurrió en nuestro caso que, no sólo fue sostenido, sino que aumentó entre los años 2008 y 2012, a partir de los que comenzó el descenso, sobre todo en la población más joven, que suscribieron contratos de trabajo precarios y de corta duración, lo que prácticamente era dar por acabada su carrera laboral nada más iniciarla en esas condiciones abusivas. En el caso de las mujeres fue significativo el hecho que, terminada la crisis, seguían arrastrando un alto índice de paro y en los grupos de edades que se exponen en la Tabla nº 7 se llega a la conclusión de que la tasa de paro de las mujeres es más alta y sostenida que la de los hombres. Téngase en cuenta que en Andalucía los sectores que empleaban a las mujeres eran, preferentemente, los hortofrutícolas, los cultivos de campaña (fresa, naranja, algodón, aceituna), las manufacturas y los relacionados con la industria turística, como el hospedaje, la hostelería y restauración, que fueron sectores de actividad que se redujeron mucho y por consiguiente provocaron simultáneamente la eliminación de puestos de trabajo que estaban ocupados por mujeres.

TABLA N.º 7

TASA DE PARO POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO EN
ANDALUCÍA (2008-2015)

Años	De 16 a 19 años		De 20 a 24 años		De 25 a 54 años	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2.015	58.87	86.67	50.89	54.28	25.21	32.01
2.014	61.16	79.11	58.17	55.86	29.32	36.07
2.013	77.46	76.59	61.76	60.77	31.68	37.30
2.012	83.14	83.81	63.00	59.67	31.59	35.59
2.011	76.50	68.77	51.95	47.93	27.19	31.32

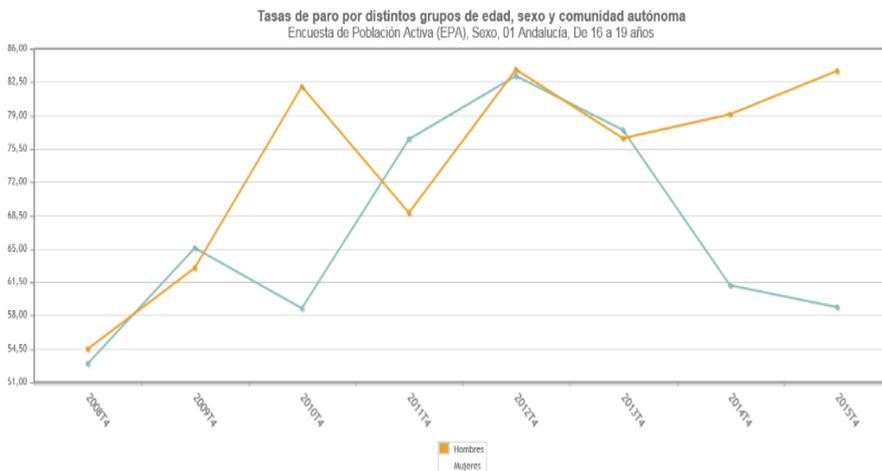
2.010	58.75	82.02	46.23	44.68	24.53	27.88
2.009	65.08	62.99	43.98	37.52	23.16	29.18
2.008	52.94	54.48	33.08	33.16	17.75	22.42

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Si observamos las variaciones experimentadas a partir de 2012, vemos que se produce en todos los grupos y en ambos sexos una disminución progresiva de la Tasa de Paro, como consecuencia de la estabilización y mejora de la economía.

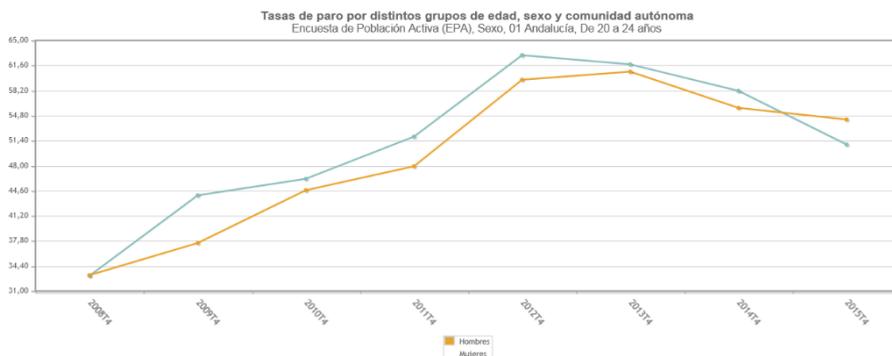
En los siguientes Gráficos puede verse la evolución de la reducción de la Tasa de Paro por Grupos de Edad y Sexo

GRÁFICO N.º 1 (Edad 16 a 19 años)



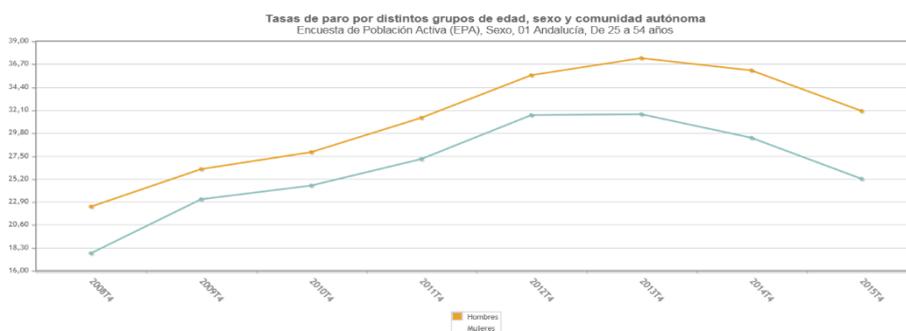
Fuente : INE

GRÁFICO N.º 2 (Edad 20 a 24 años)



Fuente : INE

GRÁFICO N.º 3 (Edad 25 a 54 años)



Fuente : INE

Se observa en el gráfico n° 1 una baja tasa de paro para los trabajadores del grupo de edad 16 a 19 años, es decir, jóvenes con su primer contrato, en el año 2008 de inicio de la crisis, para seguidamente comenzar un ascenso del paro muy notable en el caso de los hombres y, curiosamente, de reducción en las mujeres en el año 2011 para seguidamente remontar en el año 2012, comenzando un descenso muy considerable en el caso de los hombres en los siguientes años 2014 y 2015, y sin embargo una tasa de paro muy alta para las mujeres, debido fundamentalmente a la pérdida de puestos de trabajo del sector turístico en general.

El gráfico n° 2, para el grupo de edad comprendido entre los 20 a 24 años, presenta una situación similar tanto para hombres como mujeres, de manera que la tasa de paro es muy baja al inicio de la crisis y progresivamente va subiendo para hombres y mujeres de este grupo de edad, debido a contrataciones de carácter parcial y duración limitada, hasta llegar al año 2012 en que es muy alta la tasa. Para los años siguientes presenta su mejor resultado, llegando al año 2015, donde se ha producido la estabilización del paro y la superación de la crisis, aunque sigue presentando alta tasa de paro.

El gráfico n° 3, presenta un resultado de baja tasa de paro en el año 2008, como ocurre en cada grupo, pues era el inicio de la crisis inmobiliaria cuando hasta entonces la situación era más halagüeña, y presenta una curva ascendente y sostenida, tanto para hombres como mujeres del grupo de edad de 25 a 54 años, que en los años 2012 y 2013, es la más alta de todos los grupos, ya que en el que comentamos se encuentra incluido el sector de trabajadores y empleados fijos o con contratos de larga duración, que se integraron en expedientes de regulación de empleo o sufrieron directamente el despido, con la dificultad añadida por ser el grupo de edad más alta, de poder encontrar un puesto de trabajo, quedando a expensas de las prestaciones de desempleo y de los posteriores subsidios a mayores de 52 años al agotamiento de aquéllas. En los dos últimos años de la crisis, 2014 y 2015, se inicia un descenso de la tasa de paro más notable en el caso de las mujeres, debido a la recolocación de muchas de ellas en las antiguas labores de envasado de productos hortofrutícolas y a las contrataciones del sector hostelero e industria turística que comenzó su relanzamiento.

En resumen, los años más duros de la crisis 2008-2015, fueron los centrales 2011, 2012 y 2013, que alcanzan alta tasa de paro, y que en los

siguientes 2014 y 2015, se va produciendo un paulatino descenso, aunque sin alcanzar nunca las cotas iniciales, que eran tasas de pleno empleo prácticamente. Precisamente en este grupo de edad, que integraron diversas UEC con hijos menores a cargo, fue el que más sufrió las consecuencias de una larga y dura crisis económica, una vez agotadas las prestaciones y tener un subsidio para mayores de 52 años insuficiente para atender las necesidades familiares y muchas dificultades para encontrar un puesto de trabajo, donde entraron en juego las PNC de los abuelos que aliviaron las situaciones de pobreza y eliminaron la exclusión social.

6.2.5. Retirada de la PNC. El caso de perceptores de Málaga

Fue noticia publicada en los medios de comunicación¹⁶¹ que el Gobierno retiró la Pensión no contributiva a un total de 6.204 malagueños entre los años 2009 y 2015, después de revisar sus ingresos y comprobar que superaban los límites establecidos para poder percibir esta prestación, según los datos que maneja el IMSERSO, organismo entonces dependiente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. La mayoría de las pensiones anuladas por efecto de los controles llevados a cabo, son prestaciones de jubilación, que en total fueron 3.344, pero también hay otras 2.860 en concepto de pensiones de invalidez que también fueron retiradas, lo que hace un total de 6.204. Los datos del IMSERSO reflejan que sólo en el año 2015 se dejó de pagar esta prestación a 833 malagueños que rebasaron la renta permitida y además se modificó la cuantía de la pensión a otros 1.473, ya sea para bajarla

¹⁶¹<https://www.laopiniondemalaga.es/malaga/2016/12/11/gobierno-retiro-pension-contributiva-6200/895852.html>. Diario La Opinión de Málaga de fecha 11/12/2016

o para subirla, al registrarse cambios en el nivel de ingresos del beneficiario dentro del margen admitido.

Como ya se ha expuesto en otro lugar, las pensiones no contributivas son aquellas que la Seguridad Social concede a las personas que no han cotizado nunca o lo han hecho de forma insuficiente para poder alcanzar una pensión contributiva. En la provincia de Málaga hay casi 13.500 jubilados que cobran esta paga y otras 8.612 personas que reciben una prestación no contributiva por invalidez, lo que da un total de 22.080 pensiones no contributivas, con los datos del mes de octubre del año 2016. Las cuantías, en todo caso, son muy reducidas (la pensión media por jubilación es de 354,6 euros y la de minusvalía, 393,2). La Junta de Andalucía las complementa con una paga única anual que, en el año 2016, ascendió a 120,56 euros por perceptor.

Para poder recibir esta prestación, no obstante, es preciso acreditar que no se supera un determinado nivel de ingresos. En el caso de las pensiones de jubilación, los ingresos del beneficiario no deben superar los 5.150 euros anuales. Si convive con más personas en el hogar, el límite se amplía y puede llegar a un máximo de 39.900 euros por unidad familiar al año, en el caso de que viva con sus hijos y sean más de tres las personas en la vivienda. Aunque de entrada se cumplan estos requisitos y accedan a una pensión no contributiva, el Gobierno controla periódicamente los ingresos de los beneficiarios a través de la información recibida de las direcciones territoriales del Imserso y de los órganos competentes de las comunidades autónomas (gestoras de las prestaciones no contributivas) y puede modificar las cuantías o retirar la paga si se superan los baremos de renta establecidos.

La Seguridad Social tiene dos vías para revisar estas pensiones. Por un lado, a través de la declaración que los pensionistas están obligados a

presentar en el primer trimestre de cada año, dando cuenta de sus ingresos personales y de los demás miembros de la unidad familiar, comprensiva de los obtenidos en el año anterior y los previstos para el ejercicio corriente. Desde el Gobierno se verifica la documentación cruzándola con sus bases de datos. Si el beneficiario incumple su obligación de presentar la declaración de ingresos se le suspende cautelarmente la paga.

El otro sistema de control es a través de revisiones de oficio y a instancias de parte. La Seguridad Social actúa cuando sospecha que han cambiado las circunstancias del pensionista, que por ley está obligado a comunicar en el plazo de un mes cualquier cambio en su renta. Como resultado de estos dos mecanismos de control, la Seguridad Social puede retirar la prestación si comprueba que se supera el tope legal de ingresos. Así, en los últimos siete años tras realizar las revisiones ordinarias se retiró la prestación a 1.711 malagueños, que se sumaron a los casi 4.500 que se quedaron sin la paga tras las inspecciones de oficio realizadas por la Seguridad Social.

Sin embargo, debe advertirse que la superación de los niveles de renta establecidos no es la única razón para retirar la paga no contributiva. La Seguridad Social anuló 986 pensiones no contributivas en 2015 tras comprobar que el beneficiario había fallecido, hecho que en algunas ocasiones ha sido silenciado por los familiares con ánimo defraudatorio y que se descubre muchas veces cuando ha pasado un número de años elevado. En siete años se retiraron 4.700 prestaciones de jubilación o invalidez por esta causa, la mayoría a raíz de las inspecciones de oficio de la Seguridad Social.

De todas las comprobaciones que practicó la Seguridad Social en 2015, en el 83% de los casos se mantiene la pensión sin cambios. Solo el 7% de las inspecciones acaba en la supresión de la paga y en otro 6% de los casos se

modifica su cuantía al registrarse cambios en el nivel de ingresos del beneficiario. En 2015 el Gobierno adaptó además la paga no contributiva a su nueva situación económica a un total de 1.473 malagueños, como hemos referido.

6.3. La brecha de las PNC según Comunidad Autónoma

Las estadísticas de las pensiones no contributivas ponen de manifiesto que existe una gran brecha entre las autonomías ricas y las más pobres (o menos ricas)¹⁶². Dos ejemplos son más que elocuentes: con parecida cifra de habitantes, Andalucía concentra el 21,31% del total de estas prestaciones, mientras que Cataluña registra el 13,45%. Por su parte, si comparamos Madrid con Canarias, vemos que ambas regiones copan cada una en torno al 9,5% del total de las pensiones no contributivas que se pagan en España, aunque en este caso la diferencia de habitantes es tremenda: 2,13 millones en Canarias frente a 6,58 millones en la Comunidad de Madrid.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que las prestaciones no contributivas (jubilación e invalidez) las perciben aquellas personas que no han cotizado el mínimo de años necesario para recibir una prestación contributiva, y van ligadas por tanto al nivel socio-económico del perceptor. Se aprobaron por la Ley 26/1990 y se financian a través de los Presupuestos Generales del Estado, mediante transferencias corrientes a la

¹⁶²https://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/600094_25_a_de_pensiones.pdf

Seguridad Social. Su gestión corresponde a las Comunidades Autónomas, que tienen transferidos los servicios del IMSERSO.

Según el último informe publicado por el IMSERSO, el ranking de autonomías por volumen de perceptores lo encabezan Andalucía (el citado 21,31% de beneficiarios), Cataluña (13,45%) y la Comunidad Valenciana (10,84% del total). De manera que entre las dos primeras regiones acaparan el 34,7% de las pensiones de este tipo que se abonan en todo el Estado, o lo que es lo mismo, más de una de cada tres personas que cobra una pensión no contributiva de jubilación o de invalidez es andaluza o catalana.

Según los datos del IMSERSO, Canarias (cuarta de este ranking) y Madrid (quinta) están casi empatadas, con un 9,56% y un 9,41% de beneficiarios no contributivos de jubilación o de invalidez. A continuación, Galicia aparece en sexta posición, con un 8,5% de los perceptores globales de este tipo de prestaciones, no ligadas a la cotización laboral.

En el otro extremo de la balanza, La Rioja únicamente acredita un 0,44% de perceptores no contributivos, y en la Comunidad Foral de Navarra se contabiliza un 0,6%.

De acuerdo con los datos estadísticos del INE, correspondientes a 2018, Andalucía es la comunidad española más poblada, con 8,38 millones de habitantes, seguida de Cataluña, con 7,6 millones. Sigue Madrid con 6,57 millones de personas censadas, y la Comunidad Valenciana, que acredita 4,9 millones de habitantes.

Estas cifras parecen mostrar que la enorme concentración de pensiones no contributivas en Andalucía no se justifica por el mayor número de habitantes en esa comunidad autónoma, ya que Andalucía solo tiene 700.000 habitantes más que Cataluña, pero en cambio las separan casi ocho puntos porcentuales

en cuanto a la cifra de pensionistas no contributivos, por lo que podemos concluir en que la diferencia de habitantes no explica la brecha.

Si la comparativa se realiza entre Canarias y Madrid, tampoco los habitantes censados proporcionan una explicación razonable, pues ambas regiones acumulan el mismo porcentaje de pensionistas no contributivos, cuando la diferencia de habitantes es muy considerable: 2,13 millones en las islas frente a 6,58 millones en la capital española.

La mayor preponderancia de las pensiones no contributivas en ciertas autonomías, como Andalucía, Canarias o incluso la Comunidad Valenciana, parece tener una relación muy estrecha con el menor nivel económico de las mismas, al margen de la mayor o menor diligencia y/o generosidad en la tramitación y concesión de estas prestaciones. Así, Andalucía, en noviembre pasado tenía el mayor número (96.442 personas) de beneficiarios no contributivos, siendo la región con el tercer PIB más bajo por habitante: 19.132 euros en 2018. Mientras tanto, el PIB per cápita de Cataluña (comunidad que presenta el segundo mayor número, con 60.867 pensionistas) es muy superior: 30.769 euros en el pasado ejercicio. Esto parece una señal bastante clara y fiable de que las zonas con menor riqueza por habitante necesitan mayor ayuda de tipo no contributivo, aunque en población sean muy similares, es decir, Andalucía tiene más habitantes y por ello más pensionistas, aunque con menor PIB per cápita, por ser una Comunidad menos rica.

Finalmente podemos decir que el *desequilibrio territorial existente*¹⁶³, se encuentra en la composición de la mano de obra, atendiendo a los sectores en los que se presta, a la productividad de la misma, etc., lo que implica que se acaben extrayendo de las remuneraciones medias unas cotizaciones muy distintas en una regiones que en otras, "con los consiguientes efectos sobre las pensiones obtenidas por los trabajadores, cuya dispersión territorial es significativamente mayor que la de los salarios, las cotizaciones y la productividad".

6.4. Distribución autonómica y provincial de las pensiones.

Hay tres Comunidades Autónomas que concentran casi la mitad de los titulares de una pensión no contributiva: Andalucía, Cataluña y Valencia. Especialmente, Andalucía, donde residen el 22,74% de los pensionistas no contributivos españoles. Las Comunidades donde residen el menor número de pensionistas son La Rioja, Navarra y las Ciudades de Ceuta y Melilla.

A nivel provincial, destacan Madrid y Barcelona que tienen una concentración del número de pensiones superior a 30.000. Les siguen Valencia y Santa Cruz de Tenerife, y con una cifra entre 20.000 y 23.000, Sevilla, Málaga y Cádiz. Con menos de 2.000 pensiones se encuentran junto a Ceuta y La Rioja, las provincias de Ávila, Palencia, Huesca, Guadalajara, Álava, Segovia, Teruel y Soria. De todas ellas, destaca que estas tres últimas no alcancen el millar de pensiones.

Por tanto resulta un mapa que refleja las Comunidades con mayor número de pensiones, como son Valencia, Canarias, Cataluña y, sobre todo,

¹⁶³ Como indica José Antonio Herce, en su Informe elaborado para BBVA.

Andalucía, con el 22,34% del total de pensiones de jubilación del conjunto del territorio español. En el polo opuesto, con menos de 1.000 pensiones, se sitúa la Ciudad de Ceuta con 895 pensiones, seguida de Navarra y La Rioja, así como de la Ciudad de Melilla.

La distribución provincial muestra que las provincias que registran el mayor número de pensiones de Jubilación se corresponden con Barcelona, Madrid y Valencia, siguiéndole Santa Cruz de Tenerife, Málaga, Sevilla, A Coruña y Alicante con un número de pensiones entre 10.000 y 15.000. Las más escasas son la Ciudad de Ceuta y las provincias de Palencia, Guadalajara, Álava, Teruel, Segovia y Soria.

