

CRISIS, DESIGUALDAD, POBREZA Y EXCLUSIÓN

Aportación de Francisco Fernández Marugán
Adjunto Primero del Defensor del Pueblo de España
Jornadas de Trabajo del Comité Europeo de
Coordinación de Instituciones Nacionales de
Derechos Humanos.
Berlín y Bruselas. 12 y 13 de junio de 2013.

ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN	5
II. Crisis	7
La interrupción del crecimiento	9
Otros desequilibrios se acumulan	12
III. Desigualdad	15
Los trabajadores pobres	16
La estructura salarial	18
Las políticas públicas de redistribución	19
IV. Pobreza y exclusión social	27
Los peligros de la división social	28
El choque emocional	33
V. Para concluir	35
ANEXO	41
Actuaciones del Defensor del Pueblo de España	41
Referencias bibliográficas	60

I. PRESENTACIÓN

La profunda crisis económica de alcance mundial, que se inició en el año 2008, y los efectos que de ella se derivan están afectando de forma significativa al modelo social de la UE, con especial incidencia en los países de la franja sur de Europa.

Uno de los efectos de esta situación es la regresividad en la protección y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Hoy es un hecho constatable el impacto que esta crisis está produciendo sobre los derechos de las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

El Comité Europeo de Coordinación (ECC) de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, que dirige el trabajo del Grupo Europeo, organiza unas jornadas de trabajo los días 12 y 13 de junio que se celebrarán en Berlín y Bruselas, con el fin de conocer el alcance y efectos que podrían tener las políticas de austeridad en esta materia y la situación en particular de tres países miembros de la UE: Irlanda, Grecia y España, y analizar el impacto de las políticas de cambio introducidas, como resultado de las medidas de austeridad, en la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales en estos países.

Además, estos encuentros pretenden buscar respuesta a la pregunta de si estas medidas de austeridad están limitando la capacidad de los estados y sus opciones políticas a la hora de dar respuesta a sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Asimismo, el evento tratará sobre si el paquete de austeridad diseñado actualmente necesita ser ajustado en orden a garantizar el respeto total de los derechos humanos para permitir a los Estados cumplir con sus obligaciones internacionales y, en caso de necesitar ser adaptado, en qué medida.

El presente documento es una aportación a los citados encuentros. En él se recoge un análisis de las variables económicas, en relación con las políticas de austeridad promovidas por la UE, que se están aplicando en España, su incidencia en el incremento de la desigualdad y los efectos que de ella se derivan en materia de exclusión social y pobreza, por el progresivo deterioro de las condiciones de vida de una parte significativa de la población.

Por último, se incluye en este documento un anexo en el que, de forma muy resumida, se recogen las actuaciones más significativas desarrolladas por esta Institución, en función de las quejas que nos han formulado los ciudadanos, tanto de forma individual como colectiva, y las actuaciones de oficio emprendidas en ámbitos como la educación, la sanidad, la vivienda y la protección social, así como aquellas recomendaciones que, en ejercicio de nuestras funciones, hemos dirigido a los poderes públicos.

Junio 2013

II. Crisis

España se encuentra en medio de una grave encrucijada económica, producto de la presión que sobre ella han ejercido los mercados, quienes han puesto al descubierto una parte muy significativa de los fallos que arrastra su sistema económico.

Son varios los factores que han conducido a una situación tan complicada como la que existe hoy en día. En esta comunicación se comienza señalando dos, sin que el orden de presentación de los mismos implique la jerarquización de su importancia.

El primero es la falta de un diagnóstico mínimamente coincidente entre los diferentes agentes, organizaciones políticas e instituciones, que actúe para poder moldear e inclusive –si fuera preciso– modificar el resultado de la política económica. Por ello, uno de los impedimentos con los que venimos tropezando, a la hora de encontrar una salida a esta crítica situación, es que no siempre se coincide en la determinación de la gravedad de los problemas a los que nos enfrentamos. Y, por ende, en las pocas ocasiones donde se producen esas coincidencias, la intensidad de las mismas son, con frecuencia, reducidas. Esto ha hecho imposible generar un discurso compartido que dé lugar a soluciones aceptadas por todos.

Esta actitud existió desde el primer momento, con la agravante de que, lo característico, no solo fue, la ausencia de narrativa común, sino que se extendió a la identificación de aquellas tareas que habrían de llevarse a cabo para superar una situación que, además de compleja, era rápida, diversa y cambiante (Maluquer de Motes).

En 2008 se dio por bueno que la economía española tenía fundamentos perfectamente sanos y se proclamó a los cuatro vientos, con impavidez, la existencia de una presunta situación de ventaja frente a los demás. Pronto habría de demostrarse que no existía por ningún lado.

Tardó en tenerse un diagnóstico claro y, también, en aceptarse las debilidades estructurales poseídas. Cuando el reconocimiento de los problemas se llevó a cabo aparecieron los errores de política económica. Lo uno y lo otro condujeron a que cristalizaron zonas de desconfianza. Sin avanzar mucho en este aspecto, ha de señalarse que no siempre se admite que esta crisis tiene poco de coyuntural; que no se debe tan solo a una evolución cíclica de la actividad; que origina unos costes políticos que afectan a la cohesión social y a la valoración que los ciudadanos formulan acerca de la capacidad del sistema político para resolver los problemas que les afecten.

