

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

6459 *Resolución de 19 de diciembre de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 «Fin de la pobreza» en el ámbito del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, ejercicio 2021.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 19 de diciembre de 2024, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 «Fin de la pobreza» en el ámbito del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, ejercicio 2021 acuerda:

1. Asumir el contenido y las conclusiones del Informe de fiscalización de la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 «Fin de la Pobreza» en el ámbito del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Ejercicio 2021, derivadas todas ellas del informe principal.

2. Mostrar su acuerdo con el Informe de fiscalización de la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 «Fin de la Pobreza» en el ámbito del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Ejercicio 2021.

3. Instar al Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 a:

– Tener en cuenta el periodo de vigencia de las diferentes estrategias para cuya elaboración es competente y anticipar su preparación, de forma que no se produzcan saltos temporales en su continuidad y, al mismo tiempo, se puedan tener en cuenta los resultados del seguimiento de las medidas implementadas en las estrategias previamente vigentes.

– Diseñar las estrategias que son de su competencia, tanto las más generales como las particulares, de forma que exista una interrelación real entre ellas, a través de la vinculación de sus metas.

– Garantizar una participación proactiva de las comunidades autónomas y entidades locales en el diseño de estas estrategias, que asegure un compromiso efectivo en la consecución de los objetivos perseguidos en el marco de su ámbito competencial respectivo.

– Planificar sus estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión social de forma que comprendan el mayor número posible de metas cuantificadas.

– Elaborar informes periódicos de seguimiento de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en los que se analice la evolución de los indicadores asignados a cada meta y, en su caso, se propongan las medidas necesarias para asegurar su implementación.

– Impulsar el carácter vertebrador de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 velando para que las diferentes estrategias generales de los departamentos ministeriales y de las comunidades autónomas estén vinculadas con ella a través de sus metas u objetivos, en el marco de sus respectivas competencias, asegurando la participación efectiva de todos los actores públicos en su diseño, de forma que todos ellos remen en la misma dirección y no se quede nadie atrás. A este respecto, se considera que debería acelerarse la puesta en marcha del Sistema Integral de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, con alcance para todo el sector público.

– Promover una modificación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 que, con la participación proactiva de todas las partes interesadas, cuantifique en la mayor medida posible las metas en ella establecidas, establezca hitos intermedios (antes

del 2030), al menos, para las más relevantes y las vincule con las metas mundiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta modificación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 podría ser objeto de debate y consenso en el ámbito de las Cortes Generales, formalizándose en un acuerdo, parlamentario o extraparlamentario, de forma similar a como lo fueron el Pacto de Toledo o el Pacto de Estado contra la Violencia de Género y la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030.

- Promover, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, la existencia de una tabla de indicadores de referencia que pueda ser utilizada por las diferentes estrategias que luchan contra la pobreza y la exclusión social.

- Promover con el Instituto Nacional de Estadística una mayor desagregación de los datos de los indicadores de pobreza y exclusión social, de forma que, con pleno respeto a la normativa sobre protección de datos personales, puedan obtenerse datos de colectivos que aún no afloran en las estadísticas (v.gr.: etnia de origen, grado de discapacidad, personas sin hogar que no acceden a centros asistenciales, etc.).

- Promover, a través de los órganos de gobernanza de la Agenda 2030, la realización de cursos de formación sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible entre los empleados públicos encargados de facilitar los datos de alineamiento presupuestario, haciendo hincapié en la transversalidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Asimismo, debería promoverse la elaboración de un manual o guía sobre la forma de completar los datos de alineamiento presupuestario de los diferentes departamentos ministeriales y entidades públicas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de diciembre de 2024.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.547

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 1 "FIN DE LA POBREZA" EN EL ÁMBITO DEL MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, EJERCICIO 2021

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 20 de diciembre de 2023, el informe de fiscalización de la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 "Fin de la pobreza" en el ámbito del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, ejercicio 2021, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.

I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

II.1. CONSIDERACIONES GENERALES.

II.1.1. Sobre los ODS y la Agenda 2030.

II.1.2. Sobre el ODS 1.

II.1.3. Sobre la estructura y funciones del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

II.2. ACTUACIONES DEL MDSA ORIENTADAS A LA PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL ODS 1 A TRAVÉS DE SU PRESUPUESTO.

II.2.1. Cuestiones generales.

II.2.2. La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023.

II.2.3. Otras estrategias y planes relacionados con la pobreza.

II.3. PARTICIPACIÓN DEL MDSA EN LOS MECANISMOS Y MEDIDAS DE COORDINACIÓN ESTABLECIDOS POR LOS ÓRGANOS DE GOBERNANZA DE LA AGENDA 2030.

II.3.1. Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030.

II.3.2. Conferencia Sectorial para la Agenda 2030.

II.3.3. Consejo de Desarrollo Sostenible.

II.3.4. La Comisión Mixta para la Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Española para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

II.4. ACTUACIONES DEL MDSA RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 DESDE LA PERSPECTIVA DEL ODS 1.

II.4.1. La Estrategia de Desarrollo Sostenible.

II.4.2. Sistemas de información y estadística correspondientes a la Agenda 2030.

II.4.3. Rendición de cuentas del grado de cumplimiento de la Agenda 2030.

II.4.4. Alineamiento del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS ACTUACIONES DEL MDSA ORIENTADAS A LA PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL ODS 1 A TRAVÉS DE SU PRESUPUESTO.

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN DEL MDSA EN LOS MECANISMOS Y MEDIDAS DE COORDINACIÓN ESTABLECIDOS POR LOS ÓRGANOS DE GOBERNANZA DE LA AGENDA 2030.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS ACTUACIONES DEL MDSA PARA LA PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030, DESDE LA PERSPECTIVA DEL ODS 1.

III.3.1. Conclusiones relativas a la EDS.

III.3.2. Conclusiones relativas a los sistemas de información y estadística correspondientes a la Agenda 2030.

III.3.3. Conclusiones relativas a los informes de alineamiento presupuestario.

III.3.4. Otras conclusiones: evolución de los indicadores de pobreza y conocimiento de la Agenda 2030 por la ciudadanía.

ANEXOS.

RELACIÓN DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AGE	Administración General del Estado
AROPE	At Risk of Poverty and/or Exclusion
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CDS	Consejo de Desarrollo Sostenible
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
DG	Dirección General
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
EDS	Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030
EED	Estrategia Española sobre Discapacidad
EELL	Entidades Locales
ENIIPPG	Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano (2021-2030)
ENIPSH	Estrategia Nacional Integral para las Personas sin Hogar (2015-2020)
ENPLPES	Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social
ENV	Examen Nacional Voluntario
EUROSTAT	Oficina Estadística de la Unión Europea
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FPAN	Foro Político de Alto Nivel
GAN	Grupo de Alto Nivel
IAEG_SDGs	Inter Agency and Expert Group on SDGs
IMV	Ingreso Mínimo Vital
INE	Instituto Nacional de Estadística
IP2022	Informe de Progreso de 2022
MAUEC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
MDSA	Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030
MDSCA	Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PA	Políticas Aceleradoras
PAIA	Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia de Desarrollo Sostenible

PEDS	Pilar Europeo de Derechos Sociales
PLPGE	Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado
PNR	Programas Nacionales de Reforma
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RD	Real Decreto
SEA2030	Secretaría de Estado para la Agenda 2030
SEDS	Secretaría de Estado de Derechos Sociales
SEE	Sistema Estadístico Europeo
SEPG	Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
UE	Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

- CUADRO Nº 1 METAS DEL ODS 1.
- CUADRO Nº 2 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO ASIGNADO EN 2021 A LA SEDS POR PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS Y ESTRATEGIAS Y ODS AFECTADOS.
- CUADRO Nº 3 METAS Y OBJETIVOS DE LA ENPLPES.
- CUADRO Nº 4 CORRESPONDENCIA DE LA ENPLPES CON LOS PRINCIPIOS DEL PEDS.
- CUADRO Nº 5 GOBERNANZA DE LA AGENDA 2030 EN ESPAÑA.
- CUADRO Nº 6 VINCULACIÓN DEL PAIA Y DE LA EDS CON LOS ODS.
- CUADRO Nº 7 NÚMERO DE INDICADORES Y METAS POR PA.

RELACIÓN DE GRÁFICOS

- GRÁFICO Nº 1 TRANSVERSALIDAD DEL ODS 1 RESPECTO AL RESTO DE ODS.
- GRÁFICO Nº 2 CARTOGRAFÍA DEL ODS 1 EN LAS ENTIDADES CON PRESUPUESTO LIMITATIVO SEGÚN PLPGE 2023.
- GRÁFICO Nº 3 EJES Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA ENIIPPG.
- GRÁFICO Nº 4 GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN LAS CCAA SEGÚN LOS INFORMES DE PROGRESO.
- GRÁFICO Nº 5 ESQUEMA DE LA EDS.
- GRÁFICO Nº 6 NÚMERO DE PA QUE IMPACTAN EN CADA ODS.
- GRÁFICO Nº 7 GRADO DE IMPACTO DE LAS PA EN EL ODS 1.
- GRÁFICO Nº 8 SECUENCIA TEMPORAL DE LOS INFORMES DE PROGRESO.
- GRÁFICO Nº 9 METAS E INDICADORES DE NACIONES UNIDAS POR ODS.
- GRÁFICO Nº 10 METAS SIN INDICADOR O CON SUBINDICADOR DESARROLLADO POR EL INE POR ODS.
- GRÁFICO Nº 11 NÚMERO DE INDICADORES Y SUBINDICADORES PARA EL ODS 1.
- GRÁFICO Nº 12 EVOLUCIÓN DE LA TASA AROPE Y DE SUS COMPONENTES.
- GRÁFICO Nº 13 EVOLUCIÓN DE LA TASA AROPE Y DEL SUBINDICADOR DE POBREZA RELATIVA (2015-2022).
- GRÁFICO Nº 14 POSICIÓN DE ESPAÑA RESPECTO DEL RESTO DE MIEMBROS DE LA UE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ODS 1 (DATOS 2021).
- GRÁFICO Nº 15 INDICADORES PARA MEDIR LA POBREZA.
- GRÁFICO Nº 16 LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.
- GRÁFICO Nº 17 MARCO ESTRATÉGICO – DIMENSIÓN SOCIAL.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 2.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, ha realizado, a iniciativa propia, la *Fiscalización de la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 "Fin de la pobreza" en el ámbito del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, ejercicio 2021*.

La presente fiscalización fue incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para 2022 por considerarse que entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS), el ODS 1, en particular, tiene una singular relevancia y trascendencia económico-social, que aconseja un análisis de las estrategias y mecanismos elaborados por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (en adelante MDSA)¹ para la implementación de este objetivo y el seguimiento de su grado de avance ya que corresponde a ese departamento el impulso y el ejercicio en el ámbito estatal de las políticas y funciones vinculadas con los derechos sociales (lucha contra la pobreza) así como *"la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de impulso, seguimiento y cooperación para la implementación de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas"*.

La realización de fiscalizaciones centradas en la valoración de los progresos en la consecución y el cumplimiento efectivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, constituye una de las áreas de actuación preferente del Tribunal de Cuentas, tal y como lo ha establecido su Pleno mediante Acuerdo de 28 de julio de 2022 sobre la planificación a medio plazo de su actividad fiscalizadora.

Por su parte, el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado el 25 de abril de 2018, actualmente prorrogado y en vigor, manifiesta en su parte introductoria: *"La exigencia de una buena gestión de los recursos públicos otorga, cada vez más, a las Entidades Fiscalizadoras Superiores un creciente protagonismo social que las convierte en depositarias de expectativas y en receptoras de encomiendas de nuevos quehaceres en el marco del ejercicio de sus funciones. **Ilustra muy bien esta circunstancia, el hecho de que Naciones Unidas implique por primera vez a las entidades de control externo en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y les encargue la realización de auditorías desde momentos muy tempranos de su puesta en marcha, con el fin de asegurar que el control ejercido por éstas contribuya a acelerar la consecución de proyectos tan ambiciosos como los que suponen los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.** El Tribunal de Cuentas no es ajeno a las tendencias descritas, que suponen un refuerzo y nuevo impulso en el ejercicio de la ya relevante misión que le atribuye la Constitución Española y las leyes que la desarrollan. Se trata, ahora, de atender a las nuevas demandas de la sociedad, especialmente las expresadas a través de las Resoluciones de la Comisión Mixta de las Cortes Generales, al tiempo que se aprovecha del potencial que se deriva del cambio tecnológico para ser más eficaz y eficiente en el desarrollo de su propia actividad"*.

Con esta fiscalización se da cumplimiento, de modo específico, al Objetivo 1 del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas: *"contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público"*; y dentro de este, a la medida 3 del objetivo específico 1.1 que hace referencia a la realización de fiscalizaciones que contribuyan *"a la implementación de los Objetivos*

¹ Tras la entrada en vigor del *Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*, que se ha producido con posterioridad a la finalización de los trabajos de fiscalización, el ministerio ha pasado a denominarse Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas mediante la realización de actuaciones fiscalizadoras específicas relativas al buen gobierno del sector público". Asimismo, se da cumplimiento al objetivo específico 1.4 del mismo Plan que persigue el incremento de las fiscalizaciones operativas.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

Constituyen el ámbito objetivo de la presente fiscalización las actuaciones realizadas por el MDSA relativas a la implementación y seguimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 (en adelante ODS 1) de la Agenda 2030 a través de sus recursos presupuestarios.

El ámbito subjetivo de la actuación fiscalizadora está constituido por el MDSA, extendiéndose en lo que ha resultado preciso para atender los objetivos de la fiscalización, a su participación en los órganos de gobernanza de la Agenda 2030: Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030, Conferencia Sectorial para la Agenda 2030 y Consejo de Desarrollo Sostenible. Quedan excluidos los organismos adscritos al citado departamento ministerial.

De acuerdo con las directrices técnicas aprobadas por el Pleno el 29 de junio de 2022, para completar los objetivos de la fiscalización, los trabajos se han extendido al Instituto Nacional de Estadística, como entidad encargada de la coordinación para la elaboración de los indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de la recogida, tratamiento y difusión de los datos necesarios para realizar el seguimiento de la implementación del ODS 1; y a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, en lo relativo al procedimiento seguido para la elaboración de los informes de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los ODS (exclusivamente en lo referente al ODS 1).

El ámbito temporal de la fiscalización está referido al ejercicio 2021, si bien las comprobaciones se han extendido a los procedimientos aplicados en los ejercicios anteriores y posteriores cuando ello ha servido para alcanzar los objetivos de la fiscalización.

I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

De acuerdo con las directrices técnicas aprobadas, la fiscalización realizada ha sido de carácter operativo o de gestión, y su objetivo ha consistido en analizar las actuaciones realizadas por el MDSA para la implementación y seguimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 "Fin de la pobreza", desde la perspectiva de los principios de eficacia, eficiencia, economía y otros de buena gestión. En particular, han sido objeto de análisis:

1. Las actuaciones del MDSA orientadas a la planificación de medidas destinadas a la implementación del ODS 1.
2. Las medidas aplicadas directamente por el MDSA para la implementación del ODS 1 financiadas a través de su presupuesto.
3. La participación del MDSA en los mecanismos y medidas de coordinación establecidos por los órganos de gobernanza de la Agenda 2030, en lo relativo a la implementación del ODS 1.
4. Los indicadores de progreso establecidos para el seguimiento de la implementación del ODS 1 y los flujos de datos en que se fundamentan.
5. La información sobre el alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 2021 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.
6. Las actuaciones del MDSA para el seguimiento y control de la implementación del ODS 1.

7. Los mecanismos establecidos por el MDSA para la participación de la academia, la empresa y otras entidades de la sociedad civil en la planificación, implementación y seguimiento del ODS 1.
8. Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera haber tenido relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han utilizado los procedimientos habituales de fiscalización, adaptados a cada una de las diferentes áreas, que han quedado plasmados en los correspondientes programas de trabajo.

El desarrollo de los trabajos se ha llevado a cabo, principalmente, de forma telemática, manteniéndose reuniones presenciales puntuales con los responsables de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales (en adelante SEDS), de la Secretaría de Estado para la Agenda 2030 (en adelante SEA2030), de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (en adelante SEPG) y del Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE). Asimismo, se ha procedido a la revisión de la documentación soporte de las actividades fiscalizadas: documentos elaborados, actas de las reuniones de los órganos de gobernanza, procedimientos existentes, bases de datos, páginas web, así como a la realización de entrevistas con los responsables de las principales áreas en relación con los objetivos de la fiscalización.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos².

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013.

De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas se han puesto de manifiesto a los responsables del MDSA, de la SEPG y del INE, así como a quienes fueron titulares del MDSA y del INE durante el periodo fiscalizado para que formularan alegaciones y presentasen cuantos documentos y justificantes estimaran pertinentes. Las alegaciones realizadas se incluyen al final del presente informe.

² En el trámite de alegaciones el MDSA manifiesta que, a su juicio, el informe *“presenta limitaciones en su diseño y alcance que han limitado el cumplimiento de los objetivos previstos”*, considera que *“el ámbito de fiscalización debería extenderse a, como mínimo, otros seis ministerios cuyas competencias se vinculan de forma directa con las materias recogidas en el ODS1”* y por ello *“cuestiona la rigurosidad y solvencia de las conclusiones obtenidas”*. Desde el inicio de la fiscalización, como señalan las alegaciones formuladas, el MDSA ha manifestado, por un lado, su parecer acerca de que este Tribunal extendiera el ámbito de la fiscalización a otros ministerios y, por otro, ha cuestionado la competencia de este Tribunal para analizar cuestiones que *“no se circunscriben estrictamente a aspectos de fiscalización financiera”*, como se expresó en el escrito dirigido al Tribunal de Cuentas en el inicio de la fiscalización al que se refieren las alegaciones del MDSA. Los objetivos y el ámbito de la fiscalización son los definidos en este apartado introductorio del informe y así fueron establecidos en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal el 29 de junio de 2022. Los resultados de la fiscalización se ajustan a los objetivos marcados y son los que se exponen en este informe sin que se haya producido ninguna limitación al alcance de la misma.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Dado que las actuaciones del MDSA relativas a la implementación del ODS 1 se han llevado a cabo a través de sus dos Secretarías de Estado, se ha analizado, en primer lugar, la actuación de la SEDS, por recaer en ella principalmente las competencias sustantivas del MDSA en materia de lucha contra la pobreza, para posteriormente, y desde la perspectiva del referido ODS 1, revisar las funciones en materia de impulso, seguimiento y cooperación para la implementación de la Agenda 2030 realizadas por la SEA2030.

De acuerdo con lo anterior, en la exposición de los resultados de la fiscalización se distinguirán los siguientes apartados:

II.1. Consideraciones generales.

II.2. Actuaciones del MDSA orientadas a la planificación, seguimiento e implementación del ODS 1 a través de su presupuesto, donde se analiza la **actividad de la SEDS** en la elaboración y ejecución de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social y de otras estrategias diseñadas por ésta relacionadas con este ODS. Asimismo, se abordan en este apartado, las relaciones de estas estrategias con otras relativas a la lucha contra la pobreza.

II.3. Participación del MDSA, fundamentalmente **a través de la SEA2030**, en los mecanismos y medidas de coordinación establecidos por los órganos de gobernanza de la Agenda 2030, en lo relativo a la implementación del ODS 1, donde se abordan los mecanismos establecidos para la participación de la academia, la empresa y otras entidades de la sociedad civil en la planificación, implementación y seguimiento del ODS 1.

II.4. Actuaciones del MDSA relativas a la planificación, seguimiento e implementación de la Agenda 2030, desde la perspectiva del ODS 1, en el que se analizan, las **actuaciones realizadas por la SEA2030** en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, en particular, la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible. Asimismo, se analizan en este apartado la información sobre el alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los ODS y los indicadores de progreso establecidos para el seguimiento de la implementación de los ODS, así como los flujos de datos en que se fundamentan.

Las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, han sido tratadas como objetivos transversales de la fiscalización y los resultados obtenidos han quedado expuestos, cuando ello ha sido procedente, a lo largo de los distintos apartados del presente informe.

II.1. CONSIDERACIONES GENERALES

II.1.1. Sobre los ODS y la Agenda 2030

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por unanimidad el 25 de septiembre de 2015, la Resolución A/RES/70/1 *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. La Agenda recoge 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas, que persiguen la eliminación de la pobreza, la igualdad de oportunidades entre personas, el empoderamiento de las mujeres, la protección del planeta, la paz universal y la generación de prosperidad para superar los retos a los que se enfrentan las sociedades actuales. Estas metas tienen carácter integrado e

indivisible, son de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales. Por ello, si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial *“cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del país”* (Resolución A/RES/70/1).

Posteriormente, en su Resolución A/RES/71/313, la Asamblea General aprobó el marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas de la Agenda 2030, constituido por 231 indicadores (tras la actualización del marco de indicadores mundiales de la Agenda 2030 de 30 de noviembre de 2022).

Para coordinar la posición española y las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en su reunión del 28 de septiembre de 2017, acordó la constitución del Grupo de Alto Nivel (en adelante GAN) para la Agenda 2030. El GAN fijó como prioridad la formulación de un Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, como un documento de transición previo a la formulación de una Estrategia de Desarrollo Sostenible.

Más tarde, el Real Decreto (en adelante RD) 419/2018, de 18 de junio, creó el Alto Comisionado para la Agenda 2030, como un órgano unipersonal, dependiente orgánicamente de la Presidencia del Gobierno para la coordinación de actuaciones para el cumplimiento de la Agenda 2030 y su seguimiento en nuestro país. Ese mismo mes (el 29 de junio de 2018), el Consejo de Ministros aprobó el *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible* (en adelante PAIA), que suponía el punto de partida para sentar las bases de la construcción de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, que fue aprobada 3 años más tarde, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021.

Con posterioridad, estas funciones de coordinación y seguimiento de la Agenda 2030 fueron asumidas por el MDSA (RD 2/2020, de 12 de enero), suprimiéndose el Alto Comisionado (RD 136/2020, de 27 de enero), y asumiendo sus funciones, hasta la fecha de aprobación de este informe, la SEA2030 (RD 452/2020, de 10 de marzo).

En marzo de 2021, el Gobierno aprobó las Directrices Generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible y, en junio del mismo año, la propia Estrategia de Desarrollo Sostenible (en adelante EDS), cuyo primer Informe de Progreso fue presentado en octubre de 2022.

Un elemento central de la Agenda 2030 es el mecanismo de seguimiento y revisión, cuyo eje, a nivel global, es el Foro Político de Alto Nivel (en adelante FPAN), ante el cual los Estados miembros realizan el Examen Nacional Voluntario (en adelante ENV), que se analizará más adelante.

II.1.2. Sobre el ODS 1

Al comienzo de la Resolución A/RES/70/1 se reconoce que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.

El Objetivo 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, o más abreviadamente, “Fin de la pobreza”, en el que se centra este informe, tiene 5 metas temáticas y dos metas instrumentales, según puede observarse en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 1. METAS DEL ODS 1

<p>1.1 De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 2,15³ dólares de los Estados Unidos al día).</p>
<p>1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.</p>
<p>1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.</p>
<p>1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la micro financiación.</p>
<p>1.5 De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.</p> <p>Y, como metas instrumentales:</p> <p>1.a Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.</p> <p>1.b Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.</p>

Fuente: Resolución A/RES/70/1 de Naciones Unidas.

La implementación de este Objetivo, como ocurre con todos los ODS, no es competencia solo del sector público (estatal, autonómico y local); también están involucrados otros actores como la sociedad civil, las empresas, la academia, las organizaciones empresariales y sindicales, ONG, etc., si bien, la presente fiscalización se ha centrado en las medidas llevadas a cabo por el MDSA.

³ El valor inicial se fijó en 1,25 \$ al día, sin embargo, hubo una actualización posterior que lo fijó en 1,9 \$ al día y la última actualización se produjo en septiembre de 2022, cuando el Banco Mundial adoptó 2,15 \$ por día a la paridad de poder adquisitivo (PPP en inglés) de 2017.

En el siguiente gráfico se puede apreciar esta transversalidad del ODS 1 en relación con el resto de ODS:

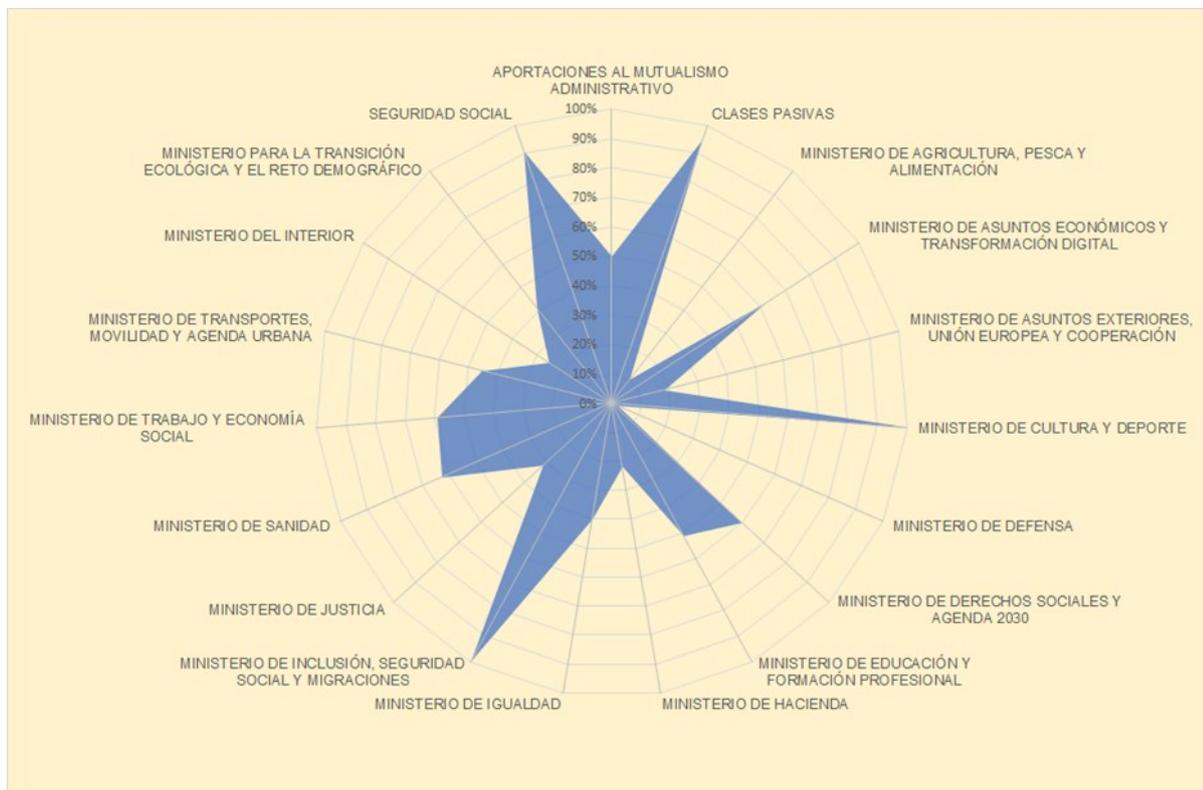
GRÁFICO Nº 1. TRANSVERSALIDAD DEL ODS 1 RESPECTO AL RESTO DE ODS



Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

En el sector público estatal, la implementación del ODS 1 tampoco es competencia de un único departamento ministerial. Así, en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023, sólo con el ODS 1 (respecto a las entidades con presupuesto limitativo), estaban alineadas hasta 20 políticas de gasto, con 87 programas presupuestarios, de los que 60 programas estaban alineados de forma directa y 27 de forma indirecta, aplicados por 19 departamentos ministeriales y secciones presupuestarias. Ello pone de manifiesto la transversalidad de los ODS y de este objetivo en particular, tal como se aprecia en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 2. CARTOGRAFÍA DEL ODS 1 EN LAS ENTIDADES CON PRESUPUESTO LIMITATIVO SEGÚN PLPGE 2023



Fuente: Elaboración propia.

II.1.3. Sobre la estructura y funciones del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030

De acuerdo con el artículo 18 del RD 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, corresponde al MDSA *“la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de bienestar social, de familia, de protección del menor, de cohesión y de atención a las personas dependientes o con discapacidad, de juventud, así como de protección de los animales”*; así como *“la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de impulso, seguimiento y cooperación para la implementación de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas”*.

El MDSA ejerce estas competencias, básicamente, a través de dos órganos superiores:

- La SEDS a la que corresponde el ejercicio de las funciones en materia de derechos sociales y bienestar social, de familia y diversidad familiar, de protección del menor, de cohesión social y atención a las personas dependientes o con discapacidad, así como de adolescencia y juventud.
- La SEA2030 que tiene atribuida la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de impulso, seguimiento y cooperación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en la Resolución de 25 de septiembre de 2015 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

El apartado II.2 siguiente afecta, por su contenido, en particular a la SEDS, mientras que los apartados II.3 y II.4 atañen fundamentalmente a la SEA2030.

II.2. ACTUACIONES DEL MDSA ORIENTADAS A LA PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL ODS 1 A TRAVÉS DE SU PRESUPUESTO

II.2.1. Cuestiones generales

II.2.1.1. EL ODS 1 EN EL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030: ESTRATEGIAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Como se ha anticipado, **las competencias del MDSA en materia de derechos sociales se ejercitan a través de la SEDS** y se detallan en el artículo 2 del RD 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y se modifica el RD 139/2020, de 28 de enero⁴. La misma norma en su artículo 1.4.a) establece que la SEDS se estructura en tres órganos directivos con rango de Dirección General (en adelante DG): la DG de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia; la DG de Diversidad Familiar y Servicios Sociales y la DG de Políticas de Discapacidad.

Para atender las funciones que tiene encomendadas, el MDSA dispuso, en 2021, de un presupuesto de 3.835,6 millones de euros, de los que corresponden a la SEDS un total de 324,1 millones cuyo destino es, fundamentalmente, la financiación de los planes operativos de las diferentes estrategias que tiene asignadas. Durante 2021, su distribución fue la siguiente:

⁴ El art. 2.2 del RD 452/2020, en relación con las competencias de la SEDS, establece que “En el ámbito de los servicios sociales, en particular, le corresponden las siguientes funciones: a) La articulación de la participación de la Administración General del Estado en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en los términos previstos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. b) La promoción de los servicios sociales y el fomento de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales e impulso del voluntariado social, en el ámbito de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado. c) La protección y promoción de las familias y su diversidad y la infancia, así como la prevención de las situaciones de necesidad en las que estos colectivos pudieran incurrir, en el ámbito de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado y sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos. d) La promoción y defensa, desde una perspectiva integral, de los derechos de la infancia y la adolescencia, en el ámbito de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado. e) La promoción y desarrollo de las políticas dirigidas a las personas con discapacidad, en el ámbito de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado. f) El ejercicio de la tutela del Estado sobre las entidades asistenciales ajenas a la Administración, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Protectorado de las fundaciones de competencia estatal. g) La supervisión de los sistemas de control de los programas internacionales en materia de juventud”.

CUADRO Nº 2. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO ASIGNADO EN 2021 A LA SEDS POR PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS Y ESTRATEGIAS Y ODS AFECTADOS

(En millones de euros)

ÓRGANO	PROGRAMA	DENOMINACIÓN PROGRAMA	PLANES DE ACCIÓN A QUE SE APLICAN LOS FONDOS DEL PROGRAMA	ESTRATEGIA EN LA QUE SE INCLUYE EL PLAN DE ACCIÓN	ODS RELACIONADO	IMPORTE
SE Derechos Sociales	231F	Otros servicios sociales del Estado				2,2
DG Derechos de la Infancia y de la Adolescencia	231G	Atención a la infancia y a las familias	Sin Plan vigente en el periodo evaluado			30,3
DG Diversidad Familiar y Servicios Sociales	231F	Otros servicios sociales del Estado	Plan Operativo 2021	ENPLPES/ ENIIPPG	1 y 10	279,6
DG Derechos de la Infancia y de la Adolescencia	231G	Atención a la infancia y a las familias	Plan Operativo 2021	ENPLPES	1 y 10	4,3
DG Políticas de Discapacidad	231F	Otros servicios sociales del Estado	Plan de acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2014-2020	Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020	1 y 10	7,7
TOTAL						324,1

Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Las actuaciones de la SEDS para la aplicación del presupuesto anualmente asignado se canalizan a través de diferentes planes operativos anuales que responden a diferentes estrategias, todas ellas referentes a las competencias que tiene asignadas, mayormente relacionadas con la implementación del ODS 1⁵. Así, durante el periodo 2015-2021 han estado vigentes las siguientes:

- *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2013-2016).*
- *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2019-2023).*
- *Estrategia Nacional Integral para las Personas Sin Hogar (2015-2020).*
- *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España (2012-2020).*

⁵ Durante 2021, el presupuesto asignado al MDSA incluía, adicionalmente, un importe de 916,9 millones de euros correspondiente al programa 230A *Servicios sociales y promoción social. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, que forma parte del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR). Los fondos de este programa se aplicaron, básicamente, mediante transferencias a las CCAA; y los que fueron aplicados directamente por el MDSA contribuyeron a la lucha contra la pobreza de forma muy indirecta, ya que sólo afectaron al componente 22. *Plan de choque de la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión.*

- *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano (2021-2030).*
- *Estrategia Española sobre Discapacidad (2012-2020).*

Todas estas estrategias inciden en la implementación del ODS 1 (y de otros ODS, especialmente, el ODS 10) aunque, como se verá más adelante, no fueron planificadas específicamente para alcanzar dicho objetivo, sino para cumplir con las funciones que la ley asigna al MDSA.