La distribución de pensiones de Invalidez es similar a los pensionistas de jubilación. Las Comunidades Autónomas con mayor número de pensiones son Valencia, Canarias, Cataluña y Andalucía, destacando que ésta última concentra el 23,24% del total de pensiones de invalidez del conjunto del territorio español. En el polo opuesto, con menos de 1.000 pensiones, se sitúan la Ciudad de Ceuta y las Comunidades de Navarra y La Rioja.

En valores absolutos, la provincia con mayor número de pensiones no contributivas de invalidez es Barcelona con casi 19.000. Le siguen, aunque a cierta distancia las provincias de Madrid, Santa Cruz de Tenerife y Valencia, cuyo número de pensiones se sitúa en torno a 10.000 - 15.000 pensiones. Por otro lado, con menos de 1.000 pensiones se encuentran junto a Ceuta, La Rioja y Navarra, las provincias de Zamora, Ávila, Palencia, Guadalajara, Álava, Huesca, Segovia, Teruel y Soria, siendo ésta última, la que registra la cifra más baja de todo el territorio español.

6.5. Evolución de la prestación de jubilación

La Seguridad Social es uno de los mayores exponentes del Estado de Bienestar (García Murcia:2017), en cuanto se ha hecho universal en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 41 de la Carta Magna y extiende su protección a todas las personas con independencia de si cotizaron adecuadamente o no, pues tiene básicamente en cuenta el estado de necesidad del individuo, es decir, actúa bajo el principio de la solidaridad, lo que no significa plena identidad ni equiparación a efectos económicos entre unos ciudadanos que hicieron sus aportaciones y quienes no. Sin embargo, entre los restantes beneficios de asistencia social, farmacéutica y médica, no existe ninguna diferencia. Y la que inicialmente había al crearse las PNC por Ley 26/1990, de 20 de novbre., desapareció al integrarse en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994, como pensión pública, perdiendo su configuración exclusivamente asistencial. Han pasado treinta años de su creación en los que las PNC han sido gestionadas por las Comunidades Autónomas a través de la cesión del organismo gestor llamado IMSERSO, con un notable éxito en la erradicación de muchas situaciones de necesidad existentes en el territorio andaluz.

Como fruto de la experiencia adquirida en la gestión de estas prestaciones públicas, se aprobó la Orden PRE/3113/2009, de 13 de noviembre, por la que se dictaron normas de aplicación y desarrollo del

Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, que vino a cubrir la existencia de imprecisiones y lagunas en la normativa reguladora de estas pensiones. Imprecisiones y lagunas que fueron detectadas por los gestores de las Comunidades Autónomas y del IMSERSO, y fueron la base para la elaboración de la citada norma. Tampoco se han de olvidar los criterios

técnicos de actuación promovidos por el IMSERSO, debido a la casuística planteada en la gestión de estas pensiones, y que han conseguido una gestión homogénea aplicable en toda España, ante casos planteados por nuestros pensionistas.

En conclusión, se puede afirmar que existe una buena coordinación entre el IMSERSO y en nuestro caso, la Comunidad Autónoma Andaluza, en la implantación homogénea en la Seguridad Social de esta modalidad de pensiones, cuyo presupuesto en el años 2014, penúltimo año de la crisis, fue superior a 2.354 millones de euros, teniendo acceso a dichas prestaciones más de 450.000 ciudadanos, de los que el 56,10% lo eran por jubilación y el 43,90% por invalidez, y que han dado lugar a que también 305.938 mujeres, que no cotizaron el tiempo suficiente a la Seguridad Social para causar derecho a pensión contributiva, es decir el 67,63% del total de estos pensionistas, dispongan de esta protección que ha sido posible gracias a la universalización del Sistema de la Seguridad Social.

6.6. Perfil del pensionista no contributivo. Especial referencia a las Unidades de Convivencia en Andalucía.

En cuanto al perfil del pensionista no contributivo de la Seguridad Social, según el IMSERSO¹⁶⁴, se corresponde con el de una mujer española casada, que vive integrada en una unidad económica formada por dos y tres personas, siendo la edad media más frecuente la comprendida entre los 65 y los 74 años. El porcentaje total de mujeres entre los beneficiarios de PNC se sitúa en el 67

¹⁶⁴http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/22031_perfil_beneficiaeio_2015.pdf

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

El perfil tipo definido para el conjunto de los pensionistas no contributivos es posible trasladarlo a los titulares residentes en cada una de las comunidades y ciudades autónomas, aunque con alguna peculiaridad. El estado civil mayoritario del beneficiario tipo en Aragón, Illes Balears, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y La Rioja es el de soltero. La ventaja de los casados entre los hombres pensionistas no contributivos solo se produce en las ciudades autónomas de Ceuta y, sobre todo, de Melilla, donde la proporción de hombres casados supera en más de treinta y cuatro puntos porcentuales al del total de los pensionistas varones en el conjunto de España. Por último, si se tiene en cuenta que más del 45 % de los titulares con domicilio en Aragón, Illes Balears, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y La Rioja viven solos, es posible afirmar que su unidad económica de convivencia es menos extensa que la del resto de comunidades, como consta en la publicación del Imsero dentro de la Colección Documentos, serie Documentos Estadísticos nº 22031, 1ª Edición 2016 realizada por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Los datos obtenidos en el trabajo de campo realizado y del posterior análisis de las variables utilizadas en la entrevista, como edad, sexo, estado

civil, status familiar, ocupación y número de familiares convivientes, permiten exponer a grandes rasgos el perfil del beneficiario tipo de una pensión no contributiva en Andalucía, que se describe en los apartados siguientes:

1.- Sexo

Los beneficiarios de pensión no contributiva que tienen su domicilio en Andalucía son mayoritariamente mujeres, con una proporción del 67,64 %, que es ligeramente superior a la participación femenina en el conjunto del territorio español. Este predominio femenino se refleja en proporciones similares en todas las provincias andaluzas, si bien destaca que una de las provincias españolas con una mayor proporción de mujeres entre los titulares de pensión no contributiva sea Jaén, con una participación del 71,65 %.

2.- Estado civil

El estado civil más representativo entre los pensionistas no contributivos andaluces es el de casado, en cuanto que el 45,77 % de ellos lo están. La participación indicada de los pensionistas casados es superior en cinco puntos al peso de dicho estado civil en la totalidad de los pensionistas no contributivos residentes en España. Además, el peso de los titulares solteros, que se cifra en el 41,97 %, es superior al que tiene dicho estado civil en el conjunto del territorio español. Lo anterior tiene como efecto lógico que las proporciones que refieren el resto de los titulares con un estado civil diferente sean menores, y destaca, sobre todo, que el porcentaje de los beneficiarios viudos se reduzca casi cuatro veces respecto al que se obtiene en el conjunto del territorio español, lo que tiene como efecto que sea la más baja del territorio español. Asimismo, la participación del 4,64 % de los titulares separados es la tercera más baja de todas las comunidades y ciudades

autónomas, tras Extremadura y la Ciudad Autónoma de Melilla. Si esta variable se analiza de forma conjunta con la del sexo del pensionista, se observa que la preeminencia antes indicada se sustenta en el hecho de que el 57,28 % de las mujeres andaluzas pensionistas están casadas, proporción que supera en ocho puntos a la de las mujeres casadas en el conjunto del Estado español. Con el mismo resultado que para el conjunto de los pensionistas no contributivos residentes en España, aunque en una proporción sensiblemente superior, el 70,27 % de los hombres pensionistas están solteros, participación que es también más alta que la de las mujeres andaluzas casadas y la cuarta más elevada de todas las comunidades y ciudades autónomas, por detrás de Castilla y León, el País Vasco y Extremadura. Por otro lado, la participación del 28,44 % de las mujeres solteras ofrece un resultado superior a la de los hombres casados. Al igual que sucede en el conjunto de pensionistas españoles, la participación de las mujeres viudas en Andalucía respecto al total de mujeres pensionistas, con un 1,55 %, es superior a la de los hombres con ese estado civil. La presencia de hombres y mujeres separados y divorciados es superior también en estas últimas.

En conclusión, si se efectúa un análisis comparativo del estado civil del pensionista no contributivo residente en la comunidad autónoma de Andalucía respecto al del conjunto del territorio español, es posible afirmar que los resultados obtenidos son muy similares, si bien la proporción global de pensionistas casados, así como la de hombres solteros y la de mujeres casadas, son más elevadas entre los pensionistas andaluces.

3.- Composición de la unidad económica de convivencia

Destacan de nuestro trabajo de campo, las variables utilizadas en la entrevista relativas a status familiar, ocupación de los miembros de la unidad

de convivencia y número de familiares hasta 2º grado integrados en ella, porque sirven para delimitar perfectamente el derecho al percibo de la prestación y su cuantía, que otros estudios se limitan a citar cifras generales de perceptores sin examinar su composición *in situ*, haciéndolo sólo con datos estadísticos extraídos del censo de perceptores, sin conocer el trasfondo humano y social de los integrantes de las unidades de convivencia. Así por nuestra parte se ha indagado no sólo en las circunstancias personales (sexo, edad, estado civil y nacionalidad del perceptor) sino también en el denominado status familiar, es decir, la posición o jerarquía de cada integrante en su unidad de convivencia que, evidentemente, tiene efecto reflejo a la hora de suministrar apoyo o ayuda en situaciones de precariedad. Bajo dicha denominación se encuentran el padre y la madre de familia, los abuelos y, en algunos casos los tíos, aunque éstos suelen vivir solos. Este status que llamamos familiar sirve para computar de manera ágil y sencilla si estamos ante un perceptor de prestación pública o no y de saber su cuantía, algo esencial en la unidad de convivencia que, ante todo, es una unidad económica.

La siguiente variable que se ha utilizado en el trabajo de campo ha sido la de conocer la ocupación de sus integrantes, distinguiendo hasta cuatro situaciones: empleado, desempleado, en busca de empleo y sin ocupación. Es de consideración el hecho de la ocupación en cuanto determina posibles ingresos o rendimientos, poniendo de manifiesto situaciones de falta de ocupación que en ocasiones puede ser debida a incapacidad permanente, lo que contribuye a la calificación de unidad económica de convivencia en situación de emergencia o necesidad absoluta.

Lógicamente, la variable relativa al número de familiares de la unidad económica de convivencia, lo que determina es el número de personas que se integran junto a la familia, es decir, se refiere a familiares de segundo grado como hermanos, primos, sobrinos y nietos. En nuestra ficha de entrevista se incluye hasta un máximo de 5 familiares integrados, que es un conjunto de personas que pueden ser perceptoras de alguna ayuda económica y, sobre todo, receptora de las ayudas que reparten algunas ONGs (Cáritas, Banco de alimentos, Manos Unidas, Calor y Café). Tener en cuenta esta situación se considera importante, en tanto que a la ausencia o no de ingresos, sean de trabajo, pensión o subsidios, determina como hemos apuntado, el derecho a la prestación no contributiva del solicitante, pero es que además, eleva o multiplica las ayudas caritativas de tales organizaciones, lo que no deja de ser un elemento que nunca se tiene en cuenta en las estadísticas oficiales.

No podría cerrarse este trabajo sin mencionar algunos casos que se han visto dentro de dichas unidades de convivencia, como son los menores sin escolarizar, los incapacitados, los enfermos crónicos y las madres de familia como trabajadoras incansables prestando ayuda y cuidados a toda la familia, que la hacen merecedora del reconocimiento familiar y social, en tanto que las tareas llamadas del hogar son un trabajo duro y sacrificado.

En cuanto al análisis de los datos relativos a la situación de convivencia de los pensionistas no contributivos andaluces puede afirmarse que el 72,84 % de los pensionistas viven integrados en una unidad económica de convivencia, esto es, el conjunto de personas que viven, residen y disfrutan de manera habitual y permanente de una vivienda estable, estando todos ellos debidamente empadronados en ella, sin que sus integrantes puedan formar parte de otra unidad de convivencia. Este concepto de unidad económica es

básico a la hora de determinar el derecho a la prestación, pues en virtud de los ingresos que puedan tener los distintos miembros de esa unidad, determinará el importe que deba percibir el beneficiario solicitante de la pensión no contributiva, como se ha expuesto más arriba.

La unidad económica de convivencia reúne a una familia tradicional jerarquizada, siendo la más frecuente en Andalucía y, sobre todo, en ámbitos rurales, ya que las unidades de convivencia formadas por el matrimonio con algún hijo o hija solteros y el abuelo o abuela, generalmente maternos, que suelen tener con éstos la ayuda económica y la de cuidados del hogar familiar, encargándose de tareas sencillas como es proporcionar agua para consumo si no hay servicio municipal, rebuscar en el campo hierba para animales domésticos, leña para la lumbre y alguna otra tarea, como la labranza de un pequeño huerto, de la que se encargan generalmente los abuelos. Con ocasión del trabajo de campo desarrollado, hemos tenido oportunidad de constatar, una especie de reparto de tareas domésticas, pues mientras las abuelas ayudan en la preparación de la comida diaria, confección de algunas conservas caseras, repaso de la ropa, ponen el lavado, hacen planchado, todo ello siempre que su movilidad y agudeza visual se lo permita, y los abuelos realizan las tareas de más esfuerzo y fatiga, casi siempre, además, a la intemperie.

Por tanto, la convivencia y participación de dichas personas mayores integrados en unidades económicas en Andalucía, es un 8% superior a la que se registra para el conjunto de los pensionistas del territorio español, teniendo en cuenta que los pensionistas residentes en Andalucía que viven solos presentan una de las proporciones más bajas de todas las comunidades y ciudades autónomas, ya que únicamente las ciudades autónomas de Ceuta y

Melilla registran un valor inferior. La composición de la unidad económica de convivencia más habitual entre los pensionistas no contributivos andaluces es la integrada por dos o tres personas, ya que representan el 45,13 % del total de las situaciones analizadas. Sin embargo, tal vez lo más destacable en la situación de convivencia de los pensionistas no contributivos andaluces es la alta participación, del 28,97 %, de los que se encuentran integrados en una unidad económica de convivencia compuesta por tres miembros, que solo es superada por los pensionistas con domicilio en Extremadura, Castilla-La Mancha y la Región de Murcia. El alto peso específico de dicha situación de convivencia tiene su reflejo en las distintas provincias andaluzas, con participaciones cercanas o superiores al 30 % en todas ellas, si bien destaca, por ejemplo, que el 37,25 % de los pensionistas no contributivos de Jaén se encuentran integrados en una unidad económica formada por tres personas.

El hecho de la integración de un pensionista perceptor de no contributiva en unidades de 2 o 3 miembros, es decir, en un núcleo familiar reducido, podemos decir que en la pasada crisis 2008/2015, fue decisivo a la hora de subvenir a las necesidades de esa familia con la aportación de los ingresos percibido por los abuelos pensionistas, amortiguando los nefastos efectos del paro prolongado y la carencia de otros recursos con los que hacer frente a las necesidades más básicas, que fueron sorteadas gracias al desinteresado colchón familiar y en otro orden de cosas, con las ayudas proporcionadas por diferentes ONGs.

Por tanto, las pensiones no contributivas de los mayores (padres y abuelos) fueron una eficaz ayuda para eliminar la pobreza y evitar la exclusión social, convirtiéndose en auténtica protección social y económica proveniente de la propia familia, constituyendo una verdadera estrategia de

lucha desde el seno de las unidades de convivencia. Puede decirse que en los casos de integración, la ayuda de estos mayores fue decisiva y directa, es decir, al vivir en la misma residencia, su aportación era imprescindible, mientras que en los demás supuestos en los que no existió convivencia en la misma unidad, fueron los que también prestaron ayuda monetaria a los hijos en forma de cantidades para atender pagos inminentes (hipoteca, factura luz, teléfono, coche, etc). En cualquiera de los supuestos, la ayuda de los mayores fue decisiva para afrontar el largo período de crisis padecido y, sobre todo, para mantener la paz social y evitar su fractura, pues no puede olvidarse que una situación como la atravesada de tan larga duración, genera indiscutiblemente agitación y lucha, con sus desagradables y nocivas consecuencias.

4.- Nacionalidad del pensionista no contributivo

TABLA nº 8

NACIONALIDAD DE LOS PENSIONISTAS NO CONTRIBUTIVOS

UE Y EEE		ESPAÑA		OTROS PAISES		TOTAL
Nº	%	Nº	%	Nº	%	
4.483	0.99	434.624	96.01	13.589	3.00	452.696

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la publicación del Imsero “*Perfil del beneficiario de pensión no contributiva 2015*”

La nacionalidad es un rasgo que se configura como un elemento definitorio del perfil del pensionista no contributivo que es preciso analizar, pero a la vista de los datos que se figuran en la Tabla nº 8, resulta que el 96.01 % de los pensionistas no contributivos, son de nacionalidad española, seguidos a mucha distancia por nacionales de distintos Países de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo que representan un 0.99% con

4.483 perceptores y del resto de Países alcanzan un 3% que representa a otros 13.589 perceptores (africanos, iberoamericanos, rumanos y chinos).

Desde otra perspectiva complementaria, las unidades económicas de convivencia, son en definitiva hogares familiares y como tales es preciso comprobar la coexistencia y cohabitación en ellos de personas ancianas, enfermas crónicas, con alguna discapacidad, personas con adicciones y marginados sociales, porque al mismo tiempo que solicitan la prestación de pensión no contributiva, deben serle ofrecidos los servicios sociales complementarios legalmente previstos para estos casos, como ayudas alimentarias, personas de compañía, atención de labores domésticas y otras, teniendo en cuenta que los correspondientes Servicios Sociales municipales y autonómicos son los competentes para elevar los informes pertinentes al caso.

Y por otro lado, deben considerarse aquellos hogares-unidades de convivencia- en los que existen personas viudas o separadas, que presentan también una problemática singular, por soledad, falta de atención y escasez de recursos, porque hay que tener en cuenta que las PNC no generan derecho a pensión de Viudedad, sino que la persona que ha formado parte de la unidad de convivencia en estado de casada y queda viuda o separada legalmente, debe tramitar a su favor la correspondiente pensión de jubilación o, en otro caso, de invalidez, sin reúne los requisitos para ello.

Con ocasión de las visitas realizadas en el trabajo de campo desarrollado, siempre que se ha visitado un hogar familiar con algún miembro envuelto en alguna problemática especial (p.ej. adicciones, toxicomanía, alcoholismo) o padeciendo una discapacidad mental sindrónica, se ha expuesto alguna queja por la falta de medios en los que se encuentran estas familias-unidades de

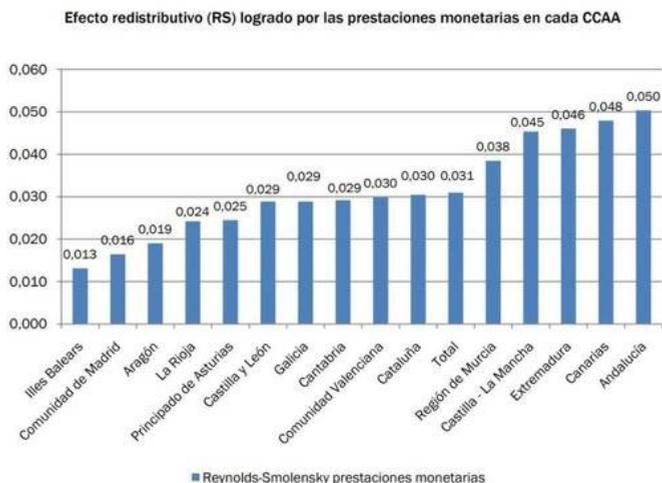
convivencia- bien por la escasez económica de las ayudas o por la inexistencia de ellas, aunque casi todas las respuestas eran afirmativas al reconocer los progenitores u otros miembros, que las ayudas recibidas por la situación de estos familiares, eran un punto de apoyo importante para salir adelante la familia, al suponer unos ingresos fijos.