Por eso, hoy nos encontramos con una serie de hechos que definen el estado de ánimo de una parte de la población española: los mercados no funcionan, el sistema político no corrige sus fallos, hasta el punto de que ha saltado a la luz pública su impotencia relativa frente a aquellos. Por si fuera poco, no ha hecho más que empezar el debate sobre quienes han de soportar los mayores sacrificios a la hora de caminar por el sendero de salida. La existencia de un sistema económico injusto y de un sistema político ineficaz multiplica la desconfianza (J. Estefanía, F. Steinberg y F. Vallespín).

Si los errores de diagnóstico se vieron desde el primer momento, ha sido recientemente cuando se ha evidenciado con nitidez que, conscientemente, se dejaba a un lado nuestra exitosa experiencia histórica en la consecución de acuerdos tripartitos, destinados a que el reparto de los costes se lleve a cabo de forma razonable. Se dice que están definidas las mayorías parlamentarias, y es a ellas a las que les corresponde determinar la orientación de la política económica que hay que aplicar. La situación económica y social en España no justifica esta estulticia. Hemos tardado –estamos tardando– mucho en disponer de acuerdos para hacer frente a los problemas que se plantean en España y en Europa.

Los planes estrictos de austeridad se quieren llevar a cabo sin dialogo político y sin diálogo social. Y no será porque no existan materias para acordar...

Es algo poco discutible el que los ajustes tienen efectos distributivos negativos. Son muchas más las personas que sufren pérdidas y lo son aquellos que están en los estratos más bajos de la pirámide de rentas. Y menos los que resultan favorecidos. Dado que lo que se ocasiona es una distribución de la renta y de la riqueza crecientemente desigual, deberían aplicarse políticas económicas que distribuyeran los sacrificios de manera inversamente proporcional a la renta y a la riqueza.

Los inconvenientes que se ocasionan cuando se encadenan estos procesos los iremos viendo a lo largo de esta comunicación. En España, como en otros países de la periferia europea, se está produciendo una transferencia de renta y de poder de la parte inferior y media de la sociedad hacia la parte alta.

Pues bien, en nuestro caso, no avanzaremos mucho sin que se establezca una mayor cultura de diálogo, negociación y pacto. Para apoyar estas opciones políticas resulta inexcusable incorporar sólidas concepciones redistributivas. Esto no siempre ocurre, así lo expresa el Informe sobre Riesgo Global (2012), presentado en Davos, donde se decía que de persistir los actuales niveles de desigualdad, pueden estar sembrándose “las semillas de la distopia” al cultivar el germen de una sociedad indeseable en sí misma.

La interrupción del crecimiento

La complejidad de la crisis radica en la simultaneidad de varios desequilibrios que se alimentan los unos a los otros: el colapso del sector inmobiliario, una larga y profunda crisis bancaria, el mayor déficit fiscal de la historia de España, un elevado endeudamiento y el contagio que en la economía española ocasiona la crisis en la zona euro. Todo un listado de problemas que resultan de difícil resolución, uno por uno, por lo que lo es aún más cuando se acumulan.

Esta acumulación de anomalías ha hecho que la actividad económica se haya desenvuelto de manera claramente recesiva durante los últimos cinco años, en los que el PIB español se ha reducido en 7 pp, el doble que el conjunto de la zona euro. 2008 y 2009 fueron de fuerte caída. El

punto más bajo correspondió a 2009 en el que el PIB se contrae en un 4%. El año 2010 y el primer período de 2011 son ejercicios en los que, a través de cuatro trimestres consecutivos, se vive una etapa de estancamiento. En la segunda parte de 2011 y en todo el 2012, la caída del PIB vuelve a repetirse, si bien se limita a un 1,4%. Ahí estamos, en una recesión de doble hoyo.

El problema que nos ha llevado a esta situación no es un problema de oferta, es de demanda. Somos competitivos como lo demuestra el crecimiento de las exportaciones. A la vez que esto ocurre, las importaciones han caído mucho, no hay consumo ni para los productos españoles, ni para los de otros países. Por eso es una equivocación el tratar de castigar aún más a la demanda interna, creyendo que así se producirá una respuesta positiva en el lado de la producción.

Desde 2008 el bienestar de los españoles pierde buena parte de lo que había ganado entre 1986 y 2007. Después de un período largo, muy largo, de convergencia económica real con la Unión Europea, la recesión que soportamos nos está conduciendo a una fase de divergencia.

Es conveniente precisar que aquella etapa de crecimiento alto y persistente sirvió para modernizar de manera muy amplia a la sociedad española. Ahora vemos que lo que está sucediendo le obliga a caminar en otra dirección. Al perder la economía su ritmo de avance, las consecuencias se trasladan al entramado social, llevándonos a una etapa de regresión social. Múltiples datos irán apareciendo en las páginas que siguen, donde se ratifica semejante afirmación.

Si hubiera que buscar un exponente que reflejara con contundencia los efectos que ocasiona esta intensa fase de declive lo encontraríamos en el mercado de trabajo.

POBLACIÓN DE 16 Y MÁS AÑOS Y LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

	4º Trimestre 2007	4º Trimestre 2012	Diferencia
Población activa	22.404,5	23.098,4	693,9
Ocupados	20.476,0	17.320,3	-3.156,6
Parados	1.927,6	5.778,1	3.850,5
Población inactiva	15.492,4	15.321,9	-170,5
Población total	37.896,9	38.420,3	523,4

Fuente: INE, EPA.