En el ejercicio 2021 fiscalizado sólo hubo dos estrategias vigentes: la *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, 2019-2023* (en adelante ENPLPES) y la *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano, 2021-2030*. El presupuesto correspondiente a los programas que financiaban las actuaciones de la SEDS (231F y 231G) fue aplicado a las referidas estrategias⁶, salvo un importe de 30,3 millones de euros, correspondiente al programa 231G, que fue destinado a la realización de transferencias corrientes a las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla para la atención a Menores Extranjeros no Acompañados; y otro importe, de 7.7 millones de euros, aplicado a gastos de los capítulos I y II y a subvenciones a entidades vinculadas con la discapacidad (5,2 millones de euros).

La *Estrategia Española sobre Discapacidad 2014-2020* estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2020, no aprobándose hasta mayo de 2022 la nueva *Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030*, lo que significa que, en el ejercicio fiscalizado (2021), no había ninguna estrategia específica en vigor.

Otro tanto ocurrió con la *Estrategia Nacional para las Personas sin Hogar (2015-2020)*. En este caso, la nueva estrategia para el periodo 2023-2025, no fue aprobada hasta el 11 de julio de 2023 lo que significa que durante los ejercicios 2021 y 2022 no hubo ninguna estrategia específica sobre la materia en vigor.

En ambos casos, especialmente en el segundo, más directamente relacionado con el ODS 1, se aprecia una debilidad que afecta al proceso de planificación de estas nuevas estrategias, por cuanto no pudo haber una continuidad en las estrategias, lo que se considera contrario a los principios de buena gestión financiera, y podría afectar, asimismo, al cumplimiento del principio de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

II.2.1.2. SITUACIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA EN 2015

Antes de que la crisis financiera global provocase la recesión de los años 2008 y siguientes, nuestro país ya tenía un porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión social (tasa AROPE⁷) elevado: un 23,8 % de la población. Tras la crisis financiera, en 2015, este porcentaje se había incrementado hasta el 28,7 % (28,9 % en los hombres y el 28,5 % en las mujeres).

⁶ El programa **231F** engloba un conjunto de actuaciones encaminadas a desarrollar unos servicios y prestaciones básicas que atiendan a las necesidades sociales que afectan a ciudadanos que se encuentran en situación de pobreza o en riesgo de exclusión social.

El programa **231G** tiene como objetivo el impulso de programas de actuación referidos a la prevención, atención y protección de la infancia y la adolescencia. Asimismo, se promueven programas de apoyo e incremento de la calidad de vida de las familias en su diversidad, con una mayor atención a las que se encuentran en situaciones de especial dificultad.

⁷ La tasa AROPE es un indicador consensuado a nivel europeo y utilizado por el INE para medir la pobreza y la exclusión social y tiene tres componentes: población en riesgo de pobreza, población con carencia social y material severa y población viviendo en hogares con baja intensidad de trabajo.

En particular, en 2015, el componente de población en riesgo de pobreza relativa se situaba en el 22,1 %; el de población con carencia social y material severa en el 7,4 %; y el de población viviendo en hogares con baja intensidad de trabajo en el 15,4 %. A este respecto, el riesgo de pobreza relativa no afectaba por igual a hombres y mujeres: un 22,5 % para los primeros y un 21,8 % para las mujeres.

II.2.2. La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023

II.2.2.1. ANTECEDENTES

La búsqueda de una mayor equidad, a través de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, ha sido una de las constantes en el proceso de construcción europea. Manifestaciones de ello son las referencias a esta cuestión contenidas en la Carta Social Europea (1961), la Carta de los Derechos Sociales de los Trabajadores (1989), el Tratado de Maastricht (1993) o el Tratado de Ámsterdam (1999). Sin embargo, estas referencias presentaban, por lo general, un carácter meramente declarativo y no vinculante, por lo que resultaron poco eficaces.

Con la **Estrategia de Lisboa** (2001-2010), el Consejo solicitó a los Estados miembros y a la Comisión que adoptaran medidas destinadas a la eliminación de la pobreza antes de 2010. El instrumento principal de esta estrategia eran los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIS), donde cada Estado miembro resumía sus políticas y acciones existentes y previstas para luchar contra la pobreza y la exclusión social.

Tras la finalización de la Estrategia Lisboa, se aprobó la **Estrategia Europa 2020**. El seguimiento de esta estrategia se hizo a través de los llamados Programas Nacionales de Reforma (en adelante PNR). Como respuesta a las recomendaciones de la Comisión en materia social, el PNR de España en 2013 incluyó el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016*, que constituye el antecedente inmediato de la vigente *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023*.

Es importante destacar que durante la vigencia de la Estrategia Europa 2020, se aprobó en 2017, el **Pilar Europeo de Derechos Sociales** (en adelante PEDS), como conjunto de principios en materia social que reafirman los derechos ya existentes en la UE. El desarrollo del PEDS se realizó a través de un Plan de Acción aprobado el 4 de marzo de 2021, justo después de finalizar la vigencia de la Estrategia 2020⁸. No hay una vinculación expresa entre la Estrategia 2020 y el PEDS y su Plan de Acción, pero parece claro que estos últimos toman el relevo de aquella, primero estableciendo unos principios generales (el PEDS) y después desarrollándolos en objetivos a través del Plan de Acción.

II.2.2.2. PLANIFICACIÓN Y CONTENIDO

Estando en vigor tanto la Estrategia Europa 2020 como el PEDS, el Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019, acordó la aprobación de la ENPLPES⁹, que constituye la principal estrategia

⁸ Ambos documentos pueden consultarse en el siguiente enlace:
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es

⁹ Este documento puede consultarse en el siguiente enlace:
https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategia_es.pdf

existente para hacer frente al compromiso, asumido por nuestro país, de acabar con la pobreza, especialmente la infantil, y reducir la desigualdad y la disparidad de los niveles de renta.

La ENLPES es un documento marco, por lo que no incluye medidas específicas. Estas se recogen en los correspondientes planes operativos anuales, en los que se detallan las actuaciones concretas, su presupuesto y el seguimiento de la evolución de los indicadores.

De acuerdo con lo anterior, la ENLPES se construye en torno a 4 metas estratégicas, divididas en 13 objetivos y 85 líneas de actuación, de acuerdo con el siguiente detalle:

CUADRO Nº 3. METAS Y OBJETIVOS DE LA ENLPES

META ESTRATÉGICA 1. COMBATIR LA POBREZA
Objetivo 1.1. Garantía de ingresos
Objetivo 1.2. Política económica
META ESTRATÉGICA 2. INVERSIÓN SOCIAL EN LAS PERSONAS
Objetivo 2.1. Educación equitativa e inclusiva
Objetivo 2.2. Formación y empleo
META ESTRATÉGICA 3. PROTECCIÓN SOCIAL ANTE LOS RIESGOS DEL CICLO VITAL
Objetivo 3.1. Sanidad
Objetivo 3.2. Apoyo a menores y familias
Objetivo 3.3. Servicios Sociales y Dependencia
Objetivo 3.4. Vivienda y territorio
META ESTRATÉGICA 4. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS
Objetivo 4.1. Ordenación del sistema y coordinación de servicios
Objetivo 4.2. Cooperación territorial
Objetivo 4.3. Cooperación con la Unión Europea
Objetivo 4.4. Colaboración y participación de todos los actores
Objetivo 4.5. Información, conocimiento, innovación social y transparencia

Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Los objetivos y líneas de actuación de esta Estrategia Nacional se corresponden completamente con la Estrategia Europa 2020.

Por otra parte, la ENLPES realiza un diagnóstico exhaustivo de la situación de la pobreza en España distinguiendo por grupos de edad, tipos de hogar, nacionalidad e, incluso, dedicando un apartado entero a la pobreza infantil. Este diagnóstico de la situación constituye el punto de partida de la Estrategia. Sin embargo, no se define un punto de llegada ya que las metas no están cuantificadas o no están definidas con la precisión o el grado de concreción necesarios para valorar si se alcanzan, o no, a la vista de los avances obtenidos. Por ejemplo, no se define cuál sería la tasa de riesgo de pobreza óptima a la finalización de la vigencia de la Estrategia. Por tanto, las mediciones futuras se realizarán solo en términos de revisión de los propios indicadores.

Esta carencia impide evaluar el grado de avance de cara a la realización del objetivo; esto es, se puede conocer si la evolución es positiva o negativa, pero no puede saberse en qué punto está el avance al no estar establecida ninguna previsión al respecto. Esta cuestión influye, a su vez, en el diseño de las medidas a incluir en los planes operativos que permitan corregir las desviaciones que se fuesen observando.

II.2.2.3. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Para la implementación de la ENPLPES, la SEDS elabora anualmente planes operativos¹⁰, de ámbito nacional, que dan cumplimiento a los compromisos asumidos en el marco de la Estrategia. En ellos se concretan las medidas correspondientes a sus líneas de actuación, así como el periodo de ejecución, el órgano responsable, el presupuesto asociado estimado y la evolución de los indicadores.

En todo caso, el desarrollo de esta estrategia a través de planes operativos se realiza dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes, por lo que, en realidad, los planes no cuentan con un presupuesto específico para apoyar sus medidas. Además, debe tenerse en cuenta que las medidas que contienen los planes operativos tienen carácter potestativo en el caso de actuaciones cuya competencia corresponda a las CCAA.

Las medidas contempladas en los Planes Operativos de 2021 y 2022 en el ámbito de la Administración General del Estado, son de carácter transversal, tienen un amplio alcance, afectan a una multiplicidad de actores y deben ser implementadas por diferentes departamentos ministeriales y entidades públicas, alcanzando unos importes de 41.454,4 y 50.316,2 millones de euros, respectivamente.

Entre las medidas incluidas en estos planes operativos figuran el Ingreso Mínimo Vital (en adelante IMV) y sus modificaciones; las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, la Renta Activa de Inserción; el Subsidio Extraordinario por Desempleo; la prestación por cese de actividad por el COVID-19 para trabajadores autónomos; la revalorización de las pensiones; la elevación del salario mínimo interprofesional, etc.

A los datos anteriores, que corresponden al sector público administrativo estatal, deben sumarse los fondos aplicados por las CCAA, las Entidades Locales (en adelante EELL), las empresas y otras entidades de la sociedad civil. A estos efectos, en ambos planes operativos (2021 y 2022) elaborados por la SEDS, se incluye un anexo con la descripción de las políticas de inclusión social a nivel territorial, con información desglosada sobre las CCAA con políticas integrales de lucha contra la pobreza y la exclusión social, las CCAA con planes sectoriales de lucha contra la pobreza y la exclusión social, la adopción de estrategias y planes de reconstrucción en las CCAA derivadas de la pandemia del COVID-19.

Sin embargo, la información manejada por la SEDS es heterogénea y contiene datos muy diferentes de una CCAA a otra, dentro del marco de su respectivo ámbito de autonomía en el ejercicio de sus competencias. Así, en unas, los planes o estrategias son generales, mientras que, en otras, se estructuran en materias específicas (vivienda, empleo, educación, igualdad, etc.) o por colectivos concretos (infancia, personas discapacitadas, población de etnia gitana, personas sin hogar, etc.). También difiere enormemente el número de planes con los que cuenta cada CCAA (por ejemplo, en el plan operativo 2022, el número de estrategias oscila entre una y doce, según las CCAA).

A la vista de lo anterior, a pesar de que las CCAA participaron en el proceso de planificación de la ENPLPES y en la elaboración de los programas operativos anuales, la coordinación existente es meramente formal, pues no hay reflejada en la Estrategia una visión homogénea de conjunto, ni existe un compromiso global efectivo con las metas y objetivos de la ENPLPES, ni se consensuan medidas que sean implementadas por todos los actores o, al menos, una parte de ellos, dentro del respeto a su ámbito competencial respectivo.

¹⁰ Los planes operativos que elabora la SEDS pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/inclusion-social-espana.htm>

II.2.2.4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN FINAL

El seguimiento de la evolución de las metas y objetivos adoptados para prevenir y luchar contra la pobreza y la exclusión social se realiza, por parte de la SEDS, a partir de los resultados de la batería de indicadores acordados dentro del contexto de la revisión de políticas sociales en el marco del Semestre Europeo¹¹.

De estos indicadores el más relevante es la tasa AROPE, a la que ya se ha hecho referencia, cuya definición está estandarizada a nivel de la Unión Europea (en adelante UE).

Los Planes Operativos de 2021 y 2022 facilitan en un anexo los datos correspondientes a los principales indicadores europeos y nacionales, pero no realizan una valoración sobre su evolución, aunque esta fuera necesariamente más limitada por la falta de cuantificación o precisión de las metas.

En definitiva, los planes operativos no constituyen propiamente un instrumento de seguimiento, sino de planificación, por lo que resulta necesaria la existencia de un informe específico que indique el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos de la ENLPES¹². Un informe de esta naturaleza podría aportar, asimismo, información sobre la implementación de medidas para el cumplimiento de las recomendaciones del Semestre Europeo en materia social (contenidas en los PNR), así como sobre el grado de avance en materia de ODS 1 (y 10) y sus metas, lo que resultaría, asimismo, de gran valor para los informes de progreso de la EDS y para el seguimiento interno del Plan de Acción del PEDS.

La ENLPES, prevé la realización de una evaluación a su vencimiento, es decir, en 2024¹³. Esta evaluación es relevante por la información que puede reportar de cara al diseño de futuras planificaciones, y constituye una buena práctica. Sin embargo, sería deseable que tanto estas como futuras estrategias fueran acompañadas de evaluaciones periódicas sobre la implementación de las medidas previstas en ellas y del grado de avance hacia sus objetivos para, en su caso, poder ir introduciendo medidas correctoras, en lugar de esperar a una evaluación final a su terminación. A este respecto, debe señalarse que si la estrategia que vaya a sustituir a la ENLPES debe estar vigente al inicio de 2024, es de todo punto imposible que se tengan en cuenta en aquella las conclusiones de la evaluación final de ésta.

Además, la evaluación de 2024 podría proporcionar datos muy valiosos sobre el grado de progreso en la implementación del ODS 1 y del Plan de Acción del PEDS si existiera una conexión entre los objetivos de la ENLPES, las metas de la EDS y del ODS 1 y los objetivos del Plan de Acción.

¹¹ En el Anexo II se contiene un cuadro con los indicadores utilizados para el seguimiento de la ENLPES.

¹² La SEDS ha elaborado el documento *“Evolución de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en España 2009-2020”*, en el que se analiza la evolución de los principales indicadores de pobreza para el período 2009-2020, si bien no es un informe anual de seguimiento.

¹³ Para realizar esta evaluación, que se abordará contando con la colaboración de instituciones como el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, se tendrán en cuenta:

- La ejecución de las medidas, vinculando su puesta en práctica con los correspondientes indicadores de resultados.
- La evaluación de resultados, que medirá los avances en la reducción de la pobreza y la exclusión social, en función de los indicadores cuantitativos y cualitativos incluidos en la misma.
- La evaluación de impacto, esto es, los efectos directamente derivados de las actuaciones y medidas previstas y vinculadas a la Estrategia, para averiguar en qué medida ha contribuido a la prevención y reducción de la pobreza y la mejora del bienestar de las personas.

II.2.2.5. CORRESPONDENCIA CON OTROS PLANES Y ESTRATEGIAS

a) Pilar Europeo de Derechos Sociales

La Estrategia Europa 2020 y, especialmente, el PEDS constituían la referencia a nivel europeo en materia de derechos sociales y lucha contra la pobreza cuando se elaboró la ENPLPES. Así, esta estrategia incluye un cuadro con su correspondencia con otros planes, destacando la vinculación con el PEDS de cada uno de sus objetivos y cada una de las líneas de actuación que se definen dentro de esos objetivos, como se sintetiza en la siguiente tabla:

CUADRO Nº 4. CORRESPONDENCIA DE LA ENPLPES CON LOS PRINCIPIOS DEL PEDS

ENPLPES	PRINCIPIOS PEDS
META ESTRATÉGICA 1: COMBATIR LA POBREZA	6,11,14 y 15
META ESTRATÉGICA 2: INVERSIÓN SOCIAL EN LAS PERSONAS	1,3,4,5,11 y 17
META ESTRATÉGICA 3: PROTECCIÓN SOCIAL ANTE LOS RIESGOS DEL CICLO VITAL	3,11,15,16,18 y 19
META ESTRATÉGICA 4: EFICACIA Y EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS	12 y 20

Fuente: Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social¹⁴.

Como se ha anticipado, el desarrollo del PEDS se realizó a través del Plan de Acción aprobado el 4 de marzo de 2021, justo después de finalizar la vigencia de la Estrategia 2020. Este Plan de Acción tiene tres objetivos principales que afectan a las áreas de empleo, capacidades y protección social que deben alcanzarse en 2030, en consonancia con los ODS de Naciones Unidas. La implementación del Plan Acción por los Estados miembros de la UE tiene prevista una revisión intermedia en 2025.

El objetivo de protección social del Plan de Acción, único de los tres objetivos de este plan relacionado con el objeto de este informe, consiste en reducir a nivel europeo el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión en 15 millones para 2030 (5 millones de ellos menores). En España la reducción debería ser de 2,8 millones de personas (713.000 de ellos menores), o lo que es lo mismo, en 2030, la tasa AROPE debería reducirse en 6,05 puntos porcentuales para la población general, y en 8,6 puntos porcentuales para la población infantil, situándose en el 20,2 % y 22,7 %, respectivamente.

Sin embargo, la ENPLPES no ha sido modificada para recoger esta meta del Plan de Acción, y sus planes operativos tampoco la asumen.

Por otra parte, debe destacarse que esta meta del Plan de Acción es menos ambiciosa que la meta 1.2 del ODS 1 (la reducción a menos de la mitad de las personas que viven en situación de pobreza en todas sus dimensiones situaría la tasa AROPE en un 14,35 %); lo que pone de manifiesto, la necesidad de coordinación entre la EDS (que asume la meta 1.2 del ODS 1), el Plan de Acción del PEDS (que recoge el objetivo antes señalado) y la ENPLPES y sus planes operativos (que, como se ha anticipado, no recoge ninguno de los anteriores, a pesar de la convergencia entre los objetivos generales de los citados planes y de que la ENPLPES figura como una de las prioridades de actuación de la EDS).

¹⁴ Un cuadro más detallado de la correspondencia de la ENPLPES con el PEDS puede consultarse en el siguiente enlace (páginas 149 y siguientes de la ENPLPES):

https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategia_es.pdf

Esta situación es una muestra de que las diferentes estrategias se diseñan como compartimentos estancos, a pesar de que convergen hacia un mismo objetivo. Consecuentemente, su alineamiento es meramente formal y descansa, exclusivamente, en la identidad de sus objetivos generales, en este caso, la lucha contra la pobreza. Pero no existe una coordinación real que permita configurar la ENPLPES como un instrumento útil para alcanzar y hacer seguimiento de los objetivos del Plan de Acción del PEDS.

Esta situación, además, pone en cuestión la implementación de la meta estratégica 4 de la ENPLPES sobre coordinación de políticas, servicios y prestaciones. En este sentido, llama la atención que esta meta del Plan de Acción, sea menos ambiciosa que la meta 1.2. de los ODS, habiéndose fijado seis años más tarde.

b) La EDS y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1

El PAIA, precedente de la EDS, incluía la ENPLPES como una de las nueve políticas palanca dentro del área de la prevención y lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, afectando principalmente a los ODS 1 y 10. Sin embargo, ninguna de las actuaciones de planificación de la ENPLPES fue diseñada específicamente para alcanzar los ODS, a pesar de que el camino hacia su implementación se había iniciado en 2015, cuatro años antes.

A partir de la entrada en vigor de la EDS, la ENPLPES ha pasado a incluirse en ella, en el *Reto país 1. Acabar con la pobreza y la desigualdad*, dentro de las prioridades de actuación de la *Política aceleradora 1: La transición social. Redistribuir la riqueza y garantizar derechos*.

En efecto, en el apartado sobre la orientación de esta Política aceleradora 1 (en adelante PA)¹⁵, se incluye una manifestación formal sobre que la ENPLPES está alineada con las políticas relevantes de ámbito europeo e internacional y que se formula en consonancia con los principios del PEDS y los ODS de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Asimismo, se hace la referencia expresa a la meta 1.2 del ODS 1, antes mencionada.

La PA 1 también incluye otras estrategias de competencia del MDSA como la nueva *Estrategia nacional para la inclusión social de la población gitana en España* o la actualización del *Plan de acción de la estrategia española sobre discapacidad*.

No obstante, debe señalarse que, al igual que ocurre con el PEDS y su Plan de Acción, este alineamiento con los ODS es muy genérico. En definitiva, al ser la ENPLPES una estrategia orientada a la lucha contra la pobreza, es obvio que con su implementación se avanza en la del ODS 1 (y también en la del ODS 10). Pero este alineamiento no llega más allá: no hay una vinculación de sus objetivos con las metas del ODS 1 definidas por Naciones Unidas (como se verá más adelante, tampoco la EDS, de la que la ENPLPES es una prioridad de actuación, tiene sus metas relativas a la pobreza alineadas con las del ODS 1). Los logros de la ENPLPES contribuyen indudablemente a la lucha contra la pobreza en general, pero no se pueden vincular en concreto a ninguna meta del ODS 1 (o del ODS 10), lo que ocasiona que tampoco se pueda dar cuenta del grado de avance en la implementación de estos Objetivos que se consigue con las medidas incluidas en los planes operativos de la ENPLPES. Lógicamente, ello afecta a la inmediatez y adecuación de las medidas que pudieran adoptarse ante cualquier desviación en el cumplimiento de los objetivos.

¹⁵ Las PA son el marco amplio de acción que busca dar respuesta a los retos país de la EDS y que tienen impacto en varias metas y objetivos de la Agenda 2030.

Una ENPLPES ligada a las metas del ODS 1 permitiría no solo una mayor garantía en la implementación del ODS 1, sino también un seguimiento más adecuado, que sería llevado a cabo por un órgano especializado en el diseño de las políticas de lucha contra la pobreza: la SEDS. Actualmente, es la SEA2030 quien realiza el seguimiento del cumplimiento de todos los ODS.

II.2.3. Otras estrategias y planes relacionados con la pobreza

Si bien ya se ha indicado que la principal estrategia en vigor durante el ejercicio 2021 ha sido la ENPLPES, es conveniente hacer una breve referencia a otras estrategias implementadas por la SEDS que también tienen como objetivo general la lucha contra la pobreza y, por tanto, están alineadas con la EDS y con la Agenda 2030, aunque referidas a colectivos más específicos. Estas estrategias forman parte del desempeño habitual de la SEDS.

II.2.3.1. ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL PARA LAS PERSONAS SIN HOGAR

Una vez finalizada la vigencia de la Estrategia Nacional Integral para las Personas sin Hogar 2015-2020 (en adelante ENIPSH), el MDSA ha elaborado una nueva estrategia para el período 2023-2030. Este proceso ha acumulado por tanto un retraso de tres años. Y, dado que se trata de una estrategia dirigida a una población especialmente vulnerable, parece razonable considerar que debería haber sido resuelto con mayor brevedad.

Al igual que la ENPLPES, la actualización de la ENIPSH es una prioridad de actuación de la EDS dentro de la PA 1. Sin embargo, se echa en falta la definición de alguna meta relacionada con este colectivo y de algún indicador específico para su medición¹⁶.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que *“el sinhogarismo es una forma de exclusión social extrema que vulnera los derechos fundamentales de las personas”*¹⁷. El número de personas sin hogar ha crecido en un 24,5 % en los últimos 10 años. Así, en 2022, según los datos de la Encuesta de Personas Sin Hogar (elaborada por el INE), había en España 28.552 personas sin hogar, de las que, más del 40 %, llevaba en esta situación más de 3 años (11.471 personas).

A la vista de lo anterior, puede apreciarse que el *sinhogarismo* en España se está agravando y las actuaciones que se están llevando a cabo no logran revertir esta tendencia ni eliminar este fenómeno. Dado el actual contexto socioeconómico el número de personas en situación de *sinhogarismo* podría continuar aumentando si no se profundiza en la adopción de las medidas adecuadas para prevenirlo. De ahí, la importancia de que no se produzcan desfases en la continuidad de las estrategias desarrolladas para combatir este fenómeno.

¹⁶ En el trámite de alegaciones el MDSA entiende que, al tratarse de colectivos con una estrategia específica, es en esta estrategia (en este caso la ENIPSH) donde se deben detallar los objetivos e indicadores de medición. Sin embargo, este Tribunal considera conveniente que, además de en las estrategias específicas, se definan metas e indicadores en las estrategias más generales (en este caso la EDS), ya que esto permitiría una mejor alineación y coordinación entre las estrategias y contribuiría positivamente al avance hacia los objetivos generales de manera coherente y efectiva.

¹⁷ Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo.

II.2.3.2. ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA IGUALDAD, INCLUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL PUEBLO GITANO

La necesidad de esta Estrategia deriva de la persistencia en la población gitana de importantes desigualdades con respecto a la población general¹⁸.

En la última década se han desarrollado en la UE marcos normativos, recomendaciones y planes estratégicos para mejorar las condiciones de vida de la población gitana. La *Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana en España 2012-2020* fue la primera política explícita que buscó generar impactos transformadores en la población gitana a largo plazo, pero aún persisten desafíos importantes para garantizar el bienestar social y la igualdad de la población gitana en España.

La vigente *Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030* (en adelante ENIIPPG), se ha elaborado de acuerdo con el “Marco Estratégico Europeo 2020-2030 para la Igualdad, la Inclusión y la Participación de la población gitana”.

La Estrategia se estructura en tres niveles: 3 ejes, 9 líneas estratégicas y 29 objetivos. En cada uno de los objetivos se incluyen unas orientaciones de actuación y medidas emblemáticas a implementar que se concretarán en los dos planes operativos que guiarán la ejecución de la Estrategia Nacional en los periodos: 2021-2026 y 2027-2030, según se aprecia en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 3. EJES Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA ENIIPPG



Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

La ENIIPPG presenta unas metas intermedias y finales mensurables de acuerdo con los indicadores aportados y de una posición de partida, lo que constituye un sistema adecuado para evaluar los progresos alcanzados en su implementación y, en su caso, para proporcionar la información necesaria para la adopción de las medidas correctoras que procedan.

En 2021, se realizaron transferencias a las CCAA correspondientes a la ENIIPPG por importe de 1,5 millones de euros. Asimismo, se realizaron libramientos de fondos correspondientes a subvenciones directas en favor de diversas entidades sin ánimo de lucro relacionadas con la etnia gitana, por importe de 0,9 millones de euros.

¹⁸ Según la Fundación Secretariado Gitano, en 2019, el 85,9 % de la población gitana estaba en riesgo de pobreza, el 76,8 % en carencia material severa y el 36,2 % tenía una baja intensidad laboral. Combinando estos tres elementos, se obtiene que el 92 % de las personas gitanas cumple alguna de las dimensiones y, por tanto, está en riesgo de pobreza y/o exclusión social frente al 26,2 % de la población general.

Al igual que la ENLPES y la actualización de la ENIPSH, la ENIIPPG es una de las prioridades de actuación de la PA 1 de la EDS. Sin embargo, como también sucede con la ENIPSH, resultaría necesario definir alguna meta específica en la EDS para este colectivo, así como algún indicador para su seguimiento y evaluación, respetando, en todo caso, la Ley Orgánica 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales¹⁹.

Esta estrategia también está alineada con la Agenda 2030 y contribuye a la consecución de los ODS, especialmente de los Objetivos 1 y 10, pero al igual que la ENLPES, este alineamiento es meramente formal y no llega más allá de la mera inclusión declarativa de medidas para la lucha contra la pobreza, en este caso, de un colectivo específico. Así, no existe vinculación de los objetivos de la ENIIPPG con las metas del ODS 1 definidas por Naciones Unidas, con lo cual se desconoce el impacto que tienen las medidas que se adopten en el marco de esta estrategia en el cumplimiento de las metas del ODS 1.

Tampoco existe vinculación directa entre los objetivos de la ENIIPPG y los de la ENLPES, a pesar de que la población gitana es un colectivo que también es objetivo de la ENLPES.

II.2.3.3. ESTRATEGIA ESPAÑOLA SOBRE DISCAPACIDAD

En mayo de 2022, el Consejo de Ministros aprobó la *Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030* (en adelante EED). La anterior estrategia estuvo vigente en el período 2012-2020, por lo que de nuevo se produce un desfase en la planificación en otra estrategia de la SEDS. No obstante, en este caso, durante 2021, con cargo al programa 231F, se libraron un total de 7,7 millones de euros, de los que 5,2 millones de euros fueron destinados a subvenciones de concesión directa dirigidas a entidades del Tercer Sector vinculadas con la Discapacidad (en total 23 entidades y/o plataformas), cuyo objeto fue garantizar el sostenimiento financiero de las referidas entidades. Consecuentemente, estos libramientos se hicieron al margen de una estrategia específica, lo que podría afectar a la eficiencia de su aplicación.

En la EED aprobada en 2022 se establecen 4 ejes de actuación y dos ejes transversales. En particular, el ODS 1 se menciona específicamente en el Eje 2 "*Autonomía personal y vida independiente*" al definir uno de sus objetivos²⁰.

La implementación de la EED se desarrollará en el período 2022-2030, realizándose informes de progreso cada dos años²¹, aunque no se establecen metas intermedias. Asimismo, está prevista su evaluación final al término de su vigencia en 2030.

No obstante, a pesar de la importancia de este colectivo en la sociedad (en 2020, 4,38 millones de personas afirmaban tener algún tipo de discapacidad)²², los indicadores para medir el grado de progreso de las diferentes estrategias no presentan datos desagregados sobre discapacidad, a diferencia de lo que se hace con los grupos de edad, sexo, nacionalidad, etc.

¹⁹ La falta de información estadística oficial sobre la población gitana en España se deriva de la propia normativa sobre protección de datos que solo permite su aportación con carácter voluntario.

²⁰ Se trata del objetivo E.2.4 "*Mejorar la protección social de las personas con discapacidad para prevenir y evitar situaciones de pobreza y exclusión social en este colectivo, de acuerdo con el ODS dirigido al fin de la pobreza, considerando el sobrecoste de la discapacidad en familia y estudiando la compatibilidad entre pensiones y empleo para favorecer la inclusión laboral*".

²¹ La elaboración de los informes de progreso corresponde la SEDS en colaboración con todos los Ministerios implicados, la Sociedad Civil a través del Consejo Nacional de la Discapacidad, así como las CCAA a través del grupo de cooperación técnica.

²² Datos de la *Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia (EDAD)* para el año 2020, que publica el INE.

En este sentido, según el Observatorio Estatal de Discapacidad (OED)²³, son muy escasos los indicadores de ODS que contemplan la desagregación de la discapacidad. En particular, respecto al ODS 1, únicamente el indicador 1.3.1 la tiene prevista, pero todavía no se dispone de fuente de datos para este indicador.

En la propia EED se presenta una batería de indicadores destinados a medir su impacto. Estos indicadores se distribuyen entre los seis ejes de la estrategia, asignados de acuerdo con los objetivos estratégicos, y sirven para describir la situación de las personas con discapacidad y trazar la evolución de dicha situación durante la vigencia de la misma. También se establece el valor a alcanzar en 2030 para la población con discapacidad en cada uno de los indicadores, lo que se considera una buena práctica.

Aún no se ha realizado el primer informe de su progreso, por lo que no se dispone de evaluación acerca de la evolución de estos indicadores.

II.3. PARTICIPACIÓN DEL MDSA EN LOS MECANISMOS Y MEDIDAS DE COORDINACIÓN ESTABLECIDOS POR LOS ÓRGANOS DE GOBERNANZA DE LA AGENDA 2030

De acuerdo con el artículo 6.2.c) del RD 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, corresponde a la SEA2030 *“garantizar la puesta en marcha y buen funcionamiento de los diferentes mecanismos de gobernanza, coordinación, diálogo y articulación de la implementación de la Agenda 2030”*²⁴.