6.7. Redistribución de la Renta en Andalucía

Según refiere Carlos Sánchez¹⁶⁵, la respuesta de los economistas Nuria Badenes y José María Buenaventura, a la pregunta de cuál es la comunidad autónoma que más redistribuye los recursos públicos entre sus ciudadanos, contestan que ha sido la Comunidad de Andalucía, que es la Comunidad que ha tenido mayor capacidad redistributiva, entre otras cosas, porque su punto de partida en términos de desigualdad de renta ha sido mayor, situándose Baleares, en el otro extremo, como la que destina menos recursos a favorecer la igualdad. Y, en concreto, se estima que desde un punto de vista global la política fiscal (gastos e ingresos) en las comunidades autónomas de régimen común —se excluye a las forales— es muy redistributiva pues, tras aplicar dichas políticas, la desigualdad en el reparto de la renta inicial se reduce más de un tercio.

¹⁶⁵ CARLOS SÁNCHEZ, es autor del artículo publicado en El Confidencial de 29/08/2017, con el título *Andalucía es la región que más redistribuye la renta y Baleares, la que menos*. Sigue diciendo que el estudio ha sido publicado por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), dependiente del Ministerio de Hacienda, y su mayor aportación es que, por vez primera, estima el efecto de las políticas públicas sobre las condiciones de vida materiales de los ciudadanos de cada región. Tanto del lado de los ingresos como de los gastos

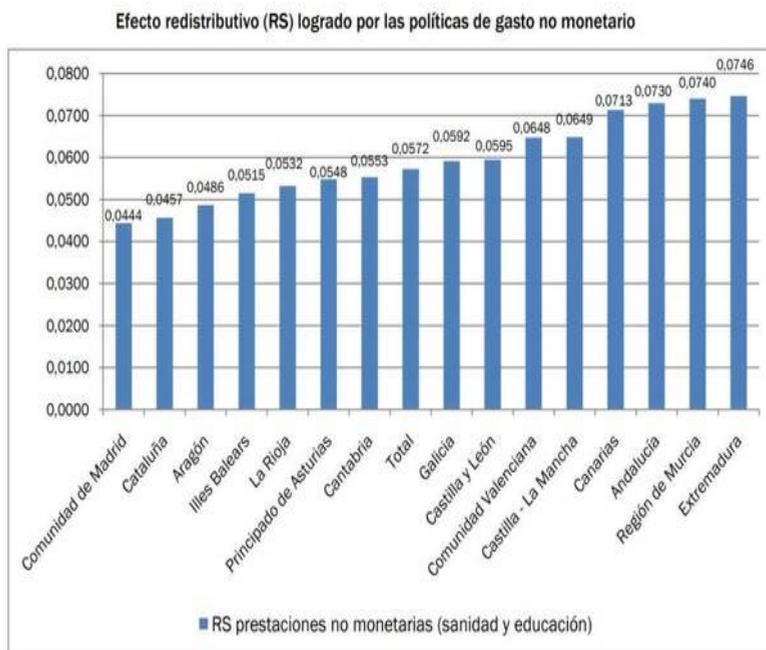
GRÁFICO n° 4



Fuente: Instituto de Estudios Fiscales del M° de Hacienda

Para hacer el análisis, se parte de la renta inicial de cada individuo en relación al resto, factor que ya condiciona de salida los índices de desigualdad. Y la primera conclusión es que de la distribución por quintiles de la renta inicial —se divide la población en cinco grupos— se observa un Índice de Gini —que es la medida de desigualdad más utilizada— de 0,373 para el conjunto de todas las CCAA. La comunidad más igualitaria en términos de renta inicial es Cantabria, que muestra un valor 0,302, significativamente menor que la siguiente comunidad, Extremadura, con 0,339. Las comunidades menos igualitarias son, en orden inverso, Cataluña, Baleares, Canarias, Madrid y Andalucía, mostrando esta última la máxima desigualdad de partida, con un Gini de 0,38653, sostiene el estudio. El índice, como se sabe, es una escala que va entre el 0 y el 1, en donde el cero es la igualdad perfecta y el uno, la más imperfecta (un solo individuo tiene toda la renta). A partir de esta situación inicial se aplican las políticas públicas.

GRÁFICO N.º 5

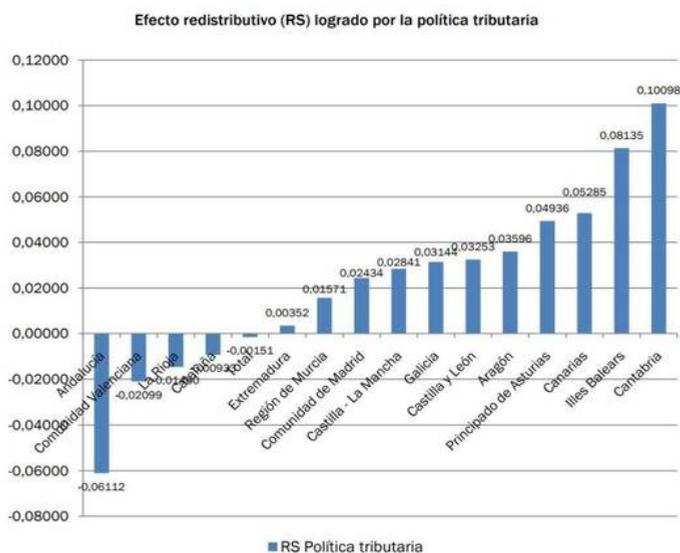


Fuente: Instituto de Estudios Fiscales del Mº de Hacienda

El poder redistributivo de las prestaciones monetarias es muy diferente en cada comunidad, siendo el menor, como se ha dicho, en Baleares, y el máximo en Andalucía. En las regiones de Castilla y León, Galicia, Cantabria, Comunidad Valenciana y Cataluña, se presenta una capacidad redistributiva de estas prestaciones monetarias casi coincidente con el valor medio para todas las CCAA. El efecto conjunto de esas políticas públicas es muy relevante. En concreto, todas las políticas de ingreso y gasto que se han considerado en el análisis reducen la desigualdad inicial en un 39%, siendo el peso más importante de la redistribución atribuible a la política sanitaria (14,6%), seguida del efecto del gasto en educación (11,3%) y del pago del IRPF dado su carácter progresivo (paga más quien tiene mayor renta), que

contribuye con un 11%. El resto de políticas representa un peso inferior al 10%, y en el caso de las cotizaciones sociales, muestran una capacidad redistributiva del 4,6%. El efecto redistributivo, por el contrario, dicen los autores del estudio, el pago del IVA (que no distingue la capacidad fiscal del contribuyente) reduce el efecto redistributivo un 7,2%, al igual que lo hacen los impuestos especiales, aunque en una cuantía menor.

GRÁFICO 6



Fuente: Instituto de Estudios Fiscales del Mº de Hacienda.

En relación a los impuestos, el estudio llega a unas conclusiones inéditas. La política tributaria es la única netamente regresiva en varias comunidades autónomas, es decir que, en lugar de favorecer la igualdad, la perjudica. Y se cita, en concreto, el caso de Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia. Ello es consecuencia, dice el estudio, del mayor peso

de la imposición indirecta (que tiene carácter regresivo con impuestos como el IVA) frente a los impuestos directos (IRPF).

La conclusión no deja lugar a dudas: el efecto redistributivo de las políticas públicas, logrado a través del gasto y de los ingresos, “es muy potente”. Estos efectos redistributivos, aseguran, se producen en todas las CCAA, y no necesariamente la capacidad de redistribución se da en mayor medida “allí donde la desigualdad de partida era mayor”.

De hecho, sostienen que la desigualdad se debe, fundamentalmente, a las diferencias económicas existentes en cada región, que vienen determinadas principalmente por el nivel de desempleo, la edad de la población y el nivel de renta de cada región. Las políticas de gasto tienen un mayor peso (más del 85%) en la disminución de la desigualdad, aunque las políticas tributarias también contribuyen a la redistribución de la renta en casi un 13%, pues la imposición directa compensa la regresividad asociada a la imposición indirecta. Dentro de las políticas de gasto, aquellas de naturaleza no monetaria (educación y sanidad) son las que más contribuyen a disminuir la desigualdad (66%), teniendo las prestaciones monetarias una menor incidencia (21%).

6.8. Catálogo de prestaciones en Andalucía

El desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Ley 39/2006, de 14 de diciembre) ha supuesto para muchos andaluces y andaluzas el reconocimiento de un derecho que les garantiza el acceso a los servicios y prestaciones económicas que necesitan.

Dentro del Catálogo de Prestaciones que define la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía¹⁶⁶, se contemplan las siguientes:

Prestaciones Económicas:

- Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.
- Prestación económica de asistencia personal.
- Prestación económica vinculada al servicio.

Servicios:

- Servicios de promoción de la autonomía personal y prevención de la dependencia.
- Servicio de teleasistencia.
- Servicio de ayuda a domicilio.
- Servicio de centro de día y noche.
- Servicio de atención residencial.

6.9. Relación entre Asistencia Social y Seguridad Social en Andalucía

A partir de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, se van dando los pasos para integrar la Asistencia Social –limitada entonces a una serie de prestaciones complementarias- dentro del campo de acción de la naciente Seguridad Social, que se mantienen hasta la reforma en esta materia llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de Gestión

¹⁶⁶(<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/dependencia/prestaciones.html>)

Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo¹⁶⁷, que transfiere una serie de Servicios Sociales de la Seguridad Social a la Administración del Estado (p.ej. Programas de Promoción Profesional Obrera -PPO-, Universidades Laborales, Seguridad e Higiene en el Trabajo, etc).

De esta época es la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), como Entidad Gestora de la Seguridad Social encargada de la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.

El Real Decreto-Ley 36/1978, citado anteriormente, es de las últimas normas aprobadas antes de la promulgación de la Constitución de 1978, y fue una norma que suprimió las Mutualidades Laborales que concedían también una serie de ayudas asistenciales, iniciándose aquí una nueva Etapa que dura hasta nuestros días, estableciéndose una relación entre la asistencia social estatal y la del Sistema de la Seguridad Social.

Como señala Arufe Varela¹⁶⁸, la expresión “asistencia social” es una expresión constitucional, que utiliza el artículo 148.1. 20ª de la CE, al efecto de indicar que “las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias”, entre otras materias, precisamente sobre la “Asistencia social”¹⁶⁹. Indica también que existen dos tipos distintos de “asistencia social”, haciendo una

¹⁶⁷ BOE nº 276, de 18 de noviembre.

¹⁶⁸ ARUFE VARELA, A., *Las prestaciones económicas no contributivas del Sistema de Seguridad Social*, en MARTINEZ GIRÓN, J., ARUFE VARELA, A. Y CARRIL VÁZQUEZ, X.M., *Derecho de la Seguridad Social*, A Coruña, Netbiblo, 2005, págs. 191 y ss.

¹⁶⁹ Vid. L.E. DE LA VILLA GIL, “El contenido constitucional de la asistencia social”, en A. MONTOYA MELGAR (Coordinador), *El trabajo y la Constitución. Estudios en homenaje al profesor Alonso Olea*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Madrid, 2003) págs. 587 y ss.

interpretación sistemática de los artículos 41 y 148.1.20ª de la Constitución Española, de donde cabe inferir la existencia de una asistencia social “interna” al Sistema de Seguridad Social y otra “externa”, como indica la STC 239/2002, de 11 diciembre¹⁷⁰ y que se caracteriza por estar al margen de toda obligación contributiva, sino también porque las ayudas en que se materializa se financian con créditos de los Presupuestos de las CCAA y por ello, sin causar ni generar obligación económica alguna al Estado. La mencionada resolución del TC, resuelve el conflicto positivo de competencia entre el Estado y la Junta de Andalucía, respecto de las ayudas suplementarias de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, en la que se defiende tanto la función complementaria como la suplementaria de la asistencia social prestada por las Comunidades Autónomas, asunto que se deja señalado para tener en consideración en las relaciones entre Sistema de Seguridad Social estatal y Asistencia social autonómica. La asistencia social “interna” viene regulada en el TR de la Ley General de la Seguridad Social y por ello, podemos considerarla como asistencia social de la Seguridad Social.

La citada sentencia en su Fundamento Jurídico 7, 2º párrafo, señala que “En definitiva, es una exigencia del Estado social de Derecho (art. 1 CE) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del sistema de la Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta que esta zona asistencial interna al sistema coincide con el título competencial del art. 148.1.20 CE. Esta confluencia no puede impedir a las Comunidades Autónomas que actúen en esta franja común cuando ostentan título

¹⁷⁰ Publicada en el BOE nº 9 de 11 de enero 2003.

competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la Seguridad Social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y prestacionales que, por ello, precisen de complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude el art. 41 CE. Ahora bien, tal posibilidad de actuación por parte de las Comunidades Autónomas, referida a esta zona asistencial, exige que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social y, además, encuentra su límite en que la actividad prestacional no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico (art. 149.1.17 CE)”. Y la indicada sentencia sigue diciendo en su Fundamento Jurídico 8, 2º párrafo, que “En efecto, pese a la dificultad y complejidad que lleva consigo todo intento de deslinde de las fronteras entre la Seguridad Social y la Asistencia Social en el actual contexto normativo, habida cuenta de la recíproca y progresiva evolución tanto de la Seguridad Social (con una paulatina tendencia a la universalización y a la ampliación de su campo de protección), como de la propia asistencia social (que más allá de la clásica beneficencia, como se infiere de la STC 76/1986, de 5 de junio, tiende a paliar necesidades no cubiertas, o cubiertas de modo insuficiente, por el cuadro prestacional estable de la Seguridad Social), existen diferencias relevantes entre estas ayudas y las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación incluidas en el sistema de la Seguridad Social.”

Como resalta García Murcia:2017¹⁷¹, los sistemas de seguridad social son sistemas nacionales nacidos o creados para dar cobertura y asistencia a la población de un país, de manera que no se hace distinción, en principio, entre nacionales y extranjeros residentes en su territorio, y son sistemas unidos al desarrollo de la política social del Estado, por lo que podemos considerarlos universalistas en su idea de dar protección a toda la población, lo que sin duda, integra una gran dosis de solidaridad. Esta idea nos llevaría en un futuro más o menos próximo a pensar en una seguridad social de mayor alcance como podría ser la europea o comunitaria en tanto manifestación de la solidaridad entre los pueblos.

Dicho esto, podemos pensar si existe verdaderamente esa solidaridad en otro ámbito más reducido, como es el caso de las Comunidades Autónomas y el Estado, pues para algún sector doctrinal, la descentralización del sistema no implica necesariamente pérdida de solidaridad, pues el artículo 41 de la CE exige a los poderes públicos el mantenimiento de un régimen público de seguridad social “para todos los ciudadanos”, sin hacer ninguna exclusión territorial, pero que enseguida choca con cuanto dispone el art. 149.1.17ª de la Carta Magna, que se refiere a la llamada “caja única”, es decir, la centralización y control económico-financiero de todos los recursos que conforman el régimen económico de la seguridad social por parte del Estado. Pero aquí hay una paradoja, y es que ese mismo precepto constitucional otorga a las CCAA la facultad de desarrollar legislación básica de seguridad social y de asumir la ejecución de sus servicios, pudiendo añadirse a las competencias que puedan tener las instituciones autonómicas en el campo de

¹⁷¹ *La seguridad social en España y la idea de solidaridad*, Krk ediciones, Oviedo, 2017, págs. 117-121

la asistencia social (art.148.1. 20ª CE) y que hemos visto antes con ocasión del comentario a la Sentencia del TC nº 239/2002, de 11 de diciembre.

En cuanto al eventual riesgo de solidaridad interregional, nada hay que temer en tanto no se encuentra en el sistema Seguridad Social, ni las CCAA pueden regular las aportaciones a dicho sistema ni modificar el cuadro de contingencias y prestaciones, sin perjuicio de que puedan asumir competencias de gestión, como ocurre actualmente en el campo de las prestaciones no contributivas. Otra cosa son las competencias de las CCAA en materia de asistencia social externa que sí pueden dar lugar a la apertura de alguna brecha territorial, aunque es verdad que sólo pueden disponer de sus recursos y no de los de seguridad social, lo que impide que puedan crear prestaciones con cargo al sistema de seguridad social, Sin embargo, tal y como ha estimado el TC en la resolución más arriba citada, las CCAA sí pueden crear con cargo a su presupuesto, complementos de prestaciones a las del sistema de seguridad social e incluso otras nuevas para situaciones de necesidad que es el fundamento de la asistencia social, siempre que no estén previstas por el sistema de seguridad social. Y aquí está la razón de que la Junta de Andalucía pusiera en marcha la Renta Mínima de Inserción Social para personas en situación de necesidad, ancianas y desprotegidas, ante la inoperante Ley de la Dependencia, que ha frustrado las expectativas de muchos andaluces y andaluzas, por lo que se puede concluir con lo acertado de la decisión.

CONCLUSIONES

En este trabajo doctoral se trata en profundidad y desde varios aspectos, el estudio de las pensiones no contributivas (PNC) de jubilación, que se caracterizan por dos principios fundamentales: el primero, por la ausencia de contributividad al sistema; el segundo, porque están destinadas a cubrir situaciones de necesidad. Su percepción queda condicionada al cumplimiento de la edad de 65 años, tener residencia efectiva en territorio español en los últimos diez años y, sobre todo, la carencia de recursos de cualquier tipo. Estas pensiones forman parte del sistema de protección social, siendo sus perceptores o beneficiarios personas provenientes de las capas sociales menos favorecidas en oportunidades y carentes de recursos, por lo que es indiscutible que tienen un origen y fondo asistencial, constituyendo el pilar antipobreza del sistema de pensiones español. Están incluidas como pensiones públicas dentro de la Ley General de la Seguridad Social, aunque gestionadas por las comunidades autónomas a través del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) que actúa como Entidad Gestora.

Estas pensiones fueron creadas por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre., que introdujo en el sistema de seguridad social un segundo nivel de protección en caso de carencia de rentas de subsistencia, estando próxima a cumplir tres décadas de existencia y durante su vigencia, la peor crisis económica padecida ha sido la aquí analizada de 2008 a 2015, que constituye el eje sobre el que gira esta investigación, con la que se pretende dejar constancia de que en el ámbito territorial andaluz las pensiones no contributivas de jubilación, fueron y siguen siendo un remedio muy destacado en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, sin olvidar otra serie de ayudas complementarias comentadas en este trabajo, que sirven de apoyo y ponen de relieve la mejora

que supone este trabajo, al conectar con una serie de situaciones surgidas de la especial necesidad atravesada por muchas personas, en dicho período, que es algo nuevo y distinto a lo conocido antes de la crisis, que se traduce en la exposición y formulación de una serie de propuestas originales tendentes a su mantenimiento y mejora sustancial que es la aportación que se realiza con esta Tesis, a fin de que la Seguridad Social garantice la protección del ciudadano y de su familia ante situaciones de necesidad y que se concretan en las siguientes:

Primera.- En cuanto a la situación de la protección social en España, se ha ido evolucionando hacia un modelo de cobertura amplia, universal y duradera, basada en una política social tendente a la mejora de las condiciones de vida, igualdad y oportunidades de los ciudadanos, así como a la redistribución de la renta y el reparto de las cargas financieras, garantizando a la Seguridad Social recursos con menos dependencia de la evolución que vaya teniendo la masa salarial, todo ello conforme a la inspiración contenida en el artículo 41 de la Constitución de 1978. La situación social derivada de la crisis del período 2008-2015 y, especialmente, en el ámbito de la Comunidad de Andalucía, son los ejes temporales y espaciales sobre los que gira este trabajo, por cuanto se pusieron de manifiesto una serie de carencias del sistema de protección social, sobre todo, en el caso de desempleados de larga duración y en el de trabajadores con contratos temporales y bajos salarios, lo que supuso riesgo evidente de pobreza, sobre todo, en el caso de jóvenes trabajadores y en familias monoparentales con menores a su cargo, que integraban un sector amplio de la población andaluza. No se discute que las pensiones no contributivas (PNC) han sido en los últimos tiempos un baluarte o pilar esencial contra la pobreza, sobre el que descansa el sistema

de pensiones, junto a las prestaciones contributivas y las rentas vitalicias, que ha contribuido a la reducción de la desigualdad y la exclusión social. Sin embargo, la protección por desempleo a los trabajadores afectados por la mencionada crisis, se puede decir que resultó insuficiente, cuando a la terminación o agotamiento de la prestación, no existieron otros mecanismos de ayuda eficaz, pues los sistemas de rentas mínimas establecidos en las comunidades autónomas no dispensaron la necesaria protección por lo que se puede afirmar que resultaron inadecuadas, por su reducida implantación, poca cobertura e insuficiencia económica. Estas carencias en el sistema de protección social ponen de manifiesto, una vez más, la necesidad de emprender una reforma en profundidad del sistema, en primer lugar para dispensar protección a los trabajadores actuales y a los futuros, que realizan trabajos no convencionales y por tanto, se hallan en situación de padecer precariedad y riesgo de pobreza, porque el mercado de trabajo, tanto nacional como europeo, está sometido a los avances tecnológicos, la globalización y, sobre todo, al aumento del envejecimiento de la población, por lo que debemos pensar que conforme evolucionan estos mercados, en igual forma e intensidad deben realizarlo los sistemas de protección social, ya que de no hacerlo, la población afectada por una grave y prolongada crisis y sumida en paro forzoso, queda desprotegida por agotamiento de las ayudas previstas legalmente y abocada sin remedio a situación de pobreza grave y exclusión social.