En cinco años el total de desocupados aumentó en casi cuatro millones de personas, situándose el paro en cifras muy próximas a los 6 millones.

El paro de larga duración se sitúa en el 52,4% del total de desempleados, siendo especialmente elevado en los colectivos de mayor edad y menor nivel de formación. De ellos, los que llevan más de tres años sin trabajo superan, al finalizar 2012, el millón de personas. Este colectivo ha agotado toda prestación, viven de subsidios y tienen cada vez menos recursos para llegar a fin de mes. Dramática situación es la de aquellos hogares en los que todos sus miembros activos están parados y que se sitúan ya en 1.833.700.

El desempleo juvenil supera el 55,1% de los jóvenes, a la vez que el 95% del empleo destruido corresponde a personas menores de 35 años. A partir de esta situación son muchos los jóvenes españoles que buscan su salida profesional en otros lugares. Ahora bien, la migración de una población laboral joven y preparada no puede ser la solución a este problema.

A los cambios habidos en el mercado de trabajo, a la hora de analizar algunos aspectos esenciales ocurridos entre nosotros, hay que agregar el abandono escolar ocurrido en España.

Un desproporcionado número de jóvenes dejó sus estudios secundarios para pasar a nutrir el aluvión de empleos poco cualificados en la construcción y otros sectores en alza durante el *boom*. A muchos de ellos nos los encontraremos más adelante formando parte de familias muy vulnerables.

Las empresas con asalariados han sufrido una gran mortalidad, pasando su número de 1,63 millones en 2007 a 1,43 millones en 2012. Hacia muchas de ellas el sector financiero ha venido siendo reticente, cerrándole el acceso al crédito, incluso para sus operaciones corrientes.

Como el paro tiende a enquistarse en determinados sectores de la población origina problemas adicionales. Un volumen tan abultado de desempleados constituye una de las causas más destacadas de la actual atonía económica. Algo parecido ocurre con el grado de utilización de la capacidad productiva y que complementa desde la oferta esta situación. Al terminar el ejercicio de 2012 apenas si superaba el 72%. Todos estos datos confirman la intensidad de las tendencias recesivas.

La dinámica económica lleva a que el menor crecimiento ocasione más paro, menos ingresos públicos, más déficit y deuda, junto con la exigencia de mayores gastos en protección al desempleo.

Un círculo vicioso que tiene atrapada a la economía española. La revista “Situación” que edita el Servicio de Estudios del BBVA, en su último número, manifiesta que la demanda interna (consumo e inversión) se ha reducido en 15,5% desde el IT’08, lo que ha producido una disminución acumulada del PIB del 6,5%.

Otros desequilibrios se acumulan

En el análisis de la economía española se ve que cuando estalla la crisis surge, con el declive del crecimiento, una crisis fiscal del Estado y una singular crisis financiera.

El desequilibrio fiscal responde al desplome de los ingresos públicos que redujeron su participación en el PIB, pasando del 41,1% al 35,7% en el periodo 2007-2011 (último año con información disponible). En Europa, la caída de los ingresos apenas si se produjo. En España, las bases imponibles demostraron ser muy volátiles, por lo que resultaba muy evidente que deberíamos efectuar una amplia modificación del *Código Tributario* para corregir esta tendencia.

El Gobierno ha centrado su política fiscal en el ajuste del gasto, aunque no ha logrado quebrar la tendencia que venía experimentando. Los gastos han aumentado del 39,2% del PIB en 2007 al 45,2% en 2011. El saldo presupuestario ha devenido en un aumento destacado del déficit, que desde el 1,98% del PIB en 2007, se ha incrementado hasta el 10,6% en 2012. En esta cifra se incluye el rescate acordado con la zona euro para una parte del sector financiero (que equivale al 3,6% del PIB).

La consecuencia de esta evolución queda reflejada en el *stock* de deuda pública que ha aumentado desde los 300.000 millones en 2007 a cerca de 1 billón al finalizar 2012. La deuda privada de las familias, de las empresas y de las entidades financieras, tanto en el interior como en el exterior, superó grandemente la cuantía del endeudamiento público. El peso del endeudamiento privado es tan alto que la tendencia a su reducción está siendo bastante lenta.

La magnitud de este desequilibrio es suficientemente conocida, hasta el punto de que la CE se ha referido recientemente (el 10 de abril) al elevado nivel de la deuda interna y externa, como uno de los principales riesgos que afronta el país, por sus negativos efectos sobre el crecimiento, el empleo, las finanzas públicas y la estabilidad financiera (Oliver Alonso).

En España la explosión de la crisis financiera internacional deja a los bancos sin financiación en los mercados globales, lo que interrumpe el crédito y también deja sin fondos a las familias y a las empresas, empujando a ambas a la recesión. El recorrido termina en las arcas públicas, ya que lo que empezó siendo un desajuste en la construcción residencial (el ladrillo) se trasladó pronto al sector financiero, cuyas deficiencias culminaron en ayudas públicas, españolas y europeas,

destinadas a cubrir las pérdidas que aparecieron cuando el negocio inmobiliario se vino abajo.