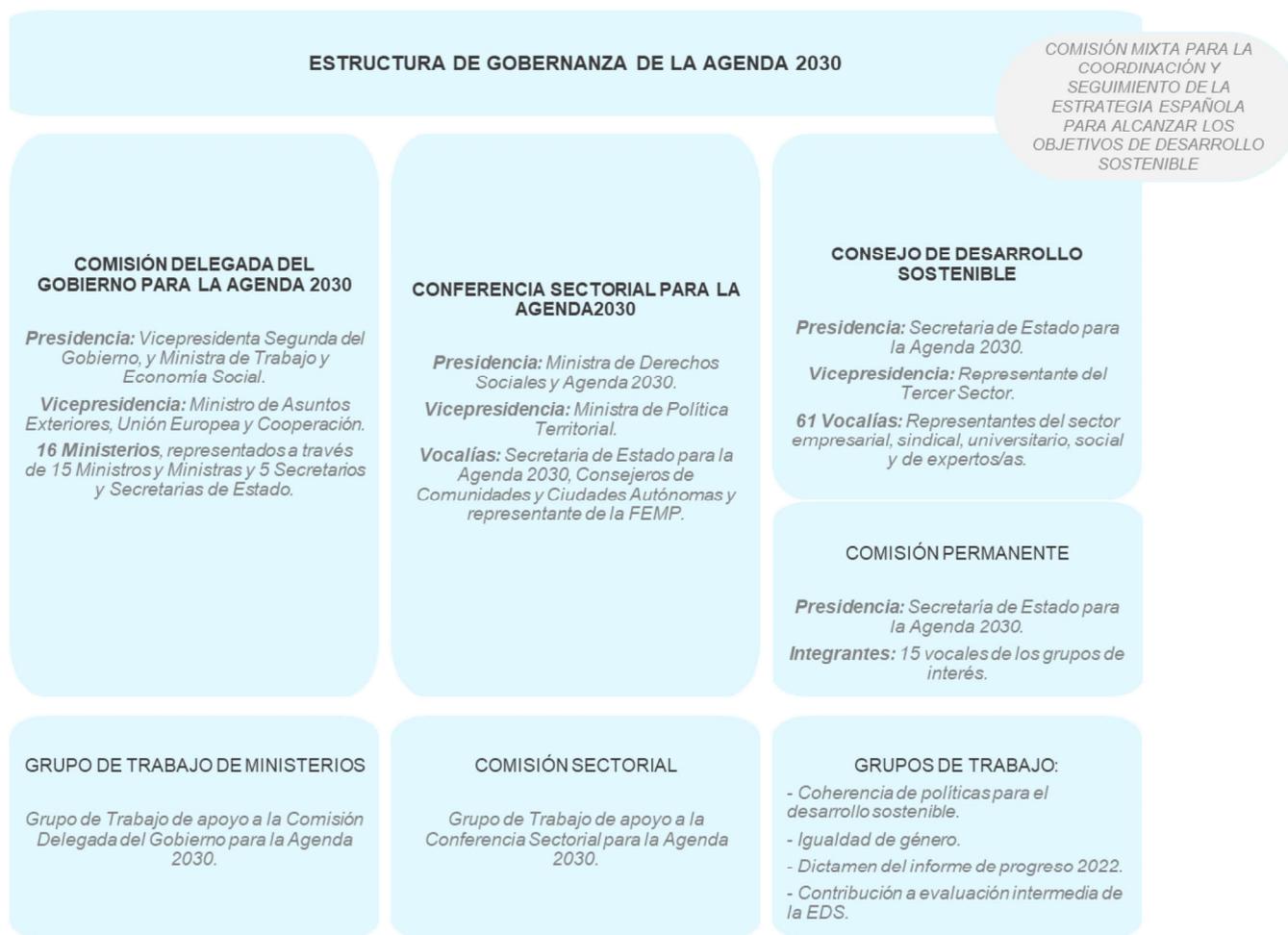
A este respecto, el sistema de gobernanza para la Agenda 2030 inicialmente diseñado en la etapa del Alto Comisionado para la Agenda 2030 y, concretamente, en el PAIA, distinguía tres niveles de coordinación: ministerial, territorial (CCAA y EELL) y ciudadanía. Tras su creación, la SEA2030 ha puesto en marcha el denominado Sistema de Gobernanza para la Agenda 2030 que, manteniendo la estructura de tres niveles de coordinación, queda constituido por los siguientes órganos: la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030 (nivel ministerial), la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030 (nivel territorial) y el Consejo de Desarrollo Sostenible (nivel ciudadanía). El siguiente cuadro contiene un esquema de la estructura de gobernanza de la Agenda 2030:

²³ El Observatorio Estatal de la Discapacidad (OED) es un instrumento técnico de promoción y orientación de las políticas públicas de conformidad con la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, que la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Junta de Extremadura, a través del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia (SEPAD), ponen al servicio de la ciudadanía, las Administraciones Públicas, la Universidad y el Tercer Sector, para la recopilación, sistematización, actualización, generación y difusión de información relacionada con el ámbito de la discapacidad.

²⁴ El apartado 2 del artículo 6 del RD 452/2020, atribuye, asimismo, a la SEA2030 la competencia para:

- Colaborar con los órganos competentes de la Administración General del Estado para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030.
- Colaborar con todas las administraciones públicas para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030.

CUADRO Nº 5. GOBERNANZA DE LA AGENDA 2030 EN ESPAÑA



Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

II.3.1. Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030

La Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030 es el órgano de gobernanza de la Agenda 2030 que posibilita la coordinación interministerial en esta materia. Forman parte de ella dieciséis ministerios, y está asistida por un grupo de trabajo de carácter técnico, cuya composición está abierta a la participación de todos los ministerios que conforman el Gobierno²⁵.

El MDSA tiene una fuerte presencia en este órgano ya que forman parte del mismo tanto la persona titular del MDSA como la de la SEA2030. Sus funciones están reguladas en el artículo 6.4 del RD

²⁵ A la fecha de aprobación de este informe existen 22 ministerios.

399/2020, de 25 de febrero, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno²⁶. Entre estas funciones se encuentra la de elevar al Gobierno la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020-2030 para su aprobación y posterior remisión a las Cortes Generales.

Desde su creación, se han celebrado cuatro reuniones de esta Comisión Delegada y de su grupo de trabajo: una al año.

II.3.2. Conferencia Sectorial para la Agenda 2030

La Conferencia Sectorial para la Agenda 2030 es el órgano de cooperación entre la Administración General del Estado, las CCAA, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y la Administración local, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP), para la implementación de la Agenda 2030.

Su organización y funcionamiento están regulados en la Resolución de la SEA2030 de 19 de enero de 2021, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento, que contempla, además, la creación de la Comisión Sectorial para la Agenda 2030, como órgano de apoyo y asesoramiento²⁷.

La participación del MDSA tanto en la Conferencia Sectorial como en la Comisión Sectorial es muy relevante, ya que ostenta la presidencia y la secretaría de ambos órganos.

²⁶ En particular, corresponden a la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030 las siguientes funciones:

- a) Estudiar las actuaciones de los órganos competentes de la Administración General del Estado para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030.
- b) Impulsar, coordinar y participar en el diseño, elaboración, implementación y evaluación de los planes y estrategias para el cumplimiento por España de la Agenda 2030.
- c) Elevar al Gobierno la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020-2030 para su aprobación y posterior remisión a las Cortes Generales.
- d) Acordar las políticas palanca y las medidas de transformación que aceleren en mayor grado el cumplimiento de la Agenda 2030 en nuestro país, así como realizar el seguimiento de su implementación correspondiente.
- e) Acordar y promover los mecanismos de análisis de impacto en el cumplimiento de la Agenda 2030 de los proyectos normativos en marcha.
- f) Proceder al estudio de las materias relativas a los grandes desafíos y necesidades de la Agenda 2030 en su implementación.

²⁷ El artículo 3 de la citada Resolución establece las siguientes funciones de la Conferencia Sectorial:

1. La articulación y cooperación en torno a las medidas y políticas autonómicas y locales para implementar la Agenda 2030 y su contribución al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en España.
2. El tratamiento y debate de los avances y desafíos en la implementación de la Agenda 2030, así como en sus planes y estrategias, en el marco de las respectivas competencias estatutarias autonómicas.
3. El intercambio de información y buenas prácticas en relación con la implantación de la Agenda 2030 en los distintos niveles de Gobierno.
4. Ser informada sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable, bien a través de su pleno o bien a través de la Comisión Sectorial o el grupo de trabajo mandatado al efecto.
5. Establecer planes específicos de cooperación entre Comunidades Autónomas en la materia sectorial correspondiente, procurando la supresión de duplicidades, y la consecución de una mejor eficiencia de los servicios públicos.
6. Intercambiar información sobre las actuaciones programadas por las distintas Administraciones Públicas, en ejercicio de sus competencias, y que puedan afectar a las otras Administraciones.
7. Establecer mecanismos de intercambio de información, especialmente de contenido estadístico.

Tras el análisis de la actividad de este órgano, cabe señalar lo siguiente:

1. No existen relaciones directas de este órgano con los otros dos órganos de gobernanza de la Agenda 2030 (de hecho, no existen relaciones directas de los tres órganos entre sí), sino solo de forma indirecta a través de la SEA2030. La relación directa resultaría particularmente conveniente entre la Conferencia Sectorial y el Consejo de Desarrollo Sostenible, para que las CCAA pudieran tener también relación con los interesados representados en el Consejo, especialmente, los de la sociedad civil. A este respecto, ya en la reunión de 18 de diciembre de 2020, previa a la aprobación de la EDS, la persona titular del MDSA indicó que se impulsaría una agenda de trabajo conjunta de la Conferencia Sectorial y de la Comisión Sectorial con el resto de órganos de gobernanza de la Agenda 2030 (Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030 y su Grupo de Trabajo, y el Consejo de Desarrollo Sostenible y su Comisión Permanente), así como con la Comisión Mixta para la Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Española para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante la Comisión Mixta), para desarrollar el diagnóstico y la concreción de los retos de país y políticas públicas previamente delimitadas. Sin embargo, hasta la fecha de aprobación de este informe, no se han concretado estos mecanismos de coordinación entre los órganos de gobernanza.
2. No parece existir una fluida información bidireccional entre la Administración General del Estado y las CCAA, lo que afecta a la capacidad real de coordinación que tiene la Conferencia Sectorial (v.gr.: en una de las actas de este órgano, las CCAA ponían de manifiesto su deseo de ser informadas de las consultas realizadas por el MDSA a los colectivos sociales).

Tampoco a través de este órgano se logra una cooperación y coordinación efectivas de las políticas autonómicas y locales para implementar la Agenda 2030 como exige el artículo 1 de la Resolución de 19 de enero de 2021 de la SEA2030²⁸.

3. En los informes de progreso elaborados por la SEA2030, tanto los correspondientes al PAIA como el de 2022 relativo a la EDS, se reflejan las diferencias en el grado de avance de las diferentes CCAA hacia la implementación de los ODS, observándose con claridad, a pesar de las limitaciones de dichos informes (por la ausencia de información sobre el progreso real), que

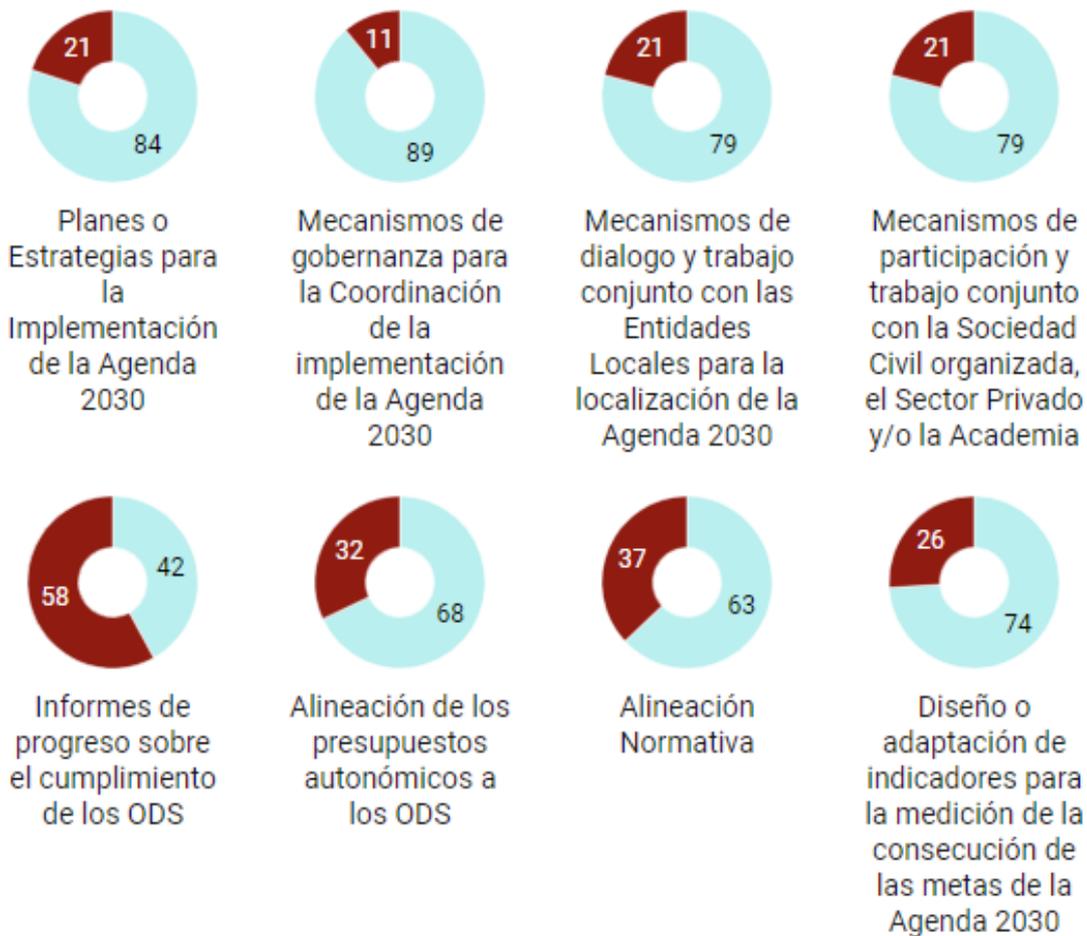
²⁸ En el trámite de alegaciones, el MDSA argumenta que la falta de coordinación entre los distintos niveles de las administraciones públicas implicados en el logro del ODS 1 señalada en el informe, *“desconoce el propio ordenamiento jurídico y la distribución y el necesario respeto competencial que se deriva del mismo”*, justificando esa falta en que la coordinación en este caso no puede tener *“una plena cabida jurídica por no encontrarnos en un marco competencial en el que haya cabida a la imposición y limitación de la autonomía de actuación de otra administración pública”*.

A este respecto, cabe indicar que la coordinación no es una técnica de imposición ni de limitación de la autonomía, sino, bien al contrario, una fórmula constitucionalmente admitida y habitual en las relaciones entre administraciones públicas *“especialmente necesaria en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias”*, como ha señalado el Tribunal Constitucional, entre otras, en sus sentencias 214/1989, de 21 de diciembre o 40/1998, de 19 de febrero. Por otra parte, la alegación no se compadece con el contenido de la Resolución de la propia SEA2030, de 19 de enero de 2021, por la que se publica el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno de la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030. En el artículo 1 de dicho Reglamento, se proclama que *“La Conferencia Sectorial tiene por finalidad el desarrollo de una actuación coordinada en materias relacionadas con el cumplimiento de la Agenda 2030 y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”*; en el artículo 16 se contemplan como los tres tipos de asuntos a tratar por la Conferencia Sectorial los de *“carácter consultivo, decisorio o de coordinación”*; y en el artículo 18.2.a).l, se regulan los acuerdos que se adopten *“cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de competencias en el ámbito material de la Conferencia Sectorial”*.

En este contexto, lo que el presente informe pone de manifiesto es la falta de coordinación existente entre las administraciones implicadas en el logro del ODS 1, coordinación explícitamente contemplada normativamente *“para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”* sin que por ello se esté cuestionando el marco competencial derivado de la Constitución.

algunas CCAA se están quedando rezagadas. En el gráfico siguiente se aprecia el grado de implementación de la Agenda 2030 en las CCAA según los informes de progreso:

GRÁFICO Nº 4. GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN LAS CCAA SEGÚN LOS INFORMES DE PROGRESO



■ IMPLEMENTADO
■ EN PROCESO

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de progreso.

En este sentido, si bien en el seno de la Comisión Sectorial se producen intercambios de información, se echa en falta que la Conferencia Sectorial constituya grupos de trabajo que auspicien la identificación y promoción de buenas prácticas en relación con la implementación de la Agenda 2030 en las diferentes CCAA (pudiendo también prestar apoyo a este menester, los órganos de la Administración General del Estado) para, de esta forma, facilitar la acción de las CCAA (y EELL) más rezagadas en el proceso²⁹.

²⁹ Esta posibilidad está prevista el artículo 3.3 de la Resolución de la SEA2030 antes citada.

II.3.3. Consejo de Desarrollo Sostenible

El Consejo de Desarrollo Sostenible (en adelante CDS) es un órgano colegiado que articula la participación de la sociedad civil desde la pluralidad de las organizaciones sociales, económicas, medioambientales y culturales del país para el cumplimiento de los ODS.

Su composición y funcionamiento se contempla en la *Orden DSA/819/2020, de 3 de septiembre, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Sostenible* (ver cuadro nº 5 anterior).

La presidencia y la secretaría tanto del CDS como de su Comisión Permanente corresponden a la SEA2030, lo que de nuevo pone de manifiesto la relevancia del papel institucional del MDSA en la gobernanza de la Agenda 2030. Las funciones del CDS se recogen en el apartado Segundo de la Orden DSA/819/2020³⁰.

Desde su creación en 2020, el CDS se ha reunido en Pleno en cuatro ocasiones: una en 2020 y 2021, y dos en 2022.

A este respecto debe señalarse que según se establece en el apartado Quinto.2 de la Orden DSA/819/2020, el Pleno del CDS debe reunirse dos veces al año de manera ordinaria, por lo que en el ejercicio 2021 no se cumplió este mandato (no se considera 2020, dada la constitución del CDS en septiembre de ese año).

En la reunión de mayo de 2021, el CDS aprobó un Dictamen en el que se recogía su valoración acerca del borrador de la EDS antes de su aprobación por el Gobierno. En este Dictamen se hicieron constar las virtudes y las carencias observadas en ese borrador, así como la propuesta de recomendaciones para la redacción definitiva de la EDS. A pesar de la pertinencia de esas propuestas y recomendaciones, estas no fueron tenidas en cuenta en la redacción definitiva de la EDS, sin que conste la existencia de un documento explicativo de las razones por las que no fueron acogidas.

El CDS tiene un enorme potencial como órgano de apoyo en la implementación de los ODS de carácter social, y debería aprovecharse en todo lo que fuera posible el conocimiento y la experiencia de sus miembros sobre la realidad social que se ve afectada por dichos Objetivos. Sería de gran interés, por tanto, que el CDS se pronunciara sobre la revisión intermedia de la EDS que tendrá lugar en 2024 y que sus aportaciones fueran objeto de un debate razonado.

En este sentido, se considera una “buena práctica”, la reciente creación de una secretaría técnica para facilitar el funcionamiento interno de este órgano.

³⁰ El Consejo de Desarrollo Sostenible tiene las siguientes funciones:

- Asesorar a la Secretaría de Estado para la Agenda 2030 en la elaboración e implementación de los planes y estrategias necesarios para el cumplimiento de la Agenda 2030.
- Generar documentos y análisis sobre aspectos de la implementación para la consecución de la Agenda 2030.
- Contribuir a la divulgación y comunicación de la Agenda 2030 al conjunto de la ciudadanía española.
- Impulsar el diálogo y coordinación entre todos los agentes sociales, económicos, medioambientales y culturales para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

II.3.4. La Comisión Mixta para la Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Española para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Corresponde a la SEA2030 la función de *“colaborar con las Cortes Generales en el seguimiento, implementación y rendición de cuentas de la Agenda 2030”*, en virtud de lo establecido en el artículo 6.2.k) del RD 452/2020.

Esa colaboración se lleva a cabo a través de la Comisión Mixta para la Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Española para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta comisión parlamentaria, de carácter permanente, es la competente para la rendición de cuentas del Ejecutivo en materia de Agenda 2030.

La relevancia y proyección de los acuerdos adoptados en su seno, hace que la Comisión Mixta, aún sin ser un órgano de gobernanza de la Agenda 2030, desempeñe un importante papel tanto en el seguimiento de los ODS como en la necesaria formación de consensos entre todas las fuerzas políticas en torno a su implementación. Así, en la propia EDS se reconoce esta relevancia como órgano de acompañamiento necesario *“en el esfuerzo de hacer realidad la Agenda 2030 en nuestro país”*.

A este respecto, en el proceso de elaboración de la EDS, la persona titular de la SEA2030 solicitó la emisión de un dictamen por parte de la Comisión Mixta para enriquecer la Estrategia. Ese dictamen fue aprobado mediante Acuerdo de la Comisión Mixta en abril de 2021³¹. En él se contenían 54 recomendaciones que, en líneas generales, fueron consideradas en la elaboración de la EDS. Sin embargo, hubo dos recomendaciones relevantes que no se incorporaron:

- La Recomendación nº 2: *“Adecuar la planificación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible a la estructura de los 17 objetivos de la Agenda 2030 y sus respectivas metas (...)”*. Como se analizará en detalle más adelante, la EDS no se articula de esa forma, sino que se organiza en 8 Retos país de los que dependen 8 PA que contribuyen de forma conjunta a los ODS. Cada Reto se relaciona con varios ODS, pero no se define, como se verá, de qué forma lo hace, sin que pueda responderse a la pregunta: ¿qué ayuda a cumplir qué?).
- La Recomendación nº 3: *“Diseñar un sistema de evaluación y seguimiento de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2030. Para ello será necesario incorporar una propuesta integral de indicadores que midan los avances en la implementación de la Estrategia, por lo que se deberá poner el foco en la interacción entre los distintos ODS y sectores, ofrecer alternativas al PIB como indicador de progreso, así como considerar indicadores de síntesis para problemáticas multidimensionales (...)”*. Como igualmente se analizará más adelante, la EDS contiene una serie de indicadores dentro de cada PA, pero no están relacionados ni con las metas definidas en la propia EDS, ni tampoco con los ODS y sus metas. Esos indicadores aparecen simplemente listados, sin especificar qué van a medir, o la fuente de los datos que se utilizará para calcularlos y tampoco el valor correspondiente al punto de partida que permita establecer el avance en la implementación de la Agenda 2030³².

³¹ Este acuerdo de la Comisión Mixta fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 21.5.2021.

³² En el trámite de alegaciones el MDSA considera, por un lado, que la recomendación de la Comisión Mixta no se refiere a la conveniencia de una relación directa del sistema de indicadores con las metas de la EDS. Sin embargo, en el apartado 4 de Conclusiones y Recomendaciones del Dictamen expresamente se señala que: *“... urge incorporar al documento la estructura de los 17 ODS detallando la contribución que se pretende hacer a metas concretas con un marco de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas adaptado que permita identificar los avances y ámbitos de mejora, de tal modo que puedan realizarse los ajustes que sean necesarios para alcanzar las metas comprometidas”*.

Por otro lado, el Ministerio señala que un número elevado de las metas son cualitativas y no precisan de un indicador estadístico asociado; sin embargo, el hecho de que una meta sea cualitativa no impide el establecimiento de un indicador

II.4. ACTUACIONES DEL MDSA RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 DESDE LA PERSPECTIVA DEL ODS 1

II.4.1. La Estrategia de Desarrollo Sostenible

La EDS es la hoja de ruta de nuestro país para cumplir con la Agenda 2030 y, por tanto, se refiere a los 17 ODS, y no solo al ODS 1, objeto de esta fiscalización. Sin embargo, al menos las incidencias que se ponen de manifiesto en este apartado relativas a la falta de conexión de las metas de la EDS con las de los ODS podrían afectar al resto de los ODS³³.

La EDS es un documento coordinado y elaborado, básicamente, por la SEA2030, a través del cual, junto con sus informes de progreso, este órgano lleva a la práctica la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de impulso, seguimiento y cooperación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como establece el artículo 6.1 del RD 452/2020.

En particular, el artículo 6.2.d) establece que corresponde a la SEA2030 *“diseñar, elaborar, desarrollar y evaluar los planes y estrategias necesarios para el cumplimiento por España de la Agenda 2030 y, en concreto, la Estrategia de Desarrollo Sostenible”*.

II.4.1.1. ANTECEDENTES

Como se ha indicado, el antecedente inmediato de la EDS fue el PAIA aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018. El PAIA ofrecía un diagnóstico de la situación de España respecto a los parámetros establecidos por Naciones Unidas y, partiendo de ese análisis, articulaba las diferentes propuestas que lo componían para que las diferentes políticas públicas estuviesen alineadas con los ODS. En concreto, el PAIA establecía 9 políticas palanca teniendo cada una de ellas impacto en varios ODS al mismo tiempo. A la vez, el PAIA preveía la necesidad de llevar a cabo una serie de medidas transformadoras que sentasen las bases para facilitar la aplicación de las políticas palanca³⁴.

A pesar de constituir un antecedente inmediato, lo cierto es que, de las diez medidas transformadoras previstas en el PAIA, sólo se han trasladado a la EDS de forma expresa, como “Otras actuaciones transformadoras”, las que estaban relacionadas con la alineación de los presupuestos, la normativa y la contratación y compra pública.

Una deficiencia del PAIA, que se reproduce en la EDS, es que en ambos documentos la relación de las políticas con cada ODS no se desarrolla: simplemente se indican, para cada política, los ODS afectados, pero no sus metas:

que permita su medición (de hecho 168 de las 169 las metas de Naciones Unidas, tanto cuantitativas como cualitativas, cuentan con indicadores desarrollados para su evaluación y seguimiento).

³³ La EDS puede ser consultada a través del siguiente enlace:

<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>

³⁴ Ver apartado 2: “Estado de los ODS en España”, páginas 14 a 65 del PAIA.

CUADRO Nº 6. VINCULACIÓN DEL PAIA Y DE LA EDS CON LOS ODS

PLAN DE ACCIÓN: 9 POLÍTICAS PALANCA	ODS	ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE: 8 RETOS PAÍS/ 8 POLÍTICAS ACCELERADORAS	ODS
PP1. Prevención y lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.	1, 10, 2, 3, 4, 5, 11	RETO 1: ACABAR CON LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD	PA 1: La transición social. Redistribuir la riqueza y garantizar derechos. 1, 10, 5, 11, 6, 7, 17, 16
PP2. Igualdad de Oportunidades: Plan Estratégico.	5, 1, 4, 8, 16, 17	RETO 2: HACER FRENTE A LA EMERGENCIA CLIMÁTICA Y AMBIENTAL	PA 2: Un país que respete los límites del planeta. 13, 7, 8, 14, 17, 10, 3, 11
PP3. La Agenda Urbana Española.	11, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 5	RETO 3: CERRAR LA BRECHA DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO Y PONER FIN A LA DISCRIMINACIÓN	PA 3: Vidas libres e iguales para todas. 5, 10, 16, 1, 3, 4, 8
PP4. La Economía Circular.	12, 7, 8, 13, 14, 15, 5	RETO 4: SUPERAR LAS INEFICIENCIAS DE UN SISTEMA ECONÓMICO EXCESIVAMENTE CONCENTRADO Y DEPENDIENTE	PA 4: Un nuevo modelo económico y productivo verde, digital y justo. 12, 8, 13, 7, 6, 10, 5, 2, 14, 15, 17
PP5. Ley de Cambio Climático y Transición Energética.	5, 7, 13	RETO 5: PONER FIN A LA PRECARIEDAD LABORAL	PA 5: Calidad y estabilidad en el empleo. 8, 5, 10, 1, 4, 13, 16, 17
PP6. La Investigación Científica y Técnica para los ODS.	9, 5, (todos menos 10 y 16)	RETO 6: REVERTIR LA CRISIS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	PA 6: Unos servicios públicos reforzados para un estado del bienestar democrático y resiliente. 1, 2, 3, 4, 5, 10, 16, 17
PP7. La Economía Social. Estrategia 2017-2020.	8, 17, 5, 9, 10	RETO 7: PONER FIN A LA INJUSTICIA GLOBAL Y A LAS AMENAZAS A LOS DERECHOS HUMANOS, A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS Y A LA SOSTENIBILIDAD DEL PLANETA	PA 7: Liderazgo internacional para una globalización justa, sostenible, igualitaria, democrática y basada en los derechos humanos. TODOS
PP8. Gobierno abierto.	16, 17, 5	RETO 8: REVITALIZAR NUESTRO MEDIO RURAL Y AFRONTAR EL RETO DEMOGRÁFICO	PA 8: Cohesión social y territorial. Un medio rural con iguales derechos y oportunidades. 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 12, 15, 16, 17
PP9. Recuperar la Cooperación Española al servicio de los ODS.	17, 5, 1, 10		

Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Por otra parte, tanto el PAIA como la EDS coinciden en la consideración de que la consecución de la Agenda 2030 requiere de una participación de toda la sociedad en su conjunto; no sólo las estructuras de gobierno a nivel estatal, autonómico y local, sino también de todos los actores de la sociedad (tejido económico, social, sindical, académico y cultural).

Finalmente, el PAIA preveía que el Gobierno presentara anualmente un informe sobre el cumplimiento de la Agenda 2030 ante la comisión parlamentaria correspondiente, que debía contener los avances en la Agenda 2030 y en la implementación del Plan. Con el Informe de progreso de 2022 (en adelante IP2022), primero que corresponde a la EDS, se ha mantenido este procedimiento, como se indica más adelante.

II.4.1.2. PROCESO DE ELABORACIÓN Y CONTENIDO DE LA EDS

En la elaboración de la EDS se distinguieron dos fases. En una primera fase, iniciada en julio de 2020, se identificaron los retos estratégicos, las PA que permitirían abordar adecuadamente los referidos retos y las actuaciones prioritarias. Para ello se contó con la implicación, visión y aportaciones de los tres espacios de la gobernanza de la Agenda 2030 y se realizaron tres consultas públicas específicas con otros actores y colectivos clave para el desarrollo sostenible. Como resultado de esta primera parte del proceso, el 2 de marzo de 2021, el Consejo de Ministros aprobó el documento de Directrices Generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030.

En la segunda fase, de apenas 3 meses de duración (lo que da idea de la brevedad de los plazos), se concretaron las políticas prioritarias incluyendo la definición de metas específicas a lograr en 2030, así como un marco de seguimiento y de evaluación. Para ello también se contó con la contribución de los distintos órganos que integran el Sistema de Gobernanza de la Agenda 2030 y, en paralelo, se desarrollaron tres consultas públicas: la primera de ellas tenía como objetivo recabar la contribución del sector de la cultura; la segunda puso el foco en la situación y demandas de las personas jóvenes; y la tercera se realizó a entidades locales, en colaboración con la FEMP.

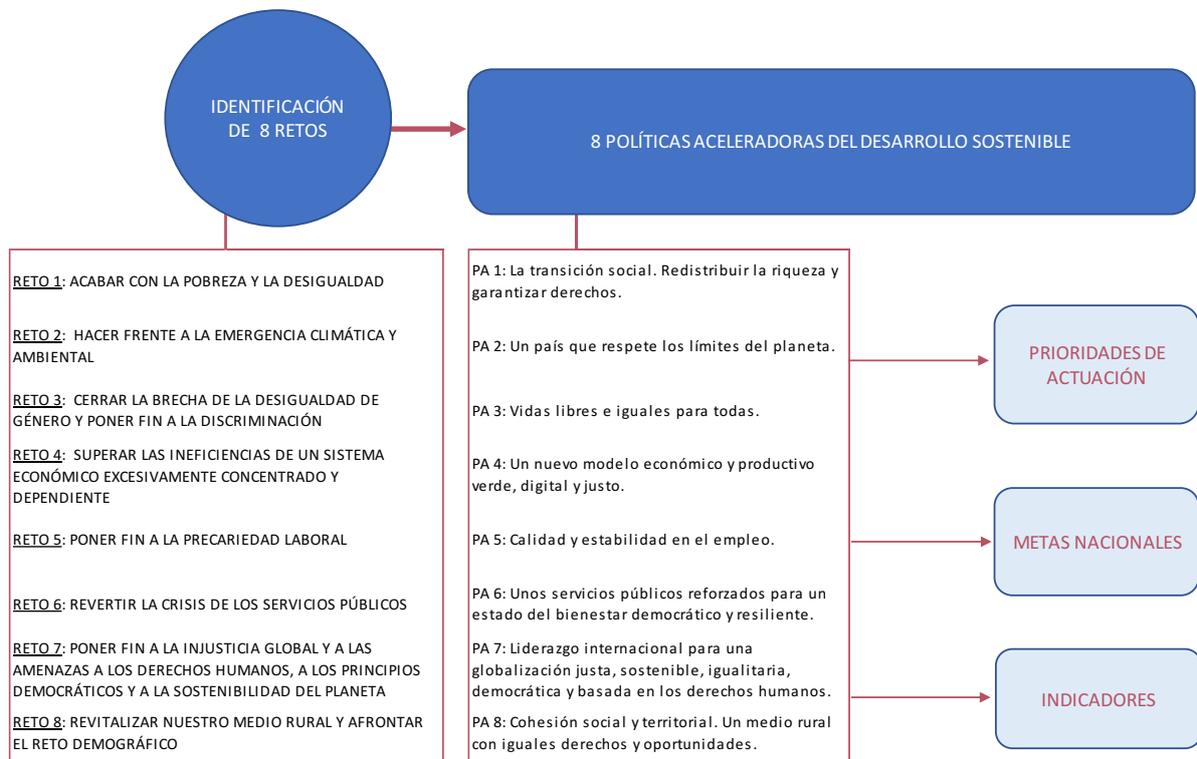
También se recabó la visión de la Comisión Mixta para la Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Española para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), quien emitió un Dictamen con recomendaciones para la construcción de la Estrategia al que ya se ha hecho referencia. A ello debe añadirse el Dictamen aprobado por el Consejo de Desarrollo Sostenible, que aportaba la visión de dicho órgano asesor, sobre los elementos y actuaciones prioritarias que la EDS 2030 debía contener, con una visión no exenta de críticas hacia la excesiva celeridad del proceso seguido y al documento resultante.