Segunda.- Mediante el estudio realizado en este trabajo, se demuestra que en la situación de necesidad provocada por la crisis 2008-2015, las pensiones no contributivas de padres y abuelos ayudaron a salvar el importante y profundo bache de muchos hogares, sobre todo, de áreas y zonas rurales y

barrios marginales de ciudades andaluzas. Se produjo un éxodo de familias, tanto monoparentales como monomarentales, hacia la casa paterna por la carencia de recursos propios, demostrándose que cuando el estado y el mercado no pueden actuar, la familia se convierte en el único proveedor de bienestar, como así ocurrió. Semejante situación fue una realidad conocida, pero desde entonces, no se ha avanzado mucho en la mejora del sistema de prestaciones sociales que en la mayoría de los casos ha resultado insuficiente y con gestión poco eficiente.

Es cierto que produce cierto escepticismo, la pretensión de mejora económica a corto plazo de las PNC, pero por otra parte, se confía en la superación definitiva de la crisis y del riesgo de quiebra o ruptura debido a nuestra todavía elevada deuda, que tendería a desaparecer tan pronto aumente la productividad, se reduzcan los gastos del sector público y se produzca una reforma profunda del mercado de trabajo, para que haya un acceso real de los jóvenes al mundo laboral, a los que las nuevas formas de empleo y las que se avecinan, provocan una clara insuficiencia de la protección social, por lo que semejante diferencia es a la vez una evidente injusticia intergeneracional. Por otro lado, se debe avanzar también hasta alcanzar la mayor convergencia de protección a los mayores, con independencia de cuál haya sido su trayectoria laboral y si lo fue con falta o ausencia de contributividad, para dispensarles la atención precisa en casos de necesidad, fin último y primordial de estas prestaciones desde su creación.

Tercera.- Se propone el máximo reconocimiento constitucional de las PNC como derecho fundamental, que se estima necesario para garantizar la protección social en general, junto a otros derechos como el de acceso a una

vivienda digna y a la protección de la salud, lo que redobla su garantía frente al ciudadano y hace efectivo el Estado de Bienestar.

Estas pensiones, aunque mínimas, conllevan el derecho a la asistencia médico-farmacéutica gratuita y el acceso, en determinadas condiciones, a los servicios sociales complementarios, y deben resultar suficientes para atender las necesidades primarias o básicas, sin recortes encubiertos, y generalizadas para toda la población trabajadora, procurando la equiparación económica entre las diferentes clases de pensiones no contributivas, sean de jubilación o de invalidez.

Cuarta.- A la vista de lo expuesto en este trabajo sobre las prestaciones de jubilación, en cualquiera de sus modalidades, y sin olvidar los vaivenes sociales que últimamente han ocurrido en nuestro País en torno a este tema, se sugiere que para la nueva concepción de las pensiones no contributivas, se implante la de jubilación a partir de los 65 años o la edad mínima que se establezca legalmente, cuyo importe mensual será el siguiente:

1.- Aquellas personas que hubieran cotizado al sistema de la Seguridad Social, entre más de 10 años y menos de 15 años, tendrán derecho al percibo de una pensión no contributiva de jubilación equivalente al importe que se fije para el SMI en cada momento. Se conocerá como Tipo 1.

2.- Los que tuvieran cotizaciones entre más de 5 años y menos de 10 años, percibirán una pensión mensual de jubilación equivalente al importe del SMI con una deducción de Cincuenta euros (50.00 €). Se conocerá como Tipo 2.

3.- Quienes tengan menos de 5 años de cotización, percibirán una pensión mensual de jubilación de importe equivalente al SMI vigente en cada momento, con una deducción de Cien euros (100.00 €). Se conocerá como Tipo 3.

Todos los tramos serán actualizados anualmente conforme al IPC real, para que los pensionistas no pierdan poder adquisitivo. La deducción variable que se aplica sobre el importe del SMI, en función de los años completos cotizados, se implanta para evitar discriminaciones entre quienes son trabajadores en activo cuyo sueldo inicial o base sea precisamente el importe del SMI, aplicando una deducción aritmética que denominamos factor de garantía y estabilidad (FAGE), como principio de proporcionalidad por la contributividad efectuada. Se completaría esta pretensión si se añadiera también un Complemento por Hijo a cargo, hasta un máximo de 2, a razón de 100.00 €/año, pagadero por mitades en las Gratificaciones extraordinarias de Junio y Noviembre.

Para llevar a cabo esta propuesta, es necesario desarrollar una política social, como instrumento del Estado de Bienestar, que tienda a la mejora en general de las condiciones de vida, igualdad y oportunidades para todos los ciudadanos, y en concreto, se produzca la revisión de la cuantía que perciben los pensionistas de esta modalidad, que actualmente no alcanza para atender todos los gastos de vivienda, los suministros del hogar y la propia subsistencia, si no se recibe ayuda externa, bien sea de la familia, bien de alguna ONG o incluso de la vecindad, que casi siempre, se reduce a la bolsa de artículos de primera necesidad, pues el/la pensionista se queda sin dinero en los primeros diez días de cada mes, una vez abona las facturas de los gastos obligatorios (alquiler, luz, agua, gas, seguro decesos, etc). La implantación del bono energético y el de transporte para mayores de 65 años, son un paso tímido y previo que necesita paralelamente de una mejora generalizada de las ayudas complementarias para los pensionistas de PNC, como por ejemplo, asistencia doméstica domiciliaria, ayuda a la dependencia, plazas concertadas

en residencias de mayores, garantía alimentaria y otras, todo ello con el fin de que alcancen la calidad de vida que dispensa el Estado de Bienestar.

Esta propuesta de equiparación de cuantías con el SMI vigente en cada momento, revisable conforme al IPC, aparte de ser una aspiración lógica de este sector de nuestra sociedad, es una fórmula de cálculo fácil y sencillo, que está dotada de certeza y legalidad al utilizar parámetros oficiales de general conocimiento. Pero, no obstante, y hasta lograr su equiparación definitiva con el SMI, se propone igualmente que, de manera subsidiaria y alternativa, se aplique, al menos, el complemento hasta mínimos.

Quinta.- Dado que la financiación de las pensiones públicas es de origen presupuestario, y teniendo en cuenta la evolución demográfica natural de nuestro País, el número de pensionistas de jubilación será cada vez más alto y de mayor duración por efecto del envejecimiento, por lo que se hace necesaria desde ahora, la búsqueda de fórmulas de financiación de apoyo a las obligadas cotizaciones sociales, que siendo muy importantes, habrá que diversificarlas, siendo factible, como mera sugerencia, el establecimiento de un impuesto especial al sector eléctrico y al energético, a las industrias contaminantes, turísticas, aseguradoras, financieras, de comunicaciones, peajes y tecnológicas, entre algunas otras, con cuya contribución destinada exclusivamente a la financiación adicional de estas pensiones, más la proveniente de las obligadas cotizaciones sociales de empresas y trabajadores, se pueda costear el sistema y fijar unas pensiones dignas, que vienen reivindicando día a día los diferentes colectivos de pensionistas, como tenemos oportunidad de ver en sus concentraciones en calles, plazas y frente a ayuntamientos y delegaciones de gobierno autonómico de nuestras ciudades. La sostenibilidad del sistema de pensiones públicas exige la

reducción al máximo de las tasas de desempleo, la desaparición de la contratación precaria y de corta duración, la fijación de salarios suficientes, así como la obligatoria contribución de las rentas más altas y la terminación con el fraude contractual.

Sexta.- Teniendo en cuenta que las pensiones no contributivas, tienen en su propia denominación un contenido peyorativo negativo, que pone de manifiesto que son pensiones que han cotizado poco o nada al sistema, en la inmensa mayoría de los casos, siendo por tal motivo discriminadas socialmente y han dado lugar a que hayan sido calificadas de “pensiones de pobreza” o de “paga fácil”, pues, efectivamente, carecen de contributividad, que a fin cuentas no es otra cosa que proporcionalidad, es decir, percibir la pensión en función de lo que cada uno haya aportado a lo largo de su vida profesional. Sin embargo, sería conveniente el cambio de denominación por el de Pensiones Limitadas, que pueden ser de 3 Tipos en función de la cotización efectuada, en el que no aparezca o se cite tan rotundamente la falta o ausencia de contributividad como es la denominación “no contributivas”, que denota insolidaridad y las convierte automáticamente en pensiones de segunda clase. Propuesta a la que llegamos después de conocer a personas beneficiarias que se sienten discriminadas y, en ocasiones, humilladas, incluso cuando van al banco a cobrar, al ser tratadas como aprovechadas o ventajistas, cuando en realidad no ha sido decisión personal sino mera coyuntura social y económica la que determinó la ausencia total o parcial de cotizaciones, que más tarde, han privado a tales personas de percibir la pensión de reparto correspondiente, a pesar de haber trabajado toda su vida.

Séptima.- La realización del trabajo de campo ha proporcionado una serie de perfiles y de situaciones de muchas personas mayores y pensionistas no

contributivos que en la actualidad viven en soledad y otras tienen movilidad reducida, que las convierte en personas dependientes para realizar las tareas básicas de la vida diaria. En cualquiera de los supuestos, se trata de personas que viven de forma habitual y permanente en la unidad de convivencia que es su propia casa o vivienda y que no están dispuestas a abandonarla. Estas personas además de las necesidades económicas, que la pensión resuelve más o menos, tienen otras tan importantes y necesarias como éstas, como son la necesidad de acompañamiento, que mitigue la soledad, la posibilidad de asistencia y desplazamiento a Centros de estancia diurna para mantener una relación social con iguales, forman parte del concepto general de necesidad que debe atender y cubrir el Estado, que tiene contraído un deber legal, público e imperativo contenido en la propia Seguridad Social, que está destinada a paliar, precisamente, esas situaciones que se han referido, porque son situaciones de verdadera necesidad y que se van multiplicando dada la longevidad que ha alcanzado nuestro País.

Octava.- En las visitas realizadas a diferentes unidades de convivencia en nuestro trabajo de campo, pudimos comprobar que en los hogares habitados por pensionistas mayores unidos por matrimonio o, en otros supuestos, de hermanos solteros, sin problemas de movilidad, se daba curiosamente la coincidencia de que eran hogares, unidades de convivencia, con pobreza energética y carentes de calefacción, suplida con mantas y una chimenea de leña. Además carecían de algunos electrodomésticos y otros sin funcionamiento por averías, debido en ocasiones a los continuos cortes de suministro eléctrico y falta de técnicos-reparadores en la zona, cuyo coste de servicio supone en ocasiones, más que otro aparato nuevo.

Sería de consideración, que al igual que se organizan viajes para la Tercera Edad, para visitar nuestras Islas o asistir a sesiones de termalismo, se establecieran convenios con ciertas marcas de electrodomésticos de gama blanca cuyo acceso para pensionistas tuviera una reducción de precio con la presentación de su carnet de beneficiario, estando limitada la adquisición a una unidad y durante el plazo de 3 años para su reposición, evitando así un mal uso de la ventaja social.

Estas cuestiones se plantean en el marco de la protección social a la que tiene derecho el pensionista, junto a la asistencial y económica, y que se inspira en los principios que configuran nuestro sistema: universalidad, unidad, solidaridad e igualdad.

Novena.- Otra lícita aspiración es la de unificación de competencias tanto en la gestión del propio sistema como en la territorialidad de aplicación de las ayudas complementarias sin que existan ventajas entre unas Autonomías y otras, que darían lugar a injusta discriminación y evidente incompatibilidad.

Décima.- La pretensión de esta revisión en profundidad, en el fondo y en la forma, no es posible acometerla sin la simultánea reforma de la financiación de la Seguridad Social, cuyos recursos están constituidos por las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus presupuestos generales, y las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencia de la coyuntura (art. 109 del T.R. Ley Gral. de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre). Se puede afirmar, en principio, que la financiación de la Seguridad Social es de carácter mixto. Este debate no es nuevo, pero a la vez es profundo y afecta a la sociedad en general, sean pensionistas, asalariados, parados o jóvenes, que deben exigir que las pensiones tanto actuales como futuras, es

decir, de generaciones venideras, deben ser atendidas por razones de mera solidaridad, puesto que constituyen también un modelo de convivencia que no es otro que el de la equidad social, de modo que se consiga que las necesidades estén suficientemente cubiertas y con calidad de vida, sin que pueda quedar nadie excluido ni a merced del mercado, ni constituir clase oprimida o discriminada, de tal manera que las pensiones no contributivas o pensiones limitadas, sigan siendo una estrategia fundamental de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Tanto en el trabajo de investigación realizado como en el de campo, se ha puesto de manifiesto una realidad que la proporciona la situación de la mujer pensionista, que en la gran mayoría de casos, ha sido trabajadora del campo, empleada del hogar o ama de casa, prestando servicios y cuidados a los miembros de su unidad de convivencia, sin ningún tipo de aseguramiento o cobertura, siendo por ello candidata a la pensión no contributiva. Y es que tanto en su vida activa como ahora en situación pasiva, la mujer se muestra como auténtico sostén protector de la familia, que sigue encargándose de la administración de unos recursos escasos y de las tareas domésticas de la vivienda habitual o estable, de la atención de sus miembros, especialmente, si alguno se encuentra en situación de enfermedad crónica, o con alguna minusvalía o discapacidad, realizando un trabajo de atención y cuidados con la mejor de las entregas y absoluta abnegación, digna de todo elogio y merecido reconocimiento que desde aquí se le tributa.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ADELANTADO JOSÉ, NOGUERA JOSÉ ANTONIO Y RAMBLA XAVIER: *Las políticas de protección social: sistema de pensiones y prestaciones por desempleo*, en Ricard Gomá y Joan Subirats, (Coords), Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno, Ariel, Barcelona, 1998.

ALARCÓN CARACUEL, M.R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1987.

ALARCÓN CARACUEL, M. R.: "*La integración de los servicios sociales de la asistencia social en la Seguridad Social*". Temas Laborales. Núm. 7. 1986. - 1991: en la obra conjunta con GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "*Compendio de Seguridad Social*". Ed. Tecnos. Madrid.

ALEMÁN BRACHO, C.: "*El sistema público de servicios sociales en España*". Ed. Impredisur. Granada 1991.

ALEMÁN BRACHO, C.: *La política de asistencia social desde la transición democrática*, Revista de Estudios Políticos, nº 87 (1995), pgs. 199-220.

ALEMÁN BRACHO, C. y GARCÍA SERRANO, M., *Fundamentos de Bienestar Social*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.

ALEMÁN BRACHO, C. y TRINIDAD REQUENA, A.: *Servicios Sociales: Planificación y Evaluación*. Editorial Thomson-Cívitas, Navarra, 2006.

ALEMÁN BRACHO, C. y FERNÁNDEZ GARCÍA, T. (Coord.): *Política Social y Estado de Bienestar*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

ALEMÁN BRACHO, C., ALONSO SECO, JM y GARCÍA SERRANO, M.: *Servicios Sociales Públicos*, Tecnos, Madrid, 2011.

ALEMÁN BRACHO, C: *Fundamentos de servicios sociales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

ALMANSA PASTOR, J.M.: *Derecho de la Seguridad Social*, 7ª ed., Tecnos, Madrid,1991.

ALONSO OLEA, M.: *Instituciones de Seguridad Social*, 11ª Edición, Civitas, Madrid,1988.

ALONSO OLEA, M y TORTUERO PLAZA, J.L.: *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 2002.

ALONSO-OLEA GARCÍA, BELÉN: *Derecho de la protección social*, 4ª edición, Civitas, Cizur Menor, 2020

APARICIO TOVAR, J.: *La seguridad social, pieza esencial de la democracia.*, en: *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras: homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación / José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete, Mª Nieves Moreno Vida (coordinadores); comité organizador, Juan Rivero Lamas ... [et al.]. -- Albolote (Granada): Comares,2008.*

APARICIO TOVAR, J.: *La seguridad social y la protección de la salud*, 1ª ed. Madrid: Civitas,1989.

BELTRÁN, M.: *La realidad social*. Madrid, Tecnos, 2003

BLASCO LAHOZ, J.F.: *La reforma de la seguridad social: el pacto de Toledo y su desarrollo*, Valencia, Tirant lo Blanch,1997.

BLAZQUEZ, Diego: *Los derechos de las Personas Mayores. Perspectivas sociales, jurídicas, políticas y filosóficas*. Madrid, Dykinson, 2006.

BRUGUÉ, Q., GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (2002). “*De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas*”. *Revista Internacional de Sociología*, 33, 7-45.

CABRERA CABRERA, P.J.: *Huéspedes del aire: sociología de las personas sin hogar en Madrid*, Universidad Pontificia Comillas, 1998. ISBN 84-89708-32-0.

CABRERA, P. Y RUBIO M.J. (2009), “*Personas ‘sin hogar’ en España: evolución y diseño de políticas públicas*”, Revista Temas para el Debate, n° 174, mayo

CAMAS RODA, F.: *Manual de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Aranzadi, 2019.

CANTÓ, O.: *La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos*, *Papeles de Economía Española*, 135, pp. 153-165, 2013.

CARNERO PARDO C, ESCAMILLA SEVILLA F.: *Enfermedad de Alzheimer: factores de riesgo y protectores*. En: Martínez Lage JM, Berthier Torres M, editores. *Alzheimer 2002: teoría y práctica*. Madrid, Aula Médica, 2002.

CASTEL, R. (1997a). La exclusión social. En, VVAA, *Exclusión e intervención social. IV Encuentro internacional sobre servicios sociales* (pp. 185-200). Valencia: Fundación Bancaixa.

CASTEL, R. (1997b). *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires- Paidós.

CASTEL, R. (2004). Encuadre de la exclusión. En S. Karsz, *La exclusión social: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices* (pp. 55-86). Barcelona: Gedisa.

CASTELLS, M. (1998): *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*, vol. III, *Fin de Milenio*. Alianza: Madrid.

- CASTELLS, M. (2001). *El Cuarto Mundo: capitalismo informacional, pobreza y exclusión social*. En M. Castells, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (pp. 95-191). Madrid: Alianza
- CASTÓN BOYER, P.: *Pobreza, Exclusión y Bienestar Social*. En publicación de Iglesias de Ussel J. y Trinidad Requena, A. “Leer la Sociedad. Una introducción a la sociología General”. Tecnos, Madrid, 2004.
- CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS: <http://www.ceflegal.com>
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: <http://www-congreso.es>
- CORTINA ORTS, A.: *Aporofobia, el rechazo al pobre*, Paidós Ibérica, 2017.
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA (2007): Informe anual sobre vulnerabilidad social – 2006, Servimedia 17-julio-07
- CRUZ VILLALÓN, J.: *Compendio de Derecho del Trabajo 2019*, Tecnos SA, Madrid, 2019.
- DE LA VILLA GIL, L.E.: *Derecho de la Seguridad Social*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002.
- DÍAZ HERRAIZ, E. Y RODRÍGUEZ MARTÍN, V.: *Trabajo social y consumo*. Revista Servicios Sociales y Política Social. Edit. Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social. Nº 75, 2006.
- ESPING ANDERSEN: *Los tres mundos del estado del bienestar*, Ediciones Alfonso El Magnánimo, Valencia, 1993
- ESTIVILL, J.: *Panorama de la lucha contra la exclusión social: conceptos y estrategias*. International Labour Organization, 2003
- FRIEDMAN, M.; *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago, 1962.
- FERNANDEZ ORRICO, F.J., “Las pensiones no contributivas ante la Ley 24/1997”, *Revista de Estudios Financieros*, núm. 194, 1999.