Una deflación de activos hace presencia, los valores de estos se ven reducidos considerablemente, los precios de compra eran superiores a los vigentes en el mercado, donde el dominio es absoluto por el lado de la oferta ya que la demanda prácticamente ha desaparecido.

Cuando se desencadenan todos los artificios que la crisis lleva dentro, un exceso de inversión en inmuebles y construcciones es lo que queda. Activos improductivos originados mientras crecía el PIB, y aumenta la actividad y el empleo. Cosa bien distinta ocurre cuando la magnitud de la deuda lleva a los inversores internacionales a dar señales de cansancio y de desconfianza. Un reguero de pérdidas y un volumen extraordinariamente elevado de personas sin empleo pusieron de relieve la escasa consistencia del proceso de crecimiento (Torrero Mañas).

El balance no podía ser peor, indefiniciones, decisiones muy discutibles de política económica, unidas a la intensidad de los desajustes nos llevaron a una situación en la que el perfil que se dibuja, para el crecimiento futuro, se acopla a cuantías muy por debajo de las que venía registrando la secuencia histórica del producto tendencial.

A lo largo de la secuencia histórica que arranca en 1978 con la Constitución y la Democracia el crecimiento medio del PIB se situó entre el 3% y el 3,5%. Pues bien, lo más probable es que la tasa de crecimiento potencial de la economía se sitúe entre el 1,5% y el 2,5% a partir de 2015.

Nuestro futuro es incierto, será problemático. Solos difícilmente podremos superar esta situación. El camino de la recuperación está lejos de los vericuetos por los que venimos moviéndonos; por las veredas que andamos no se alcanza, ni se refuerza la innovación en el ámbito de las empresas, ni se logra una relación industrial estable, ni el lazo social en nuestra sociedad será poderoso.

III. Desigualdad

Expuesta la marcha de las variables económicas, el paso siguiente lleva a analizar la evolución de los ingresos de los hogares españoles.

Comenzando por el empleo, entre 2008 y 2011 se producen unos primeros ejercicios durante los que los sectores, segmentos y ocupaciones con peores niveles de renta son los que experimentan una mayor destrucción de empleo. A partir de 2010, la intensidad de la crisis extiende el desempleo a categorías y colectivos mejor remunerados.

Este hecho es novedoso, ya que España había experimentado una trayectoria en la que coincidieron y simultanearon una larga onda de crecimiento, el despliegue de las políticas de bienestar, la incorporación de la mujer al trabajo y la expansión crediticia. El resultado de la misma se tradujo en que la renta disponible de los hogares se multiplicó por más de dos veces, a la vez que las transformaciones enumeradas rompieron con la estela de la desigualdad que históricamente habíamos padecido.

Pues bien, en este momento es cuando se da fin a ese período de desarrollo y equidad que había durado más de dos décadas (1986-2008), y que es sustituido por otro en el que impera la devaluación salarial.

Datos de la OCDE lo ponen de manifiesto. Las consecuencias de la crisis, medidas por la pérdida de rentas se dejan ver, sobre todo, en los grupos de rentas inferiores. Concretamente, la renta del 20% de la población con mayores ingresos en España habría pasado de ser, en 2007, 5,3 veces superior a la renta del 20% de la población con ingresos más bajos, a ser 6,8 veces superior en 2011.

Se trata de un incremento de 1,5 pp, en apenas tres años, lo que nos sitúa a la cabeza de la desigualdad en la UE, puesto que, junto a Irlanda, es el país de la UE que ha experimentado, en el período de

crisis, el aumento más acusado de la desigualdad. Mientras que eso ocurría aquí el promedio europeo se mantenía estable.

Este recorrido, pero en dirección contraria, es el que ha hecho que en 2012 el peso de las rentas salariales haya dado paso a las rentas empresariales, que son las que perciben la mayor participación en el PIB (el 46%).

Para la OCDE, la crisis que nos está afectando no ha ocasionado un resultado similar en el resto de la UE. Italia, Portugal o Grecia no han experimentado un aumento similar de la desigualdad, lo que ha ocurrido aquí es más negativo, puesto que:

- Rompe con un proceso de convergencia social (no solo de convergencia económica real) que tenía un largo recorrido
- Y, además, nos diferencia del entorno comunitario al que veníamos paulatinamente acercándonos durante las últimas décadas.
- La desigualdad aumenta más en las recesiones y se reduce en una menor proporción en las fases de expansión.
- Está asociada a la distribución intrafamiliar del desempleo.

Entramos en una etapa donde hay menos trabajo y el que existe está peor retribuido. Veámoslo.

Los trabajadores pobres

El empleo es condición sine qua non para tener oportunidades en la vida, pero cada día es más evidente que los requisitos para acceder a un empleo de calidad son cada vez mayores, hasta el punto de que estar hoy ocupado no es garantía de que puedas disfrutar de una existencia libre de carencias.

Capas cada vez más amplias de la población activa dependen de empleos que no generan ingresos suficientes para escapar de una

situación vulnerable. Como se ha visto en España la crisis ha provocado un fuerte aumento del desempleo, pero a la vez está presionando a la baja a los salarios de los miembros ocupados de las familias, lo que les impide sacar al hogar de la dificultad (UNICEF).