En mayo de 2021 se celebró el *Foro Multiactor sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030*, que convocó a representantes de todos los actores implicados en el proceso de definición de dicha Estrategia, con el fin de generar un diálogo y puesta en común de las distintas visiones sobre la Agenda 2030.

Finalmente, la EDS fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021. Tras su aprobación, la EDS fue presentada el 15 de julio de 2021 en el marco del Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible, con motivo del segundo Examen Nacional Voluntario ante Naciones Unidas realizado por nuestro país.

Este sería el esquema de la EDS:

GRÁFICO Nº 5. ESQUEMA DE LA EDS



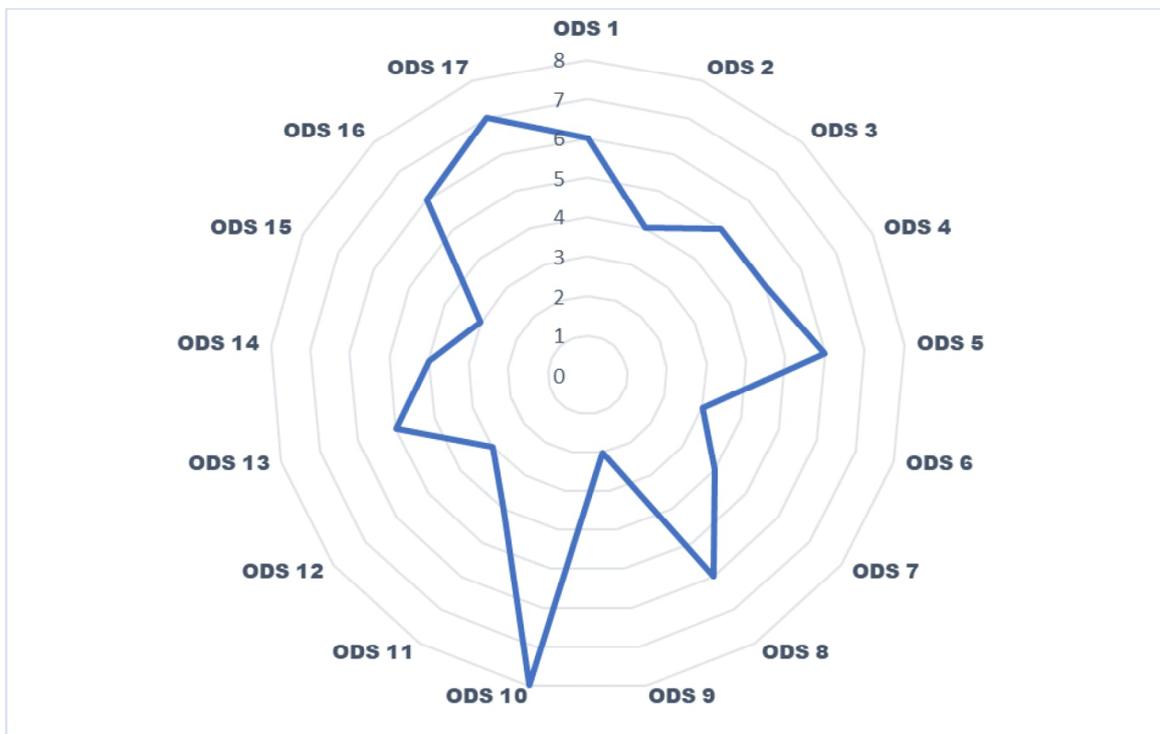
Fuente: Elaboración propia.

Debe destacarse que todos los compromisos que se derivan de la aplicación de la EDS deben adecuarse a las disponibilidades presupuestarias existentes en cada momento, tanto en el Estado, como en las CCAA y EELL.

Llama la atención que, a diferencia del PAIA, la EDS no aporta información acerca del estado de los ODS en España, sino que parte de identificar los desafíos que se deben abordar, cuya solución, necesariamente, debería conllevar el cumplimiento de la Agenda 2030, aunque su primer objetivo es alcanzar los Retos país, no los ODS. Así, para cada uno de los 8 Retos país identificados se hace un diagnóstico de la situación, pero no se vincula directamente con los indicadores específicos de los ODS. Es en las denominadas PA, que se corresponden con cada uno de los Retos país, donde se establece el vínculo. Cada una de las 8 PA incide en varios ODS a la vez.

En el siguiente gráfico se puede apreciar el número de PA que impactan en los 17 ODS:

GRÁFICO Nº 6. NÚMERO DE PA QUE IMPACTAN EN CADA ODS



Fuente: Elaboración propia.

En concreto, en el siguiente gráfico se muestran las PA relacionadas con el ODS 1, así como su grado de impacto:

GRÁFICO Nº 7. GRADO DE IMPACTO DE LAS PA EN EL ODS 1



Fuente: Elaboración propia.

Por lo que se refiere a las metas, la EDS contiene para cada PA y Reto país unas metas específicas a alcanzar. Sin embargo, estas metas no están directamente relacionadas con los indicadores de la propia EDS, ya que estos están ligados, como se ha indicado, con las PA. Así, se definen un total de 136 indicadores, de acuerdo con el siguiente detalle:

CUADRO Nº 7. NÚMERO DE INDICADORES Y METAS POR PA

POLÍTICA ACELERADORA	METAS	INDICADORES
PA 1: La transición social. Redistribuir la riqueza y garantizar derechos	15	15
PA 2: Un país que respete los límites del planeta	24	28
PA 3: Vidas libres e iguales para todas	17	25
PA 4: Un nuevo modelo económico y productivo verde, digital y justo	22	27
PA 5: Calidad y estabilidad en el empleo	14	9
PA 6: Unos servicios públicos reforzados para un estado del bienestar democrático y resiliente	32	15
PA 7: Liderazgo internacional para una globalización justa, sostenible, igualitaria, democrática y basada en los derechos humanos	9	11
PA 8: Cohesión social y territorial. Un medio rural con iguales derechos y oportunidades	10	6
TOTAL	143	136

Fuente: Elaboración propia.

De las 143 metas de la EDS, en torno a 64 podrían guardar relación con las 7 metas mundiales del ODS 1, según la información facilitada por la SEA2030.

Las principales debilidades observadas en el documento, desde la perspectiva del ODS 1, son las siguientes:

1. La primera debilidad observada que afecta a la EDS no obedece a ninguna razón intrínseca al documento o derivada de su concepción por el órgano que lo elaboró: se trata de la coexistencia de varios procesos de planificación estratégica paralelos que abocan a la pérdida de centralidad de la EDS y al desvanecimiento del carácter vertebrador que debe tener como proyecto de país.

En efecto, solo por lo que respecta al ODS 1, y considerando únicamente el nivel estatal, existen las siguientes estrategias diferentes que inciden de forma directa o pueden incidir en el mismo: la EDS, la ENPLPES, el PEDS y su Plan de Acción y las derivadas del PRTR. El vínculo de unión de estas estrategias es que sus medidas ayudan de un modo u otro a la lucha contra la pobreza, pero no existen mecanismos de coordinación reales entre ellas. Tampoco hay coordinación entre sus indicadores: aunque muchos de ellos son coincidentes, cada estrategia ha definido los suyos propios y por separado.

A ello habría que añadir que las estrategias de las CCAA, aunque se citan en la EDS, son, de hecho, independientes de las del Estado, dada su autonomía en el ejercicio de sus competencias. Así, si bien la EDS para cada PA, de cada Reto país, incluye una descripción de las contribuciones que las CCAA y las EELL tienen previstas, lo cierto es que:

- Las contribuciones de las CCAA no figuran coordinadas con las definidas a nivel nacional por la EDS, ni tampoco con sus entidades locales.
- La EDS tampoco incluye ningún tipo de valoración respecto a la adecuación o aportación de las medidas de las CCAA al correspondiente Reto país, PA o meta de la propia EDS.
- Los indicadores de las políticas autonómicas orientadas a la lucha contra la pobreza no están coordinados con los de las políticas estatales.
- No figura información de las contribuciones previstas de algunas CCAA.

A este respecto, la UE ya recomendó específicamente a España, en los *country reports* de 2019 y 2020, la mejora de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

De esta forma, la EDS que debería ser una estrategia de estrategias, un proyecto de país orientador y articulador de toda acción de gobierno hasta 2030, queda soslayada por otras agendas estratégicas paralelas del Gobierno y de las CCAA.

Tanto la SEA2030 como los órganos de gobernanza de la Agenda 2030 son conscientes de esta situación, como ha quedado reflejado en las actas de sus reuniones: existe un problema de falta de coherencia de las diferentes políticas públicas, con el consiguiente riesgo de solapamientos, duplicidades, contradicciones, fraccionamientos o generación de áreas de carencia. Para hacer frente a esta situación se está promoviendo el llamado Sistema Integral de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible. Este trabajo está previsto que se realice con la colaboración de los tres espacios de la gobernanza, y tiene por objeto elevar la coherencia de

las políticas públicas tanto verticalmente (entre niveles territoriales), como horizontalmente (entre las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible)³⁵.

En este sentido, resulta poco eficaz que el órgano encargado de llevar a la práctica la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de impulso, seguimiento y cooperación para la implementación de la Agenda 2030, esté situado en un departamento poco transversal (en el sentido de liderar, como práctica habitual dentro del Gobierno, relaciones de coordinación con los restantes departamentos ministeriales, como puede ser el caso de los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital o el Ministerio de la Presidencia, etc.): la Agenda 2030 es mucho más amplia que los ODS de carácter social (de los 17 ODS, solo 6 son de carácter social: 1, 2, 3, 4, 5 y 10). Con independencia de ello, dadas las competencias atribuidas a este Ministerio en su RD de estructura, debería estar dotado de recursos suficientes para el desarrollo de sus competencias, considerándose que su plantilla actual puede resultar escasa a esos efectos³⁶.

2. La segunda debilidad tampoco es propia de la EDS, sino del procedimiento para su aprobación y del instrumento escogido para su formalización: un acuerdo de Consejo de Ministros. Parece razonable que, si la EDS debe constituir una estrategia vertebradora de la acción de gobierno tanto a nivel estatal como autonómico y local, a desarrollar a lo largo de sucesivas legislaturas, debería asentarse sobre un consenso político general y sobre un compromiso real con las metas del documento de todos los actores que la deben aplicar (Estado, CCAA, EELL y Tercer Sector). Debe tenerse en cuenta que aún restan 7 años hasta 2030, por lo que parece conveniente que la Estrategia reúna el mayor consenso posible, más allá del que pueda derivarse de la intervención de los órganos de Gobernanza, y en el ámbito más propicio para alcanzar este tipo de consensos de Estado: las Cortes Generales. De esta forma todos los actores políticos, presentes y futuros, podrían comprometerse con su implementación, asegurándole una mayor estabilidad.
3. La tercera debilidad que se observa ya sí es intrínseca al documento elaborado: la falta de vinculación de las metas de la EDS con las metas de los ODS. En un sentido amplio todas ellas se pueden vincular de un modo u otro, a alguno de los ODS; pero, en definitiva, el enfoque de la EDS no parece haberse diseñado para cumplir la Agenda 2030 como primera finalidad, sino que se configura como un documento que recoge los retos en clave nacional y es a través de las PA y prioridades de actuación como se conseguirían alcanzar las metas ligadas a los ODS, aunque de forma indirecta. Es decir, la EDS trata de solucionar primeramente los Retos nacionales que en ella se definen y no fue diseñada con el propósito directo e inmediato de alcanzar los ODS³⁷.

³⁵ En el trámite de alegaciones, el MDSA ha señalado que *"la apuesta por impulsar un Sistema de CPDS no significa en ningún caso que las políticas actuales que están siendo implementadas no sean coherentes o que existan solapamientos, sino que pretende ampliar el horizonte de los impactos a tomar en consideración y analizar con mayor profundidad los vínculos entre metas en diferentes áreas para lograr una mayor multidimensionalidad tanto a nivel horizontal como vertical a la hora de planificar las políticas públicas"*.

³⁶ En la RPT de 2022, la SEA2030 contaba con 22 puestos cubiertos (no vacantes), de los que 10 pertenecían al Grupo A1 y 12 al grupo C1/C2.

³⁷ En sus alegaciones, el MDSA señala que no cabe afirmar que la falta de vinculación de las metas de la EDS con las metas de los ODS suponga una debilidad y que esta afirmación parte de una premisa errónea y de desconocimiento de la naturaleza de la Resolución A/RES/70/1, ya que, en ningún caso, insta a los países a implementar de forma literal las metas contenidas en cada uno de los 17 ODS, sino que se deben traducir las metas internacionales al contexto de cada país, que es precisamente el enfoque y aproximación adoptado por el Gobierno de España en la EDS.

A este respecto, el informe no cuestiona que las metas definidas en la EDS estén, como es lógico, adaptadas al contexto nacional en base a las necesidades y desafíos particulares de nuestro país, como contempla la Resolución A/RES/70/1. Lo que se pone de manifiesto es que la EDS, al no estar enfocada primariamente al cumplimiento de los ODS, no define un enlace entre sus metas y las de los ODS, lo que impide, entre otras cosas, hacerse una idea precisa de la situación de

A este respecto, resulta sintomático que, en el ENV de 2021, para brindar información estadística sobre el progreso hacia los ODS, se hiciera uso, tan solo, de la batería de indicadores para los ODS, y que no fueran utilizados, aunque fuera como apoyo, los indicadores propios de la estrategia que teóricamente debería llevarnos a su consecución, esto es, los de la EDS, precisamente presentada en dicho ENV.

Otra manifestación de lo anterior es la falta de correspondencia del informe de alineamiento que acompaña a los presupuestos con esta estrategia, pues este informe se vincula directamente con los ODS y sus metas, soslayando, a este nivel de desagregación (metas), la EDS.

Esta situación ocasiona importantes disfunciones, particularmente en cuanto a la planificación, presupuestación, seguimiento y definición del grado de progreso, como se verá más adelante.

Otros países sí han establecido sistemas de trazabilidad de las metas mundiales a las metas nacionales y regionales y viceversa. En ellos la trazabilidad se visualiza añadiendo dígitos a las metas nacionales sobre los ya existentes en las metas mundiales, incluso dejando abierta la posibilidad a los distintos territorios (CCAA y EELL) de hacer lo propio en relación con las metas nacionales. Con ello se pueden relacionar las distintas metas y submetas y los correspondientes indicadores y subindicadores³⁸.

4. Las metas establecidas en la EDS son, en general, muy ambiguas: un 75 % de ellas no están cuantificadas o no son lo suficientemente precisas, y tampoco existen hitos intermedios definidos para alcanzarlas. Tampoco están ligadas a indicadores concretos, ya que los indicadores establecidos para la EDS aparecen ligados a las PA, y no a las metas que deben medir, como parecería más razonable. Ello da lugar a las siguientes consecuencias:

- Aunque se produzcan avances, no es posible conocer en qué punto del camino hacia la consecución de las metas se encuentra nuestro país, ya que estas, en su gran mayoría, no están suficientemente concretadas. Esto afecta tanto a la propia EDS como a los ODS, por la falta de enlace entre sus metas.

Ante esta situación, este Tribunal ha solicitado, tanto a la SEA2030 como a la SEDS, la especificación de esas vinculaciones. Para ello la SEA2030 ha elaborado un cuadro en el que se enlazan las metas de la EDS con las del ODS 1 de Naciones Unidas. Por su parte, la SEDS, ha indicado la relación existente entre las metas de la ENPLPES con las metas nacionales de la EDS y los ODS en los que impacta. En las respuestas proporcionadas se aprecian algunas inconsistencias, ya que la SEDS informa de 14 metas nacionales de la EDS alineadas con el ODS 1 que no han sido relacionadas por la SEA2030 en su contestación³⁹.

Un documento de este tipo, por su utilidad, debería consensuarse con los órganos de gobernanza para la Agenda 2030 y tener un carácter público, para que pudiera ser reconocido y utilizado por los diferentes interesados (departamentos ministeriales, CCAA, EELL o Tercer Sector), para alinear sus políticas con los ODS, seguir su implementación o tomar medidas para corregir las desviaciones que se puedan producir.

nuestro país en el cumplimiento de esas metas mundiales. En definitiva, no hay trazabilidad, ni existe una correlación directa entre ellas. Por otra parte, tampoco debe olvidarse que, de acuerdo con el párrafo 55 de la Resolución A/RES/70/1, las metas nacionales de la EDS debieron definirse utilizando como guía las metas mundiales.

³⁸ El MDSA señala en sus alegaciones que otros países de nuestro entorno no han establecido los sistemas de trazabilidad a que se refiere el informe. A este respecto, cabe destacar que el informe pone de manifiesto las buenas prácticas que se llevan a cabo en otros países, con independencia de que pertenezcan o no a nuestro entorno.

³⁹ La información remitida al Tribunal de Cuentas por la SEA2030 a este respecto se recoge en el Anexo III.

- El hecho de no estar cuantificadas las metas de la EDS en su mayoría y, en general, su escasa concreción, además de la propia imprecisión que supone, impide que los indicadores aporten una verdadera información del progreso. Así, en la actualidad, los indicadores solo dan información de la evolución del propio indicador y únicamente permiten conocer si hay una aproximación o alejamiento a la meta, en los casos en que se puedan ligar a una meta concreta (la dirección de la tendencia), pero no aportan información sobre el grado de avance conseguido ni sobre la distancia que queda por recorrer hasta alcanzar la meta.
- Como consecuencia de todo lo anterior, no se pueden planificar con precisión medidas para corregir las eventuales desviaciones que se puedan producir.

II.4.1.3. LOS INFORMES DE PROGRESO

El artículo 6.2.h) del RD 452/2020 incluye entre las funciones de la SEA2030 “*evaluar, verificar y difundir el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030*”.

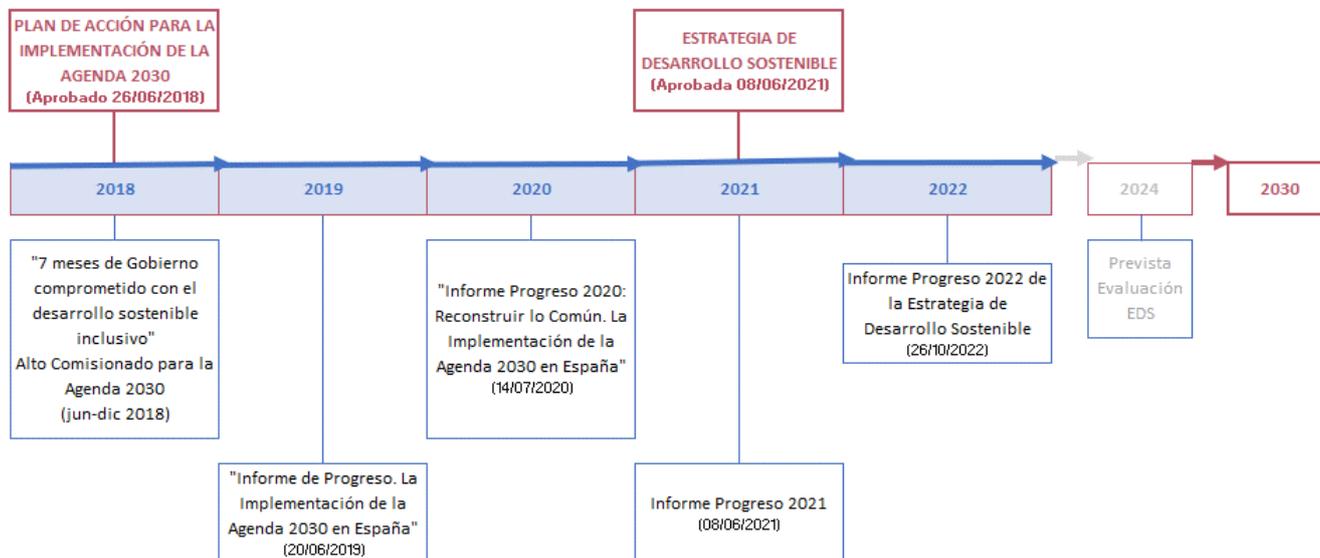
a) Antecedentes

En el PAIA se establecía la obligación de que el Gobierno presentara anualmente un informe de progreso en el que se recogieran los avances relativos a la Agenda 2030 y la implementación del Plan, así como la coherencia de las políticas con los ODS. Estos informes de progreso se elaboraron en 2018, 2019, 2020 y 2021, año en que entró en vigor la EDS, si bien, en realidad, no informaban del progreso hacia las metas de los ODS, sino que constituían una recopilación de las medidas puestas en marcha por el Estado, las CCAA y las EELL, en relación con cada uno de los ODS. Ninguno de los informes ofrecía datos de la evolución de los indicadores relacionados con los ODS, ni siquiera sobre los utilizados por el INE en los anexos estadísticos que acompañaron a los ENV de 2018 o 2021.

El PAIA contemplaba, asimismo, una evaluación independiente del mismo a su finalización y atribuía esa responsabilidad al Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas. Sin embargo, la realidad es que tan solo se han realizado los informes anuales de progreso, con las limitaciones antes señaladas, y no consta que el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas haya realizado ninguna evaluación en el sentido que preveía el PAIA.

Esta sería la secuencia temporal de los informes de progreso publicados:

GRÁFICO Nº 8. SECUENCIA TEMPORAL DE LOS INFORMES DE PROGRESO



Fuente: Elaboración propia.

b) El Informe de Progreso de 2022

El IP2022 es el primero que se realiza una vez aprobada la EDS. Su estructura responde, por tanto, al esquema de organización de la EDS en retos país y PA⁴⁰.

Este informe se presenta ante la Comisión Mixta y se debate en los órganos de la gobernanza para la Agenda 2030. Asimismo, la EDS contempla una evaluación de carácter exhaustivo en 2024, con la finalidad de evaluar su grado de cumplimiento y valorar la necesidad de realizar ajustes o reorientar las actuaciones.

Para la elaboración del IP2022, la SEA2030 remitió unos cuestionarios a los diferentes participantes institucionales, es decir, a los Ministerios, CCAA y FEMP (como órgano representante de las EELL), en los que solicitaba información acerca de la situación de las principales medidas y resultados obtenidos (a los que se comprometieron al elaborar la EDS) llevadas a cabo para la implementación de la Agenda 2030 en sus respectivos ámbitos competenciales. En el caso de las CCAA, los cuestionarios además incluían preguntas sobre la implementación de la Agenda 2030 en cada una de ellas⁴¹.

⁴⁰ El IP2022 puede consultarse a través del siguiente enlace:

https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/IP22_AC.pdf

⁴¹ El cuestionario para las CCAA fue el siguiente:

¿Cuenta su CCAA con un Plan o Estrategia para implementar la Agenda 2030 a nivel autonómico?

¿Dispone de mecanismos de gobernanza para la coordinación de la implementación de la Agenda 2030?

¿Se han establecido mecanismos de diálogo y trabajo conjunto con las Entidades Locales para la localización de la Agenda 2030?

Con carácter previo, el documento presenta un diagnóstico general de situación para cada uno de los retos país priorizados, partiendo de algunos de los indicadores definidos para cada uno de estos ámbitos, aportando una perspectiva de evolución desde el año 2015 hasta 2021, que confirma el enfoque de la EDS centrado en los retos país definidos en ella y no en los ODS y sus metas.

Así, para el “Reto país 1: Acabar con la pobreza y la desigualdad” (el más cercano al ODS 1), se ofrece la evolución de los principales indicadores de renta y desigualdad en España, así como la evolución de los de pobreza y exclusión social. De una manera bastante extensa se realiza un recorrido por diferentes indicadores estadísticos entre 2015 y 2021, desde una perspectiva meramente descriptiva, indicando las actuaciones que han influido en la evolución de esos indicadores y en mitigar los impactos negativos del COVID-19.

Después del diagnóstico, el IP2022 realiza un análisis de las PA y prioridades de actuación de cada reto. Nuevamente, se trata de una mera enumeración descriptiva de las principales actuaciones realizadas. No obstante, se aprecia una mejora respecto a la propia EDS, ya que se relacionan la mayoría de las metas de la EDS (132 de las 143 metas) con las prioridades de actuación y las medidas desarrolladas con los ODS en los que impactan, aunque sin descender a la relación con las metas de Naciones Unidas, ni facilitando datos del panel de indicadores de los ODS que elabora el INE, lo que no permite conocer si dichas medidas están teniendo el efecto buscado.

A continuación, se incluye información correspondiente a las contribuciones de las CCAA (con la excepción de alguna Comunidad), y de las EELL. Así, dentro de cada Reto país, se realiza un resumen de las diferentes iniciativas indicadas por estas entidades en la EDS y facilita un breve resumen de las medidas llevadas a cabo al respecto por cada una de ellas. De nuevo, estas aportaciones no son más que un resumen de la información facilitada por cada una de estas entidades, por lo que sigue manteniéndose un enfoque descriptivo.

En definitiva, en su concepción actual, el informe de progreso es una relación de iniciativas políticas que impulsan la implementación de la EDS (y solo, en segundo término, de los ODS). El IP2022 no incluye ningún tipo de valoración respecto al impacto de las contribuciones ministeriales o regionales en el grado de avance hacia la consecución de cada Reto país, puesto que no existen en la EDS valoraciones de partida ni indicadores de evaluación y seguimiento vinculados con sus metas (de los 36 indicadores de las tres PA con mayor impacto en el ODS 1, solo hay datos de 2015 en 9 de ellos). Se desconoce, por tanto, en qué punto nos encontramos en el camino hacia su implementación y, en consecuencia, también se desconoce en qué punto nos encontramos en el camino hacia la consecución de los ODS.

Asimismo, el IP2022 facilita información sobre otros temas relacionados con la implementación de la EDS: alineamiento presupuestario, contratación y compra pública sostenible, o el Sistema Integral para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible.

En relación con esto último, interesa señalar que la SEA2030 analiza todos los proyectos normativos de la AGE para lograr una mayor alineación con la Agenda 2030, de acuerdo con lo previsto en el art. 7.1.c) del RD 452/2020. Sin embargo, el hecho de que las estrategias que definen los distintos departamentos ministeriales (y los órganos competentes de las CCAA y EELL) no se hacen con el fin inmediato de cumplir con los ODS (aunque, en ocasiones, los mencionen) y de que la EDS no

¿Se han establecido mecanismos de participación y trabajo conjunto con la sociedad civil organizada, el sector privado, y/o la academia?

¿Se han realizado Informes de Progreso sobre el cumplimiento de los ODS?

¿Se han realizado ejercicios de alineación de los presupuestos autonómicos a la Agenda 2030 y a los ODS?

¿Se ha realizado alineación de la normativa a la Agenda 2030 y a los ODS?

¿Ha realizado un diseño o adaptación de indicadores para la medición de la consecución de las metas de la Agenda 2030?

sea la “estrategia de estrategias” que debería ser, estableciendo un marco coordinador y referente de otras estrategias más específicas, provoca la existencia de un problema de coherencia en las políticas públicas (estatales, autonómicas y locales) diseñadas para la implementación de la EDS (y en último término de los ODS), con las consecuencias que ello conlleva: solapamientos de las políticas, duplicidades, sinergias negativas o generación de áreas sin impacto.

La SEA2030, como se ha adelantado, es consciente de este problema y por ello está trabajando en el diseño de un Sistema Integral de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible en colaboración con los órganos de gobernanza de la EDS y la Comisión Mixta y otros órganos de la AGE⁴².

Finalmente, se han observado ciertas inconsistencias entre la EDS, el IP2022 y la información sobre metas e indicadores remitida por la SEA2030, lo que pone de manifiesto la necesidad de realizar una revisión sistemática de estos documentos para mejorar su coherencia:

- Según el IP2022, hay 37 metas nacionales con impacto en el ODS 1 correspondientes a las PA 1, 3, 4, 5, 6, 7 y 8. Sin embargo, el ODS 1 no figura entre los relacionados con la PA 4 en la EDS.
- Hay 40 metas nacionales (de las PA 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 8) que según la SEA2030 están relacionadas con el ODS 1, pero que no aparecen en el IP2022.

En sentido contrario, hay 13 metas nacionales (de las PA 1, 4, 5 y 7) que según el IP2022 afectan al ODS 1, que no figuran entre las relacionadas por la SEA2030.

- Según la SEA2030 las PA 2 y 4 están relacionadas con el ODS 1, pero estas políticas no se incluyen en la EDS entre las vinculadas con este objetivo.
- Asimismo, se han detectado incoherencias entre la información de la EDS y la del IP2022 en relación con dos metas nacionales que parecen encajar mejor en otros retos país que en los que, en principio, se han incluido en la EDS:
 - La meta *“Para 2030, mejorar la eficiencia energética, a través de la renovación de instalaciones térmicas en 300.000 viviendas al año, y de actuaciones en la envolvente térmica de un total de 1.200.000 viviendas”* figura en la EDS en el Reto país 1 y en el IP2022 aparece en el Reto país 2. Analizadas las prioridades de actuación que figuran en el IP2022 para esa meta (y que la EDS contempla en el Reto país 2), parece que esta meta se encuadraría mejor en el Reto país 2.
 - La meta *“Para 2025, garantizar la conectividad digital adecuada para el 100 % de la población, mediante la extensión de la banda ancha para favorecer la vertebración territorial, hasta alcanzar el 100 % de la población con cobertura de 100 Mbps”*, que en la EDS figura en el Reto país 6, y las prioridades de actuación con las que las relaciona el IP2022 son del Reto país 4 y del Reto país 8. Analizadas las prioridades de actuación asociadas a la meta y los diagnósticos que figuran en la EDS, parece que esta meta podría encajar mejor en el Reto país 8 o, en su defecto, en el Reto país 4, pero no en el Reto 6.

⁴² A este respecto, el MDSA ha informado que se va a crear una División de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, que tendrá, entre sus funciones, el impulso a la elaboración de guías metodológicas para la incorporación de las memorias de impacto sostenible en los proyectos normativos de la AGE, en colaboración con los departamentos competentes.

c) *Difusión del grado de avance*

Según el artículo 6.2.m) del RD 452/2020, corresponde también a la SEA2030 *“difundir de la forma más eficaz posible los avances y retos pendientes en materia de cumplimiento de la Agenda 2030 y sensibilizar a la ciudadanía para que conozca la Agenda 2030”*. La difusión de la Agenda 2030 y los ODS se ha realizado a través de dos tipos de actuaciones: campañas de comunicación y concesión de subvenciones.

Respecto de la publicidad, a lo largo de 2021 y 2022 se han impulsado campañas institucionales de comunicación dirigidas a la ciudadanía, a través del Plan Anual de Comunicación y Publicidad Institucional, aprobado por el Consejo de Ministros.

Asimismo, la mayoría de las convocatorias de subvenciones puestas en marcha por la SEA2030, contienen, como parte del proyecto, actuaciones de difusión y divulgación de la Agenda 2030. Además, se han destinado subvenciones a iniciativas de comunicación y desarrollo de campañas de difusión de la Agenda 2030 a la sociedad en general.

No obstante lo anterior, en las actas de las reuniones celebradas por los órganos de gobernanza de la EDS ha quedado constancia de la preocupación existente por la insuficiente información que tiene la sociedad sobre la Agenda 2030 y los ODS.

Sobre este particular, el Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante CIS) publicó dos encuestas (2019 y 2020) en las que se preguntaba por la Agenda 2030 a la ciudadanía. El resultado que estas aportaron fue que el 88,70 % y el 70,40 %, respectivamente, de la población encuestada, no conocía o no había oído hablar de la Agenda 2030.

Consecuentemente, y a pesar de la mejora en la evolución que ofrecieron los datos de las encuestas del CIS, parece que el grado de conocimiento de la población sobre la Agenda 2030 y los ODS puede ser insuficiente.

II.4.2. Sistemas de información y estadística correspondientes a la Agenda 2030

El artículo 6.2.i) del RD 452/2020 atribuye a la SEA2030 la función de *“impulsar la elaboración de los sistemas de información y estadística necesarios para acreditar los avances en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 y hacer efectiva la rendición de cuentas, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y con otras administraciones competentes”*.

Sin embargo, tomando como referencia el ODS 1, se observa que coexisten en España, en paralelo, diferentes marcos de indicadores: en concreto, uno para cada estrategia de las mencionadas en este informe. Así, hay un marco para la Agenda 2030, otro para la EDS, otro para la ENPLPES, otro para proporcionar información a la Oficina Estadística de la Unión Europea (en adelante Eurostat) sobre los ODS, etc. Estas estrategias no establecen ninguna coordinación entre los distintos marcos de indicadores, como se expondrá más adelante.