FUENMAYOR, A., y GRANELL, R.: *La política de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Simulación y evaluación de las políticas estatales y autonómicas*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2.012

<http://www.segsocial.es/prdi00/groups/public/documents/binrio/174219.pdf>
último acceso 8 de abril de 2015.

FUENMAYOR A., y GRANELL R.: *Implantación de un impuesto negativo sobre la Renta. Microsimulación de su coste neto y efectos sobre la pobreza y la desigualdad*, Papeles de Trabajo nº 1/2017 del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2.017

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2017_01.pf

FUNDACIÓN MAPFRE: *Sistemas de pensiones*, Servicios de Estudios Mapfre, Madrid, 2017.

FOESSA, *VI informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Ed. Cáritas Española y Fundación FOESSA, Madrid, 2008.

GALLEGO, R., GOMÀ, R. y SUBIRATS, J.: *Políticas sociales y descentralización en España*. Tecnos-UPF, Madrid, 2002.

GARCIA FERRANDO, M, IBAÑEZ, J y ALVIRA, F : *El análisis de la realidad social*, Alianza Editorial, Pinto (Madrid), 2007.

GARCIA MURCIA, J.: *La seguridad social en España y la idea de solidaridad*, Krk ediciones, Oviedo, 2017.

GARCIA-PERROTE ESCARTIN, I.: *Manual de Derecho del Trabajo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ J. J. Y REQUENA DÍEZ DE REVENGA, M. (eds): *Tres décadas de cambio social en España*. Edit. Alianza Editoria, Madrid, 2005.

GUÍA LABORAL del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, BOE, Madrid, 2018.

HAMILTON, J. H.: “*Optimal Tax Theory: The Journey from the Negative Income Tax to the Earned Income Tax Credit*”, Southern Economic Journal, 76 (4), pp. 861-877, 2010.

HERNÁNDEZ LAFUENTE, P.: *El Análisis de la Pobreza y la Exclusión Social: Una Propuesta metodológica* (Tesis doctoral), Universidad de Granada, 2009

HERNÁNDEZ PEDREÑO, M.: *El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa*. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado 24 (3): 25-46, 2010.

HIERRO HIERRO, F.J. (Coord): *Diccionario de Seguridad Social*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

IEA - Instituto de Estadística de Andalucía-: *Andalucía datos básicos 2005*. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

IESA: Instituto de Estudios Sociales Avanzados: <http://www.iesa.csic.es>

IGLESIAS DE USSEL, J y TRINIDAD REQUENA, A.: *Leer la Sociedad*. Edit. Tecnos. Madrid, 2005.

IMSERSO: Estudio de Mayores y Servicios Sociales: <http://imserso.es>

JEFFREY SACHS: Action Plan to achieve the Millennium Development Goals. Secretaría General de la ONU. (Proyecto del Milenio), Sección de Servicios de Internet. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. 2005. [<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>]

JIMENEZ GOMEZ, F.J.: *La lucha contra la exclusión social en la evolución de la democracia: participación, proximidad y sentido* (Tesis doctoral), Uned, 2014.

JUNTA DE ANDALUCÍA: [HTTP://www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es)

LAPARRA NAVARRO, M y PÉREZ ERANSUS, B. (et al) FOESSA (2008): *La exclusión social en España: Un espacio diverso y disperso en intensa transformación*. Cap. 3, pp 173-293

LÓPEZ-ARANGUREN, E.: *Problemas sociales. Desigualdad, pobreza, exclusión social*. Biblioteca Nueva Universidad, Madrid, 2005.

MARSHALL, TOMAS HUMPHREY, BOTTOMORE, TOM, *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

MARTINEZ ABASCAL V. A. Y HERRERO MARTIN, JB: *Curso de derecho de la Protección Social*, Tecnos SA, 2013.

MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A.: *El INR (Impuesto Negativo sobre la Renta): una solución novedosa y eficiente a la pobreza*, *Estudios de Economía Aplicada*, 20 (II), 2002.

MARTÍNEZ, J., ARUFE, A., y CARRIL, X.M.: *Derecho De la Seguridad Social*, Netbiblo, A Coruña, 2005.

MIGUÉLEZ LOBO F.: *Política social redistributiva*. Arguments y Propostes, nº 1 Edit. L'Eina, Barcelona, 1993.

MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL: www.mitramiss.gob.es

MIRRLEES, J. : “Integrating personal taxes and benefits”, en J. MIRRLEES, *et al.* (eds.), *Tax by design*, Oxford: Oxford University Press. 2011.

MONDRAGON, J. y TRIGUEROS, I.: *Intervención con menores. Acción socioeducativa*, Narcea ediciones, Madrid, 2002.

MONTAGUT ANTOLI, T.: *Agentes, participación y bienestar social*, en *Documentación social*, ISSN 0417-8106, Nº 149-150, 2008, pá

MONTOYA MELGAR, A.: *Curso de Seguridad Social*, 3ª Edición, Thomson-Civitas, Pamplona, 2005.

MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 2019.

OJEDA AVILÉS, A.: *La convergencia europea en materia de Seguridad Social: los problemas de un Código internacional de prestaciones mínimas*, Revista Ministerio de Trabajo e Inmigración (84), 2004, pp.15-17

OLIN WRIGHT, E.: *Comprender las clases sociales*, Akal, Madrid, 2018.

ONRUBIA, J., y RODADO, M. C.: *Presión Fiscal en España. Análisis de la presión fiscal por niveles de renta en España, 2009-2011*, Informes de Investigación, Oxfam-Intermón, mayo 2014.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT):
<http://www.ilo.org>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). (2002). *Envejecimiento activo: un marco político*. En *Revista Española en Geriátrica y Gerontología*. 37(S2). 74-105. Ediciones Doyma.

PAULA.SAMUELSON, WILLIAM D. NORDHAUS: *Economía*, 12ª Edición, McGraw-Hill, Madrid, 1987.

PALOMAR OLMEDA, A.: *El fondo de reserva de la seguridad social ante nuevos retos: la rentabilidad económica* / Alberto Palomar Olmeda, en : *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras: homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación* / José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete, Mª Nieves Moreno Vida (coordinadores); comité organizador, Juan Rivero Lamas ... [et al.]. -- Albolote (Granada): Comares, 2008.

PANEQUE SOSA, Miguel: *La protección de los derechos de las personas mayores en España por los defensores del pueblo*. Madrid, Portal Mayores, Informes Portal Mayores, n.º 79. 2008

PÉREZ AYALA, A.: *La seguridad social en la Constitución (art. 41 CE)* / Andoni Pérez Ayala., en En: *Los principios rectores de la política social y económica* / Javier Tajadura Tejada (dir.) ... [et al.] ; prólogo de Miguel Ángel García-Herrera. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

PEREZ LUÑO, A.: *Derechos humanos: estado de derecho y constitución* , Tecnos, 2010.

PÉREZ YRUELA, M: “Para una nueva teoría de Andalucía: Cambio y modernización en la sociedad andaluza”, en MOYANO, M. y PÉREZ YRUELA, M. *La sociedad andaluza*. IESA, Córdoba, 2002.

PETER TAYLOR-GOOBY: *New risks, New Welfare: The transformation of the European Welfare State*, 2005

PINILLA, R.: *La renta básica en el contexto de la reforma fiscal. Principales disyuntivas*, Ponencia presentada en el *X Encuentro de Economía Pública*, Santa Cruz de Tenerife, 2002.

PINO MATUTE, E. DEL y RUBIO LARA. M.J. (editoras): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*, Tecnos, Madrid, 2013.

PUMAR BELTRÁN, N.: “*La igualdad ante la Ley en el ámbito de la Seguridad Social*”, Aranzadi, Navarra, 2001.

RAVENTÓS, D.: Preguntas y respuestas sobre la *Renta Básica*. 2007 [www.redrentabasica.org.]

REGATO PAJARES, P.: *El médico de familia ante la nueva Ley de Dependencia*, Jano: Medicina y humanidades, ISSN-e 0210-220X, Nº. 1697, 2008, pág. 33

RHYS-WILLIAMS, J. E.: *Something to look forward to*, Oxford University Press, New York, 1943.

RODRIGUEZ CABRERO, G y MONTSERRAT, J (Coor): “Aproximación histórica a las asociaciones de carácter no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales”, en <*Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*>, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid 1996.

RODRÍGUEZ CADENAS, J.: *La economía sumergida como factor disuasorio de la revuelta social*, en: Trabajos Fin de Grado Relaciones Laborales y RRHH seleccionados, Curso 2013/2014, Editorial TLEO, Granada, 2014.

RODRÍGUEZ RAMOS, M.J.: “Las prestaciones no contributivas”, en *Sistema de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1999.

ROJAS CASTRO, M.: *Derecho Comunitario Social*, Comares, Granada, 1993.

ROS BENAVIDES, M.J.: *Derecho de la protección social*, 3ª edición, CEF, Madrid, 2018

RUBIO, M.J.: “La exclusión social”, en Maria José Rubio y Silvina Monteros (coords.), *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*, Madrid, editorial CCS, 2002

SALVADOR, C.: *Economía de la Seguridad Social (Parte II)*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

SÁNCHEZ MORALES, R. Y TEZANOS VÁZQUEZ, S. : Cap. 17.” *Las personas “sin hogar” en la España de principios del siglo XXI: tendencias y escenarios de futuro*” en TEZANOS, J.F. (2004) *Tendencias en Desigualdad y Exclusión Social*. Edit. Sistema. Madrid.

SANCHEZ MORALES, M.R.: *En los límites de la exclusión social: inmigración y "sinhogarismo" en España*, Papers: revista de sociología, ISSN 0210-2862, ISSN-e 2013-9004, Vol. 97, N° 4, 2012, págs. 829-847

SANCHEZ MORALES, M.R.: *Discapacidad, pobreza y exclusión social en tiempos de crisis*. Temas para el debate, ISSN 1134-6574, N°. 248 (julio), 2015 (Ejemplar dedicado a: Discapacidad, pobreza y exclusión social), págs. 20-22.

SANZO, L. y PINILLA, R.: *Para una reforma del sistema fiscal y de protección social*, Documento de trabajo 2/2004, Fundación Alternativas, ISBN: 84-96204-42-1

SANZO, L., y PINILLA, R.: *La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social*, Documento de trabajo Fundación Alternativas 42/2004.

SEGURIDAD SOCIAL: <http://www.seg-social.es>

SEMPERE NAVARRO, A.V. y BARRIOS BAUDOR, G.L.: *Las Pensiones No Contributivas*, Aranzadi, Pamplona, 2001

SEMPERE NAVARRO, A.V. y VVAA: *Políticas Sociolaborales*, 3ª Edición, Tecnos, Madrid, 2005

SORDO DÍAZ, M.A., BERIHUETE MACÍAS, Á.; RAMOS GONZÁLEZ, C.D. (2014a): *Desigualdad y pobreza en Andalucía. Un estudio comparativo con los países de la Unión Europea (2005- 2010)*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

SORDO DÍAZ, M.A., BERIHUETE MACÍAS, Á.; RAMOS GONZÁLEZ, C.D. (2014b): *Bienestar, desigualdad y pobreza en Andalucía. Un estudio comparativo con el resto de España a partir de las encuestas de condiciones de vida 2006 y 2012*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

- SUBIRATS, J. (Dir.) (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Fundación BBVA, en http://w3.grupobbva.com/TLFBBindex_pub.jsp.
- TEZANOS, J.F.: *Tendencias en Desigualdad y Exclusión Social*. Edit. Sistema. Madrid, 2004a, ISBN: 84-86497-63-9.
- TEZANOS, J.F.: *La Sociedad Dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Edit. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004b. ISBN 84-9742.372-0
- TRINIDAD, ALEMÁN y GALLEGO: *La realidad social y económica de los mayores*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 2005.
- UNIÓN EUROPEA: <http://europa.eu>
- VAILLANT, G. Y MUKAMAL, K. (2001), Successful aging. *Am J Psychiatry*. 158, 839-847.
- VAZQUEZ y MUÑOZ : *Los límites de la exclusión: estudio sobre los factores económicos, psicosociales y de salud que afectan a las personas sin hogar en Madrid* Madrid : Témpora, 2003. ISBN 84-95906-65-1
- VELARDE FUERTES, J.: *Los órganos del control presupuestario de la Seguridad Social : una realidad que culmina con la Constitución de 1978*, en Información Comercial Española - Revista de Economía.. – Nº 811/2003.
- VICENÇ NAVARRO: *El estado de bienestar en España*, Tecnos, 2004
- VICENÇ NAVARRO: *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*, Anagrama, Barcelona 2015.
- VIDA SORIA, J.; MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C y QUESADA SEGURA, R.: *Manual de Seguridad Social*, última edición, Tecnos.
- VILLA GIL, L.E.,(Director), *Derecho de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

<https://www.bbva.es/general/finanzas-vistazo/planes-de-pensiones/sistema-pensiones-espana/index.jsp> [28.03.2018]

<https://www.bbva.com/es/diez-preguntas-fondo-reserva-seguridad-social/> [30.05.2018]

<http://www.cefllegal.com> (Centro de Estudios Financieros) [11.11.2018]

<https://ctinobar.webs.ull.es/1docencia/DESIGUALDAD%20SOCIAL/HISTORIA.pdf> [20.03.2016]

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=41&tipo=2> {15.10.2016}

https://www.eldiario.es/sociedad/Gastos-imprevistos_0_267024129.html [30.06.2018]

<http://www.discapnet.es/Discapnet/Castellano/Actualidad/Noticias/Linea%20Social/detalle?id=79685> [14.11.2016]

https://www.elplural.com/opinion/luchando-contra-la-pobreza-y-la-desigualdad_94928102 [01.01.2018]

http://europa.eu/index_es.htm (Unión Europea) [23.09.2016]

<https://www.iesa.csic.es/publicaciones/080120149> [08.06.2019]

<http://www.ilo.org> (Organización Internacional del Trabajo) [18.05.2019]

<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm> (legislación y jurisprudencia comunitarias)

<http://www.imserso.es> (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) [20.03.2016]

http://www.imserso.es/imserso_01/el_imserso/organigrama/index.htm [20.03.2016]

http://www.imserso.es/imserso_01/documentacion/estadisticas/pensiones_n_o_contributivas_jubilacion_invalidez/dat_pnc_alq/index.htm [16.04.2019]

(https://www.imserso.es/imserso_01/el_imserso/relaciones_institucionales/consejo_personas_mayores/normativa_composicion_funcionamiento/index.htm) [16.11.2019]

<http://www.jano.es/ficheros/srios/1/64/1474/18/1v64n1474a13046746pdf001.pdf> [07.07.2019]

<http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/herramientas/observatorio/lstContenidos.asp> (Observatorios del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales). [17.05.2019]

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypolicassociales/areas/inclusion/zonas-transformacion/paginas/zonas-intervencion.html> [30.06.2019]

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypolicassociales/areas/inclusion/medidas.html> [01.07.2019]

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypolicassocialesyconiliacion/consejeria/organos-colegiados/61632.html> [23.06.2019]

<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/evaluacion.epp>). [30.06.2018]

https://www.imserso.es/imserso_01/el_imserso/relaciones_institucionales/consejo_estatal_personas_mayores/normativa_composicion_funcionamiento/index.htm [01.07.2018]

<https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ongVoluntariado/subvenciones/home.htm> [03.06.2020]

https://politica.elpais.com/politica/2017/11/10/actualidad/1510305283_685796.html [21.06.2020]

http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1134-928X2014000200002 [29.04.2020]

<http://www.seg-social.es> (Seguridad Social) [08.02.2020]

<http://www.westlaw.es> (bases de datos de legislación, jurisprudencia y bibliografía) [17.01.2020]

<http://www.xsolidaria.org> [21.06.2020]

<http://www.tirantonline.com> (bases de datos de legislación, jurisprudencia y bibliografía).[12.01.2020]

ANEXO NORMATIVO GENERAL

- Orden PRE/3113/2009, de 13 de noviembre, por la que se dictan normas de aplicación y desarrollo del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, sobre rentas o ingresos computables y su imputación (BOE 20 de noviembre).
- Ley 13/1996, de 30 de diciembre (art.90), de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Fiscal.
- Real Decreto 771/1997, de 30 de mayo por el que se establecen reglas de determinación de los importes de las pagas extraordinarias de las pensiones de la Seguridad Social.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado.
- Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (BOE núm. 299, de 15 diciembre).
- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social. (BOE núm. 245, de 11 de octubre de 2011)
- Decreto 535/2012, de 18 de diciembre, por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas (BOJA nº 248, de 20 de diciembre de 2012).
- Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (BOE nº 312, de 28 de diciembre).
- Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de diciembre de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social (BOE 314, de 31 de diciembre).
- Decreto 535/2012, de 18 de diciembre, por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas (BOJA nº 248, de 20 de diciembre de 2012).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm.236, de 2 de octubre).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre)
- Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016. (BOE Nº 260 de 30 de octubre de 2015)

- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE de 24 de octubre).
- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- Acuerdo de 22 de diciembre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, para el año 2016. (BOJA N° 250, de 29 de diciembre de 2015)
- Real Decreto 1170/2015, de 29 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2016 (BOE nº 312, de 30 de diciembre).
- Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

NORMATIVA REGULADORA DE LAS PENSIONES

NO CONTRIBUTIVAS

- Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social Prestaciones no Contributivas (derogada por el vigente R.D.L. 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (B.O.E. de 31 de octubre).
- Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de Pensiones no Contributivas la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social Prestaciones no Contributivas.
- Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 90), mediante el que se posibilita a los pensionistas no contributivos por Invalidez, realizar actividad laboral, quedando suspendido el pago de la pensión mientras permanezca esa situación.
- Real Decreto 771/1997, de 30 de mayo, por el que se establecen reglas de determinación de los importes de las pagas extraordinarias de las pensiones de la Seguridad Social.
- Real Decreto 118/1998, de 30 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, en cuanto a comprobación de los requisitos para el derecho a P.N.C. del Sistema de la Seguridad Social.

- Ley 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia (Disposición adicional decimosexta).
- Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las Personas en situación de Dependencia (Disposición adicional segunda, punto 1).
- Orden PRE/3113/2009, de 13 de noviembre, por la que se dictan normas de aplicación y desarrollo del R.D. 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, sobre rentas o ingresos computables y su imputación.
- Real Decreto Ley 1191/2012 de 3 de agosto, por el que se establecen normas octubre, por el que se establecen normas para el reconocimiento del complemento de pensión para alquiler de vivienda a favor de los pensionistas de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.
- Real Decreto 1364/2012, de 27 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.
- Real Decreto 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (B.O.E. del 31 de octubre).
- Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016. (B.O.E. de 30 de octubre de 2015).
- Real Decreto 1170/2015 sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2016 (B.O.E. nº 312, de 30 de diciembre).
- Acuerdo de 22 de diciembre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, para el año 2016.(B.O.J.A. nº 250, de 29 de diciembre de 2015).
- Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018. (BOJA nº 239, 15 de diciembre de 2017).
- Acuerdo de 19 de diciembre de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, para el año 2018. (BOJA nº 244, de 22 de diciembre de 2017).