Como se ha señalado, el número de personas desempleadas ha crecido vertiginosamente, según la EPA, desde un 1.927.600 parados en el cuarto trimestre de 2007 hasta 5.778.100 en el cuarto trimestre de 2012. Dentro de todos los colectivos afectados por esta tendencia, el crecimiento del desempleo se ha cebado especialmente en familias jóvenes con hijos pequeños.

El número de hogares con niños en los que todos sus miembros adultos están sin trabajo aumentó de 267.800, en el cuarto trimestre de 2007, a 781.700 en el cuarto trimestre de 2012. Casi tres veces más. Si se cuantifica el número de niños que padecen esta situación, el INE señala que han pasado de 366.500, al finalizar 2007, a 1.064.300 al término de 2012.

La situación de muchos de ellos es difícil, como lo demuestra el que recientemente diferentes administraciones territoriales han anunciado que, ante la existencia de alimentación deficiente, se proponen reducir la inseguridad alimentaria que padecen los niños de familias con ingresos bajos, debido a que sus padres se han quedado sin trabajo o han agotado las prestaciones del desempleo.

Los niños son el sismógrafo de los problemas de una sociedad. Tan es así, que en el Congreso de los Diputados se están debatiendo iniciativas de diferentes grupos parlamentarios relacionadas con esta y otras cuestiones relativas a las situaciones de pobreza existentes en España.

¿Quiénes son esos trabajadores? ¿Dónde están apareciendo estos bajos salarios? Pueden encontrarse entre los hogares monoparentales, también en aquellas parejas donde existe un solo perceptor, aunque la mayoría de los trabajadores pobres pertenecen a hogares tradicionales de dos adultos, un solo perceptor mayoritariamente masculino, con hijos a cargo. Concentrados en sectores de baja productividad en los

que a la baja remuneración se le añade una fuerte dispersión de la misma, y una escasa influencia de los sindicatos.

Un añadido más. En España ha existido una rápida e intensa expansión del fenómeno migratorio que ha tenido un reflejo en la renta de los hogares. Los trabajadores inmigrantes han venido registrando menores salarios medios que los nativos, como resultado de la segregación ocupacional y sectorial, a los que podría añadirse procesos discriminatorios difíciles de demostrar, pero no de imaginar.

Los trabajadores migrantes tienen en España mayores tasas de paro que la población nativa, peores condiciones salariales y un menor acceso a las transferencias sociales. No consiguen, en un alto porcentaje de casos, ver remunerado su capital humano. Todo ello, contribuye a que en los hogares de los inmigrantes las condiciones de vida resulten peores que las experimentadas en los hogares de los nativos (Muñoz de Bustillo y Davia Rodríguez).

Integrando a unos y otros, se ve cómo el perfil de estos trabajadores, ya sean inmigrantes o nativos, apunta hacia una presencia destacada de mujeres, jóvenes, personas con menores cualificaciones profesionales y trabajadores a tiempo parcial. La situación de todos ellos depende de la interacción de una variedad de factores individuales y familiares. No constituyen un grupo homogéneo, ni perfectamente delimitado, al que resulta difícil ayudar. Piénsese que en la mayoría de las ocasiones las personas y familias que dependen de ayudas públicas suelen ser más homogéneas que lo son ellos.

Por lo tanto, la heterogeneidad de este tipo de trabajadores en dificultades es un hándicap a la hora de tratar de protegerlos.

La estructura salarial

La cantidad de trabajo la hemos visto en los apartados anteriores y con ella las condiciones laborales que experimentan los trabajadores afectados por la crisis. Ahora quisiera que nos acercáramos al precio que se paga por el trabajo.

En este sentido, la reforma laboral abarata el despido y da más poder a las empresas en la negociación colectiva, lo que ha hecho perder terreno a los sueldos que se pagan en el sector privado.

Así lo demuestran los datos de la Contabilidad Nacional cuando se comparan los últimos trimestres y se separan las medidas extraordinarias que se han aplicado a los empleados públicos.

En el sector privado durante 2012 la remuneración por asalariado baja un 0,9%, cuando un año atrás subía 1,7%.

Este hecho ocurre por primera vez en nuestra historia reciente, justificando en buena medida la restricción existente en el consumo de las familias españolas y del que ya hemos hablado.

La conjunción entre la cantidad de trabajo y el precio del mismo, ha dado origen a un deterioro de las rentas laborales. Son las pérdidas de empleo y las devaluaciones de los salarios las que vienen acentuando el desplome de las rentas del trabajo. Estas bajan, mientras que el excedente empresarial sube.

La evolución de la masa salarial hace que las ayudas monetarias, las ayudas en especie y los gastos de los servicios sanitarios, del sistema educativo y de los servicios sociales, pasen a tener un especial protagonismo.

Las políticas públicas de redistribución

Si en los apartados anteriores hemos visto cómo viene evolucionando, tras el estallido de la crisis, el nivel de empleo y la retribución salarial, ahora quisiera preguntar a las políticas públicas sobre la incidencia que ocasionan en las condiciones de vida de los niños, los jóvenes, las personas en edad activa y las de la tercera edad. La respuesta es poco estimulante, ya que la desigualdad ha crecido más en los tres primeros años de la recesión que en los 12 años anteriores. Buena razón, por ello, para proteger a los más vulnerables especialmente cuando los

gobiernos persiguen la tarea de controlar la marcha de las cuentas públicas.