II.4.2.1. INDICADORES DEFINIDOS POR IAEG-SDGS

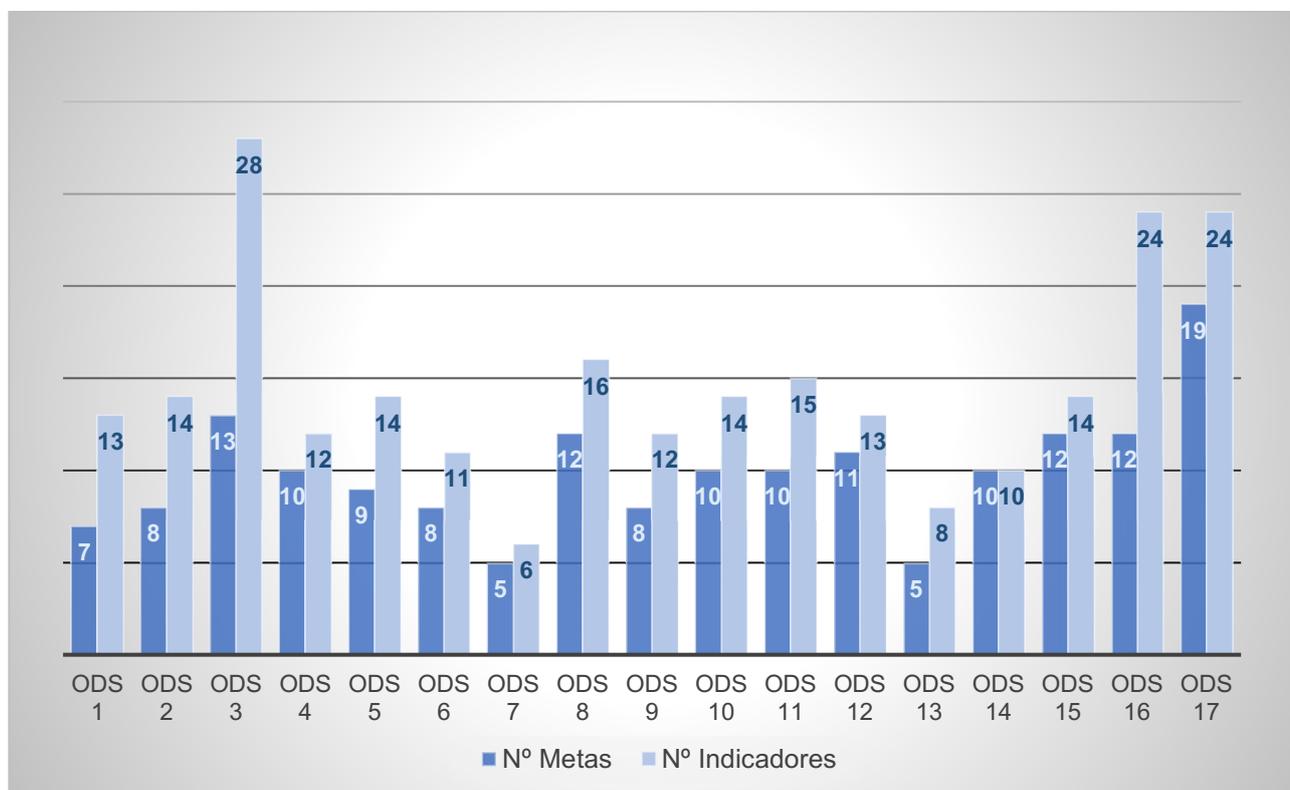
El 6 de julio de 2017, mediante Resolución A/RES/71/313, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el marco de indicadores para medir la consecución de los ODS y de sus metas. Esta relación se debía completar con indicadores regionales y nacionales formulados por los Estados miembros.

Según esta Resolución, el marco de indicadores se perfeccionaría anualmente y sería objeto de una revisión exhaustiva por la Comisión de Estadística en su 51º período de sesiones, en 2020, y en su 56º período de sesiones, que se celebrará en 2025. De acuerdo con lo anterior, IAEG-SDGs (*Inter-Agency and Expert Group on SDGs*) propuso 36 cambios significativos en el marco (sustituciones, revisiones, adiciones y supresiones), que fueron aprobados por la 51ª Comisión de Estadística en marzo de 2020.

A 30 de noviembre de 2022, la tabla actualizada de clasificación por niveles contiene 231 indicadores (148 de nivel I, 77 de nivel II y 6 tienen múltiples niveles⁴³). No hay, por tanto, en la actualidad, indicadores de nivel III.

El siguiente gráfico muestra el número de metas y de indicadores de la Agenda 2030 por ODS:

GRÁFICO Nº 9. METAS E INDICADORES DE NACIONES UNIDAS POR ODS



Fuente: Elaboración propia con los datos de la web Naciones Unidas a 15.2.2023.

⁴³ Para facilitar la aplicación del marco de indicadores globales, IAEG-SDGs clasifica todos los indicadores en tres niveles en función de su nivel de desarrollo metodológico y de la disponibilidad de datos a nivel global, como se indica a continuación:

Nivel I: El indicador es conceptualmente claro, tiene una metodología establecida internacionalmente, dispone de normas, y los países producen regularmente datos para al menos el 50 por ciento de los países y de la población en cada región donde el indicador es relevante.

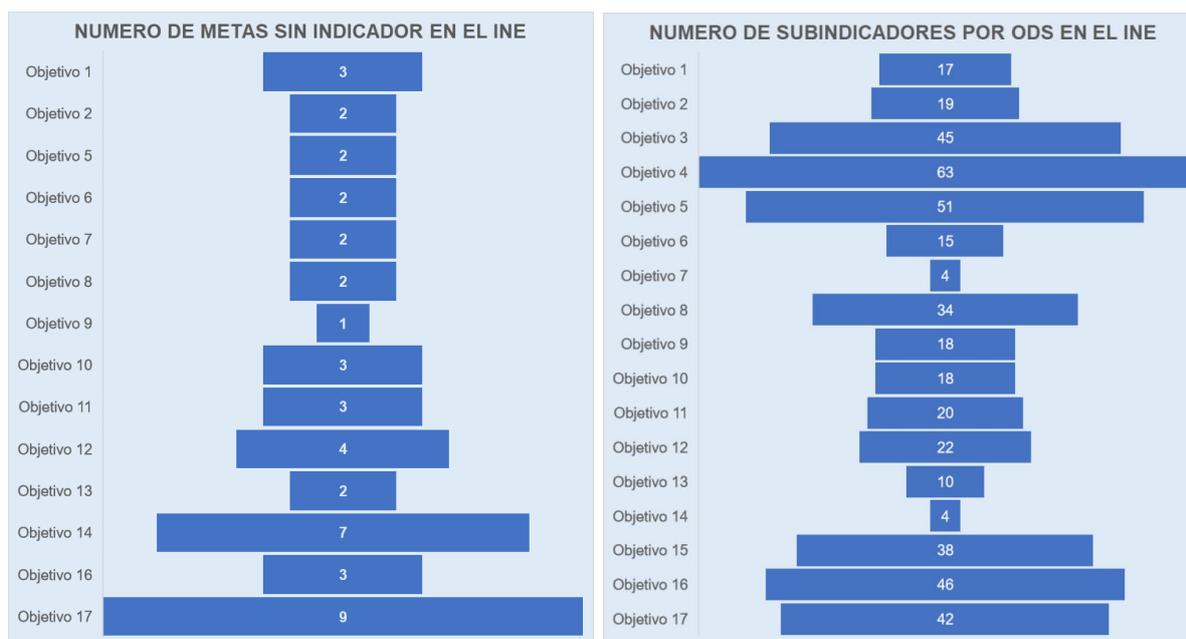
Nivel II: El indicador es conceptualmente claro, tiene una metodología establecida internacionalmente y se dispone de normas, pero los países no producen datos con regularidad.

Nivel III: Todavía no se dispone de una metodología o normas establecidas internacionalmente para el indicador, pero se están desarrollando (o se van a desarrollar) o se van a probar.

Todos los indicadores son igualmente importantes, y el establecimiento del sistema de niveles tiene como único objetivo ayudar al desarrollo de estrategias globales de implementación. En el caso de los indicadores de nivel I y II, la disponibilidad de datos a nivel nacional puede no coincidir necesariamente con la clasificación mundial de niveles y los países pueden crear su propia clasificación de niveles para su aplicación.

De las 169 metas de Naciones Unidas, el INE no dispone de datos estadísticos o de indicadores de medición para 45 de ellas. Para las 124 metas restantes se han desarrollado 466 indicadores⁴⁴. Los siguientes gráficos muestran esta información por ODS:

GRÁFICO Nº 10. METAS SIN INDICADOR O CON SUBINDICADOR DESARROLLADO POR EL INE POR ODS



Fuente: Elaboración propia con los datos de la web del INE a 25.04.2023.

Como puede apreciarse, el ODS 1 tiene tres metas sin indicador de las siete que tiene este ODS (5 temáticas y 2 instrumentales), y un total de 17 subindicadores definidos en el marco de Naciones Unidas.

II.4.2.2. INDICADORES Y SUBINDICADORES DESARROLLADOS A NIVEL NACIONAL PARA EL ODS 1

El INE es el organismo coordinador del Sistema Estadístico Nacional y, en particular, de la estadística *“Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”*, para cuya difusión lanzó en diciembre de 2018 una plataforma nacional de los ODS⁴⁵ en la que se publican los indicadores desagregados por sexo, edad y comunidad autónoma, si es el caso⁴⁶.

En particular, para el ODS 1, se han definido 9 indicadores y 17 subindicadores (de los que 10 fueron desarrollados por el INE y 7 por los departamentos ministeriales). Consecuentemente, de los trece indicadores propuestos por Naciones Unidas para hacer el seguimiento de las metas del ODS 1, solo nueve están definidos a nivel nacional y para cuatro se siguen explorando fuentes de

⁴⁴ En el trámite de alegaciones, el INE manifiesta que España se sitúa por encima de la media de los países europeos en el desarrollo de subindicadores.

⁴⁵ Esta plataforma puede consultarse en: <https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/index.htm>

⁴⁶ En el Anexo IV se contiene un cuadro con el alineamiento de los indicadores de Naciones Unidas, actualizados a 25.04.2023, con los indicadores nacionales y subindicadores publicados por el INE para el ODS 1.

datos, si bien no hay horizonte temporal para ello, por lo que no están disponibles en la actualidad⁴⁷, según se explica en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 11. NÚMERO DE INDICADORES Y SUBINDICADORES PARA EL ODS 1



Fuente: Elaboración propia.

De los referidos nueve indicadores, solo figuran datos desagregados por CCAA para los indicadores 1.2.1 y 1.2.2, lo que representa un 50 % de los subindicadores en que esa desagregación sería pertinente⁴⁸. Por sexo y por grupos de edad figuran los indicadores 1.2.1, 1.2.2 y el 1.5.1, esto es, un 100 % de los subindicadores disponibles.

Además, de estos nueve indicadores, uno tiene información hasta 2020 (y parte de 2016), otro solo tiene datos de 2011, cinco tienen información del periodo 2015-2021 y solo dos tienen información del periodo 2015-2022.

Asimismo, se han incorporado a esta plataforma algunos subindicadores no estadísticos procedentes de fuentes oficiales (nuevos indicadores 1.5.3 y 1.5.4). En el Anexo IV figura un cuadro con los 17 subindicadores (o series de datos) correspondientes a los nueve indicadores mundiales disponibles que ha publicado el INE, con datos sobre su fuente, periodicidad y órganos responsables.

La fuente de información principal de los indicadores elaborados por el INE para el ODS 1 es la Encuesta de Condiciones de Vida (en adelante ECV)⁴⁹, que elabora en colaboración con el Instituto de Estadística de Cataluña (IDESCAT) en el ámbito de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con

⁴⁷ Estos indicadores son los siguientes (definición nacional):

1.1.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural).

1.3.1 Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables.

1.4.2 Proporción del total de la población adulta con derechos seguros de tenencia de la tierra: a) Que posee documentación reconocida legalmente al respecto y, b) considera seguros sus derechos, desglosada por sexo y tipo de tenencia.

1.b.1 Gasto público social en favor de los pobres.

⁴⁸ El INE indica en el trámite de alegaciones que dicha desagregación no es relevante en indicadores con un valor próximo al 100 % o al 0 %. No obstante, de acuerdo con el principio “no dejar a nadie atrás”, esa información puede ayudar a detectar situaciones de vulnerabilidad en determinadas CCAA.

⁴⁹ La ECV de 2022, publicada el 24.4.2023, puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.ine.es/dynqs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

la información que el propio Ministerio, a través de su SEDS, remitió a este Tribunal y la publicada por el INE en sus notas de prensa sobre la ECV. A través de la ECV se proporciona información anual sobre la renta, el nivel y composición de la pobreza y la exclusión social en España, a la vez que permite realizar comparaciones con otros países de la UE. Esta operación estadística ha ido perfeccionándose a lo largo del tiempo. Así, una de sus principales debilidades, la insuficiente representatividad de la muestra al descender a niveles territoriales inferiores al nacional, se ha ido mejorando mediante una ampliación progresiva de la misma que se inició en 2019 y se ha consolidado en 2022, duplicándose el tamaño muestral hasta cerca de 30.000 hogares.

No obstante, la ECV adolece de otras debilidades: en primer lugar, la existencia de un decalaje en los datos de ingresos, ya que siempre se refieren al año natural anterior a la entrevista. Así, los efectos del COVID-19 en el nivel de ingresos no se han visto reflejados en la ECV hasta 2021, pues la ECV del 2020 tiene en cuenta los ingresos de 2019. En segundo lugar, aunque la desagregación de los datos es amplia, aún hay sectores vulnerables de la población que no afloran en las estadísticas oficiales (v.gr.: población por etnia, sin perjuicio del carácter voluntario de esta información, o población por grado de discapacidad).

Por otra parte, para la meta de Naciones Unidas 1.1, relativa a las personas en situación de pobreza extrema, no existen subindicadores elaborados por el INE. No obstante, España tiene población que podría encontrarse en esta situación y que no figura en las estadísticas⁵⁰. Por tanto, a pesar de que tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) como Eurostat den por alcanzada esa meta para España, en virtud del principio de “no dejar a nadie atrás”, deberían explorarse fuentes de datos para que ese sector de la población aflorase en las estadísticas y se pudieran adoptar medidas para mejorar su situación.

Finalmente, debe señalarse que el INE ha informado y sometido a discusión todas las novedades de los indicadores en los órganos colegiados de coordinación: la Comisión Interministerial de Estadística (CIME), para lograr la coordinación horizontal entre los servicios estadísticos estatales, y el Comité Interterritorial de Estadística (CITE), para facilitar la coordinación y potenciar la cooperación entre los servicios estadísticos estatales y autonómicos. Además, para incrementar la coordinación entre los indicadores elaborados por las CCAA y los del INE, se constituyó en 2018 el Grupo de trabajo Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que, tras la terminación del periodo para el que fue establecido, ha tenido continuidad a través de la creación del Grupo de trabajo Nuevos indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

II.4.2.3. EVOLUCIÓN DE LOS SUBINDICADORES DISPONIBLES EN EL INE PARA EL ODS 1

En el Anexo V se contiene un cuadro con la evolución de los 17 subindicadores que están disponibles en el INE, durante el periodo 2015-2022. Para analizar los datos que ofrece, se distinguirán los indicadores con metas cuantificables de los que no las tienen.

a) Indicadores con metas cuantificadas

Solo dos de las metas del ODS 1, la meta 1.1 (“de aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema”); y la meta 1.2 (“de aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas

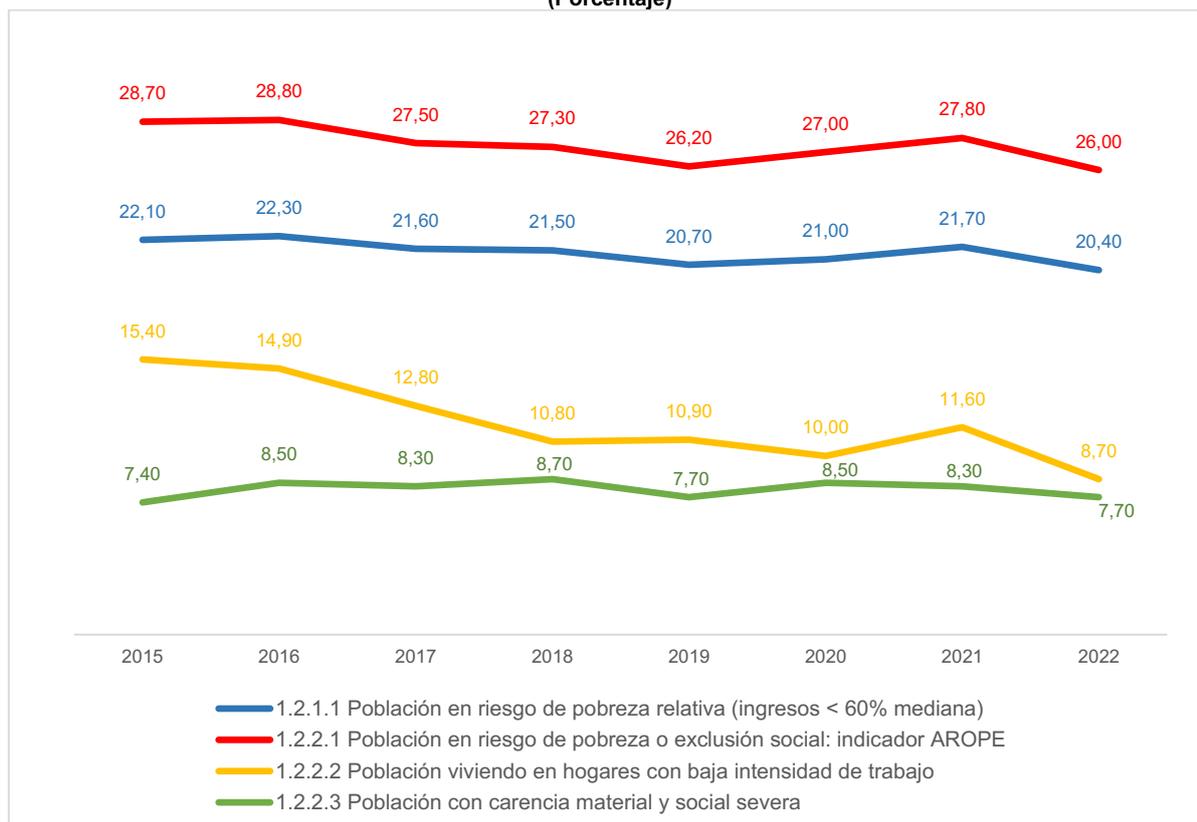
⁵⁰ Según Naciones Unidas (<https://unstats.un.org/sdgs/dataportal/countryprofiles/ESP>), nuestro país tiene en 2020 un 0,9 % de la población (aproximadamente 400.000 personas) que podrían encontrarse en situación de pobreza extrema (menos de 2,15\$ al día). No obstante, este dato no está contrastado por los organismos estadísticos de nuestro país, y no se compadece con otros datos estadísticos referidos al colectivo de personas en situación de pobreza extrema (v.gr.: el número de personas sin hogar se sitúa en torno a 30.000 personas).

sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”), tienen objetivos cuantificables numéricamente para poder realizar un seguimiento adecuado de su grado de avance y poder llegar a prever si, en base a lo acontecido hasta la fecha, la meta puede tener visos de ser cumplida o no.

El resto de las metas de Naciones Unidas del ODS 1 no tienen objetivos cuantificables, por lo que los indicadores diseñados para monitorizar su cumplimiento sólo permiten conocer la evolución de los propios indicadores, detectando los avances o los retrocesos hacia el cumplimiento de esas metas. De ahí la necesidad de establecer unas metas nacionales (en la EDS) cuantificadas y vinculadas con ellas.

Como se ha señalado, no existe en España un indicador para la meta 1.1 porque el INE aún está “explorando fuentes de datos”, si bien tanto la OCDE como Eurostat consideran que esta meta ha sido alcanzada. Consecuentemente, se analiza, a continuación, la evolución de los subindicadores para la meta 1.2⁵¹, en especial, por su relevancia, la tasa AROPE y sus 3 componentes: población en riesgo de pobreza relativa, población viviendo en hogares con baja intensidad de trabajo y población con carencia material y social severa⁵².

GRÁFICO Nº 12. EVOLUCIÓN DE LA TASA AROPE Y DE SUS COMPONENTES
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del INE.

⁵¹ En el Anexo VI se incluyen gráficos correspondientes a la evolución de todos los subindicadores para la meta 1.2.

⁵² En el Anexo VII se puede consultar la evolución de la tasa AROPE desagregada por edades, sexo, tipo de hogar, en relación con la actividad, nivel de formación, nacionalidad y CCAA, para el periodo 2015-2022.

Todos los subindicadores presentan una ligera tendencia hacia la mejoría en el periodo 2015-2022, más significativa en el caso del subindicador 1.2.2.2, especialmente por la bajada que ha tenido lugar en 2022, excepto el de *“Población con carencia material y social severa”* que ha empeorado respecto a 2015, con un incremento en 2022 del 4,05 %, por lo que, salvo que se adopten medidas que corrijan esta tendencia, en 2030 no parece probable que se alcance el objetivo de este subindicador.

En particular, la tasa AROPE ha experimentado una ligera mejoría pasando del 28,7 % en 2015 al 26,0 % en 2022. Si trasladamos esta tasa a número de personas, en nuestro país, a pesar del incremento de la población en un millón de personas en el periodo 2015-2022, según los datos de Eurostat, la población en AROPE experimentó una reducción de un millón de personas, pasando de 13,18 millones en 2015 a 12,18 millones en 2022.

Este análisis de la tasa AROPE, con las desagregaciones anteriores, es abordado en el diagnóstico de situación del IP2022. Sin embargo, se echa en falta en el IP2022 la descripción de qué medidas no han tenido éxito en aquellos casos en los que la tasa no ha mejorado respecto a 2015, y qué nuevas actuaciones o qué refuerzos, respecto de las prioridades de actuación previstas en la EDS, se van a adoptar para corregir dichas tendencias o brechas negativas.

A la vista de la evolución de los subindicadores de la meta 1.2 del ODS 1 (ver Anexo VI), casi todos ellos componentes de la tasa AROPE, puede decirse que, a pesar de la mejoría experimentada en 2022, esa meta está aún lejana, pues respecto de 2015, los subindicadores se mantienen lejos de los niveles que deben alcanzarse en 2030. En particular, un subindicador específico para la pobreza, el 1.2.1.1 *“Población en riesgo de pobreza relativa”*, que en 2015 era del 22,1 %, pasó al 20,4 % en 2022, permaneciendo lejos del objetivo para 2030 (11,05 %). Esta percepción es compartida implícitamente por la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España⁵³.

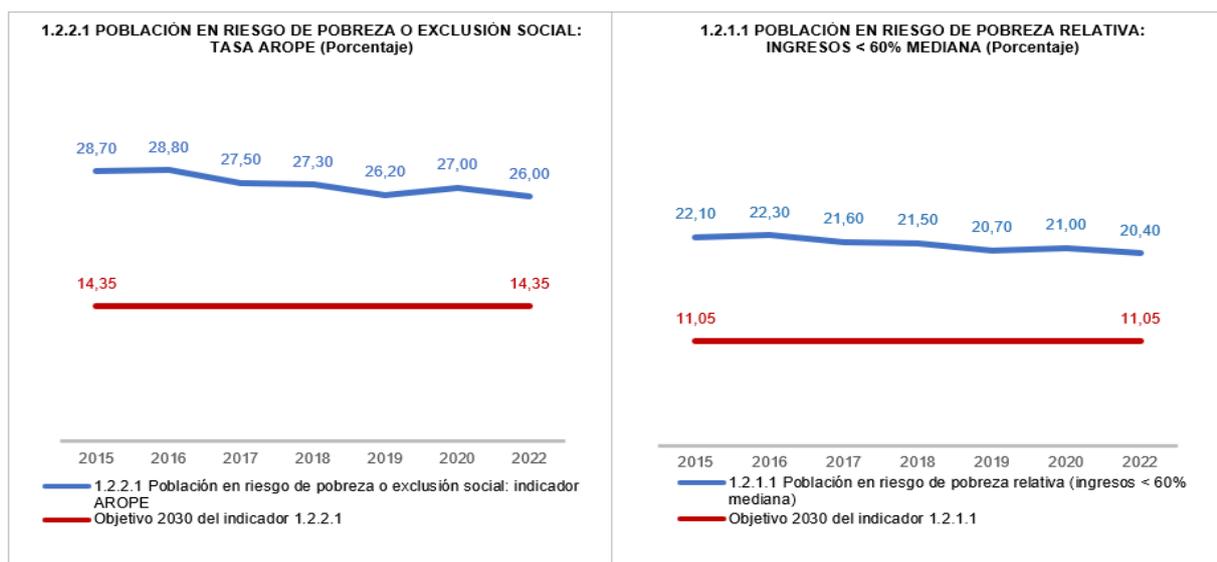
⁵³ El 20 de mayo de 2021, esta Oficina presentó el estudio *“España 2050. Fundamentos y Propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”*, que viene a confirmar esta conclusión. Así, el objetivo 47 de este estudio establece que hay que *“Reducir la proporción de personas que viven en riesgo de pobreza”* (indicador que coincide con el 1.2.1.1 del INE y el sdg01_20 de Eurostat) del 22 % actual al 18 % en 2030, un 15 % en 2040, para llegar a un 10 % en 2050. Se trata de un documento contemporáneo a la EDS que, sin embargo, establece distintos objetivos en materia de pobreza, ya que el compromiso adquirido por nuestro país con Naciones Unidas (Reducir a la mitad) era del 11,05 % en 2030, mientras que en el estudio se establecía como objetivo para 2030 el 18 %, lo que hace pensar que el objetivo de la Agenda 2030 se consideraba ya inalcanzable en ese momento, esto es, un mes antes de la aprobación de la EDS. Adicionalmente, en las previsiones realizadas no se habían tenido en cuenta ni los efectos negativos consecuencia de la Guerra de Ucrania (24.2.2022), ni los efectos del COVID-19.

Este estudio puede consultarse en:

https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

En el siguiente gráfico puede apreciarse la escasa variación relativa que presentan estos subindicadores y su distancia a la meta:

GRÁFICO Nº 13. EVOLUCIÓN DE LA TASA AROPE Y DEL SUBINDICADOR DE POBREZA RELATIVA (2015-2022)



Fuente: Elaboración propia.

Obviamente, al carácter leve de esta mejoría no son ajenas las sucesivas crisis económicas o el efecto de la pandemia del COVID-19, pero el dato cierto es que nuestro país, de momento, no se acerca a esta meta del ODS 1, por lo que existe un riesgo de que no sea alcanzada en 2030, salvo que cambie de forma radical el entorno económico o se adopten medidas que corrijan dicha evolución.

Lo mismo puede decirse de la meta fijada en el Plan de Acción del PEDS sobre reducción de la tasa AROPE, en 2030, en 6,05 puntos porcentuales para la población general y 8,6 puntos porcentuales para la población infantil, situándose en el 20,2 % y 22,7 %, respectivamente, pues, en 2022, está en el 26 % para la población general y, en el 32,2 %, para la población de menos de 16 años; y aunque estos datos suponen una mejora respecto del año anterior, todavía queda un largo recorrido hasta llegar a la meta en 2030.

b) Indicadores sin metas cuantificadas

Para el ODS 1 existen 11 subindicadores, de los 17 existentes (65 %), que no tienen una meta cuantificada para 2030. Esta situación hace que tengan una utilidad más reducida, ya que solo indican la evolución del indicador (mejor o peor que en 2015), pero sin poder valorar “dónde estamos” o “cuánto falta para llegar”⁵⁴.

Para el indicador 1.4.1 “Proporción de viviendas con acceso a agua corriente, que disponen de aseo y que disponen de baño/ducha”, a la fecha de la elaboración de este informe, solo se dispone del dato de 2011; no obstante, según ha informado el INE, a partir de diciembre de 2022, se actualizarán

⁵⁴ En el Anexo VIII se incluyen gráficos de la evolución de estos indicadores sin metas cuantificadas en el periodo 2015-2022.

los resultados de los tres subindicadores con referencia a 2021, dado que estos datos se obtienen de los Censos de Población y Viviendas que se realizan cada diez años⁵⁵.

A la vista de la evolución de estos indicadores relativos a metas no cuantificadas (ver Anexo VIII), debe señalarse que su evolución, en términos generales, es favorable. Todos menos el 1.a.2.1 *“Proporción del gasto público que se dedica a educación”* (que ha disminuido, pasando del 9,39 % en 2015 al 9,11 % en 2021), han mejorado la situación inicial, pero no se puede valorar si la evolución es suficiente porque carecen de una meta cuantificada.

II.4.2.4. INDICADORES DESARROLLADOS POR LA UE PARA EL ODS 1: EL SISTEMA ESTADÍSTICO EUROPEO Y EL INE

El Sistema Estadístico Europeo (en adelante SEE) está formado por: Eurostat (la oficina de estadística de la UE), las oficinas de estadística de todos los Estados miembros y otros organismos que elaboran estadísticas europeas⁵⁶.

Para el seguimiento de los progresos alcanzados hacia la consecución de los ODS en el contexto de la UE se ha establecido un conjunto de 101 indicadores, repartidos uniformemente entre los 17 Objetivos, 33 de los cuales se utilizan en varios ODS. Todos ellos están disponibles para poder utilizarse. En relación con el ODS 1 se han definido 9 indicadores⁵⁷.

De estos indicadores del SEE que Eurostat ha identificado para el ODS 1, el INE ha incluido 6 de ellos como subindicadores para medir el grado de avance del ODS 1 en España. Sin embargo, los 5 restantes (Sdg 01_41, Sdg 01_50, Sdg 03_60, Sdg 10_30 y Sdg 11_11) no se encuentran incluidos en este ODS, lo que no parece razonable, ya que el dato está disponible y puede ser utilizado también para conocer la evolución de la implementación del ODS 1 en España.

A la vista de la información que figura en la página web de Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/database>), puede observarse que, salvo para los indicadores *Sdg 03_60 Necesidad no satisfecha autodeclarada de reconocimiento y atención médica*, y *Sdg 11_11 Tasa de privación severa de vivienda por condición de pobreza*⁵⁸, para los que nuestro

⁵⁵ La ronda censal 2021 se basa exclusivamente en registros administrativos, por lo que se va a llevar a cabo de manera complementaria una Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas 2021 (ECEPOV-2021), que proporcionará información sobre el sistema de suministro de agua, cuarto de aseo, baño o ducha, entre otras muchas variables de las viviendas.

⁵⁶ En la actualidad el SEE se regula, fundamentalmente, por la Ley Estadística Europea, aprobada en 2009 mediante el Reglamento (CE) 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo.

El SEE cuenta con un Programa Estadístico Europeo que recoge la planificación estadística para un periodo de cinco años. Este Programa es aprobado por el Parlamento Europeo y por el Consejo. Si bien la planificación de la actividad se hace conjuntamente entre las oficinas de estadística de los Estados miembros y Eurostat, la producción de estadísticas nacionales armonizadas corresponde a las autoridades de los Estados miembros, mientras que Eurostat recopila los datos que aportan los Estados, los analiza y en base a ellos ofrece cifras comparables y armonizadas, de forma que se puedan definir, acometer y analizar las políticas comunitarias.

⁵⁷ Los indicadores definidos por Eurostat para el ODS 1 son los siguientes:

1. Personas en riesgo de pobreza o exclusión social (Sdg 01_10); por grado de urbanización (Sdg 01_10a).
2. Personas en riesgo de pobreza de ingresos después de transferencias sociales (Sdg 01_20); por ciudadanía (Sdg 01_20a).
3. Tasa de privación material y social severa por grupo de edad y sexo (Sdg 01_31).
4. Personas que viven en hogares con muy baja intensidad de trabajo, por grupo de edad (Sdg 01_40).
5. Tasa de riesgo de pobreza en el trabajo (Sdg 01_41).
6. Tasa de sobrecarga de los costes de la vivienda por condición de pobreza (Sdg 01_50).
7. Necesidad no satisfecha autodeclarada de reconocimiento y atención médica por sexo (Sdg 03_60).
8. Brecha del riesgo de pobreza (Sdg_10_30).
9. Tasa de privación severa de vivienda por condición de pobreza (Sdg 11_11).

⁵⁸ Los indicadores 03_60 y 11_11 se utilizan para medir el progreso de varios ODS, entre ellos el ODS 1.

país tiene indicadores con mejores resultados que la media de la UE de 27 países, el resto de indicadores se encuentran por debajo de la media europea.

Por último, la UE dispone también de indicadores de síntesis, desarrollados por Eurostat, para medir el avance general hacia la implementación de los ODS. En concreto, para el ODS 1 el indicador de síntesis señala que la posición de España está por debajo de la media de la UE, si bien progresa hacia la meta:

GRÁFICO Nº 14. POSICIÓN DE ESPAÑA RESPECTO DEL RESTO DE MIEMBROS DE LA UE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ODS 1 (DATOS 2021)



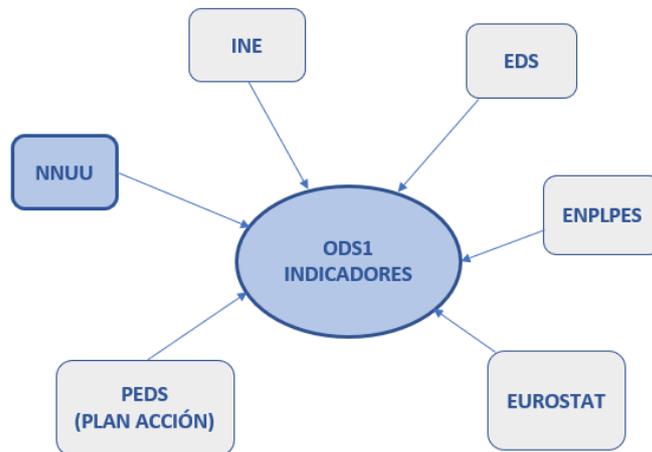
Fuente: Eurostat.