CUADROS

Nº 1.- Ficha entrevista grabada	373
Nº 2.- Sistema de pensiones en Países de nuestro entorno (2012).....	92

TABLAS

Nº 1.- Pensionistas No Contributivos en Andalucía según tipo de pensión y Sexo	22
Nº 2.- Evolución de cuantías de PNC 2008-2015	190
Nº 3.-Cuantía de la PNC de Jubilación años 2008-2015	191
Nº 4.- Comparativa PNC con SMI 2008-2015	198
Nº 5.- Cuantías mínimas pensiones jubilación años 2015 a 2017.....	157
Nº 6.- Distribución de la renta antes y después de impuestos (Gini).....	247
Nº 7.- Tasa de Paro por grupos de Edad y Sexo en Andalucía	303
Nº 8.- Nacionalidad de los pensionistas no contributivos.....	324

GRÁFICOS

Nº 1.- Tasa de paro de 16 a 19 años	304
Nº 2.- Tasa de paro de 20 a 24 años	305
Nº 3.- Tasa de paro de 25 a 54 años	305
Nº 4.- Efecto redistributivo por las prestaciones monetarias en cada Comunidad	327
Nº 5.- Efecto redistributivo por las políticas de gasto monetario	328
Nº 6.- Efecto redistributivo por la política tributaria	329

ORGANIGRAMA

1.- Inmerso..... 218

MODELAJE OFICIAL..... 375

1.- Solicitud de Pensión de Jubilación No Contributiva 376

2.- Solicitud de Pensión de Invalidez No Contributiva..... 380

3.- Solicitud de Complemento para Titulares de Pensión No Contributiva que residan en una vivienda alquilada 384

4.- Modificación de representante legal 386

5.- Solicitud de certificado de PNC 387

6.- Modificación datos bancarios 388

7.- Justificante presentación Declaración anual de PNC 389

8.- Declaración individual del Pensionista..... 390

9.- Solicitud de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía 392

10.- Modelo de Solicitud del Bono Social. Familias Numerosas 398

11.- Declaración responsable 400

CUADRO nº 1.- Ficha de Entrevista Grabada a Pensionistas de P.N.C.

Nombre del/de la Entrevistado/a	Fecha de la entrevista	Lugar de Residencia	Nº
---------------------------------	------------------------	---------------------	----

XXXXXX	00/00/0000			XXXXXXXXXX					
Años cumplidos	>54	>60	>65	>70	>75	>80	90		
Sexo	H	M							
Nacionalidad	ES	UE- EEE	O						
Estado civil	S	C	V	S P	DV	O			
Status familiar	P	Ma	Ao	Aa	T o	T a			
Ocupación	E	D	B E	Sin ocupación -SO-					
Pensionista perceptor	Con	NC	Ay	Otros-O-					
Nº familiares en IUEC	1	2	3	4	5				
Parados en la UEC	0	1	2	3	4				
Tipo de vivienda	Pi	CA	Cjo	Apt	Otra				
Régimen de Uso	Pr	Aq	Cs	Ocp					
Servicios disponibles	TV	Tf	Itt	Air	Calf				
Medio transporte	Bus	Mt	Co	Mo	Otro				
Préstamo Hipotecario	Si	No	Ejc	O					
Cuota mensual x 100	>1	>2	>3	>4	>5				
Menores escolares	0	1	2	3					
Cultivos de huerta	Sí	No	Fr	Hz	Vr				
Animales consumo	Sí	No	Pll	Cnj	Cdo				
Otros alimentos	Sí	No	Pan	Lch	Act				
Ayudas de ONGs	Sí	No	Cts	Cy	BAI	MUs	Id	Otra s	
Ayuda de familiares	Sí	No	100	150	200	250	00	350	
Toma Vacaciones	Sí	No	7 d.	10 d	15 d	20 d	0 d		

Fuente : Elaboración y Diseño propios

LEYENDA DE INICIALES Y ABREVIATURAS EMPLEADAS :

Aa.....	ABUELA	Ejc.....	EJECUCIÓN
Act.....	ACEITE	FR.....	FRUTA
Air.....	AIRE ACONDICIONADO	H.....	HOMBRE
Ald.....	ALDEAS INFANTILES	Hz.....	HORTALIZA
Ao.....	ABUELO	Itt.....	INTERNET
Apt.....	APARTAMENTO	Lch.....	LECHE
Aq.....	ALQUILER	M.....	MUJER
Ay.....	AYUDA	Ma.....	MADRE
BAI.....	BANCO	Mo.....	MOTOCICLETA
	DE ALIMENTOS	Mt.....	METRO URBANO
BE.....	BUSCA EMPLEO	Mus.....	MANOS UNIDAS
Bus.....	AUTOBÚS	NC.....	NO CONTRIBUTIVA
C.....	CASADO/A	O.....	-OTRO/A
Ca.....	CASA	Ocp.....	OCUPACIÓN
Calf.....	CALEFACCIÓN	P.....	PADRE
Cdo.....	CERDO	Pan.....	PAN
Cjo.....	CORTIJO	Pll.....	POLLO
Co.....	COCHE	Pi.....	PISO
Con.....	CONTRIBUTIVA	Pr.....	PROPIEDAD
Cnj.....	CONEJO	S.....	SOLTERO/A
Cs.....	CESIÓN	SO.....	SIN OCUPACIÓN
CyC.....	CALOR Y CAFÉ	SP.....	SEPARADO/A
Cts.....	CÁRITAS	To.....	TÍO
d.....	día/s	Ta.....	TÍA
D.....	DESEMPLEADO	Tf.....	TELÉFONO
Dv.....	DIVORCIADO/A	TV.....	TELEVISIÓN
E.....	EMPLEADO	UE.....	UNIÓN EUROPEA
EEE.....	ESPACIO ECONOMICO	V.....	VIUDO/A
	EUROPEO	Vr.....	VERDURAS
ES.....	ESPAÑA		

**REPERTORIO DE MODELOS DE IMPRESOS USUALES DE
PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS**



SEGURIDAD SOCIAL

SOLICITUD DE PENSIÓN DE JUBILACIÓN NO CONTRIBUTIVA
 Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (RDL 8/2015, de 30 de octubre)

(Antes de cumplimentar los datos lea las instrucciones)

I. DATOS DE LA PERSONA INTERESADA

1. Datos personales

PRIMER APELLIDO		SEGUNDO APELLIDO		NOMBRE		Núm. D.N.I./N.I.E.	
FECHA NACIMIENTO		SEXO		NACIONALIDAD/ES		ESTADO CIVIL	
Día	Mes	Año	Hombre <input type="checkbox"/>	Mujer <input type="checkbox"/>			
DOMICILIO (Calle / Plaza)			Nº	Bloque	Escalera	Piso	Puerta
LOCALIDAD				PROVINCIA			
TELÉFONO				CORREO ELECTRÓNICO			
¿TIENE SEGURIDAD SOCIAL?				NÚMERO DE SEGURIDAD SOCIAL			
Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>							
¿TRABAJA O HA TRABAJADO?			EN CASO AFIRMATIVO INDIQUE LA PROVINCIA Y/O EL PAÍS				
Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>							

2. Datos de residencia

¿Reside legalmente en la actualidad en España? Sí No

¿Ha residido legalmente en España diez años entre los dieciséis años de edad y la fecha de esta solicitud? Sí No

¿De estos diez años, dos han sido consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de esta solicitud? Sí No

Si la respuesta es afirmativa indique (*):

Períodos	Localidad	Provincia

3. Datos económicos

Tiene ingresos o rentas propios Sí No

¿Tiene solicitada otra pensión? Sí No

Clase Organismo

3.1. RENTAS DE TRABAJO O PRESTACIONES

CONCEPTO	CUANTÍA ANUAL	EMPRESA, ORGANISMO O PERSONA

3.2. RENTAS DE CAPITAL

CONCEPTO	VALOR REAL	RENDIMIENTOS EFECTIVOS (anual)

III. DATOS DEL REPRESENTANTE LEGAL

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRE	D.N.I./N.I.E./C.I.F.
RAZÓN SOCIAL (cumplimentar si la representación legal la tiene atribuida una persona jurídica)			
DOMICILIO (Calle / Plaza)	Nº	Bloque	Escalera
			Piso
			Puerta
			CODIGO POSTAL
LOCALIDAD	PROVINCIA	TELEFONO	
RELACION CON EL INTERESADO	REPRESENTANTE LEGAL <input type="checkbox"/>	GUARDADOR DE HECHO <input type="checkbox"/>	

IV. DATOS BANCARIOS PARA EL ABONO DE LA PENSIÓN

ENTIDAD FINANCIERA			
DOMICILIO DE LA SUCURSAL			
Calle / Plaza			Número
LOCALIDAD			PROVINCIA
IBAN			
CÓDIGO DE CUENTA CLIENTE (C.C.C.)			
CODIGO PAIS	DIGITOS CONTROL	ENTIDAD	SUCURSAL
		DIGITOS CONTROL	NÚMERO DE CUENTA
E	S		
TITULAR DE LA CUENTA			

DECLARO BAJO MI RESPONSABILIDAD que son ciertos los datos consignados en la presente solicitud y quedo enterado/a de la obligación de comunicar al órgano gestor competente cualquier variación que pudiera producirse en lo sucesivo.

En _____, a _____ de _____ de _____

Fdo.: _____

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑAR A LA SOLICITUD

- Fotocopia de la sentencia judicial que declare la incapacidad legal y/o fotocopia del documento que acredite la representación legal cuando la solicitud se suscriba por persona por persona distinta del posible beneficiario.
- Puede aportar cualquier otro documento que se considere oportuno para acreditar los datos declarados en esta solicitud, referidos a residencia, recursos económicos propios y de las personas con las que conviva, así como de dicha convivencia.

RECUERDE:
 Si, después de haber presentado esta solicitud, se produce alguna variación de su situación personal (cambio de residencia, variación de estado civil), económica (realización de trabajos, percepción de otras pensiones, etc.), así como de las personas con las que usted convive, deberá comunicarlo a la <denominación órgano gestor>.
 La inclusión de datos falsos, así como la obtención fraudulenta de prestaciones, puede ser actos constitutivos de delito.

INFORMACIÓN
 Los datos personales que figuran en esta solicitud serán tratados por <denominación órgano responsable>.
 El <denominación órgano responsable> es el organismo responsable del tratamiento de los datos, que es necesario para determinar el derecho a percibir la pensión solicitada y que se fundamenta en la habilitación legal que le atribuye la competencia en la gestión de las pensiones de invalidez de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva (artículo 6.1.c) Reglamento (UE) 2016/679 y artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales).
 En cualquier momento, de conformidad con lo establecido en los artículos 13 a 18 de la citada Ley Orgánica 3/2018, usted podrá ejercitar sus derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación de tratamiento, portabilidad y oposición sobre los datos tratados ante <denominación órgano responsable>, mediante carta dirigida a <dirección postal> o a <url página web formulario específico/ similar>.
 De acuerdo con el artículo único del Real Decreto 286/2003, de 7 de marzo (BOE del 8 de abril), el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento iniciado es de 90 días contados desde la fecha en la que su solicitud ha sido registrada en la <denominación órgano gestor>. Transcurrido dicho plazo sin haber recibido notificación con la resolución de esta solicitud, podrá entender que su petición ha sido desestimada por aplicación del silencio negativo y solicitar que se dicte resolución, teniendo esa solicitud valor de reclamación previa, de acuerdo con lo establecido artículo 129 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en el artículo 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

<DENOMINACIÓN ÓRGANO GESTOR> _____

II. DATOS DE LA UNIDAD ECONÓMICA DE CONVIVENCIA

¿CONVIVE CON ALGUNA DE LAS SIGUIENTES PERSONAS: cónyuge, hijos, padres, abuelos, nietos, hermanos y cónyuges de todos ellos? Sí No

Si la respuesta es afirmativa, cumplimente los siguientes datos de cada uno de ellos:

1	Nombre	Apellidos	D.N.I./N.I.E	Estado Civil	Fecha Nacimiento	Relación con el solicitante
	RENTAS DE TRABAJO O PRESTACIONES		RENTAS DE CAPITAL			
	Concepto	Cuantía anual	Concepto	Valor real	Rendimientos efectivos (anual)	
2	Nombre	Apellidos	D.N.I./N.I.E	Estado Civil	Fecha Nacimiento	Relación con el solicitante
	RENTAS DE TRABAJO O PRESTACIONES		RENTAS DE CAPITAL			
	Concepto	Cuantía anual	Concepto	Valor real	Rendimientos efectivos (anual)	
3	Nombre	Apellidos	D.N.I./N.I.E	Estado Civil	Fecha Nacimiento	Relación con el solicitante
	RENTAS DE TRABAJO O PRESTACIONES		RENTAS DE CAPITAL			
	Concepto	Cuantía anual	Concepto	Valor real	Rendimientos efectivos (anual)	
4	Nombre	Apellidos	D.N.I./N.I.E	Estado Civil	Fecha Nacimiento	Relación con el solicitante
	RENTAS DE TRABAJO O PRESTACIONES		RENTAS DE CAPITAL			
	Concepto	Cuantía anual	Concepto	Valor real	Rendimientos efectivos (anual)	
5	Nombre	Apellidos	D.N.I./N.I.E	Estado Civil	Fecha Nacimiento	Relación con el solicitante
	RENTAS DE TRABAJO O PRESTACIONES		RENTAS DE CAPITAL			
	Concepto	Cuantía anual	Concepto	Valor real	Rendimientos efectivos (anual)	



SEGURIDAD SOCIAL

SOLICITUD DE PENSIÓN DE INVALIDEZ NO CONTRIBUTIVA
Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (RDL 8/2015, de 30 de octubre)

(Antes de cumplimentar los datos lea las instrucciones)

I. DATOS DE LA PERSONA INTERESADA

1. Datos personales

PRIMER APELLIDO		SEGUNDO APELLIDO		NOMBRE		Núm. D.N.I./N.I.E.									
FECHA NACIMIENTO		SEXO		NACIONALIDAD/ES		ESTADO CIVIL									
Día	Mes	Año	Hombre <input type="checkbox"/>	Mujer <input type="checkbox"/>											
DOMICILIO (Calle / Plaza)			Nº	Bloque	Escalera	Piso	Puerta								
							CODIGO POSTAL								
LOCALIDAD				PROVINCIA											
TELÉFONO				CORREO ELECTRÓNICO											
¿TIENE SEGURIDAD SOCIAL?				NÚMERO DE SEGURIDAD SOCIAL											
Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>				<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 12.5%; border: 1px solid black;"> </td> </tr> </table>											
¿TRABAJA O HA TRABAJADO?			EN CASO AFIRMATIVO INDIQUE LA PROVINCIA Y/O EL PAÍS												
Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>															

2. Datos de la discapacidad

¿Está incapacitado por sentencia judicial?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
¿Tiene reconocido grado de discapacidad?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
Si la respuesta ha sido afirmativa indique:	
Provincia: _____	año _____ Porcentaje _____ %
Si la respuesta ha sido negativa se le informa que:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. En base a la presente solicitud se procederá a valorar y reconocer el grado de discapacidad de la persona interesada. 2. Dicha valoración, al ser preceptiva y vinculante, suspende el cómputo del plazo máximo de resolución de esta solicitud (artículo 22.1 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). 	

II. DATOS DE LA UNIDAD ECONÓMICA DE CONVIVENCIA

¿CONVIVE CON ALGUNA DE LAS SIGUIENTES PERSONAS: cónyuge, hijos, padres, abuelos, nietos, hermanos y cónyuges de todos ellos? Sí No

Si la respuesta es afirmativa, cumplimente los siguientes datos de cada uno de ellos

1	Nombre	Apellidos	D.N.I./N.I.E	Estado Civil	Fecha Nacimiento	Relación con el solicitante
	RENTAS DE TRABAJO O PRESTACIONES		RENTAS DE CAPITAL			
	Concepto	Cuantía anual	Concepto	Valor real	Rendimientos efectivos (anual)	
2	Nombre	Apellidos	D.N.I./N.I.E	Estado Civil	Fecha Nacimiento	Relación con el solicitante
	RENTAS DE TRABAJO O PRESTACIONES		RENTAS DE CAPITAL			
	Concepto	Cuantía anual	Concepto	Valor real	Rendimientos efectivos (anual)	
3	Nombre	Apellidos	D.N.I./N.I.E	Estado Civil	Fecha Nacimiento	Relación con el solicitante
	RENTAS DE TRABAJO O PRESTACIONES		RENTAS DE CAPITAL			
	Concepto	Cuantía anual	Concepto	Valor real	Rendimientos efectivos (anual)	
4	Nombre	Apellidos	D.N.I./N.I.E	Estado Civil	Fecha Nacimiento	Relación con el solicitante
	RENTAS DE TRABAJO O PRESTACIONES		RENTAS DE CAPITAL			
	Concepto	Cuantía anual	Concepto	Valor real	Rendimientos efectivos (anual)	
5	Nombre	Apellidos	D.N.I./N.I.E	Estado Civil	Fecha Nacimiento	Relación con el solicitante
	RENTAS DE TRABAJO O PRESTACIONES		RENTAS DE CAPITAL			
	Concepto	Cuantía anual	Concepto	Valor real	Rendimientos efectivos (anual)	



SEGURIDAD SOCIAL

SOLICITUD DE COMPLEMENTO PARA TITULARES DE PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA QUE RESIDAN EN UNA VIVIENDA ALQUILADA

I. DATOS PERSONALES DEL PENSIONISTA

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRE	Núm. D.N.I./N.I.E.				
DOMICILIO (Calle / Plaza)		Nº	Bloque	Escalera	Piso	Puerta	CÓDIGO POSTAL
LOCALIDAD	PROVINCIA		TELÉFONO				

II. NOTIFICACIÓN

DOMICILIO A EFECTOS DE NOTIFICACIONES (solo si es distinto al indicado en el apartado I.1)							
DOMICILIO (Calle / Plaza)		Nº	Bloque	Escalera	Piso	Puerta	CÓDIGO POSTAL
LOCALIDAD	PROVINCIA						
Si desea recibir avisos de las notificaciones, indique el medio:							
CORREO ELECTRÓNICO				DISPOSITIVO ELECTRÓNICO (nº móvil....)			

III. DATOS SOBRE EL DOMICILIO DEL PENSIONISTA

¿La vivienda que usted ha señalado como domicilio en el apartado I.1 es alquilada? Sí No

¿Desde qué fecha tiene fijada su residencia habitual en dicha vivienda? Indique la fecha

Día	Mes	Año

¿Es usted propietario de otra vivienda? Sí No

Si la respuesta es afirmativa indique los siguientes datos sobre la ubicación de esa otra vivienda:

Ubicación de la otra vivienda (Calle / Plaza)	Nº	Bloque	Escalera	Piso	Puerta	CÓDIGO POSTAL Y LOCALIDAD

IV. DATOS SOBRE EL CONTRATO DE ALQUILER

¿Es usted el titular del contrato de alquiler? Sí No

Si la respuesta es afirmativa indique los siguientes datos

Fecha de formalización del contrato de alquiler	Día	Mes	Año
Fecha de vencimiento del contrato de alquiler			

¿Existen otros titulares en el contrato de alquiler? Sí No

Si la respuesta es afirmativa indique los siguientes datos sobre los otros titulares:

D.N.I./N.I.E	Nombre y apellidos	¿Tiene reconocida una pensión no contributiva? (Indique Sí o No)

V. DATOS SOBRE EL ARRENDADOR DE LA VIVIENDA ALQUILADA

APELLIDOS / RAZÓN SOCIAL				NOMBRE			Núm. DNI/NIE/CIF
DOMICILIO (Calle / Plaza)		Nº	Bloque	Escalera	Piso	Puerta	CÓDIGO POSTAL
LOCALIDAD		PROVINCIA			TELÉFONO		

¿Tiene usted alguna relación de parentesco con el arrendador de la vivienda alquilada? Sí No

Si la respuesta es afirmativa indique marque con una cual es la relación de parentesco:

Padre/Madre	<input type="checkbox"/>	Hijo/a	<input type="checkbox"/>	Abuelo/a	<input type="checkbox"/>	Nieto/a	<input type="checkbox"/>	Hermano/a	<input type="checkbox"/>	Tío/a	<input type="checkbox"/>	Cónyuge	<input type="checkbox"/>
Suegro/a	<input type="checkbox"/>	Yerno/Nuera	<input type="checkbox"/>	Bisabuelo/a	<input type="checkbox"/>	Biznieto/a	<input type="checkbox"/>	Cuñado/a	<input type="checkbox"/>	Sobrino/a	<input type="checkbox"/>	Pareja de hecho	<input type="checkbox"/>

DECLARO BAJO MI RESPONSABILIDAD que son ciertos los datos consignados en la presente solicitud. Quedo enterado/a de la obligación de comunicar cualquier variación que pudiera producirse en los datos declarados en esta solicitud.