Vuelve a ser la OCDE la que proporciona información relevante. La pobreza relativa entre 2008 y 2012 se incrementa en el 8%. Si comparamos la variación media entre CCAA la cuantía anterior se duplica (IVIE). Sendos resultados responden en buena medida al enorme volumen que ha alcanzado el desempleo y a la caída de la renta que soportan las personas que van perdiendo las prestaciones.

La acomodación a lo largo de este período ha sido muy brusca, puesto que aquí es donde más se han hundido las rentas más bajas, a la vez que es donde han mejorado más, que la media de la UE, las rentas obtenidas por los percentiles más ricos.

En muy poco tiempo se ha pasado del 8% al 26% de paro. Un maremoto de esta naturaleza ha arrastrado a la renta que percibían los hogares situados en las décimas más bajas. Una conmoción de esa entidad ha hecho que la pobreza alcance a más familias que en otros países europeos. Pero si esto no fuera suficientemente grave, la tasa de paro tiene un componente estructural, el de larga duración, que tiende a enquistarse en capas muy amplias de la sociedad.

Por eso, la catarata de datos que se ha expuesto hace creíble a la OCDE, cuando dice que ocupamos el segundo lugar entre los países de la zona euro, donde la pobreza juvenil y la pobreza infantil han aumentado más. De ambas se ha hablado más arriba.

Estamos caminando hacia atrás, se ha abierto una falla cuya explicación se encuentra en la recesión, el paro, la mortalidad empresarial, los agujeros bancarios, pero también en la contracción habida en políticas públicas como las de servicios sociales, sanidad y educación, y en las ayudas monetarias y en especie destinadas a las familias.

La paradoja ocurre en España y en otros lugares de Europa. En todos ellos el incremento de las demandas asistenciales se confronta con los

recortes en muchos servicios públicos y prestaciones sociales. El resultado es un creciente déficit asistencial.

Por tanto, la crisis, los cambios en el mercado de trabajo y en la orientación y en la intensidad de la intervención pública han producido un *shock* que puede llegar a tener efectos permanentes sobre la distribución de la renta en España. Es más, si las brechas que se han abierto continúan ampliándose a lo largo de un período prolongado de tiempo, la situación puede tornarse en claramente conflictiva (Luis Ayala).

¿Han podido las ayudas monetarias y las ayudas en especie procedentes de las políticas públicas, y así como los gastos en los servicios públicos fundamentales, compensar el desequilibrio de rentas debido a las pérdidas del empleo y a las reducciones salariales? No han podido compensar el desequilibrio de renta que la crisis ha ocasionado a través de reducciones salariales y pérdidas de empleo (Olga Canto). No lo han hecho las administraciones públicas, cualquiera que haya sido su signo político, ya que han dirigido sus actuaciones hacia la reducción del gasto público con creciente intensidad.

Algunos ejemplos pueden ilustrar lo que ha venido sucediendo a lo largo de esta media década de recorte del gasto público y de reestructuración económica.

Las ayudas monetarias a las familias se han visto afectadas, desapareciendo algunas, como ocurrió con la prestación por nacimiento o adopción, conocida como los “2.500 euros”, que estuvo en vigor tres años y medio.

En otros casos, lo que hubo fue una reducción importante de la ayuda, así ocurrió con la prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social para menores de tres años, que pasó de una cuantía de 500 € a otra de 291 €.

En las ayudas en especie han existido igualmente reducciones. Becas, libros de texto, servicios de comedor y de transporte escolar, de los que se beneficiaban aquellos hogares con pocos ingresos, también están

siendo recortados o han sido reemplazados por otros programas de menor alcance.

Hemos tenido desde antaño unos datos de becas bastante desfasados: un 0,08% del PIB cuando la media de la OCDE es del 0,24%. Antes de la crisis perseguía reducir la diferencia, ahora parece poco oportuno que en el acceso a esta prestación, que ya era difícil, se insista más.

En casi todos estos casos los beneficiarios de las mismas no eran muy numerosos, las cantidades que reciben tampoco eran elevadas en términos absolutos. Debido a ello se venía, con razón, insistiendo que resultaba necesario elevar la cuantía de todas ellas para que el sistema dependiera menos de la capacidad redistributiva de las pensiones contributivas, a la vez que proporcionara una mayor cobertura de las rentas familiares, tras la finalización de la percepción de los subsidios de desempleo.

La razón de semejante insistencia se encuentra en que más de la mitad del efecto igualitario de todas las políticas públicas se apoya primordialmente en las pensiones contributivas, aunque estas en los últimos años han reducido ligeramente su efecto reductor de la desigualdad (Olga Canto). Abrir los efectos igualitarios a otros vehículos de política fiscal parecía correcto.

Por tanto, la capacidad redistributiva del sistema de impuestos y de las prestaciones en el caso español es menos potente que en otras naciones europeas. Si es así, su capacidad de respuesta es más limitada y se agota antes. Es lo que ocurre cuando se alarga en el tiempo la contingencia del desempleo. Se agotan las prestaciones contributivas y asistenciales y, cuando esto sucede, la cobertura cae.

Una vez señalado el carácter limitado de las respuestas que podemos dar con los instrumentos que poseemos, es necesario acercarse a las fuertes adaptaciones que los más directos beneficiarios vienen llevando a cabo en una de las políticas que sostienen nuestra política distributiva: las pensiones.