II.4.2.5. ALINEAMIENTO DE LOS DIFERENTES INDICADORES UTILIZADOS PARA MEDIR LA POBREZA

Como se ha anticipado, el objetivo de lucha contra la pobreza, que se recoge en diferentes estrategias, es medido con baterías de indicadores especialmente definidos para cada una de ellas. Estos indicadores, en unas ocasiones, son plenamente coincidentes y, en otras, presentan ligeras diferencias que, no en todos los casos, parecen razonables.

Para analizar el alineamiento de los diferentes indicadores, se han relacionado los indicadores de Naciones Unidas para el ODS 1 con: los subindicadores desarrollados por el INE, los indicadores de la EDS de las PA relacionadas con la pobreza, los indicadores de la ENPLPES, los indicadores desarrollados por Eurostat y los indicadores del Plan de Acción del PEDS relacionados con dicho ODS.

GRÁFICO Nº 15. INDICADORES PARA MEDIR LA POBREZA



Fuente: Elaboración propia.

El resultado de este alineamiento figura en un cuadro que se incluye como Anexo IX. Del análisis de este cuadro se puede extraer lo siguiente:

1. Hay indicadores diferentes para medir lo mismo. Como ya se ha anticipado, cada plan o estrategia cuenta con su propia tabla de indicadores, sin aparente coordinación entre ellas, lo que hace que unas veces utilicen el mismo indicador (en definitiva, se está analizando el mismo problema), y otras, uno diferente, aunque pueda ser similar. Un ejemplo de ello se aprecia en la tasa de riesgo de pobreza relativa: el subindicador definido por el INE para el ODS 1, el definido por Eurostat y el del Plan de Acción del PEDS determinan el umbral de pobreza relativa por debajo del 60 % de la mediana de los ingresos; sin embargo, para la EDS los umbrales son menor del 40 % o menor del 70 % de la mediana de los ingresos y para la ENPLPES los umbrales son inferior al 40 % o inferior al 60 % de la mediana de los ingresos.

Esta situación no parece razonable, ya que provoca distorsiones en la interpretación de los datos sobre la pobreza en general, y sobre la implementación de los ODS (en particular, el ODS 1) por sus usuarios, lo que pone de manifiesto, una vez más, que la EDS no se enfocó primariamente al cumplimiento de los ODS⁵⁹.

2. El indicador de carencia material y social severa, no está contemplado de forma separada de la tasa AROPE en la EDS, al menos en su totalidad. La EDS solo prevé subindicadores relacionados con la carencia material y social severas relativos a la temperatura de la vivienda y al pago de facturas de suministros de la vivienda, pero según establece la tasa AROPE, este indicador incluye otros componentes (13 en total como, por ejemplo: no poder permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año, no tener capacidad para afrontar gastos imprevistos,

⁵⁹ En el trámite de alegaciones el MDSA considera que el hecho de que haya indicadores diferentes para medir lo mismo no genera distorsión en la interpretación de los datos, sino que posibilita un análisis más o menos focalizado y detallado de un fenómeno complejo y multidimensional como es la pobreza.

A este respecto, el informe no cuestiona que la existencia de múltiples indicadores enriquezca el análisis de la pobreza, sino que un mismo indicador se defina de forma diferente en cada estrategia, como sucede, por ejemplo, con la tasa de pobreza relativa, lo que dificulta la orientación de las políticas públicas y actuaciones destinadas a revertir tales situaciones.

etc.). Por su parte, la ENLPES solo prevé la privación material severa (el aspecto social, entre otros, sólo se incluyó en la nueva definición de la tasa AROPE en 2021).

3. La EDS no contempla indicadores que midan las metas de Naciones Unidas 1.1, 1.5 y 1.b, si bien el INE tampoco tiene desarrollados subindicadores para las metas 1.1 y 1.b. Por el contrario, la EDS contempla indicadores que podrían ser objeto de análisis para su inclusión entre los subindicadores del INE para el ODS 1 (v.gr.: para la meta 1.3, la EDS contempla el indicador de *“Personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) con prestación por sexo, edad, CCAA y grado de dependencia”* de la PA 6, o el indicador de *“Renta relativa de las personas mayores. Brecha de género”* de la PA 3).
4. Por otra parte, tampoco se han podido relacionar todos los indicadores de la ENLPES con los que figuran en la EDS. A este respecto, no debe olvidarse que la ENLPES es una de las prioridades de actuación de la PA 1 de la EDS.

II.4.2.6. RELACIÓN DE LAS METAS NACIONALES DEFINIDAS EN LA EDS CON LOS INDICADORES DEFINIDOS EN LA PROPIA ESTRATEGIA

Ni la EDS ni el IP2022 incluyen la vinculación de las metas nacionales definidas en ella con los indicadores establecidos para su seguimiento y evaluación.

A este respecto la SEA2030 ha remitido información, a petición de este Tribunal como ya se ha señalado anteriormente, sobre la vinculación de las metas nacionales de la EDS con los indicadores definidos en la propia Estrategia que estén relacionados con el ODS 1, haciendo constar la PA a la que corresponden (como se ha señalado, los indicadores de la EDS se vinculan con las PA), así como, qué entidad es la encargada de elaborarlos y qué operaciones estadísticas han sido desarrolladas. Sin embargo, no se han podido relacionar de una manera inequívoca qué indicadores tienen asociados las metas nacionales, entre otras razones, por lo siguiente:

1. Hay 29 metas, de las 64 que presenta la EDS vinculadas al ODS 1, que parecen no tener asociado ningún indicador (un 45,3 %), lo que determina su inconcreción a los efectos de evaluar su grado de realización. Es el caso de la meta de la PA 1 *“Antes de finales de 2022, garantizar la protección de las personas y unidades de convivencia que, como consecuencia de una situación de vulnerabilidad social o económica, se encuentren en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, orientando a tal fin los recursos y programas de política de vivienda, y también reforzando la coordinación entre órganos judiciales y servicios sociales”*; y de las metas de la PA 6 *“Hasta 2030, garantizar la suficiencia de las pensiones como principio básico de la acción protectora a la ciudadanía, y en cumplimiento con el artículo 50 de la Constitución Española, partiendo de las recomendaciones adoptadas en el seno de la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo, incluyendo el refuerzo del principio de solidaridad en los diferentes ámbitos de protección o el mantenimiento del poder adquisitivo de las y los pensionistas, a través de la actualización de las cuantía conforme al índice de precios al consumo”*.
2. El indicador vinculado a la meta de una PA no parece guardar ninguna relación con ella. Es el caso de la meta de la PA 1 *“Para 2030, incrementar la capacidad redistributiva de las transferencias sociales para situarla, como mínimo, en la media de la UE-27”*, que se vincula con el indicador *“Población con gasto elevado en vivienda, desglosado por edad, nacionalidad, tipo de hogar y grado de urbanización”*, que, de su mera lectura, no parece sea el más adecuado para medir la meta establecida.

O el caso de otra meta de la misma PA 1 *“Hasta 2030, garantizar el derecho a la alimentación a través de los mecanismos de distribución de alimentos a personas y familias en situación de vulnerabilidad social y económica, así como fomentando las donaciones de alimentos a entidades sociales, garantizando criterios de calidad nutricional y sostenibilidad”*, que se vincula al indicador *“Precio de la electricidad para consumidores domésticos, antes y después de impuestos”*, que no parece que tenga relación directa con la misma.

Incluso se vinculan indicadores que no figuran en la EDS como: *“Registros Plan España Digital 2025”* y *“Datos evolución PNIECC”*.

3. Por otra parte, se relacionan indicadores de PA diferentes a los de la meta a la que se está vinculando, como sucede con la meta *“Para el 2030, garantizar la atención sanitaria, especialmente la Atención Primaria, así como el acceso a otros derechos como la educación, la atención de los cuidados, la protección social y otros servicios en zonas identificadas como de difícil cobertura por sus características demográficas y geográficas, a través de ratios de proximidad óptimos en cuanto a accesibilidad a centros sanitarios, centros de enseñanza, servicios judiciales, servicios de gestión de residuos, sistema de saneamiento y depuración, abastecimiento de agua, electricidad, servicios bancarios, centros culturales y centros deportivos, dando cobertura optima al 100 % de la población”*, de la PA 8 con varios indicadores de la PA 6.
4. En la meta de la PA 3 *“Hasta 2030, impulsar la aprobación y desarrollo de un paquete normativo que promueva la igualdad real y efectiva de las personas trans, y garantice la protección de los derechos de las personas LGTBI, mediante la lucha contra toda discriminación por razón de orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales”*, el indicador alineado es el de *“Brecha salarial de género (no ajustada a características individuales) en salario por hora, edad y periodo”* cuya fuente corresponde a: *“INE. Encuesta Anual de Estructura salarial”*, en cuyos metadatos no consta que se recoja información relativa a personas “trans” ni LGTBI, por lo que no parece un indicador apropiado.
5. Por otra parte, según la información remitida por la SEA2030, no hay ninguna meta nacional ni indicador de la PA 5 en el ODS 1; sin embargo, la EDS incluye una influencia moderada de esta política en dicho objetivo. Por el contrario, la EDS no incluye influencia de las PA 2 ni de la 4 en el ODS 1, pero en la información remitida sí figuran metas nacionales e indicadores de dichas PA relacionadas con dicho objetivo, lo que resulta contradictorio.

Las anteriores inconsistencias ponen en cuestión la vinculación de los indicadores con las metas de la EDS y, consecuentemente, la adecuación del seguimiento que la SEA2030 pueda hacer de las mismas.

II.4.3. Rendición de cuentas del grado de cumplimiento de la Agenda 2030

El artículo 6.2.i) del RD 452/2020 atribuye a la SEA2030 las funciones para *“hacer efectiva la rendición de cuentas”* en relación con los avances en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030. La letra j) del mismo artículo 6.2 indica que corresponde, asimismo, a la SEA2030 *“colaborar y coordinar con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación en la interlocución y representación internacional de España en materia de implantación global y de rendición de cuentas del grado de cumplimiento de la Agenda 2030 en España”*.

Esta función de rendición de cuentas se desarrolla en dos niveles: nacional e internacional, distinguiendo en este último el plano europeo y el de Naciones Unidas.

En el ámbito nacional, la EDS contiene el compromiso expreso de realizar un informe de progreso con carácter anual como mecanismo de rendición de cuentas ante el conjunto de los actores implicados en la implementación de la Agenda 2030, que ya ha sido analizado.

Para la rendición de cuentas a nivel internacional, la SEA2030 tiene que coordinarse, según el referido artículo 6.2.j), con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (en adelante MAUEC). En este sentido se celebran reuniones periódicas a efectos de la coordinación de las posiciones en los distintos espacios internacionales en los que se traslada la posición de España o se rinde cuentas de los avances en materia de Agenda 2030. Esta coordinación incluye, particularmente, a la Misión Permanente de España ante Naciones Unidas y a la Representación Permanente de España ante la UE.

En este plano internacional, la rendición de cuentas de la Agenda 2030 se plasma, en primer lugar, en los ENV⁶⁰ que se realizan, en momentos puntuales, ante el FPAN⁶¹. Como ya se ha anticipado, hasta la fecha, España ha participado en dos: en 2018 y en 2021. En 2018, el documento principal que se presentó para el ENV fue el PAIA, junto con otros como los informes emitidos por entidades de la sociedad civil, la academia o sector económico. El ENV 2021 coincidió con la aprobación de la EDS, siendo este el más relevante de los documentos aportados⁶².

En segundo lugar, en el ámbito de la UE, la SEA2030 participa, conjuntamente con un representante del MAUEC, en el Grupo Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (*Working Party on the Agenda 2030 for Sustainable Development*)⁶³. A su vez, el INE reporta anualmente la información estadística correspondiente a los indicadores definidos por Eurostat para el seguimiento de la Agenda 2030 a nivel de la UE y sus Estados miembros, que tiene como producto principal el informe *Sustainable Development in the European Union. Overview of progress towards the SDGs in an EU context*⁶⁴.

Por otra parte, el seguimiento del cumplimiento de los ODS se realiza a través de los denominados *Country reports* que elabora la Comisión Europea para cada uno de los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo. A partir del año 2020, estos *Country reports* integran el seguimiento

⁶⁰ El ENV es un proceso mediante el cual los países evalúan y exponen el progreso realizado a escala nacional en la consecución de los 17 ODS y en el cumplimiento del compromiso de “no dejar a nadie atrás”.

⁶¹ En inglés: *High Level Political Forum (HLPF)*, el FPAN es la principal plataforma de Naciones Unidas para el seguimiento y el análisis de la Agenda 2030. Proporciona liderazgo político, orientación y recomendaciones para lograr el desarrollo sostenible y examina el progreso en la implementación de la Agenda 2030 y los ODS, con la finalidad de integrar las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo sostenible.

⁶² La información completa en torno a los ENV puede consultarse en: <https://hlpf.un.org/countries/spain>. Resulta llamativo que, tras analizar la EDS, el *Major groups and other stakeholders*, recomienda elevar la ambición de las metas propuestas en la EDS y anima a nuestro país “a la apertura de un proceso para redefinir estas metas, lo que valoramos imprescindible para poder alcanzar las transformaciones identificadas como necesarias”. Asimismo, añaden la necesidad de llevar la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible de la teoría a la práctica, garantizar la participación de la sociedad civil en todo el proceso y mejorar la coordinación interterritorial.

Además, recomiendan reforzar el sistema de revisión y seguimiento para una medición de progreso significativa, prestando especial atención a que los informes anuales vayan más allá del compendio de actuaciones emprendidas y midan también avances y retrocesos respecto a las metas propuestas, para lo que habría que completar una propuesta integral e innovadora de indicadores, que capturen la esencia de la Agenda 2030.

⁶³ El Grupo «Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» se ocupa del seguimiento, control y análisis de la aplicación interna y externa por parte de la UE, en todos sus ámbitos de actuación, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Trata cuestiones transversales generales relacionadas con la aplicación de la Agenda 2030 y hace balance de los progresos realizados en lo relativo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a escala de la UE de manera integrada y coherente.

⁶⁴ Este informe puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/14665125/KS-06-22-017-EN-N.pdf/8febd4ca-49e4-abd3-23ca-76c48eb4b4e6?t=1653033908879>

de los ODS⁶⁵, además de otros indicadores ya existentes para el seguimiento de áreas de prioridad política de la UE (v.gr.: el PEDS, entre otros). Asimismo, en el ejercicio del Semestre Europeo, se incluye el análisis de la evolución de los ODS en el Programa Nacional de Reformas que se remite anualmente al Consejo de la UE y a la Comisión Europea junto con el Programa de Estabilidad.

Adicionalmente, en el marco del Semestre Europeo, la UE publica anualmente un informe de progreso específico para los ODS para el conjunto de la UE y de sus Estados miembros⁶⁶.

II.4.4. Alineamiento del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030

Finalmente, en el marco de la función de la SEA2030 de *“Promover en coordinación con el Ministerio de Hacienda la incorporación del enfoque de Agenda 2030 a la elaboración, ejecución y evaluación presupuestaria”*, prevista en el artículo 6.2.1) del RD 452/2020, se ha analizado el *Informe de alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible* que ha acompañado a los proyectos de ley de Presupuestos Generales del Estado desde el año 2021.

La elaboración del informe de alineamiento presupuestario es una de las medidas previstas en el PAIA, habiéndose convertido en parte de la documentación complementaria que acompaña al proyecto de Ley anual de Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con el artículo 37.2.d) de la Ley 47/2003, General Presupuestaria⁶⁷. Tras el primer informe de 2021, se han realizado dos informes más, cada uno de los cuales ha incorporado mejoras con respecto al anterior.

El informe muestra los recursos presupuestarios que se consideran alineados con cada ODS respecto a la dotación total de cada programa de gasto y, por agregación, de cada política de gasto en los PGE, utilizando el índice de esfuerzo presupuestario^{68 69}.

En definitiva, se trata de un informe que traslada al cumplimiento de los ODS los datos correspondientes a las políticas de gasto y programas presupuestarios incluidos en el proyecto de ley anual de Presupuestos Generales del Estado. Esta traslación se hace considerando el carácter transversal y las sinergias que se generan entre los diferentes ODS, lo que significa que unos mismos recursos presupuestarios pueden contribuir, en mayor o menor grado, al logro simultáneo de varios ODS, sin que ello suponga aumentar los recursos presupuestarios destinados a ese programa.

II.4.4.1. ELABORACIÓN DEL INFORME DE ALINEAMIENTO PRESUPUESTARIO

Las sucesivas órdenes ministeriales por las que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2021, para 2022 y para 2023 prevén que, para la elaboración de los informes de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los ODS, los departamentos ministeriales deben remitir a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (SEPG) un informe analizando la contribución de los programas de gasto de su competencia a los ODS.

⁶⁵ En el Anexo 1 del *Country report* de 2022, se evalúan los progresos realizados hacia el logro de los ODS con arreglo a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva.

⁶⁶ Dichos informes son accesibles a través del siguiente enlace: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/publications>.

⁶⁷ Precepto modificado por la disposición final 17.2 de la Ley 11/2020, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

⁶⁸ El Índice de Esfuerzo Presupuestario expresa, en términos de tanto por uno, los recursos presupuestarios que se consideran alineados con cada ODS respecto a la dotación total de cada programa de gasto y, por agregación, de cada política de gasto.

⁶⁹ Con el alineamiento también se da cumplimiento a la Reforma 2 (Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible) del Componente 29 (Mejora de la eficacia del gasto público) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Estos informes han sido sustituidos en la actualidad por el volcado de la información sobre la contribución de los programas de gasto de los departamentos ministeriales a los ODS sobre unas plantillas diseñadas por la SEPG a través de una aplicación informática denominada FRIEDA. Esta información constituye la base para la formulación por parte de la SEPG del informe de alineamiento, a cuyos efectos, y conforme a dichas órdenes ministeriales (en sus respectivos artículos 7, apartado 8), se constituyó un grupo de trabajo integrado por representantes del MDSA, de la SEPG, de la DG de Presupuestos y, para los ejercicios 2021 y 2022, por representantes del Gabinete de la Ministra de Hacienda y Función Pública.

De la información remitida por la SEPG se infiere que el objeto del grupo de trabajo es *“conformar la redacción final del informe”*, si bien este objeto no se encuentra precisado en las órdenes ministeriales que regulan la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de 2021, 2022 y 2023. En cualquier caso, no parece compadecerse la relevancia material y legal que está adquiriendo el informe de alineamiento con la constitución de un grupo de trabajo de estas características tan solo para celebrar una reunión anual, de carácter meramente informativo, sobre la redacción final del informe.

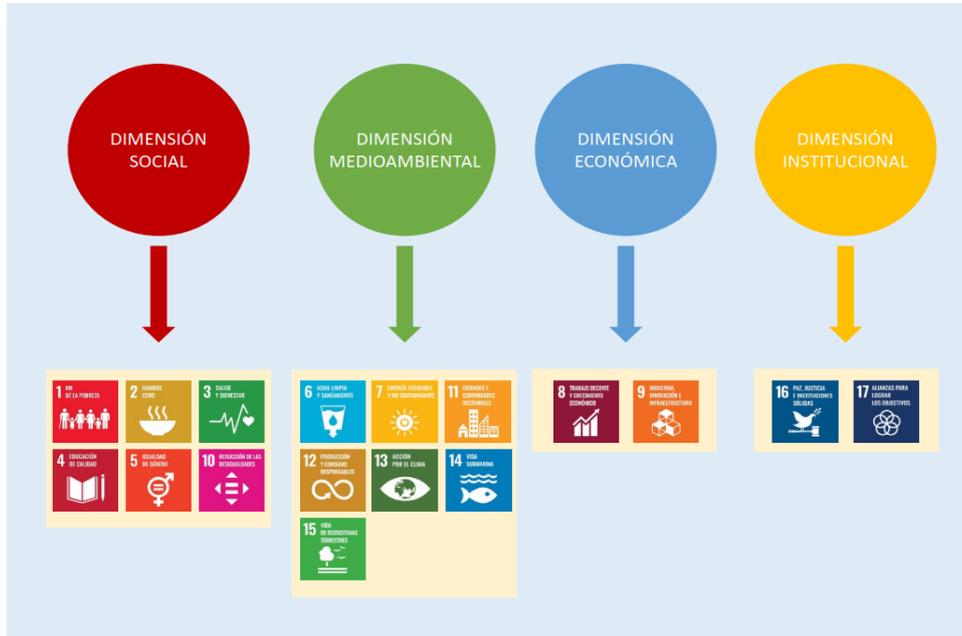
Además, el proceso de elaboración de los informes de alineamiento se basa en la discrecionalidad otorgada a los ministerios para definir su contribución cuantitativa a los diferentes ODS, situación que se ve afectada significativamente por la falta de formación de los empleados en el contenido de la Agenda 2030, lo que resta fiabilidad a los datos aportados. Para mitigar este riesgo, la SEPG realiza informes de contraste para revisar la calidad de los datos introducidos, pero este persistirá mientras no exista una garantía de coherencia de las políticas públicas y mientras los encargados de incluir los datos en los diversos ministerios no tengan un conocimiento profundo de los ODS y sus metas.

II.4.4.2. EL INFORME DE ALINEAMIENTO PRESUPUESTARIO Y LA EDS

No existe ningún documento oficial que establezca un enlace entre las PA y metas de la EDS y las metas de los ODS. Incluso, como se ha anticipado, la vinculación de las PA de la EDS y sus propias metas presentan algunas inconsistencias.

Por ello, para reflejar en el informe de alineamiento tanto los ODS como la estrategia que, al menos en teoría, trata de alcanzarlos (la EDS), la SEPG ha agrupado los 17 ODS en 4 dimensiones: social, económica, medioambiental e institucional, y ha enlazado los retos país de la EDS con estas 4 dimensiones, según se refleja en los dos gráficos siguientes:

GRÁFICO Nº 16. LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

GRÁFICO Nº 17. MARCO ESTRATÉGICO – DIMENSIÓN SOCIAL



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

El informe de alineamiento presupuestario, que de acuerdo con la normativa aplicable acompaña al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, asigna los programas presupuestarios, en los que se desarrollan las políticas públicas, a los distintos ODS, lo que no significa que la planificación presupuestaria se realice para cumplir dichos Objetivos. En definitiva, el proyecto presupuestario se desarrolla en primer lugar y la asignación de los gastos entre los ODS se realiza *a posteriori*⁷⁰.

El resultado de este esfuerzo aporta información de gran interés, sin embargo, no existe correspondencia entre las diferentes políticas y programas presupuestarios con la EDS y sus metas, lo que, a su vez, pone de manifiesto la fragmentación existente a la hora de abordar la implementación de los ODS. Así, por ejemplo, en la ficha del ODS 1 del informe de alineamiento de 2023, consta que la vinculación de este objetivo con la EDS se produce a través de los retos país 1, 3, 5, 6, 7 y 8, pero ni siquiera se puede enlazar este objetivo con sus PA (que son las que están ligadas a los indicadores) y menos aún con las metas de la EDS.

En definitiva, a pesar de que la EDS es la estrategia que vertebra las diferentes políticas públicas para el logro de los ODS, es obviada en la elaboración de este informe debido a la falta de enlace entre sus metas y las de los ODS.

Ello supone un obstáculo para que el informe de alineamiento presupuestario sea de mayor utilidad, descendiendo a alinear las diferentes políticas y programas presupuestarios con las metas de la EDS (y, a través de ellas, con las metas de los diferentes ODS) y sus indicadores de evolución, a los efectos de valorar el esfuerzo de los fondos aplicados en los PGE a dichas metas y su suficiencia.

La información contenida en los informes de alineamiento debería utilizarse como un instrumento para la identificación y cierre de brechas presupuestarias, analizando cómo los programas de gasto aportan a los distintos ODS, la complementariedad de sus impactos y el grado de avance hacia su alcance, lo que, hasta el momento de elaboración de este informe de fiscalización, no se está haciendo. Asimismo, dificulta la coordinación con las CCAA y las EELL al no existir esta interconexión.

Por lo que respecta al PRTR, igualmente comprometido en la consecución de los ODS, tampoco es posible, como se aprecia en el anterior gráfico nº 17, vincular individualmente cada Reto país de la EDS, con las políticas palanca de dicho Plan, lo que dificulta la coordinación de ambas estrategias y podría producir ineficiencias en la aplicación de los fondos.

Una buena articulación de los sistemas de presupuestación y de planificación estratégica permite una mayor coherencia entre los objetivos de desarrollo, las políticas y las decisiones presupuestarias adoptadas y facilita el camino para alcanzar las metas de los ODS.

⁷⁰ En el trámite de alegaciones la SEPG indica que *“en los PGE de 2022 y 2023 ya se contó con los resultados de los informes de alineamiento de los ejercicios anteriores y que forman parte de la información que puede ser consultada para la toma de decisiones de dichos Presupuestos”*. A este respecto, debe aclararse que no existe ningún informe que explique los *“resultados de los informes de alineamiento”*. No hay tales resultados, solo los propios informes (no se analiza el alineamiento de las leyes de presupuestos aprobadas ni el correspondiente a la ejecución presupuestaria). En definitiva, que en 2022 y 2023, se pudiesen consultar los informes de alineamiento que acompañaron a los proyectos de ley de presupuestos de 2021 y 2022, respectivamente, no contradice lo señalado en el informe. Por su parte, el MDSA ha señalado que *“el Informe de Alineamiento Presupuestario con los ODS es un ejercicio que se diseña con carácter previo a la aprobación de la EDS 2030 y es por ello que su adaptación al esquema de dicha Estrategia no resulte inmediato, sino progresivo a través de adecuaciones paulatinas”* y añade que *“Las políticas de gasto obedecen, como no puede ser de otra manera, a las prioridades establecidas por un determinado Gobierno con el fin de atender y revertir distintas problemáticas de orden social, económico o medioambiental”*, lo que viene a confirmar lo señalado en el informe.

Finalmente, debe destacarse que el Informe de alineamiento se refiere al proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado, no a los presupuestos aprobados. Además, el informe de alineamiento, por su propia naturaleza, no está ligado a la ejecución presupuestaria, por lo que no existe información sobre los créditos efectivamente aplicados a los diferentes ODS y sus desviaciones. Tampoco existe un informe sobre la evaluación del impacto de las políticas públicas en los ODS. Su realización posicionaría a España, aún más, como país de referencia en las metodologías y explotación del alineamiento presupuestario de los ODS.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS ACTUACIONES DEL MDSA ORIENTADAS A LA PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL ODS 1 A TRAVÉS DE SU PRESUPUESTO

- 1) El procedimiento de planificación estratégica que lleva a cabo la Secretaría de Estado de Derechos Sociales (SEDS) para el ejercicio de sus competencias adolece de algunas deficiencias que se exponen a continuación:
 - a) Se ha observado la existencia de demoras en el proceso de aprobación de algunas estrategias dentro del ámbito competencial de la SEDS, lo que ha dado lugar a que se produzca un salto temporal en su continuidad que no se coherente con la eficiencia en la planificación y gestión de los fondos públicos, y con el consiguiente impacto en los colectivos a los que se dirigen. Esto ha sucedido, en concreto, con la Estrategia Española sobre Discapacidad en 2021 y con la Estrategia Nacional para las Personas sin Hogar (subepígrafes II.2.3.1 y II.2.3.3).

Recomendación 1.- *El Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (MDSCA) debería tener en cuenta el periodo de vigencia de las diferentes estrategias para cuya elaboración es competente y anticipar su preparación, de forma que no se produzcan saltos temporales en su continuidad y, al mismo tiempo, se puedan tener en cuenta los resultados del seguimiento de las medidas implementadas en las estrategias previamente vigentes.*

- b) Algunas estrategias con muchos puntos en común, como la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (ENPLPES) o la Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano, se han diseñado por la SEDS como compartimentos estancos: no están realmente coordinadas entre sí, a pesar de la identidad, al menos parcial, de su población de destino.

Este mismo problema se observa, al comparar la ENPLPES con otras estrategias de lucha contra pobreza que le sirven de referencia como la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 (EDS) -de la que constituye una prioridad de actuación y con la que debería coordinarse a través de sus planes operativos-, el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Ciertamente, la ENPLPES conoce estas estrategias, pero sus planes operativos no están realmente coordinados (v.gr.: objetivos cuantificados en el Plan de Acción del PEDS no son asumidos en los planes operativos de la ENPLPES), y no comparten sus indicadores para aprovechar la información que reportan.

Con la implementación de la ENPLPES se avanza necesariamente en la del ODS 1 dada la identidad de sus propósitos. Pero este alineamiento no llega más allá del mero nivel enunciativo de principios y objetivos coincidentes, ya que no hay una vinculación formal ni material de sus objetivos con las metas del ODS 1 definidas por Naciones Unidas. Esta

circunstancia, unida a la falta de concreción de parámetros de medición para la consecución de sus metas, ocasiona que no se pueda dar cuenta del grado de avance en la implementación del ODS conseguido con las medidas incluidas en los planes operativos de la ENPLPES.

Tampoco se aprecia esta coordinación entre los planes operativos de la ENPLPES y los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y sus respectivos indicadores.

A pesar de que las CCAA participaron en el proceso de planificación de la ENPLPES y en la elaboración de los programas operativos anuales, la coordinación existente es meramente formal, pues no hay reflejada en la Estrategia una visión homogénea de conjunto, ni existe ningún compromiso global efectivo con las metas y objetivos de la ENPLPES, ni se consensuan medidas que sean implementadas por todos los actores o, al menos, una parte de ellos, dentro del respeto a su ámbito competencial respectivo, ni se evalúa su contribución a la erradicación de la pobreza.

Esta situación incrementa el riesgo de que se produzcan solapamientos, duplicidades o zonas de carencia en la aplicación de los fondos públicos (subepígrafes II.2.2.3, II.2.2.4 y II.2.2.5).

Recomendación 2.- *El MDSCA debería diseñar las estrategias que son de su competencia, tanto las más generales como las particulares, de forma que exista una interrelación real entre ellas, a través de la vinculación de sus metas. Asimismo, debería tratar de garantizar una participación proactiva de las CCAA y EELL en el diseño de estas estrategias, que asegurase un compromiso efectivo en la consecución de los objetivos perseguidos en el marco de su ámbito competencial respectivo.*

- 2) Por lo que respecta a la ENPLPES, sin perjuicio de lo antes señalado, se observan las siguientes deficiencias:
- a) Las metas de la ENPLPES no están cuantificadas, por lo que no es posible conocer cuál es el punto al que se quiere llegar. Esta carencia impide evaluar el grado de avance hacia el objetivo, esto es: se puede conocer si la evolución hacia su consecución es positiva o negativa, pero no puede saberse en qué punto se encuentra el avance. Esta cuestión no es baladí, pues influye, a su vez, en el diseño de medidas ajustadas, a incluir en los planes operativos, que permitan corregir las desviaciones que se fuesen observando (subepígrafe II.2.2.2).

Recomendación 3.- *El MDSCA debería planificar sus estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión social de forma que comprendieran el mayor número posible de metas cuantificadas. Asimismo, este departamento debería vincular estas metas a las de otras estrategias tanto de ámbito más general (EDS o Agenda 2030), como de ámbito más particular (lo que aseguraría un mejor desempeño en su implementación).*

- b) Por otra parte, tampoco existen informes de seguimiento periódicos que valoren la evolución de los principales indicadores relativos a los objetivos de la ENPLPES, lo que permitiría ir introduciendo medidas correctoras durante su vigencia en lugar de esperar a la evaluación prevista a su finalización.

En este sentido, una ENPLPES ligada a las metas del ODS 1 permitiría no solo una mayor garantía en la implementación de este objetivo, sino también un seguimiento más adecuado,

que sería llevado a cabo por un órgano especializado en el diseño de las políticas de lucha contra la pobreza: la SEDS. Actualmente, es la Secretaría de Estado para la Agenda 2030 (SEA2030) quien realiza el seguimiento del cumplimiento de todos los ODS (subepígrafe II.2.2.4).

Recomendación 4.- *Igualmente, el MDSCA debería elaborar informes de seguimiento periódicos de la ENPLPES en los que se analice la evolución de los indicadores asignados a cada meta y, en su caso, propusieran las medidas necesarias para asegurar su implementación.*

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN DEL MDSA EN LOS MECANISMOS Y MEDIDAS DE COORDINACIÓN ESTABLECIDOS POR LOS ÓRGANOS DE GOBERNANZA DE LA AGENDA 2030

- 3) Existen tres órganos de gobernanza de la Agenda 2030: la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030; la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030 y el Consejo de Desarrollo Sostenible. No existe coordinación de estos órganos entre sí, y sus funciones respectivas, especialmente en el caso de estos dos últimos, podrían ser objeto de un mayor impulso y potenciación (epígrafes II.3.1., II.3.2. y II.3.3).
- 4) A pesar de la existencia de una Conferencia Sectorial como órgano de gobernanza de la Agenda 2030, la coordinación entre el Estado y las CCAA en relación con la implementación de la Agenda 2030 es meramente formal. Al igual que sucede en el caso de la ENPLPES tampoco a través de esta Conferencia Sectorial se logra una cooperación y coordinación efectivas para implementar la agenda 2030: no hay un compromiso global, efectivo y de conjunto con las metas y medidas de la EDS, no se consensuan medidas que sean implementadas por todos los actores o, al menos, una parte de ellos, no se evalúa la contribución de las medidas adoptadas por las CCAA a la implementación de los ODS, ni existe una conexión entre los indicadores de las estrategias adoptadas por estas y los de la EDS.