En _____, a ____ de _____ de _____

Fdo.: _____

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑAR A LA SOLICITUD

1. Copia del documento que acredite la representación cuando la solicitud se suscriba por persona distinta al pensionista no contributivo
2. Copia del contrato de arrendamiento, u otro medio de prueba válido en derecho (recibos, facturas, etc..) en el que obligatoriamente debe figurar la localización de la vivienda.

INFORMACIÓN

Los datos personales que figuran en esta solicitud serán tratados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso).

El Imserso es el organismo responsable del tratamiento de los datos, que es necesario para determinar el derecho a percibir la pensión solicitada y que se fundamenta en la habilitación legal que le atribuye la competencia en la gestión de las pensiones de invalidez de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva (artículo 6.1.c) Reglamento (UE) 2016/679 y artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales).

En cualquier momento, de conformidad con lo establecido en los artículos 13 a 18 de la citada Ley Orgánica 3/2018, usted podrá ejercitar sus derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación de tratamiento, portabilidad y oposición sobre los datos tratados, bien directamente ante la Dirección Territorial del Instituto de Mayores y Servicios Sociales o a través de <https://sede.imserso.gob.es/Sede/portal/procFormularioPortal.seam>

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento iniciado es de tres meses contados desde la fecha en la que su solicitud ha sido registrada en la Dirección Territorial del Imserso. Transcurrido dicho plazo sin haber recibido notificación con la resolución de esta solicitud, podrá entender que su petición ha sido desestimada por aplicación del silencio negativo y solicitar que se dicte resolución, teniendo esa solicitud valor de reclamación previa, de acuerdo con lo establecido artículo 129 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y en el artículo 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

Para más información sobre este procedimiento consulte la [Sede Electrónica del Imserso](#).

DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL IMSERSON EN _____

IMPRIMIR RESTABLECER GUARDAR SALIR

ANEXO III

JUNTA DE ANDALUCÍA
CONSEJERÍA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y
CONCILIACIÓN



COMUNICACIÓN MODIFICACIÓN REPRESENTANTE LEGAL

PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA
Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (RDL 8/2015, de 30 de octubre)
(Código procedimiento: 6823)

(Antes de cumplimentar los datos, lea las instrucciones)

DATOS DE LA PERSONA SOLICITANTE/PENSIONISTA				
PRIMER APELLIDO:	SEGUNDO APELLIDO:	NOMBRE:	SEXO:	DNI/NIE:
			<input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M	

DATOS DE LA PERSONA QUE OSTENTA LA REPRESENTACIÓN LEGAL							
¿Se ha declarado la incapacidad legal de la persona pensionista y se ha designado representante legal?							
<input type="checkbox"/> SÍ <input type="checkbox"/> NO							
¿Ha variado la persona designada como representante legal de la persona pensionista?							
<input type="checkbox"/> SÍ <input type="checkbox"/> NO							
¿Han variado los datos identificativos o de domicilio de la persona designada como representante legal?							
<input type="checkbox"/> SÍ <input type="checkbox"/> NO							
Si la respuesta es afirmativa indique:							
PRIMER APELLIDO:	SEGUNDO APELLIDO:	NOMBRE:	SEXO:	DNI/NIE:			
			<input type="checkbox"/> H <input type="checkbox"/> M				
RAZÓN SOCIAL (cumplimentar si la representación legal la tiene atribuida una persona jurídica)					NIF:		
DOMICILIO:							
TIPO DE VÍA:	NOMBRE DE LA VÍA:						
NÚMERO:	LETRA:	KM EN LA VÍA:	BLOQUE:	PORTAL:	ESCALERA:	PLANTA:	PUERTA:
ENTIDAD DE POBLACIÓN:	MUNICIPIO:		PROVINCIA:		PAIS:	CÓD. POSTAL:	
TELÉFONO:	RELACION CON LA PERSONA INTERESADA		<input type="checkbox"/> REPRESENTANTE LEGAL <input type="checkbox"/> GUARDADOR/A DE HECHO				

En _____ a _____ de _____ de _____
 LA PERSONA SOLICITANTE/REPRESENTANTE
 Fdo.: _____

ILMO/A. SR./A. DELEGADO/A TERRITORIAL DE EDUCACIÓN, DEPORTE, IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y

CONCILIACIÓN EN _____

Código Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas: [] [] [] [] [] [] [] [] [] []

CLÁUSULA DE PROTECCIÓN DE DATOS

- Los datos personales que figuran en esta solicitud serán tratados por la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones no contributivas cuya dirección es Avda Hyfasa, 14.41071 Sevilla.
- Esta Dirección General es el organismo responsable del tratamiento de los datos, que es necesario para determinar el mantenimiento del derecho y, en su caso, la cuantía de la pensión reconocida y que se fundamenta en la habilitación legal que le atribuye la competencia en la gestión de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva (artículo 6.1.c) Reglamento (UE) 2016/679 y artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales).
- En cualquier momento, de conformidad con lo establecido en los artículos 13 a 18 de la citada Ley Orgánica 3/2018, usted podrá ejercitar sus derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación de tratamiento, portabilidad y oposición sobre los datos tratados ante el Delegado de Protección de Datos en la dirección electrónica dpd.cjpsc@juntadeandalucia.es.
- El formulario para la reclamación y/o ejercicio de derechos se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.juntadeandalucia.es/protecciondedatos>



INSTRUCCIONES
 Esta comunicación se efectuará cuando se haya producido variación relativa a la capacidad de la persona beneficiaria y se haya designado representante o cuando varíe la persona que ostenta la condición de representante legal o guardador de hecho. A efectos de su acreditación deberá aportar copia auténtica de la sentencia judicial que declare la incapacidad legal y/o copia del documento que acredite la representación legal.
 También se efectuará en aquellos casos en que sin variar la persona que ostenta la condición de representante legal o guardador de hecho, se modifiquen alguno de los datos requeridos. En este caso no deberá aportarse ningún documento.

IMPRIMIR RESTABLECER GUARDAR SALIR

ANEXO V

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES



SOLICITUD DE CERTIFICADO

PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA

Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (RDL 8/2015, de 30 de octubre)
(Código procedimiento: 6823)

I. DATOS DE LA PERSONA INTERESADA

PRIMER APELLIDO:	SEGUNDO APELLIDO:	NOMBRE:	DNI/NIE:
DOMICILIO:			
TIPO VÍA:	NOMBRE VÍA:		
KM. VÍA:	NUMERO:	LETRA:	ESCALERA:
			PISO:
			PUERTA:
LOCALIDAD:	PROVINCIA:		C. POSTAL:
TELÉFONO:	CORREO ELECTRONICO:		

II. DATOS DE LA PERSONA QUE OSTENTA LA REPRESENTACIÓN LEGAL O PERSONA AUTORIZADA PARA LA SOLICITUD DEL CERTIFICADO

PRIMER APELLIDO:	SEGUNDO APELLIDO:	NOMBRE:	DNI/NIE:
RAZÓN SOCIAL (cumplimentar si la representación legal la tiene atribuida una persona jurídica)			NIF:
DOMICILIO:			
TIPO VÍA:	NOMBRE VÍA:		
KM. VÍA:	NUMERO:	LETRA:	ESCALERA:
			PISO:
			PUERTA:
LOCALIDAD:	PROVINCIA:		C. POSTAL:
			TELÉFONO:

III. SOLICITA QUE SE CERTIFIQUE QUE: (marque con un X la opción que corresponda)

Es persona beneficiaria de pensión de jubilación o de invalidez de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.	<input type="checkbox"/>
No es persona beneficiaria de pensión de jubilación o de invalidez de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.	<input type="checkbox"/>
Importes mensuales percibidos en concepto de pensión de jubilación o de invalidez de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.	<input type="checkbox"/>
Importes anuales percibidos en concepto de pensión de jubilación o de invalidez de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.	<input type="checkbox"/>
Años <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
Otros certificados (especificar):	<input type="checkbox"/>

IV. MOTIVO DE LA SOLICITUD

En a de de

LA PERSONA SOLICITANTE / REPRESENTANTE

Fdo.:

ILMO/A. SR./A. DELEGADO/A TERRITORIAL DE IGUALDAD, SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES EN

Código Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas:

CLÁUSULA DE PROTECCIÓN DE DATOS

En cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento General de Protección de Datos, le informamos que:
a) El Responsable del tratamiento de sus datos personales es la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones no contributivas cuya dirección es Avda. Hytasa, 14, 41071 Sevilla

b) Podrá contactar con el Delegado de Protección de Datos en la dirección electrónica dpd.cips@juntadeandalucia.es

c) Los datos personales que nos proporciona son necesarios para la solicitud de reconocimiento, mantenimiento o extinción de Pensión no contributiva, cuya base jurídica es el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

d) Puede usted ejercer sus derechos de acceso, rectificación, supresión, portabilidad de sus datos, y la limitación u oposición a su tratamiento, como se explica en la información adicional.

La información adicional detallada, así como el formulario para la reclamación y/o ejercicio de derechos se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.juntadeandalucia.es/protecciondedatos>

INSTRUCCIONES

En caso de que la solicitud de certificado se presente por persona autorizada, deberá aportar documento de autorización debidamente firmado por la persona pensionista y persona autorizada, así como original del DNI/NIE de la persona autorizada.



**JUSTIFICANTE PARA LA PERSONA BENEFICIARIA DE HABER PRESENTADO
SU DECLARACIÓN ANUAL DE PNC 2019/2020**

Nombre y Apellidos del:

a) Interesado/a:

b) Representante:

"en representación de" (nombre y apellidos del interesado/a):

D.N.I. (del interesado/a):

El impreso de declaración anual correspondiente a la pensión de no contributiva
que Ud. percibe, ha tenido entrada con fecha en.....

Le informamos que este procedimiento deberá resolverse antes del 31 de Octubre del año en curso y notificarse
igualmente antes de dicha fecha, en aquellos casos en los que se produzca alguna modificación.

EL/A EMPLEADO/A PÚBLICO/A

FECHA DE PRESENTACIÓN

NOTA: Este justificante se le devolverá a la persona beneficiaria, una vez sea presentada la Declaración Anual, personalmente o mediante envío
por correo para que la conserve como Justificante de haberla presentado.



LA PRESENTACIÓN DE ESTE JUSTIFICANTE ES OBLIGATORIA CON LA DECLARACIÓN ANUAL

Hytasa 14, Edif. Junta de Andalucía, 41071 Sevilla
Teléf. 95 504 80 00 Fax. 95 554 00 06

**PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DECLARACIÓN INDIVIDUAL DEL O LA PENSIONISTA, AÑOS 2019/2020**

SELLO DE REGISTRO

D.N.I.:
Nº Referencia:

DEBERÁ PRESENTARLA ANTES DEL 01/04/2020. Antes de cumplimentar esta declaración **lea atentamente las instrucciones que se adjuntan.** Los espacios sombreados están destinados a la Administración.

I.- DATOS PERSONALES DEL O LA PENSIONISTA:

1. APELLIDOS Y NOMBRE: - Telf. de contacto: Móvil:
2. PENSIÓN DE: - EXPEDIENTE: - CUANTÍA/MES A 31-XII-2019: euros

II.- DATOS ECONÓMICOS DEL O LA PENSIONISTA:

1. RENTAS DE TRABAJO, PRESTACIONES (pensiones, subsidios de desempleo, salario social, etc.) Y RENTAS DE CAPITAL: bienes muebles e inmuebles (intereses bancarios, alquileres, dividendos, etc. o valor catastral). Aporte documentación acreditativa. Si no percibiera ingresos se pondrá **NO PERCIBE**. No incluir su Pensión no Contributiva como ingreso. No incluir la vivienda habitual como renta de capital. En el año 2020, se deberá consignar un cálculo aproximado de los ingresos a percibir.

CONCEPTO	EMPRESA, ORGANISMO O PERSONA QUE LOS ABONA	CUANTÍA BRUTA ANUAL/RENDIMIENTOS EFECTIVOS/VALOR CATASTRAL	
		AÑO 2019	AÑO 2020

2.- OTROS DATOS DE INTERÉS.

- a - ¿Es Usted beneficiario/a o causante de Prestación Familiar por Hijo/a a Cargo? SI NO ¿La ha solicitado? SI NO
b - ¿Tiene otros/as Subsidios/Pensiones solicitados/as a la Administración Española? SI NO ¿Y en el extranjero? SI País:
 NO

c - Este apartado sólo debe cumplimentarlo si la pensión que usted tiene reconocida es de INVALIDEZ:

¿Ha realizado actividad laboral durante los años 2019 y 2020? SI NO

Indique los periodos

FECHA INICIO		FECHA FINALIZACIÓN	
AÑO 2019	AÑO 2020	AÑO 2019	AÑO 2020

d- ¿Ha percibido el Complemento por Alquiler de su vivienda habitual en el año 2019? SI NO

III.- MODIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN FAMILIAR Y ECONÓMICA (SEÑALAR CON UNA CRUZ DONDE PROCEDA).

- Cambio en la cuantía de los ingresos: Personales De la unidad económica de convivencia (U.E.C.) (Aportar documentación acreditativa)
- Cambio en la composición de la unidad económica de convivencia (Aportar Certificado del Padrón Municipal con la fecha del cambio de la UEC)

- Pérdida de Residencia Nacionalidad Fallecimiento (Aportar Certificado de Defunción)

En caso de haberse producido cambio de domicilio aporte Certificado del Padrón Municipal y rellene el siguiente apartado:

Domicilio:

Localidad/Provincia C.P.

FECHA DE MODIFICACIÓN	
AÑO 2019	AÑO 2020

IV. - DATOS ECONÓMICOS DE LOS MIEMBROS DE LA UNIDAD ECONÓMICA DE CONVIVENCIA (U.E.C.).

Cónyuge, hijos/as, nietos/as, padres, abuelos/as, hermanos/as y esposos/as de todas las personas con los que convivía y/o convive.
 1. En este apartado debe relacionarse **TODAS las personas que vivían y/o viven con Ud**, aportando documentación acreditativa de los ingresos declarados.
 Si alguno de dichos miembros no percibían ingresos se pondrá **NO PERCIBE** en la casilla correspondiente. En el año 2020 se deberá consignar un cálculo aproximado de los ingresos a percibir.

NOMBRE Y APELLIDOS	Número N.I.F.	RELACIÓN CON EL O LA PENSIONISTA	FECHA DE NACIMIENTO	RENTAS DE TRABAJO, PRESTACIONES (pensiones, subsidios de desempleo, salario social, etc.) Y RENTAS DE CAPITAL		
				CONCEPTO	CUANTÍA ANUAL BRUTA / RENDIMIENTOS EFECTIVOS / VALOR CATASTRAL	
					AÑO 2019	AÑO 2020

V.- DATOS DEL O LA REPRESENTANTE LEGAL O GUARDADOR/A DE HECHO.

VI.- LUGAR, FECHA Y FIRMA.

D./Dª como (beneficiario/a, representante legal, etc.)

DECLARO BAJO MI RESPONSABILIDAD que sigo reuniendo los requisitos exigidos en su día para el reconocimiento de la Pensión no Contributiva y que son ciertos todos los datos indicados en el presente documento, aceptando las responsabilidades que en otro caso pudieran derivarse.

Manifiesto que quedo enterado/a de la obligación de comunicar inmediatamente a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación cualquier variación que pueda producirse en lo sucesivo en los datos declarados. Si no lo hiciera y continuara percibiendo la Pensión no Contributiva, estaré obligado/a a devolver las cantidades cobradas indebidamente, sin perjuicio de las demás responsabilidades en las que hubiera podido incurrir.

Los datos personales que figuran en esta solicitud serán tratados por la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones no contributivas cuya dirección es Avda. Hytasa, 14.41071 Sevilla. Esta Dirección General es el organismo responsable del tratamiento de los datos, que es necesario para determinar el mantenimiento del derecho y, en su caso, la cuantía de la pensión reconocida y que se fundamenta en la habilitación legal que le atribuye la competencia en la gestión de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva (artículo 6.1.c) Reglamento (UE) 2016/679 y artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales). En cualquier momento, de conformidad con lo establecido en los artículos 11 a 18 de la citada Ley Orgánica 3/2018, usted podrá ejercitar sus derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación de tratamiento, portabilidad y oposición sobre los datos tratados ante el Delegado de Protección de Datos en la dirección electrónica dpd.cips@juntadeandalucia.es. El formulario para la reclamación y/o ejercicio de derechos se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.juntadeandalucia.es/protecciondedatos>.

En de 2020

Firma de la persona beneficiaria o representante legal

Fdo:

RECUERDE QUE PARA LA VALIDEZ DE DICHA DECLARACIÓN ES IMPRESCINDIBLE QUE ESTÉ FIRMADA.

ILMO./A. SR./A. DELEGADO/A Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación

DILIGENCIA Para hacer constar que:
 A este expediente se le ha efectuado la Revisión Anual en base a los datos que constan en la presente Declaración con el siguiente resultado:
Confirmación del Derecho y Cuantía de la pensión que venía percibiendo
 En de a de de 2020
 Firma de la Persona Empleada Pública y Sello de la Administración

IMPRIMIR **RESTABLECER** **GUARDAR** **SALIR**

(Página de)

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN

CÓDIGO IDENTIFICATIVO

Nº REGISTRO, FECHA Y HORA

SOLICITUD DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA. (Código procedimiento: 12563)

DELEGACIÓN TERRITORIAL: (A cumplimentar por la Administración)

Zona Básica de Servicios Sociales (Centro de Servicios Sociales Comunitarios)

NUEVA SOLICITUD RENOVACIÓN

Decreto-Ley 3/2017 de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

1 DATOS DE LA PERSONA SOLICITANTE Y DE LA REPRESENTANTE LEGAL

PERSONA SOLICITANTE:

NOMBRE: PRIMER APELLIDO: SEGUNDO APELLIDO:

FECHA NACIMIENTO: NIE/NIF (1): SEXO: HOMBRE MUJER

NACIONALIDAD: PAIS DE NACIMIENTO: ESTADO CIVIL (2):

NUMERO TELEFONO: NUMERO MOVIL: CORREO ELECTRONICO:

IBAN (Cuenta Bancaria):

En nombre de la Unidad Familiar que represento, y cuyos datos se indican a continuación, solicito la inclusión de la cuenta bancaria en el Sistema de Gestión Integral de Recursos Organizativos de la Junta de Andalucía.

PERSONA REPRESENTANTE:

NOMBRE: PRIMER APELLIDO: SEGUNDO APELLIDO:

NIE/NIF: RELACION CON LA PERSONA SOLICITANTE: SEXO: HOMBRE MUJER

NUMERO TELEFONO: NUMERO MOVIL: CORREO ELECTRONICO:

2 DATOS DE LA VIVIENDA DE LA UNIDAD FAMILIAR

TIPO DE VÍA: NOMBRE DE LA VÍA:

NUMERO: LETRA: KM EN LA VÍA: BLOQUE: PORTAL: ESCALERA: PLANTA: PUERTA:

ENTIDAD POBLACION: MUNICIPIO: PROVINCIA: COD. POSTAL: TIPO DE VIVIENDA (3):

3 LUGAR Y MEDIO DE NOTIFICACIÓN

Marque sólo una opción.

OPTO por que las notificaciones que proceda practicar se efectúen en el lugar que se indica:

DOMICILIO NOTIFICACIONES: (cumplimentar en caso de ser una dirección diferente a la indicada en el apartado 2):

TIPO DE VÍA: NOMBRE DE LA VÍA:

NUMERO: LETRA: KM EN LA VÍA: BLOQUE: PORTAL: ESCALERA: PLANTA: PUERTA:

ENTIDAD DE POBLACION: MUNICIPIO: PROVINCIA: PAIS: COD. POSTAL:

NUMERO TELEFONO: NUMERO MOVIL: CORREO ELECTRONICO:

OPTO por que las notificaciones que proceda practicar se efectúen por medios electrónicos a través del Sistema de Notificaciones Notific@ de la Junta de Andalucía.

En tal caso:

Manifiesto que dispongo de una dirección electrónica habilitada en el Sistema de Notificaciones Notific@.

Manifiesto que **NO** dispongo de una dirección electrónica habilitada en el Sistema de Notificaciones Notific@, por lo que **AUTORIZO** a la Consejería/Agencia a tramitar mi alta en el referido sistema.