En España, el pacto intergeneracional que ha construido el sistema público de pensiones está experimentando un cambio destacado. El lazo social, en virtud del cual los adultos de ahora son los que pagan la jubilación de las personas mayores, es objeto de una seria modificación, producto de los recortes que se vienen produciendo tanto en las ayudas monetarias como en las ayudas en especie. De hecho, existe un número destacado de hogares donde la familia está sustentada por un pensionista.

Hace seis años el porcentaje de familias con problemas de desempleo, sostenidas por una pensión pública, apenas si llegaba al 3,6% del total. En ellas la persona mayor se había convertido en el aportante principal. Hoy en día el porcentaje ha pasado ya del 9%, hasta el punto de constituir en el 26% de los casos la fuente principal de ingresos de los hogares.

Para comprender lo que está sucediendo, ha de saberse que la pensión media de jubilación se sitúa mensualmente en 976 euros brutos. No es alta, pero está resultando clave para contener el riesgo de pobreza. Hoy hay más de 420.000 hogares con alguna persona parada cuyos miembros son mantenidos por un pensionista. En 2007 ese número era de 150.000. La crisis casi ha logrado triplicar el número de hogares sostenidos por un pensionista.

En el despliegue de los servicios públicos también existen reducciones ocasionadas por la incidencia en ellos de políticas de consolidación fiscal. La función educación e investigación sufre amenazas que podrían llegar a socavar la capacidad de crecimiento y de mejora que necesariamente habría de producirse si se le requiere para lograr una elevación de la competitividad. De aquella ensoñación que decía que existía una austeridad expansiva, de la que se beneficiaría el I + D + i, no queda ni el recuerdo.

El gasto público en educación no universitaria descendió en 2011 solo un 2,4% respecto al año anterior, y desde entonces no ha dejado de disminuir, salvo en algunas partidas muy concretas, por lo que las restricciones abarcarán a todos los ámbitos de las estructuras y servicios educativos, tanto en lo que se refiere a recursos materiales

como personales. De ello se deriva una disminución del profesorado de apoyo, un incremento del número de alumnos por aula y períodos más largos para la sustitución del profesorado de baja por cualquier motivo.

Estas restricciones no solo afectan a la educación, sino que también se extienden al sistema de salud pública, donde el carácter redistributivo va más allá de los asalariados para incidir en las clases medias. Y que debería mantenerse, aunque solo sea porque la enfermedad y su riesgo afectan a todos por igual. No diferencia entre las personas. Las elige por igual entre las diferentes clases sociales. Lo que en la práctica sucede es que ante ella unos pueden por si solos afrontarla y otros no.

Los impactos de las medidas de recorte del gasto sanitario se apoyan en tres ejes fundamentales:

- La política farmacéutica, donde se han establecido mayores aportaciones en fármacos por parte de los usuarios activos y también de los pensionistas. Para lo que se tiene en cuenta su renta personal. No todas las aportaciones del paciente conllevan idéntica intensidad. Los antineoplásicos suelen ser medicamentos de aportaciones reducidas, mientras que los analgésicos no lo son tanto, ni lo son todos.
- Se dificulta la posibilidad de ampliar la cartera común básica de servicios del Sistema Nacional de Salud.
- El transporte sanitario no urgente se llevará a cabo con una aportación del usuario en función de su renta. Estableciéndose aportaciones diferenciadas con el caso de traslados periódicos y en los permanentes.

Si nos preguntamos si existe la pérdida de equidad en los sistemas redistributivos españoles, tendremos que decir que existe. Que de ella se han percatado los mayores, los jóvenes, los inmigrantes, los parados de larga duración, los discapacitados, los dependientes..., están todos y cada uno de ellos preocupados, hondamente preocupados por “su inhóspito y tambaleante futuro”. Somos más viejos, somos más pobres,

pero los ricos son más ricos. Hay un brote agresivo de injusticia y de desigualdad (García Ortega).

Pensar que estas complejas circunstancias puedan evitarse a través de un espectacular y rápido crecimiento económico es poco realista. No se produciría el salto del gamo.

Algo parecido va a suceder con la voluntad de los que vienen soportando y contestando a la recesión. No existen razones para pensar que su afán decaerá hasta el punto de que aceptarán el ajuste permanente que se les viene practicando. Ninguna de estas dos estrategias las considero viables.

En nuestro caso ha surgido un grave problema. Se ha producido la ruptura de la estructura de clase, lo que nos está llevando al borde de una situación de excepción, en la que las tareas del Estado social pueden entrar en entredicho.

Por eso, es preocupante el derrumbe ocurrido entre los ciudadanos cuya renta es baja y el aumento del número de hogares que padecen el riesgo de caer en una situación de pobreza severa. Hasta el punto de que el ensanchamiento de la distancia entre los diferentes estratos de renta puede llegar a ser duradero, dando lugar a niveles de desigualdad considerablemente superiores a los que existían en las últimas décadas, y desde luego mucho mayores que los que se dan en las naciones de la OCDE (Luis Ayala). De ello hablaremos en el siguiente capítulo.