Esta situación incrementa el riesgo de que se produzcan solapamientos, duplicidades o zonas de carencia en la aplicación de los fondos públicos destinados a estas políticas (epígrafe II.3.2).

Recomendación 5.- *El MDSCA debería promover una mayor coordinación con las CCAA como condición necesaria para asegurar una eficiente convergencia de los esfuerzos de los distintos actores públicos en la implementación de los ODS, bien a través de una participación más proactiva de estas en la Conferencia Sectorial, bien a través de otros mecanismos.*

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS ACTUACIONES DEL MDSA PARA LA PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030, DESDE LA PERSPECTIVA DEL ODS 1

III.3.1. Conclusiones relativas a la EDS

- 5) La existencia de diversos ámbitos de planificación paralelos y no conectados entre sí, aboca a la pérdida de centralidad de la EDS y al desvanecimiento del carácter vertebrador que debe tener como proyecto de país.

En efecto, solo por lo que respecta al ODS 1, y considerando únicamente el nivel competencial estatal, existen diferentes estrategias que inciden o pueden incidir en el mismo: la Agenda 2030, la EDS, la ENPLPES, el PEDS y su Plan de Acción y las derivadas del PRTR. Las estrategias nacionales se reconocen entre sí (al igual que a las estrategias que provienen de entidades

supranacionales), y su vínculo de unión es que sus medidas ayudan, todas ellas y de un modo u otro, a la lucha contra la pobreza, pero no existen mecanismos de coordinación reales entre ellas para evitar que se produzcan solapamientos, duplicidades o áreas de carencia. Tampoco hay coordinación entre sus indicadores: aunque muchos de ellos son coincidentes, cada estrategia ha definido los suyos propios y por separado.

A ello se suma el hecho de que las estrategias existentes en las CCAA, son independientes de la del Estado, dentro de su autonomía en el ejercicio de sus competencias. A este respecto, los informes de progreso, tanto del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia de Desarrollo Sostenible como el Informe de Progreso 2022 (IP2022) de la EDS, ponen de manifiesto las diferencias en el grado de avance de las diferentes CCAA hacia la implementación de los ODS, observándose en dichos informes que algunas CCAA pueden estar quedando rezagadas.

Esta situación puede ocasionar, al menos en lo que se refiere al ODS 1, un problema de coherencia en las políticas públicas (estatales, autonómicas y locales) diseñadas para la implementación de la EDS (y en último término de los ODS), con las consecuencias antes citadas.

Consciente de este problema, la SEA2030 está trabajando en el diseño de un Sistema Integral de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible en colaboración con los órganos de gobernanza de la EDS, la Comisión Mixta para la Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Española para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otros órganos de la Administración General del Estado (AGE).

En este aspecto, resulta poco eficaz que el órgano encargado de llevar a la práctica la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de impulso, seguimiento y cooperación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, esté situado en un departamento poco transversal, como el MDSCA: la Agenda 2030 es mucho más amplia que los ODS de carácter social (de los 17 ODS, solo 6 son de carácter social: 1, 2, 3, 4, 5 y 10), y se corre el riesgo de que los ODS sean identificados solo con los de contenido social (subepígrafe II.4.1.2).

Recomendación 6.- *El MDSCA debería impulsar el carácter vertebrador de la EDS velando por que las diferentes estrategias generales de los departamentos ministeriales y de las CCAA estén vinculadas con ella a través de sus metas u objetivos, en el marco de sus respectivas competencias, asegurando la participación efectiva de todos los actores públicos en su diseño, de forma que todos ellos remen en la misma dirección y no se quede nadie atrás.*

A este respecto, se considera que debería acelerarse la puesta en marcha del Sistema Integral de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, con alcance para todo el sector público, estableciendo, adicionalmente, mecanismos de coordinación entre dicho sistema y la EDS.

- 6) La EDS fue aprobada mediante un Acuerdo del Consejo de Ministros. No obstante, si la EDS tiene vocación de ser una estrategia vertebradora de la acción de gobierno tanto a nivel estatal como autonómico y local, a desarrollar a lo largo de sucesivas legislaturas, debería asentarse sobre un consenso político general y sobre un compromiso real con las metas del documento de todos los actores que la deben aplicar (Estado, CCAA, EELL y entidades del Tercer Sector), trascendiendo a su carácter actual de política de Gobierno (subepígrafe II.4.1.2).
- 7) Las metas de la EDS relacionadas con el ODS 1 no están suficientemente concretadas: en torno a un 75 % no están cuantificadas y son en exceso ambiguas. A este respecto, debe señalarse

que cuanto menor sea la concreción de las metas, menor será la calidad del seguimiento que se haga de su evolución (pues los datos que aporten los indicadores que se definan carecerán de la deseable precisión). Por otra parte, tampoco existen hitos intermedios definidos para poder evaluar, en el medio plazo, la adecuación de las medidas que se van adoptando.

Además, las metas de la EDS no están ligadas a los indicadores establecidos en la propia estrategia, ya que estos indicadores aparecen relacionados con las Políticas Aceleradoras (PA), no con las metas que se pretenden medir, lo que dificulta significativamente cualquier intento de enlazar indicadores y metas (no figura este enlace en la EDS ni en sus informes de progreso). A ello debe añadirse que en torno al 45 % de las metas de la EDS relacionadas con el ODS 1 carecen de indicadores.

Todo ello da lugar a las siguientes consecuencias:

- Al no estar cuantificadas las metas de la EDS en su mayoría, sin perjuicio de la propia imprecisión que supone, solo se puede seguir la dirección de su evolución, positiva o negativa.
- Los indicadores (vinculados a las PA, más genéricas, en lugar de a las metas) no pueden aportar información que permita la cuantificación del progreso y su valoración: de lo que se ha avanzado y de la distancia restante para alcanzar la meta. En la actualidad, los indicadores, salvo excepciones, solo dan información de la evolución del propio indicador.
- Como consecuencia, al carecer de una información precisa, no se puede hacer un diagnóstico ajustado y, consecuentemente, tampoco se pueden planificar de forma certera medidas para corregir las eventuales desviaciones que se pudieran producir.

En definitiva, es difícil alcanzar lo que no se puede medir (subepígrafe II.4.1.2).

- 8) Todo lo anterior, por sí mismo, supone una dificultad significativa para medir la evolución hacia las metas de los ODS, ya que no se puede medir la evolución hacia las propias metas de la EDS: A ello se suma que las metas de la EDS no están vinculadas con las metas de los ODS. En efecto, la EDS trata de solucionar, en primer lugar, los retos país que en ella se definen a través de PA que tienen unas metas propias, a través de las cuales, se trata de implementar los ODS, pero de forma genérica: todas ellas se pueden vincular a alguno de los ODS en sentido amplio, pero no se ha definido formalmente su enlace con las metas de los ODS.

A ello se añade la existencia de inconsistencias entre la EDS, el IP2022 y la información sobre vinculación de metas e indicadores elaborada por la SEA2030 a petición del Tribunal de Cuentas, que ponen de manifiesto algunas inconsistencias en la información manejada sobre la implementación de la EDS.

A este respecto, resulta sintomático que, en el Examen Nacional Voluntario (ENV) de 2021, para brindar información estadística sobre el progreso hacia los ODS, se hiciera uso, tan solo, de la batería de indicadores para los ODS, y que no fueran utilizados, aunque fuera como apoyo, los indicadores propios de la estrategia que teóricamente debería llevarnos a su consecución, esto es, los de la EDS. Mientras se siga produciendo esa falta de conexión entre las metas de la EDS y las de los ODS, no se podrá sacar el máximo partido a la información que ofrecen los indicadores de la EDS, ya sea en los futuros ENV que realice nuestro país o en los sucesivos informes de progreso sobre la implementación de los ODS (subepígrafe II.4.1.2).

Recomendación 7.- Desde la perspectiva del análisis realizado sobre las metas establecidas en la EDS para la lucha contra la pobreza, se considera que el MDSCA debería promover una modificación de la EDS que, con la participación proactiva de todas las partes interesadas, cuantificara en la mayor medida posible las metas en ella establecidas, estableciera hitos intermedios (antes del 2030), al menos, para las más relevantes y las vinculara con las metas mundiales de los ODS. Esta modificación de la EDS podría ser objeto de debate y consenso en el ámbito de las Cortes Generales, formalizándose en un acuerdo, parlamentario o extraparlamentario, de forma similar a como lo fueron el Pacto de Toledo o el Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

9) Por lo que respecta al IP2022 (último de los elaborados por la SEA2030 y primero tras la aprobación de la EDS), se aprecia una mejora respecto a la propia EDS, ya que se relacionan la mayoría de sus metas (132 de las 143) con las prioridades de actuación y las medidas desarrolladas o en proceso para su materialización y los ODS en los que impactan, aunque sin especificar a qué metas concretas de esos ODS afectan, ni la situación de partida para alcanzarlas, ni el grado de avance en su cumplimiento.

Por lo que respecta a los indicadores, el IP2022 se limita a analizar su evolución. Pero no hay referencias a los ODS y sus metas, tampoco al panel de indicadores de los ODS que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE), y tampoco se incluyen valoraciones sobre los progresos realizados o los posibles impactos, positivos y negativos, de las políticas desarrolladas, lo que dista de constituir un documento que realmente informe sobre el progreso hacia los ODS y permita la adopción, en su caso, de medidas correctoras (subepígrafe II.4.1.3).

Recomendación 8.- Los informes de progreso que realiza el MDSCA deberían profundizar en el análisis de la evolución de los indicadores y el grado de avance hacia las metas tanto de la EDS como de los ODS, así como en los impactos positivos y negativos de las medidas adoptadas y en la propuesta de medidas para corregir las desviaciones observadas o potenciar los logros alcanzados.

III.3.2. Conclusiones relativas a los sistemas de información y estadística correspondientes a la Agenda 2030

10) El problema de la falta de coordinación de las estrategias en la lucha contra la pobreza repercute en los indicadores encargados de medir su progreso. Así, no existe una tabla de indicadores de referencia de la lucha contra la pobreza que sea utilizada por las diferentes estrategias, sino que existen diferentes baterías de indicadores para cada una de ellas (subapartado II.4.2 *ab initio*).

Estos indicadores, en unas ocasiones, son plenamente coincidentes y, en otras, presentan ligeras diferencias que no parecen justificadas. En otras ocasiones, se utilizan indicadores en una estrategia que podrían ser válidos para otras, sin que se empleen para ello, con lo que, existiendo un dato disponible, es desaprovechado.

Así, algunos de los indicadores del Sistema Estadístico Europeo identificados por la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) para el ODS 1, no están entre los subindicadores que el INE ha incluido para medir el grado de avance del ODS 1, lo que no parece razonable, ya que el dato está disponible y puede ser utilizado también para conocer la evolución de la implementación del ODS 1 en España (subepígrafe II.4.2.2).

- 11) Solo las metas 1.1 y 1.2 del ODS 1 están cuantificadas. Las demás metas de este ODS no tienen objetivos cuantificables, por lo que los indicadores diseñados para monitorizar el cumplimiento del ODS 1 generan una información menos precisa para el adecuado seguimiento del cumplimiento de esas metas (solo pueden dar información sobre la evolución del indicador). De ahí la necesidad de precisar y establecer en la EDS, unas metas cuantificadas y vinculadas con las metas del ODS 1 (subepígrafe II.4.2.3).
- 12) Además, la meta 1.1 (relativa a la pobreza extrema), carece de subindicadores: el INE informa en su página web que está “explorando fuentes de datos”. Por su parte, tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos como Eurostat consideran que este objetivo está alcanzado para nuestro país. Sin embargo, existen datos relacionados (v.gr.: número de personas sin hogar según la Encuesta de Personas sin Hogar) que ponen de manifiesto que en España podría existir población en situación de pobreza extrema y que no figura aún en las estadísticas oficiales, lo que pondría en riesgo el cumplimiento del principio de “no dejar a nadie atrás” (subepígrafe II.4.2.3).
- 13) Para medir la evolución hacia la consecución del ODS 1, Naciones Unidas propuso 13 indicadores. De estos, en España se han definido 9 indicadores que se desarrollan en 17 subindicadores. Para los cuatro restantes, se siguen explorando fuentes de datos, si bien no hay horizonte temporal para ello.

La desagregación de los datos por CCAA solo aparece en un 50 % de los indicadores en lo que dicha desagregación se considera pertinente.

Por otra parte, de los 17 subindicadores existentes para el ODS 1, once (65 %) no tienen una meta cuantificada para 2030, lo que reduce su utilidad, ya que solo indican la evolución del propio indicador (mejor o peor que en 2015), pero no permiten valorar “dónde estamos” o “cuánto falta para llegar a la meta”.

Tampoco se han desarrollado hasta el momento indicadores de síntesis para visualizar de forma global el avance hacia la implementación de los ODS y, en particular, del ODS 1 (subepígrafe II.4.2.2).

Recomendación 9.- *El MDSCA debería promover, en colaboración con el INE, la existencia de una tabla de indicadores de referencia que pueda ser utilizada por las diferentes estrategias que luchan contra la pobreza y la exclusión social (ENPLPES, EDS, Agenda 2030, PEDS), con independencia de las particularidades que cada una de ellas pudiera requerir. Esta tabla debería incorporar los indicadores identificados por Eurostat o por la EDS que aún no ha definido el INE y los propuestos por Naciones Unidas para los que aún se buscan fuentes de datos. Asimismo, deberían incluirse en ella algunos indicadores de síntesis para medir el avance no solo para el ODS 1 sino para todos los ODS.*

Recomendación 10.- *De acuerdo con el principio “no dejar a nadie atrás”, el MDSCA debería promover con el INE una mayor desagregación de los datos de los indicadores de pobreza y exclusión social, de forma que, con pleno respeto a la normativa sobre protección de datos personales, pudieran obtenerse datos de colectivos que aún no afloran en las estadísticas (v.gr.: etnia de origen, grado de discapacidad, personas sin hogar que no acceden a centros asistenciales, etc.).*

III.3.3. Conclusiones relativas a los informes de alineamiento presupuestario

- 14) El proceso de elaboración de los informes de alineamiento presupuestario se basa en la discrecionalidad otorgada a los ministerios para definir su contribución cuantitativa a los diferentes ODS en general y al ODS 1 en particular, sin definir unos adecuados mecanismos de supervisión interna de los datos aportados y sin una adecuada formación de los empleados sobre cómo deben elaborar la información a suministrar considerando la elevada transversalidad de los ODS. Esta situación resta fiabilidad a los datos aportados, a pesar de la labor de supervisión realizada por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos sobre los datos facilitados (subepígrafe II.4.4.1).

Recomendación 11.- *El MDSCA debería promover, a través de los órganos de gobernanza de la Agenda 2030, la realización de cursos de formación sobre los ODS entre los empleados públicos encargados de facilitar los datos de alineamiento presupuestario, haciendo hincapié en la transversalidad de los ODS. Asimismo, debería promover la elaboración de un manual o guía sobre la forma de completar los datos de alineamiento presupuestario de los diferentes departamentos ministeriales y entidades públicas.*

- 15) La planificación presupuestaria no se orienta específicamente a cumplir los ODS sino que cada política de gasto presupuestada se identifica *a posteriori* con los ODS a los que afecta en el informe de alineamiento (subepígrafe II.4.4.1).
- 16) Los informes de alineamiento presupuestario facilitan información de gran interés, pero adolecen de imprecisión porque no pueden establecer correspondencias entre las diferentes políticas de gasto y programas presupuestarios y las metas de la EDS. El alineamiento se realiza, en unos casos, de forma directa con las metas de los diferentes ODS y, en otros, con los distintos ODS globalmente considerados. En definitiva, a pesar de que la EDS es la estrategia que vertebra las diferentes políticas públicas para el logro de los ODS, es obviada en la elaboración de este informe debido a la falta de enlace entre sus metas y las de los ODS.

Por otra parte, si las metas de la EDS estuvieran cuantificadas en mayor medida (y además, alineadas con las de los ODS), la utilidad de los informes de alineamiento sería significativamente mayor, pues permitiría extraer consideraciones sobre la identificación y cierre de brechas presupuestarias, la aportación de los programas de gasto a sus metas, la complementariedad de sus impactos o el grado de avance hacia su alcance, evaluando si las políticas públicas han logrado sus objetivos, lo que, hasta el momento no se está llevando a cabo por ningún órgano. Esta falta de aprovechamiento resta utilidad al informe de alineamiento y limita el uso del ejercicio de alineación como un instrumento gerencial de políticas públicas.

A ello debe añadirse que el Informe de alineamiento se refiere al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, no a los presupuestos aprobados, y tampoco está complementado con otros informes ligados a la ejecución y evaluación presupuestarias.

En definitiva, una buena articulación de los sistemas de presupuestación y de planificación estratégica permitiría una mayor coherencia entre los ODS y las diferentes estrategias y políticas públicas y su plasmación en el presupuesto, evitando la existencia de brechas presupuestarias y facilitando el camino para alcanzar las metas de los ODS (subepígrafe II.4.4.2).

Recomendación 12.- *El MDSCA debería profundizar en el análisis de los datos que actualmente proporciona el informe de alineamiento para extraer consideraciones sobre cómo los programas de gasto contribuyen de forma efectiva a la consecución de los distintos ODS. Este análisis debería ser completado con otros informes relativos a la ejecución y evaluación presupuestarias.*

III.3.4. Otras conclusiones: evolución de los indicadores de pobreza y conocimiento de la Agenda 2030 por la ciudadanía

17) La evolución de los indicadores de pobreza relacionados con metas cuantificadas (meta 1.2 del ODS) ha presentado una ligera variación en el periodo 2015-2022. Así, la tasa AROPE (*At Risk of Poverty and/or Exclusion*) que es un indicador consensuado a nivel europeo y utilizado por el INE para medir la pobreza y la exclusión social, ha pasado del 28,70 % de la población en 2015 al 26 % en 2022, con lo que el objetivo de esta meta que es el 14,35 % parece aún lejano. Si se atiende a la meta del Plan de Acción del PEDS, que es menos ambiciosa (reducir la tasa AROPE en 6,05 puntos porcentuales para la población general, y 8,6 puntos porcentuales para la población infantil, situándola en el 20,2 % y 22,7 %, respectivamente), también se aprecia la dificultad de su logro a la vista de los datos actuales.

Por su parte, uno de los indicadores específicos para la pobreza, el 1.2.1.1 *Población en riesgo de pobreza relativa*, que en 2015 era del 22,1 %, apenas había variado en 2021 (21,7 %) y aunque ha mejorado en 2022 (20,4 %) permanece lejos del objetivo para 2030 (11,05 %).

En consecuencia, con datos de 2022, existe un riesgo significativo de que no se alcancen los objetivos marcados en 2030 tanto para la meta 1.2 del ODS 1 como para la meta de reducción de la tasa AROPE del Plan de Acción del PEDS, salvo que cambie de forma radical y favorable el entorno económico o se adopten medidas que corrijan dicha evolución.

Por lo que respecta a la evolución de los indicadores sin metas cuantificadas, debe señalarse que es, en términos generales, favorable, pues todos ellos, salvo el indicador 1.a.2.1 *“Proporción del gasto público que se dedica a educación”* (que ha disminuido, pasando del 9,39 % en 2015 al 9,11 % en 2021), han mejorado la situación inicial, si bien no se puede valorar si la evolución es suficiente al carecer de una meta cuantificada.

Debe tenerse en cuenta, que a la evolución reciente de estos datos no son ajenas las sucesivas crisis económicas o el efecto de la pandemia del COVID-19.

En relación con los seis indicadores sobre pobreza a nivel europeo, dos indicadores (*Sdg 03_60* y *11_11*), son mejores para nuestro país que la media de la Unión Europea (UE) de 27 países. Sin embargo, los cuatro restantes (indicadores *Sdg 01_10*, *01_20*, *01_31* y *01_40*), se encuentran por debajo de la media europea.

Por último, el indicador de síntesis elaborado por Eurostat, en 2021, en lo que respecta al logro del ODS 1, señalaba que la posición de España estaba por debajo de la media de la UE, si bien progresaba hacia la meta (subepígrafe II.4.2.3).

18) Las encuestas publicadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en 2019 y 2020, en las que se pregunta por la Agenda 2030 a la ciudadanía, dan como resultado que el 88,70 % y el 70,40 %, respectivamente, de la población encuestada no conoce o no ha oído hablar de la Agenda 2030. Con posterioridad, en 2021 y 2022, a través del Plan Anual de Comunicación y Publicidad Institucional, aprobado por el Consejo de Ministros, se han realizado campañas de comunicación para mejorar este conocimiento. Sin embargo, a pesar de estas campañas, existe preocupación en los órganos de gobernanza de la EDS por una eventual insuficiente información de la sociedad sobre la Agenda 2030 y los ODS (subepígrafe II.4.1.3).

Recomendación 13.- *El MDSCA debería promover la realización de una nueva encuesta por el CIS que aporte datos sobre la sensibilización de la opinión pública sobre la Agenda 2030 y los ODS y, en su caso, adoptar medidas que fomenten la atención de la ciudadanía hacia esta estrategia (campañas de publicidad, organización de foros de debate, seminarios, artículos en medios de comunicación, etc.).*

Madrid, 20 de diciembre de 2023

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- ANEXO Nº I MARCO NORMATIVO.
- ANEXO Nº II INDICADORES UTILIZADOS EN EL SEGUIMIENTO DE LA ENPLPES.
- ANEXO Nº III ENLACE DE LAS METAS DE LA EDS CON LAS METAS DEL ODS 1 SEGÚN LA SEA 2030.
- ANEXO Nº IV INDICADORES DEFINIDOS POR EL INE PARA EL ODS 1.
- ANEXO Nº V EVOLUCIÓN DE LOS SUBINDICADORES DEFINIDOS POR EL INE PARA EL ODS 1.
- ANEXO Nº VI EVOLUCIÓN DE LOS SUBINDICADORES DE LA META 1.2 ENTRE 2015 Y 2022.
- ANEXO Nº VII EVOLUCIÓN DE LA TASA AROPE DESAGREGADA POR GRUPOS DE POBLACIÓN.
- ANEXO Nº VIII EVOLUCIÓN DE OTROS INDICADORES NO CUANTITATIVOS REFERIDOS AL ODS 1.
- ANEXO Nº IX ALINEAMIENTO DE LOS INDICADORES UTILIZADOS PARA MEDIR LA POBREZA.

ANEXO Nº I

MARCO NORMATIVO

- Resolución A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.
- Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (2018).
- Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 (2021).
- Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2019-2023).
- Estrategia Nacional Integral para las Personas Sin Hogar (2015-2020).
- Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España (2012-2020).
- Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano (2021-2030).
- Estrategia Española sobre Discapacidad (2012-2020).
- Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017).
- Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (2021).
- Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno.
- Resolución de 19 de enero de 2021, de la Secretaría de Estado para la Agenda 2030, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030, por la que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.
- Orden DSA/819/2020, de 3 de septiembre, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Sostenible.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Orden HAC/641/2020, de 14 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2021.
- Orden HAC/669/2021, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022.
- Orden HFP/535/2022, de 9 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2023.

ANEXO Nº II

INDICADORES UTILIZADOS EN EL SEGUIMIENTO DE LA ENLPES

Indicadores cuantitativos^(*)	Tasa de riesgo de pobreza (monetaria) con umbrales del 60 % y 40 % de la mediana.
	Tasa de riesgo pobreza anclada.
	Tasa de riesgo de pobreza persistente.
	Tasa de privación material severa.
	Tasa AROPE.
	Tasa de baja intensidad en el empleo.
	Tasa de abandono escolar temprano, por sexo.
	Tasa de repetición escolar, por sexo.
	Tasa de empleo, distinguiendo a jóvenes del resto, por sexo.
	Tasa de temporalidad en el empleo, distinguiendo a jóvenes del resto, por sexo.
	Tasa de parcialidad en el empleo, distinguiendo a jóvenes del resto, por sexo.
Indicadores cualitativos	Miden los progresos relacionados con las políticas de inclusión, y se definen a partir de los cambios cualitativos esperados con la implantación de la Estrategia. Para ello, se cuenta con la participación de los actores implicados. Se prevé la realización de: entrevistas, seminarios, jornadas de discusión y debates sobre los logros y las limitaciones.

Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

(*) Estos indicadores se examinan siempre por sexo, grupos de edad (distinguiendo población infantil menor de 18 años y joven entre los 18 y los 29 años) y por nacionalidad.

ANEXO Nº III – 1/5

ENLACE DE LAS METAS DE LA EDS CON LAS METAS DEL ODS 1 SEGÚN LA SEA 2030

METAS ODS 1 RESOLUCIÓN A/RES/70/1	METAS NACIONALES DE LA EDS	POLÍTICA ACELERADORA
<p>1.1. Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares al día.</p> <p>1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.</p>	<p>Para 2030, reducir a menos de la mitad la proporción de hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes que se encuentran en riesgo de pobreza y/o exclusión (Tasa AROPE).</p> <p>Para 2030, erradicar la privación material severa sufrida por niños, niñas y adolescentes y reducir a menos de la mitad la tasa de pobreza infantil relativa.</p>	PA1
<p>1.3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables.</p>	<p>Para 2030, incrementar el gasto público en protección social hasta situarlo en la media de la UE-27.</p> <p>Para 2030, ampliar la cobertura del Ingreso Mínimo Vital de modo que proteja a todas las personas y unidades familiares que se encuentren en situación de pobreza severa.</p> <p>Para 2030, incrementar la capacidad redistributiva de las transferencias sociales para situarla, como mínimo, en la media de la UE-27.</p> <p>Antes de finales de 2022, garantizar la protección de las personas y unidades de convivencia que, como consecuencia de una situación de vulnerabilidad social o económica, se encuentren en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, orientando a tal fin los recursos y programas de política de vivienda, y también reforzando la coordinación entre órganos judiciales y servicios sociales.</p> <p>Para 2024, garantizar el acceso a la vivienda en alquiler estableciendo medidas de contención de forma que el esfuerzo de las unidades de convivencia para el pago del coste de la renta de la vivienda y de los suministros básicos (agua, electricidad, gas y telecomunicaciones) no supere el 30 % de sus ingresos, incrementando así la oferta de vivienda a precio asequible, especialmente, en las zonas de mercado residencial tensionado.</p> <p>Para 2030, mediante el impulso del parque de vivienda pública en alquiler social, particularmente en las denominadas áreas declaradas de mercado tensionado, alcanzar la actual media europea, estimulando la rehabilitación del parque y el uso del suelo de reserva para vivienda protegida y de alquiler social.</p> <p>En 2030, garantizar la protección de las familias vulnerables en situación de pobreza energética ante situaciones de impago e identificadas por los servicios sociales, garantizando la aplicación del principio de precaución y el suministro mínimo vital.</p> <p>Reducir, como mínimo en un 25 % la incidencia de la pobreza energética en 2025 buscando ir más allá y alcanzar una reducción de hasta el 50 % en 2030.</p> <p>Para 2030, mejorar la eficiencia energética, a través de la renovación de instalaciones térmicas en 300.000 viviendas al año, y de actuaciones en la envolvente térmica de un total de 1.200.000 viviendas.</p> <p>Hasta 2030, garantizar el derecho a la alimentación a través de los mecanismos de distribución de alimentos a personas y familias en situación de vulnerabilidad social y económica, así como fomentando las donaciones de alimentos a entidades sociales, garantizando criterios de calidad nutricional y sostenibilidad.</p> <p>Hasta 2030, promover la disminución de la desigualdad de las personas españolas residentes en el exterior o retornadas, en situación de carencia de recursos, a través de las prestaciones económicas (prestación por razón de necesidad, pensión asistencial para retornados y pensión a favor de "niños y niñas de la guerra"), de la cobertura de la asistencia sanitaria, y de otras prestaciones y ayudas.</p>	PA1
	<p>Hasta 2030, potenciar el sistema público universal de Servicios Sociales, garantizando una cartera mínima de servicios comunes de gestión descentralizada y consensuada con las comunidades autónomas, que potencie la intervención comunitaria.</p>	PA6

ANEXO Nº III– 2/5

METAS ODS 1 RESOLUCIÓN A/RES/70/1	METAS NACIONALES DE LA EDS	POLÍTICA ACELERADORA
1.3. (continuación).	<p>Hasta 2030, mejorar los sistemas de generación y procesamiento de información sobre el funcionamiento del sistema público universal de Servicios Sociales, y avanzar en su articulación con los servicios públicos de empleo.</p> <p>Hasta 2030, modernizar y reforzar el conjunto de los Servicios Sociales, con especial atención a la promoción de un nuevo modelo de cuidados de larga duración que mejore su cobertura, intensidad y calidad a través de, entre otros, la inversión creciente de recursos y la promoción de la desinstitucionalización de los cuidados, garantizando un acceso equitativo en todo el territorio mediante un marco normativo estatal.</p> <p>Hasta 2030, modernizar y reforzar el conjunto de los Servicios Sociales, con especial atención a la promoción de un nuevo modelo de cuidados de larga duración que mejore su cobertura, intensidad y calidad a través de, entre otros, la inversión creciente de recursos y la promoción de la desinstitucionalización de los cuidados, garantizando un acceso equitativo en todo el territorio mediante un marco normativo estatal.</p> <p>Hasta 2030, garantizar la suficiencia de las pensiones como principio básico de la acción protectora a la ciudadanía, y en cumplimiento con el artículo 50 de la Constitución Española, partiendo de las recomendaciones adoptadas en el seno de la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo, incluyendo el refuerzo del principio de solidaridad en los diferentes ámbitos de protección o el mantenimiento del poder adquisitivo de las y los pensionistas, a través de la actualización de las cuantías conforme al índice de precios al consumo.</p> <p>Hasta 2030, garantizar la protección integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la violencia a través del despliegue de las disposiciones contenidas en la nueva Ley Orgánica y del desarrollo de otros marcos estratégicos.</p> <p>Hasta 2030, desarrollar las disposiciones del nuevo ordenamiento legal en materia de educación, con el fin de incrementar las oportunidades educativas y formativas de todo el alumnado, teniendo especialmente en cuenta a los grupos de población más desfavorecidos (población de origen inmigrante o de etnia gitana), contribuyendo a la mejora de los resultados educativos y asegurando una educación inclusiva y de calidad con equidad.</p> <p>Hasta 2030, compensar los efectos de las desigualdades de origen - económica, social, cultural y territorial- en la educación, a través de la ampliación y reforma de los programas de becas y ayudas al estudio, la eliminación de la segregación escolar por las condiciones de origen de los estudiantes, promoviendo la convivencia escolar, y la articulación de programas de orientación y refuerzo escolar en educación primaria y secundaria para prevenir el fracaso escolar y el abandono temprano de la educación y formación.</p> <p>Hasta 2030, desarrollar un nuevo modelo curricular por competencias clave priorizando los aprendizajes esenciales, y la regulación de una ordenación académica inclusiva, que asimismo garantice la atención a las necesidades educativas especiales de niños, niñas y adolescentes, para posibilitar un sistema educativo plenamente inclusivo.</p> <p>Hasta 2030, promover una reforma en profundidad de la profesión docente, que incluya la formación inicial, el acceso a la función pública y la carrera profesional, incluida la formación permanente.</p> <p>Hasta 2030, promover que en la formación permanente del profesorado se contemple la educación inclusiva, la atención a la diversidad, así como la formación específica en materia de igualdad, de acoso y malos tratos en el ámbito de los centros docentes.</p> <p>Hasta 2030, garantizar el derecho de las niñas y niños a disponer de una plaza accesible, asequible, inclusiva y de alta calidad en el primer ciclo de educación infantil, priorizando el acceso del alumnado en zonas con mayor incidencia de riesgo de pobreza o exclusión social y la extensión a áreas rurales.</p> <p>Hasta 2024, redimensionar la oferta de Formación Profesional, creando 200.000 nuevas plazas de ciclos medios, superiores y de cursos de especialización, para incrementar el nivel de competencias de los jóvenes y mejorar su empleabilidad, así como transformar en bilingües 3.700 grupos de alumnos de ciclos formativos de grados medio y superior.</p> <p>Hasta 2030, impulsar el reconocimiento de titulaciones de las personas inmigrantes como un mecanismo para facilitar su integración social y aprovechar todo su potencial en el mercado laboral.</p> <p>Hasta 2030, consolidar la universalidad de la cobertura del Sistema Nacional de Salud (SNS), incluyendo el acceso efectivo y equitativo de las personas residentes en España con independencia de su situación penal, administrativa, o laboral a través de la Ley de medidas para mejorar la equidad, la universalización y cohesión del SNS.</p> <p>Hasta 2030, avanzar en el uso de herramientas como la telemedicina, tanto para su relación con las personas usuarias, como para la interconsulta con los y las profesionales sanitarios del nivel hospitalario.</p>	PA6