Indique un correo electrónico y un número de teléfono móvil donde informar sobre las notificaciones practicadas en el Sistema de Notificaciones Notific@.

Correo electrónico: Nº telefono móvil:

4 DATOS DE LA UNIDAD FAMILIAR											
PARENTESCO (5)	PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRE	DNI/NIE (1)	FECHA DE NACIMIENTO	NACIONALIDAD	SEXO (6)	ESTADO CIVIL (2)	N. ESTUDIOS (7)	SIT. LABORAL (8)	SIT. ESPECIFICA (9)
▶							▶	▶	▶	▶	▶
▶							▶	▶	▶	▶	▶
▶							▶	▶	▶	▶	▶
▶							▶	▶	▶	▶	▶
▶							▶	▶	▶	▶	▶
▶							▶	▶	▶	▶	▶
▶							▶	▶	▶	▶	▶
▶							▶	▶	▶	▶	▶
▶							▶	▶	▶	▶	▶

(1) Obligatorio para mayores de 14 años.
 (2) ESTADO CIVIL: 1. Soltera/ o 2. Casada/ o 3. Separada/ o 4. Divorciada/ o 5. Pareja análoga 6. Viuda/ o 8. Pareja de hecho.
 (3) TIPO DE VIVIENDA: 31. Vivienda propia con hipoteca; 32. Vivienda propia sin hipoteca; 33. Vivienda alquilada; 34. Vivienda cedida; 35. Vivienda comunitaria / Establecimiento o centro colectivo; 36. Pensión / hospital / similar; 37. Chabola/ cueva/ infravivienda; 38. Caravana/ vehículo; 39. Otros.
 (4) FUENTES DE INGRESOS: 40. Cotización de personas autónomas; 41. Trabajo por cuenta propia; 42. Trabajo por cuenta ajena; 43. Prestaciones contributivas; 44. Prestaciones y subsidios no contributivos; 45. Ayudas y subvenciones; 46. Rendimientos del capital inmobiliario; 47. Pensión compensatoria.
 (5) PARENTESCO: 51. Solicitante; 52. Pareja análoga; 53. Pareja de hecho; 54. Conyuge; 55. Hija / o de solicitante o pareja; 56. Madre / Padre; 57. Suegra / Suegro; 58. Nuera / Yerno; 59. Persona acogida / adoptada / tutelada.
 (6) SEXO: 1. Hombre; 2. Mujer.
 (7) NIVEL DE ESTUDIOS: 2. Sin estudios; 4. Estudios Primarios / EGB; 6. Estudios Secundarios (ESO, FP Básica, ...); 7. Bachillerato / Técnico-profesionales medios; 8. Técnico profesionales superiores; 76. Universitarios.
 (8) SITUACION LABORAL: 81. Ocupada/ o a tiempo completo; 82. Ocupada/ o a tiempo parcial; 83. Parada/ o 84. Inactiva/ o 10. Otros.
 (9) SITUACION ESPECIFICA: 91. La persona solicitante es víctima de violencia de género; 92. La persona solicitante tiene entre 18 y 24 años y es huérfana de ambos progenitores; 93. La persona solicitante tiene entre 18 y 24 años y ha estado en el estado en la solicitud bajo tutela de la Junta de Andalucía; 94. La persona solicitante es víctima de trata con fines de explotación sexual o laboral; 95. La persona solicitante es emigrante andaluz retornada en el año anterior; 96. La persona solicitante es apartida o reliquiada o está tramitando su reconocimiento; 97. La persona solicitante se encuentra sin hogar; 98. La persona solicitante reside en un alojamiento alternativo; 99. Unidad familiar monorentrada o monoparental cuyos menores a cargo han sido reconocidos en el Registro Civil solo por la persona solicitante; 100. Unidad familiar monoparental o monoparental cuyos menores a cargo han sido reconocidos por dos personas progenitoras pero una de ellas ha fallecido sin derecho a percibir la persona menor, pensión de orfandad; 101. Alguna persona miembro de la unidad familiar tiene una discapacidad igual o superior al 33%; 102. Existen personas miembros de la unidad familiar que están bajo el régimen de custodia compartida; 103. Alguna persona miembro de la unidad familiar es percipora de la prestación para cuidadores en el entorno familiar prevista en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; 104. Alguna o algunas personas miembros de la unidad familiar mayor de 16 años se encuentran cursando estudios reglados.

5 SITUACION ECONOMICA Y PATRIMONIAL DE LA UNIDAD FAMILIAR					
NOMBRE Y APELLIDOS	INGRESOS FAMILIARES			BIENES MATERIALES	
	CANTIA MENSUAL	FUENTE DEL INGRESO (0)	CONCEPTO	CANTIA DE CAPITAL	RENDIMIENTOS MENSUALES
OTROS INMUEBLES DISTINTOS DE LA VIVIENDA HABITUAL					
NOMBRE Y APELLIDOS			RENDIMIENTOS MENSUALES		

6 OTRAS PERSONAS EN LA UNIDAD DE CONVIVENCIA (marque con una X la situación que proceda)				
<input type="checkbox"/> Solo existe una unidad familiar en la vivienda. <input type="checkbox"/> Unidad familiar que comparte vivienda con otra unidad familiar. (En este caso, cumplimente la tabla siguiente).				
PARENTESCO	NOMBRE	PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	DNI/NIE

(pagina de)

5 SITUACION ECONOMICA Y PATRIMONIAL DE LA UNIDAD FAMILIAR						
NOMBRE Y APELLIDOS	INGRESOS FAMILIARES			BIENES MUEBLES		
	CUANTIA MENSUAL	FUENTE DEL INGRESO (9)		CONCEPTO	CUANTIA DE CAPITAL	RENDIMIENTOS MENSUALES
			▶			
			▶			
			▶			
			▶			
OTROS INMUEBLES DISTINTOS DE LA VIVIENDA HABITUAL						
	NOMBRE Y APELLIDOS				RENDIMIENTOS MENSUALES	

6 OTRAS PERSONAS EN LA UNIDAD DE CONVIVENCIA (marque con una X la situación que proceda)				
<input type="checkbox"/>	Solo existe una unidad familiar en la vivienda.			
<input type="checkbox"/>	Unidad familiar que comparte vivienda con otra unidad familiar. (En este caso, cumplimente la tabla siguiente).			
PARENTESCO	NOMBRE	PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	DNI/NIE

7		CONSENTIMIENTOS EXPRESOS: marque una de las opciones													FIRMA			
APELLIDOS Y NOMBRE	DNI/NIE	CONSENTIMIENTO	DATOS DE IDENTIDAD (1)		ESCOLARIZACIÓN, ABSENTISMO Y OTRAS ACTIVIDADES REGLADAS (2)		REGISTRO DE PAREJAS DE HECHO (3)	DEMANDANTE DE EMPLEO (4)	ALTA EN LA SEGURIDAD SOCIAL (5)	DISCAPACIDAD (6)	BIENES INMUEBLES (7)	IDENTIFICACIÓN Y ALTA EN LA AEAT (8)	TUTELA POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA (9)	PRESTACIONES SOCIALES PÚBLICAS (10)		DATOS IRPF (11)	INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS Y SAE (12)	DATOS DE EMPADRONAMIENTO (13)
		SI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		NO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		SI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		NO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		SI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		NO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		SI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		NO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		SI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		NO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Las personas firmantes prestan su CONSENTIMIENTO POR:

(1) CONSENTIMIENTO para la consulta de sus datos de identidad a través del Sistema de Verificación de Datos. SI NO CONSENTE deberá aportar fotocopia autenticada del DNI/NIE.

(2) CONSENTIMIENTO para la consulta de sus datos de escolarización, absentismo y otras actividades regladas, a través del Sistema Servicio (Paladarina para la Gestión del Sistema Educativo Andaluz.) SI NO CONSENTE deberá aportar fotocopia de sus datos de escolarización.

(3) CONSENTIMIENTO para la consulta de sus datos de parejas de hecho, a través del Sistema de Verificación de Datos. SI NO CONSENTE deberá aportar Certificación de Parejas de Hecho.

(4) CONSENTIMIENTO para la consulta de sus datos de demandante de empleo a través del Sistema Andaluz de Empleo. SI NO CONSENTE deberá aportar Certificado de la demanda de empleo.

(5) CONSENTIMIENTO para la consulta de sus datos de la Vida Laboral y prestaciones de la Seguridad Social a través del Sistema de Verificación de Datos. SI NO CONSENTE deberá aportar Certificado de la vida laboral y prestaciones de la Seguridad Social.

(6) CONSENTIMIENTO para la consulta de sus datos de discapacidad a través del Sistema de Verificación de Datos. SI NO CONSENTE deberá aportar documentación acreditativa de discapacidad.

(7) CONSENTIMIENTO para la consulta de sus datos de bienes inmuebles a través del Sistema de Verificación de Datos. SI NO CONSENTE deberá aportar Certificación catastral de los bienes.

(8) CONSENTIMIENTO para la consulta de sus datos de identificación y alta en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria a través de su sede electrónica. SI NO CONSENTE deberá aportar documentación acreditativa correspondiente.

(9) CONSENTIMIENTO para la consulta de sus datos de titular de Sistema de Integrado de Servicios Sociales. SI NO CONSENTE y aporta documentación acreditativa correspondiente.

(10) CONSENTIMIENTO para la consulta de sus datos de Prestaciones contributivas y no contributivas percibidas, a través del Sistema de Verificación de Datos. SI NO CONSENTE deberá aportar Certificado de prestaciones sociales públicas.

(11) CONSENTIMIENTO para la consulta de sus datos de la renta de personas físicas a través del Sistema de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. SI NO CONSENTE deberá aportar Declaración del Impuesto de la Renta de Personas Físicas o modelo de declaración de sus datos de renta.

(12) CONSENTIMIENTO para el intercambio de información entre los servicios sociales comunitarios y el Servicio Andaluz de Empleo para la realización conjunta del Plan de inclusión sociolaboral a través del Sistema de Información municipal de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía y gestión del Plan de inclusión sociolaboral. SI NO CONSENTE y aporta Informe Social acreditativo de la causa por los servicios sociales comunitarios.

(13) CONSENTIMIENTO para la consulta de datos de residencia y empadronamiento. SI NO CONSENTE deberá aportar certificado de empadronamiento INDIVIDUAL, HISTÓRICO POR DOMICILIO y/o colectivo.

CODIGO IDENTIFICATIVO

(Página de)

8	DECLARACIÓN RESPONSABLE, COMPROMISO DE PARTICIPACIÓN Y CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE INCLUSIÓN SOCIOLABORAL
<p>La persona o personas mayores de 16 años, abajo firmantes, declaran que son ciertos cuantos datos figuran en la presente solicitud, así como la documentación que se adjunta, y se comprometen a:</p> <p>a) Participar y cumplir el Plan de inclusión sociolaboral.</p> <p>b) Comunicar a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, a través de los servicios sociales comunitarios, en el plazo máximo de 15 días desde el hecho causante, la modificación sobrevenida de cualquier circunstancia distinta de las declaradas en la solicitud, a excepción de las altas y bajas laborales que se produzcan desde la solicitud hasta la resolución, que serán verificadas por el órgano competente para resolver.</p> <p>c) Solicitar las prestaciones, contributivas o no contributivas, así como reclamar los derechos que por cualquier título pudiera corresponderles a fin de incrementar sus recursos económicos, ejerciendo las acciones pertinentes para hacerlos efectivos.</p> <p>d) No rechazar injustificadamente ofertas de empleo adecuadas.</p> <p>e) Prestar a la Administración la colaboración necesaria para una eficaz gestión del Plan de inclusión sociolaboral.</p> <p>f) Escolarizar y poner los medios para garantizar la no existencia de una situación de absentismo escolar de las personas integrantes de la unidad familiar en edad de escolarización obligatoria que se encuentren a su cargo.</p> <p>g) No disponer cualquier miembro de la unidad familiar, o como sumatorio del conjunto de personas que conforman la unidad familiar de dinero efectivo, o bajo cualquier título, valor, derecho de crédito o depósito bancario un importe superior al 10 veces el IPREM</p>	

9	AUTORIZACIÓN DOCUMENTACIÓN																
9.1	AUTORIZACIÓN DOCUMENTOS EN PODER DE LA ADMINISTRACION DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA O DE SUS AGENCIAS																
<input type="checkbox"/> Ejercer el derecho a no presentar los siguientes documentos que obran en poder de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus Agencias, y autorizo al órgano instructor para que pueda recabar dichos documentos o la información contenida en los mismos de los órganos donde se encuentren.																	
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Documento</th> <th>Consejería/Agencia emisora o a la que se presentó</th> <th>Fecha de emisión o presentación</th> <th>Procedimiento en el que se emitió o por el que se presentó</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Documento	Consejería/Agencia emisora o a la que se presentó	Fecha de emisión o presentación	Procedimiento en el que se emitió o por el que se presentó	1				2				3			
Documento	Consejería/Agencia emisora o a la que se presentó	Fecha de emisión o presentación	Procedimiento en el que se emitió o por el que se presentó														
1																	
2																	
3																	

9.2	AUTORIZACIÓN DOCUMENTOS EN PODER DE OTRAS ADMINISTRACIONES																				
<input type="checkbox"/> Autorizo al órgano instructor para que pueda recabar de otras Administraciones Públicas los siguientes documentos o la información contenida en los mismos disponibles en soporte electrónico.																					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Documento</th> <th>Administración Pública</th> <th>Fecha emisión/ presentación</th> <th>Órgano</th> <th>Procedimiento en el que se emitió o por el que se presentó *</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Documento	Administración Pública	Fecha emisión/ presentación	Órgano	Procedimiento en el que se emitió o por el que se presentó *	1					2					3				
Documento	Administración Pública	Fecha emisión/ presentación	Órgano	Procedimiento en el que se emitió o por el que se presentó *																	
1																					
2																					
3																					

9.2	AUTORIZACIÓN DOCUMENTOS EN PODER DE OTRAS ADMINISTRACIONES																				
<input type="checkbox"/> Autorizo al órgano instructor para que pueda recabar de otras Administraciones Públicas los siguientes documentos o la información contenida en los mismos disponibles en soporte electrónico.																					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Documento</th> <th>Administración Pública</th> <th>Fecha emisión/ presentación</th> <th>Órgano</th> <th>Procedimiento en el que se emitió o por el que se presentó *</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Documento	Administración Pública	Fecha emisión/ presentación	Órgano	Procedimiento en el que se emitió o por el que se presentó *	1					2					3				
Documento	Administración Pública	Fecha emisión/ presentación	Órgano	Procedimiento en el que se emitió o por el que se presentó *																	
1																					
2																					
3																					

10	LUGAR, FECHA Y FIRMA
<p>En _____ a _____ de _____ de _____</p> <p style="text-align: center;">LA PERSONA SOLICITANTE/REPRESENTANTE</p> <p>Fdo.: _____</p>	

ILMO/A. SR./A. DELEGADO TERRITORIAL DE EDUCACIÓN, DEPORTE, IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN EN

Código Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas:

<p>CLÁUSULA DE PROTECCIÓN DE DATOS</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento General de Protección de Datos, le informamos que:</p> <p>a) Los datos personales que figuran en esta solicitud serán tratados por la Dirección General de Servicios Sociales, cuya dirección es Avda. Hytasa, 14. 41071 Sevilla.</p> <p>b) Los datos personales que nos proporciona son necesarios para constatar el cumplimiento de la normativa específica en materia de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, cuya base jurídica es el Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.</p> <p>c) Esta Dirección General de Servicio Sociales es el organismo responsable del tratamiento de los datos, necesario para determinar el derecho a la concesión del objeto solicitado, y que se fundamenta en la habilitación legal que le atribuye la competencia de la gestión de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 y el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.</p> <p>d) En cualquier momento, de conformidad con lo establecido en los artículos 13 a 18 de la citada Ley Orgánica 3/2018, usted podrá ejercitar sus derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación de tratamiento, portabilidad y oposición sobre los datos tratados ante el Delegado de Protección de Datos en la dirección electrónica: dgd.cips@juntadeandalucia.es.</p> <p>e) La información adicional detallada, así como el formulario para la reclamación y/o ejercicio de derechos se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.juntadesandalucia.es/protecciondedatos</p>
--



ANEXO II

1. MODELO DE SOLICITUD DEL BONO SOCIAL – FAMILIAS NUMEROSAS

Solicitud del bono social

Datos de la comercializadora de último recurso

Espacio reservado para el registro de entrada de la solicitud en la comercializadora de último recurso

DATOS DEL TITULAR DEL SUMINISTRO:

Apellidos y nombre:

N.I.F.:

Dirección:

Municipio:

Código Postal:

Provincia:

Teléfonos de contacto: / / /

De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, le informamos de que todos los datos facilitados tendrán carácter confidencial. Los datos recogidos se utilizarán con la finalidad de aplicar el bono social regulado en el artículo 2 del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, y para la verificación del cumplimiento de los requisitos por parte de los organismos pertinentes.

SOLICITA:

La aplicación del bono social al suministro del Código Universal de Punto de Suministro asociado a la fotocopia de la factura adjunta.

A TAL EFECTO DECLARA:

Que cumple los requisitos que se establecen en la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, de acuerdo con lo siguiente:

Apartado primero. Situación

- Que el suministro para el que solicita bono social esta destinado a la vivienda habitual del titular,
- Que el titular forma parte de una familia numerosa, según lo establecido en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Aporta:

- Fotocopia del documento nacional de identidad del titular del punto de suministro,
- Fotocopia del carné de familia numerosa expedido por el órgano competente de la comunidad autónoma,
- Certificado de empadronamiento del titular del punto de suministro, y
- Fotocopia de la última factura.

En a de de 20....

Firma del Titular del suministro

cve: BOE-A-2009-10672

REQUISITOS NECESARIOS

(Según disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social)

- Que el suministro esté destinado a la vivienda habitual del titular,
- Que el suministro esté acogido a la tarifa de último recurso, y
- Que el consumidor forma parte de una familia numerosa según lo establecido en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

PASOS A SEGUIR

- Solicitud del titular del contrato a la comercializadora de último recurso según modelo y remisión en:
 - a) las oficinas de la distribuidora,
 - b) al número de fax o dirección de correo electrónico que comunique el comercializador de último recurso en su página web y en su factura, o
 - c) a la dirección de correo postal que comunique el comercializador de último recurso en su página web y en su factura.
- Acreditación de los requisitos aportando la documentación que se define en el modelo.
- Declaración responsable del titular de la veracidad de la documentación presentada de acuerdo con el modelo.

Como resultado de lo anterior, el bono social se devengará a partir del primer día del ciclo de facturación en el que tenga lugar la recepción completa de la documentación acreditativa. Se aplicará en la siguiente factura, siempre que dicha recepción tenga lugar al menos 15 días naturales antes de la fecha de emisión de la misma. En caso contrario, la aplicación se realizará desde la factura inmediatamente posterior. Una vez devengado, será de aplicación, salvo pérdida de alguna de las condiciones que dan derecho a la percepción del bono social.

AVISOS

1. El incumplimiento de los requisitos para la aplicación del bono social dará lugar a la refacturación del suministro desde la fecha en que se produzca el incumplimiento a la tarifa de último recurso aplicando un recargo del 10%.
2. Le informamos de que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 83.3 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministros y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, "En los casos en que el usuario efectivo de la energía o del uso efectivo de las redes, con justo título, sea persona distinta al titular que figura en el contrato, podrá exigir, siempre que se encuentre al corriente de pago, el cambio a su nombre del contrato existente, sin más trámites."



2. MODELO DE DECLARACIÓN RESPONSABLE

Declaración responsable

D.º/D. con domicilio en
..... y DNI/NIF

Declaro bajo mi responsabilidad, a efectos de la solicitud de aplicación del bono social, que la documentación presentada para acreditar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la aplicación del bono social regulado en el artículo 2 del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, es fiel y auténtica, asumiendo las responsabilidades legales en caso de falsedad u omisión.

No obstante lo anterior, consiento así mismo que los comercializadores de último recurso puedan dirigirse a las instituciones públicas responsables del mantenimiento y gestión de las correspondientes bases de datos a fin de comprobar la veracidad de dicha información.

En a de de 20....

Firma del Titular del suministro