ANEXO Nº III- 4/5

METAS ODS 1 RESOLUCIÓN A/RES/70/1	METAS NACIONALES DE LA EDS	POLÍTICA ACELERADORA
1.4. (continuación).	<p>Hasta 2030, promover el desarrollo de competencias digitales y la reducción de la brecha digital, prestando especial atención a aquellos grupos de población en desventaja (mujeres, población de origen migrante, personas de mayor edad), para posibilitar un acceso equitativo a los servicios públicos, así como a las oportunidades de empleo generadas a partir de la digitalización de la economía.</p> <p>Para 2025, garantizar la conectividad digital adecuada para el 100 % de la población, mediante la extensión de la banda ancha para favorecer la vertebración territorial, hasta alcanzar el 100 % de la población con cobertura de 100 Mbps.</p> <p>Hasta 2030, impulsar la digitalización del conjunto de los procesos administrativos, incluyendo los relativos a la ciudadanía española residente en el exterior, con el objetivo de facilitar su acceso y agilizar los procedimientos.</p> <p>En 2025, garantizar el acceso al 50 % de los servicios públicos a través de aplicaciones móviles y otros mecanismos digitales.</p>	PA6
	<p>Hasta 2030, apoyar el emprendimiento de las mujeres y su presencia en distintos sectores económicos fomentando, entre otras medidas, el aumento de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias y su participación en la actividad pesquera, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades y revertir la brecha de género en el medio rural.</p> <p>Hasta 2030, impulsar la digitalización del medio rural, como mecanismo para reducir la brecha digital y generar oportunidades de desarrollo socioeconómico sostenibles, y acompañar la transición ecológica del sector agroalimentario, y forestal.</p> <p>Hasta 2030, favorecer el emprendimiento juvenil, fomentando la capacitación digital, la formación profesional adaptada a las oportunidades del territorio, y favoreciendo programas como el Erasmus Rural, como mecanismos para contribuir a generar oportunidades económicas y de empleo en el medio rural para personas jóvenes.</p>	PA8
1.5. Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otros desastres económicos, sociales y ambientales.	<p>Para 2030, completadas medidas específicas en todas y cada una de las líneas de acción sectoriales y transversales definidas en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, en respuesta a los principales riesgos identificados del cambio climático para España y considerando su naturaleza, urgencia y magnitud.</p> <p>Para 2030, asegurar la conservación de los ecosistemas Mediante el desarrollo sostenible del medio natural y rural, la gestión forestal sostenible, su restauración ecológica cuando sea necesario, y de otras actuaciones dirigidas a revertir la pérdida de biodiversidad, garantizando un uso sostenible de los recursos naturales y la preservación y mejora de sus servicios ecosistémicos, prestando especial atención a la fragilidad de los sistemas insulares y a la lucha contra la desertificación mediante políticas activas que consideren el incremento de riesgo generado por los escenarios de cambio climático.</p> <p>Hasta 2030, garantizar la protección de las personas trabajadoras en situación de vulnerabilidad por el impacto de la transición energética y ecológica, mitigando los potenciales efectos negativos a través de convenios de transición justa, impulsando su dinamización socioeconómica para preservar la sostenibilidad del empleo y de las condiciones de vida en los territorios afectados.</p> <p>En 2030, la agricultura y la ganadería de España habrá transitado hacia modelos de producción más sostenibles, aumentando su resiliencia al cambio climático, a través de la transformación de sus procesos productivos.</p> <p>En 2030, mejorar un 10 % la eficiencia en el uso del agua introduciendo medidas para el aumento de la circularidad del ciclo del agua y de disminución del consumo neto, así como fomentando el uso de las energías renovables, garantizando la seguridad hídrica y la consecución de los objetivos ambientales de las masas de agua.</p>	PA2
	<p>Para 2030, mejorar la gestión de los recursos hídricos, incentivando los regadíos sostenibles, como elemento clave para contribuir a la sostenibilidad medioambiental y al futuro de la agricultura en España.</p> <p>Hasta 2030, reforzar los mecanismos de conservación y uso sostenible de los recursos pesqueros, la gestión de reservas marinas de interés pesquero y las actuaciones contra la pesca ilegal no declarada y no reglamentada.</p>	PA4

ANEXO Nº III– 5/5

METAS ODS 1 RESOLUCIÓN A/RES/70/1	METAS NACIONALES DE LA EDS	POLÍTICA ACELERADORA
<p>1.a. Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.</p>	<p>Para 2030, cumplir con el compromiso de destinar el 0,7 % de la Renta Nacional Bruta a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), alcanzando, en el año 2023, el 0,5 % y destinando, como mínimo el 10 % a la Acción Humanitaria, y el 3 % a Educación para el Desarrollo Sostenible y la Ciudadanía Global.</p> <p>Para 2022, aprobar una nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible, alineada con los principios y compromisos de la Agenda 2030, el Acuerdo de París y el Marco Internacional de los Derechos Humanos, de la que se desprenda una nueva arquitectura del sistema de cooperación española.</p> <p>Para 2025, el sistema de cooperación español reside sobre una arquitectura institucional sólida, de alto nivel, integrada e integradora que permite su desarrollo desde la eficiencia, la excelencia y la coherencia.</p> <p>En 2025, la cooperación descentralizada cuenta con un entorno facilitador consolidado, en términos institucionales, administrativos y financieros, capaz de potenciar su contribución diferencial en el conjunto de la Cooperación Española.</p> <p>En 2030, la acción exterior y las relaciones bilaterales de España están plenamente alineadas y articuladas desde los principios de la Agenda 2030 y de los Derechos Humanos, y de la orientación a su consecución en los países socios.</p> <p>En 2030, promover activamente un sistema de comercio multilateral basado en normas, abierto, no discriminatorio y justo que contribuya a los ODS.</p> <p>En 2030, contribuir a garantizar la vinculación del acceso a la financiación de las instituciones financieras internacionales y la gestión de la deuda externa con el cumplimiento de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, incluyendo el impulso de políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, particularmente de los países pobres muy endeudados.</p>	PA7
<p>1.b Crear marcos normativos sólidos en el ámbito nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.</p>	<p>Mismas metas que las indicadas para la meta 1.3 y 1.4. de la Resolución A/RES/70/1.</p>	-

Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

ANEXO N° IV – 1/3

INDICADORES DEFINIDOS POR EL INE PARA EL ODS 1

INDICADORES DE NACIONES UNIDAS	INDICADORES INE	SITUACIÓN	SUBINDICADORES INE	PERIODICIDAD	FUENTE	ÓRGANO RESPONSABLE
1.1.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural)	1.1.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural)	Explorando fuentes de datos				
1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y edad. Porcentaje	1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y edad. Porcentaje	Disponible	1.2.1.1 Población en riesgo de pobreza relativa (Ingresos <60 % mediana)	Anual	Encuesta de condiciones de vida	INE-S.G. de Estadísticas Sociales
		Disponible	1.2.1.2 Población en riesgo de pobreza relativa (Ingresos <60 % mediana) con alquiler imputado	Anual	Encuesta de condiciones de vida	INE-S.G. de Estadísticas Sociales
		Disponible	1.2.2.1 Población en riesgo de pobreza o exclusión social: indicador AROPE	Anual	Encuesta de condiciones de vida	INE-S.G. de Estadísticas Sociales
1.2.2 Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales. Porcentaje	1.2.2 Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales. Porcentaje	Disponible	1.2.2.2 Población viviendo en hogares con baja intensidad de trabajo	Anual	Encuesta de condiciones de vida	INE-S.G. de Estadísticas Sociales
		Disponible	1.2.2.3 Población con carencia material y social severa	Anual	Encuesta de condiciones de vida	INE-S.G. de Estadísticas Sociales
		Disponible	1.2.2.4 Población con carencia material severa	Anual	Encuesta de condiciones de vida	INE-S.G. de Estadísticas Sociales
1.3.1 Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables	1.3.1 Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables	Explorando fuentes de datos				
		Disponible	1.4.1.1 Proporción de viviendas con acceso a agua corriente	Anual (*)	Censos de Población y Vivienda	INE-S.G. de Estadísticas Demográficas
		Disponible	1.4.1.2 Proporción de viviendas que disponen de aseo	Anual (*)	Censos de Población y Vivienda	INE-S.G. de Estadísticas Demográficas
		Disponible	1.4.1.3 Proporción de viviendas que disponen de baño/dúcha	Anual (*)	Censos de Población y Vivienda	INE-S.G. de Estadísticas Demográficas
1.4.1 Proporción de la población que vive en hogares con acceso a los servicios básicos. Porcentaje	1.4.1 Proporción de la población que vive en hogares con acceso a los servicios básicos. Porcentaje					

ANEXO N° IV- 2/3

INDICADORES DE NACIONES UNIDAS	INDICADORES INE	SITUACIÓN	SUBINDICADORES INE	PERIODICIDAD	FUENTE	ÓRGANO RESPONSABLE
1.4.2 Proporción del total de la población adulta con derechos seguros de tenencia de la tierra: a) Que posee documentación reconocida legalmente al respecto y, b) considera seguros sus derechos, desglosada por sexo y tipo de tenencia	1.4.2 Proporción del total de la población adulta con derechos seguros de tenencia de la tierra: a) Que posee documentación reconocida legalmente al respecto y, b) considera seguros sus derechos, desglosada por sexo y tipo de tenencia	Explorando fuentes de datos				
1.5.1 Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas directamente atribuido a desastres por cada 100.000 habitantes	1.5.1 Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas directamente atribuido a desastres por cada 100.000 habitantes	Disponible	1.5.1.1 Número de personas muertas directamente atribuido a desastres por cada 100.000 habitantes	Anual	Estadística de defunciones según la causa de muerte	INE-S.G. Estadísticas Sociales
1.5.2 Pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres en relación con el producto interior bruto (PIB) mundial. Euros	1.5.2 Pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres en relación con el producto interior bruto (PIB) mundial. Euros	Disponible	1.5.2.1 Datos globales de daños asegurados en bienes y daños en las personas (daños directos) causados por riesgos extraordinarios (inundación, terremoto, vientos fuertes, terrorismo, etc.)	Anual	Datos administrativos que no corresponden a ninguna estadística del Plan Estadístico Nacional	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital-Consortio de Compensación de Seguros
1.5.3 Número de países que adoptan y aplican estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030	1.5.3 Número de países que adoptan y aplican estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030	Disponible	1.5.3.1. Grado de adopción y aplicación de estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030	Anual	Datos administrativos que no corresponden a ninguna estadística del Plan Estadístico Nacional	Ministerio Interior-D.G. Protección Civil
1.5.4 Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres	1.5.4 Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres	Disponible	1.5.4.1. Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres	Anual	Datos administrativos que no corresponden a ninguna estadística del Plan Estadístico Nacional.	Ministerio Interior-D.G. Protección Civil
1. a.1 Total de las subvenciones de asistencia oficial para el desarrollo de todos los donantes que se centran en la reducción de la pobreza como porcentaje del ingreso nacional bruto del país receptor. Millones de euros	1. a.1 Total de las subvenciones de asistencia oficial para el desarrollo de todos los donantes que se centran en la reducción de la pobreza como porcentaje del ingreso nacional bruto del país receptor. Millones de euros	Disponible	1. a.1.1 AOD neta española deducidas las operaciones de deuda y la AOD reembolsable. (FONPRODE, FCAS y FLEM)	Anual	Estadística de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y Otros Flujos Oficiales al Desarrollo Sostenible (AOTDS/TOSSD) de España	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

ANEXO Nº IV– 3/3

INDICADORES DE NACIONES UNIDAS	INDICADORES INE	SITUACIÓN	SUBINDICADORES INE	PERIODICIDAD	FUENTE	ÓRGANO RESPONSABLE
1.a.2. Proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social). Porcentaje	1.a.2. Proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social). Porcentaje	Disponible	1.a.2.1 Proporción del gasto público total que se dedica a educación	Anual	Clasificación Funcional del Gasto de Administraciones Públicas (COFOG)	Ministerio de Hacienda y Función Pública
1.a.2. Proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social). Porcentaje	1.a.2. Proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social). Porcentaje	Disponible	1.a.2.2 Proporción del gasto público total que se dedica a salud	Anual	Clasificación Funcional del Gasto de Administraciones Públicas (COFOG)	Ministerio de Hacienda y Función Pública
1.a.2. Proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social). Porcentaje	1.a.2. Proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social). Porcentaje	Disponible	1.a.2.3 Proporción del gasto público total que se dedica a protección social	Anual	Clasificación Funcional del Gasto de Administraciones Públicas (COFOG)	Ministerio de Hacienda y Función Pública
1.b.1 Gasto público social en favor de los pobres	1.b.1 Gasto público social en favor de los pobres	Explorando fuentes de datos				

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

(*) Datos obtenidos de los Censos de Población y Viviendas que se realizan cada diez años.

ANEXO Nº V – 1/2

EVOLUCIÓN DE LOS SUBINDICADORES DEFINIDOS POR EL INE PARA EL ODS 1

SUBINDICADORES NACIONALES	TIPO DATO	UNIDAD	2011	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.2.1.1 Población en riesgo de pobreza relativa (ingresos <60 % mediana)	Definitivo	Porcentaje		22,10	22,30	21,60	21,50	20,70	21,00	21,70	20,40
1.2.1.2 Población en riesgo de pobreza relativa (ingresos <60 % mediana) con alquiler imputado	Definitivo	Porcentaje		19,50	19,80	19,70	19,10	18,60	18,60	19,10	17,70
1.2.2.1 Población en riesgo de pobreza o exclusión social: indicador AROPE	Definitivo	Porcentaje		28,70	28,80	27,50	27,30	26,20	27,00	27,80	26,00
1.2.2.2 Población viviendo en hogares con baja intensidad de trabajo	Definitivo	Porcentaje		15,40	14,90	12,80	10,80	10,90	10,00	11,60	8,70
1.2.2.3 Población con carencia material y social severa	Definitivo	Porcentaje		7,40	8,50	8,30	8,70	7,70	8,50	8,30	7,70
1.2.2.4 Población con carencia material severa	Definitivo	Porcentaje		6,40	5,80	5,10	5,40	4,70	7,00	7,30	8,10
1.4.1.1 Proporción de viviendas con acceso a agua corriente	Definitivo	Porcentaje	99,84								
1.4.1.2 Proporción de viviendas que disponen de aseo	Definitivo	Porcentaje	99,42								
1.4.1.3 Proporción de viviendas que disponen de baño/ducha	Definitivo	Porcentaje	99,49								
1.5.1.1 Número de personas muertas directamente atribuido a desastres por cada 100.000 habitantes	Definitivo	Tanto por 100.000		0,17	0,12	0,12	0,22	0,16	0,12	0,13	
1.5.2.1 Datos globales de daños asegurados en bienes y daños en las personas (daños directos) causados por riesgos extraordinarios (inundación, terremoto, vientos fuertes, terrorismo, etc.)	Definitivo	Millones Euros		199,11	201,01	204,1	249,49	749,9	359,93	528,48	

ANEXO Nº V – 2/2

SUBINDICADORES NACIONALES	TIPO DATO	UNIDAD	2011	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.5.3.1. Grado de adopción y aplicación de estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030	Provisional	Rango [0,1]		0,25	0,3	0,35	0,37	0,42	0,48	0,57	
1.5.4.1. Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres	Provisional	Porcentaje		28,00	30,00	32,00	37,00	40,00	42,00	68,00	
1.a.1.1 AOD neta española deducidas las operaciones de deuda y la AOD reembolsable. (FONPRODE, FCAS y FIEM)	Definitivo	Millones Euros			2.154,32	2.481,94	2.449,01	2.631,74	2.587,96		
1.a.2.1 Proporción del gasto público total que se dedica a educación	Definitivo / Provisional 2021	Porcentaje		9,39	9,59	9,70	9,52	9,55	8,95	9,11	
1.a.2.2 Proporción del gasto público total que se dedica a salud	Definitivo / Provisional 2021	Porcentaje		14,06	14,33	14,48	14,38	14,49	14,72	14,51	
1.a.2.3 Proporción del gasto público total que se dedica a protección social	Definitivo / Provisional 2021	Porcentaje		39,13	40,03	40,46	40,52	41,33	42,71	40,68	

Fuente: Elaboración propia con los datos de la web del INE a 25.04.2023.

ANEXO Nº VI

EVOLUCIÓN DE LOS SUBINDICADORES DE LA META 1.2 ENTRE 2015 Y 2022 (Porcentaje)

1.2.1.1 Población en riesgo de pobreza relativa (ingresos < 60 % mediana)



1.2.1.2 Población en riesgo de pobreza relativa (ingresos < 60 % mediana) con alquiler imputado



1.2.2.1 Población en riesgo de pobreza o exclusión social: indicador AROPE



1.2.2.2 Población viviendo en lugares con baja intensidad de trabajo



1.2.2.3 Población con carencia material y social severa



1.2.2.4 Población con carencia material severa

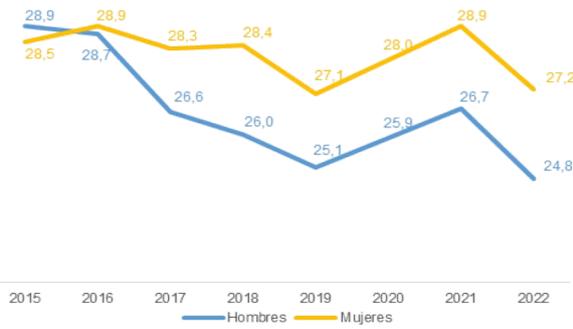


Fuente: Elaboración propia.

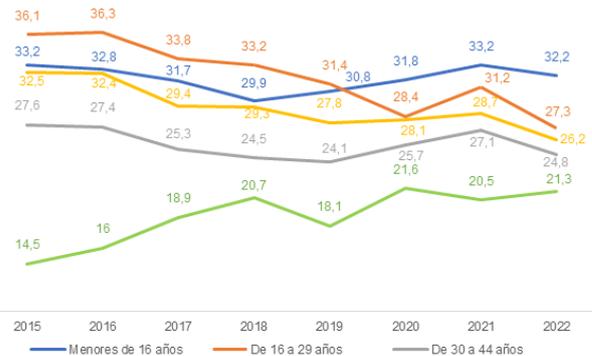
ANEXO Nº VII – 1/2

EVOLUCIÓN DE LA TASA AROPE DESAGREGADA POR GRUPOS DE POBLACIÓN (Porcentaje)

Tasa AROPE por sexo



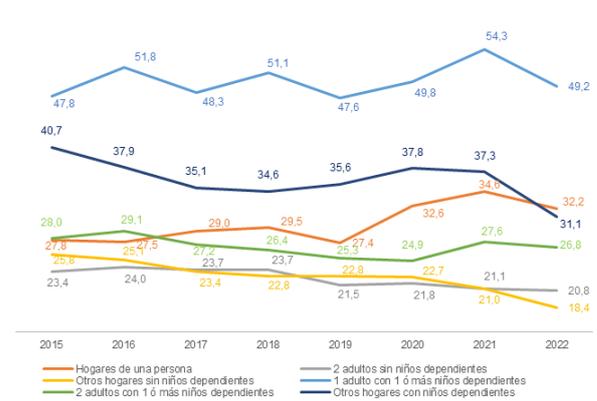
Tasa AROPE por grupo de edad



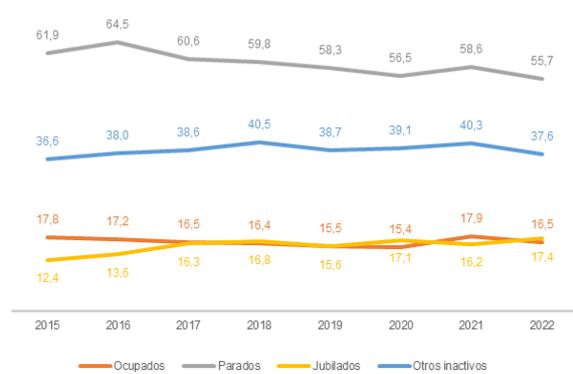
Tasa AROPE por nacionalidad



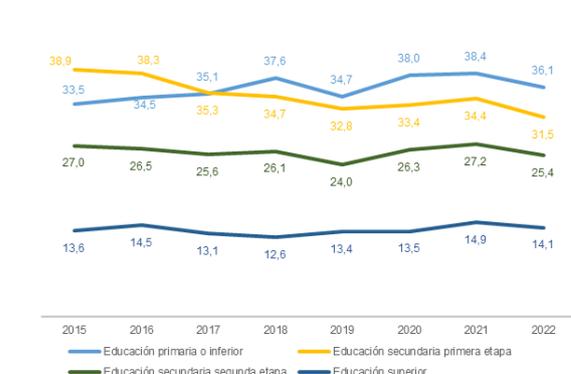
Tasa AROPE por tipo de hogar



Tasa AROPE por relación con la actividad

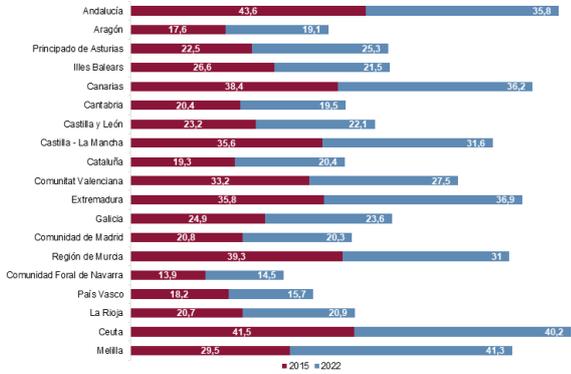


Tasa AROPE por nivel de formación



ANEXO Nº VII – 2/2

Tasa AROPE por CCAA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

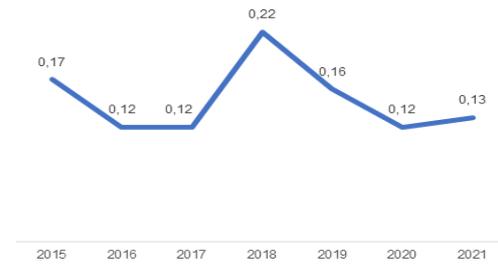
ANEXO Nº VIII – 1/2

EVOLUCIÓN DE OTROS INDICADORES NO CUANTITATIVOS REFERIDOS AL ODS 1

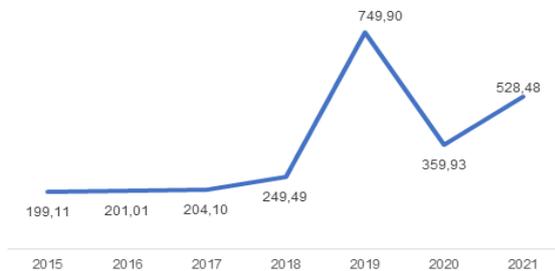
1.4.1 Proporción de viviendas con acceso a agua corriente, que disponen de aseo y que disponen de baño/ducha (Porcentaje)



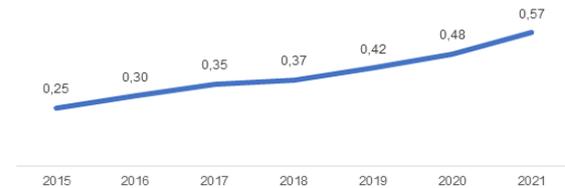
1.5.1.1 Número de personas muertas directamente atribuido a desastres por cada 100.000 habitantes (Tanto por 100.000)



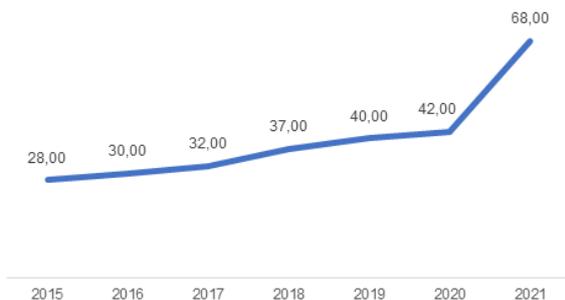
1.5.2.1 Datos globales de daños asegurados en bienes y daños en las personas (daños directos) causados por riesgos extraordinarios (inundación, terremoto, etc.) (Millones de €)



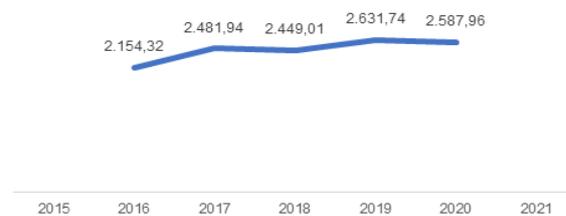
1.5.3.1. Grado de adopción y aplicación de estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres (Entre 0 y 1)



1.5.4.1. Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres (Porcentaje)



1.a.1.1 AOD neta española deducidas las operaciones de deuda y la AOD reembolsable. (FONPRODE, FCAS y FIEM) (Millones de €)



ANEXO Nº VIII – 2/2

1.a.2 Proporción del gasto público dedicado a educación, salud y protección social (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

ANEXO Nº IX – 1/4

ALINEAMIENTO DE LOS INDICADORES UTILIZADOS PARA MEDIR LA POBREZA

Indicadores del ODS1 de UN	Subindicadores del INE para el ODS 1	Indicadores de la EDS por PA	Indicadores de la ENLPES	Indicadores ODS 1 EUROSTAT	Indicadores principales del PAPEDS	Indicadores secundarios PAPEDS
1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y edad. Porcentaje	1.2.1.1 Población en riesgo de pobreza relativa (ingresos < 60 % mediana) 1.2.1.2 Población en riesgo de pobreza relativa (ingresos < 60 % mediana) con alquiler imputado	PA1: Población en riesgo de pobreza relativa (umbral 40 % y 70 % de la mediana de los ingresos) PA1: Tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales PA1: TASA AROPE-Población en riesgo de pobreza o exclusión social, desglosada por sexo, nacionalidad, tipo de hogar, grado de urbanización y CC-AA. PA3: TASA AROPE-Población en riesgo de pobreza o exclusión social, desglosada por sexo PA8: Tasa de riesgo de pobreza (variable DEGURBA: Grado de urbanización) PA1: Tasa de pobreza infantil (población de 0-17 años) PA1: Población en riesgo de pobreza persistente	Tasa de riesgo de pobreza (monetaria) con umbrales del 60 y 40 % de la mediana (por sexo, grupos de edad (distinguiendo población infantil menor de 18 años y joven entre los 18 y los 29 años) y por nacionalidad) Indicador AROPE (por sexo, grupos de edad (distinguiendo población infantil menor de 18 años) y por nacionalidad) Tasa de riesgo de pobreza persistente (por sexo, grupos de edad (distinguiendo población infantil menor de 18 años y joven entre los 18 y los 29 años) y por nacionalidad)	Personas en riesgo de pobreza de ingresos después de transferencias sociales (sdg_01_20) Personas en riesgo de pobreza de ingresos después de transferencias sociales por nacionalidad (sdg_01_20a) Personas en riesgo de pobreza o exclusión social (sdg_01_10) Personas en riesgo de pobreza o exclusión social por grado de urbanización (sdg_01_10a)	Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) Tasa de riesgo de pobreza o exclusión en el caso de los niños (de 0 a 17 años)	Mediana de la brecha de riesgo de pobreza Personas que viven en un hogar con muy baja intensidad laboral Tasa de privación material y social grave Proporción de la población incapaz de calentar convenientemente sus hogares (ODS)
	1.2.2.2 Población viviendo en hogares con baja intensidad de trabajo	PA5: Hogares con baja intensidad laboral PA3: Hombres y mujeres que viven en hogares con muy baja intensidad laboral por grupos de edad	Baja intensidad en el empleo (por sexo, grupos de edad (distinguiendo población infantil menor de 18 años y joven entre los 18 y los 29 años) y por nacionalidad)	Personas que viven en hogares con muy baja intensidad de trabajo, por grupo de edad (sdg_01_40)		
	1.2.2.3 Población con carencia material y social severa	PA1: Población con temperatura inadecuada en la vivienda en invierno por decil de renta y nacionalidad. PA1: Porcentaje de población que tiene retrasos en el pago de facturas de los suministros de la vivienda		Tasa de privación material y social severa por grupo de edad y sexo (sdg_01_31)		

ANEXO Nº IX – 2/4

Indicadores del ODS1 de UN	Subindicadores del INE para el ODS 1	Indicadores de la EDS por PA	Indicadores de la ENLPES	Indicadores ODS 1 EUROSTAT	Indicadores principales del PAPERDS	Indicadores secundarios PAPERDS
<p>1.3.1 Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables</p>	<p>1.2.2.4 Población con carencia material severa</p>	<p>PA6: Personas beneficiarias del SAAD con prestación por sexo, edad, CCAA y grado de dependencia PA6: Personas beneficiarias del SAAD y pendientes de recibir prestación por sexo, edad, CCAA y grado de dependencia PA3: Renta relativa de las personas mayores. Brecha de género"</p>	<p>Tasa de privación material severa (por sexo, grupos de edad (distinguiendo población infantil menor de 16 años y joven entre los 18 y los 29 años) y por nacionalidad)</p>			<p>Proporción de la población incapaz de calentar convenientemente sus hogares (ODS)</p>
<p>1.4.1 Proporción de la población que vive en hogares con acceso a los servicios básicos. Porcentaje</p>	<p>1.4.1.1 Proporción de viviendas con acceso a agua corriente 1.4.1.2 Proporción de viviendas que disponen de aseo 1.4.1.3 Proporción de viviendas que disponen de baño/ducha</p>	<p>PA1: Población con temperatura inadecuada en la vivienda en invierno por decí de renta y nacionalidad. PA1: Porcentaje de hogares cuyo gasto energético en relación con sus ingresos es más del doble de la mediana nacional PA1: Porcentaje de población que tiene retrasos en el pago de facturas de los suministros de la vivienda PA1: Precio de la electricidad para consumidores domésticos, antes y después de impuestos</p>				
<p>1.4.2 Proporción del total de la población adulta con derechos seguros de tenencia de la tierra: a) que posee documentación reconocida legalmente al respecto y b) considera seguros sus derechos, desglosada por sexo y tipo de tenencia</p>		<p>PA4: Proporción del total de la población agrícola con derechos de propiedad o derechos seguros sobre tierras agrícolas, desglosada por sexo. Altas en Explotaciones de Titularidad Compartida</p>				

ANEXO Nº IX – 3/4

Indicadores del ODS1 de UN	Subindicadores del INE para el ODS 1	Indicadores de la EDS por PA	Indicadores de la ENPLPES	Indicadores ODS 1 EUROSTAT	Indicadores principales del PAPERES	Indicadores secundarios PAPERES
<p>1.5.1 Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas directamente atribuido a desastres por cada 100.000 habitantes.</p>	<p>1.5.1.1 Número de personas muertas directamente atribuido a desastres por cada 100.000 habitantes</p>					
<p>1.5.2 Pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres en relación con el producto interior bruto (PIB) mundial. Euros</p>	<p>1.5.2.1 Datos globales de daños asegurados en bienes y daños en las personas (daños directos) causados por riesgos extraordinarios (inundación, terremoto, vientos fuertes, terrorismo, etc.)</p>					
<p>1.5.3 Número de países que adoptan y aplican estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030</p>	<p>1.5.3.1. Grado de adopción y aplicación de estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030</p>					
<p>1.5.4 Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres</p>	<p>1.5.4.1. Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres</p>					
<p>1.a.1 Total de las subvenciones de asistencia oficial para el desarrollo de todos los donantes que se centran en la reducción de la pobreza como porcentaje del ingreso nacional bruto del país receptor. Millones de euros</p>	<p>1.a.1.1 AOD neta española deducidas las operaciones de deuda y la AOD reembolsable. (FONPRODE, FCAS y FIEM)</p>	<p>PAT: Ayuda Oficial al Desarrollo como % de la RNB PAT: AOD por sectores. PAT: AOD por país receptor. PAT: Porcentaje de la AOD destinada a Acción Humanitaria PAT: Porcentaje de la AOD destinada a OMIJES y OFIMIJES PAT: Porcentaje de la AOD canalizada a través de OSC PAT: Porcentaje de la AOD canalizada a través de instrumentos de cooperación financiera</p>				

ANEXO Nº IX- 4/4

Indicadores del ODS1 de UN	Subindicadores del INE para el ODS 1	Indicadores de la EDS por PA	Indicadores de la ENPLPES	Indicadores ODS 1 EUROSTAT	Indicadores principales del PAPERDS	Indicadores secundarios PAPERDS
1.a.2. Proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social), Porcentaje	1.a.2.1 Proporción del gasto público total que se dedica a educación 1.a.2.2 Proporción del gasto público total que se dedica a salud 1.a.2.3 Proporción del gasto público total que se dedica a protección social	PA6: Gasto público en educación, salud y protección social con relación al PIB			Impacto de las transferencias sociales (distintas pensiones) en la reducción de la pobreza	Gasto social total por función (porcentaje del PIB): Protección social, atención sanitaria, educación, cuidados de larga duración
1.b.1 Gasto público social en favor de los pobres					Tasa de beneficiarios de prestaciones (proporción de personas de 18 a 59 años que reciben algún tipo de prestación social (distinta de las prestaciones de vejez) entre la población en riesgo de pobreza)	

Fuente: Elaboración propia a partir de los indicadores de UN para el ODS 1, subindicadores del INE para el ODS 1 a 25.04.2023, Indicadores de la EDS, Información de la SEA2030 y del INE, Indicadores de la ENPLPES, Indicadores desarrollados por Eurostat para el ODS1 y los indicadores del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales relacionados con el ODS 1.