IV. Pobreza y exclusión social

Como acaba de exponerse, el coste social de esta crisis es insoportable (Oliver Alonso), ya que se ha desencadenado una dinámica que deja una estela en la que las clases medias están siendo amenazadas por la pobreza, y los pobres “de toda la vida” por la exclusión.

Una secuencia como esa ha fragilizado la creencia de que existía una especie de contrato social que unía a los miembros de la sociedad, por lo que las desigualdades ancestrales están volviendo a aparecer a un ritmo aterrador.

Esta dinámica, bastante generalizada tanto en la UE como en España, se ve acentuada por un determinado modelo de articulación social y por la aplicación y seguimiento de políticas específicas y concretas. Es el resultado de unas regulaciones y de unas medidas que responden a orientaciones, criterios y motivaciones políticas. Por ello, viene aumentando la población en riesgo de pobreza junto con aquella otra que se encuentra en situación de grave privación material. Como aparecen una y otra lo veremos a continuación.

La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE, para 2011, trata de medir cómo evolucionan los acontecimientos. La proporción de la población española que se encontraba en una situación de desahogo, tan solo es del 28,6%. De este porcentaje se deduce que en el resto de la sociedad existe una tendencia hacia la vulnerabilidad social, en la que la pobreza y la exclusión podrían llegar a adquirir una dinámica que alcance con mucha rapidez a cualquier persona o grupo social.

Para empezar, ha de admitirse que se está produciendo la acumulación de problemas en muchas personas, en muchas familias y en muchos colectivos. Tanto es así, que al perfil tradicional de la población pobre hay que añadir el de los nuevos pobres, que han pasado de estar en franjas de razonable integración a entrar de lleno en el tobogán de la pobreza y de la exclusión social.

Los peligros de la división social

Entre nosotros, esta crisis está teniendo consecuencias negativas, al acentuar los peligros de la división social y desencadenar una movilidad social descendente, a la vez que altera el equilibrio de la sociedad española dando entrada a situaciones carenciales entre las familias de clase media y entre los trabajadores que se encontraban razonablemente integrados.

Son muchos los españoles cuya realidad y cuyas expectativas materiales empeoran debido al paro, a las reducciones salariales, a la precariedad laboral y a los recortes de las prestaciones sociales. Por lo que, en los tres últimos años han experimentado una pérdida general de su capacidad adquisitiva del 7% (Tezanos, Sotomayor, Sánchez Morales y Díaz).

En términos sociológicos, la clase media, que había gozado de un prolongado proceso de ascenso social, ha pasado a experimentar un declive, lo que hace que ahora su aspiración consista en no perder la posición social conseguida.

No le resultará sencillo. Está viendo venir un mundo muy diferente donde la desigualdad aumenta, y en el que caerán los salarios reales para la mayoría de sus miembros.

Es este un fenómeno relevante, poseedor de muchísimas facetas con amplias repercusiones económicas, sociales y políticas.

Pensemos que España es una sociedad de tipo medio, en la que los ciudadanos, no sin cierto orgullo, creían que se podía vivir. En ella la productividad no es lo más relevante, el nivel de vida ha venido siendo algo más que aceptable, a la vez que ha entrado en una competitividad directa con muchos países, debido al proceso de globalización. En un triángulo como ese la solución a sus problemas se torna muy complicada.

Para esa clase media española el trabajo honrado ha dejado de estar bien considerado, el futuro de sus hijos puede que se haya vuelto

problemático, y la pujanza que había adquirido hasta 2008 quizás haya dejado de ser una realidad.

Este grupo incorporaba en la sociedad, en la economía y en la política española una fuerte dosis de centralidad, cosa que ha dejado de ocurrir a medida que la crisis se extiende. Su duración es tan alargada que se está viendo obligado a soportar todo tipo de dificultades.

Para él, esta situación se ha convertido en una pesadilla. Las respuestas que se les vienen dando a los problemas de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), de los profesionales, de los autónomos y de las empresas familiares, en la mayoría de las ocasiones, los consideran como auténticos placebos y nada más.

Su diagnóstico es más contundente que el que reiteradamente oyen en boca de los organismos oficiales: el paro sigue subiendo y la actividad económica va en dirección contraria, dado que se aleja cada vez más de las valoraciones recesivas para pasar a presentar síntomas depresivos.

¿Qué querrían que se hiciera para poder salir de esta profunda, intensa y duradera recesión? ¿Cómo podrían ser ayudados? Cambiando la política que origina esta pesadilla. Una política menos estricta, una política monetaria que se transmitiera mejor podría lograr que algunas medidas no convencionales llegaran al sector real, posibilitando la expansión del crédito.

Pero esa política no llega, las expectativas se agitan, se anuncia, pero las actuaciones de las que tanto se habla no llegan, ni en un mes, ni en otro, ni en un semestre, ni en el siguiente. Nunca se materializan, simplemente se trasladan a la segunda parte de un año cuya concreción jamás se alcanza.

Por si fuera poco, la opción por la solvencia, que se viene llevando a cabo por parte del sistema financiero en España, hace que la banca no sirva como correa transmisora de unos tipos de interés que en el mercado europeo están siendo ya bastante bajos. Pese a que el precio del dinero lleva tiempo en mínimos, no se conceden créditos, y cuando esto ocurre, los tipos de interés que se les aplican son muy elevados.

Hasta 2008 las empresas españolas soportaban un coste de la financiación bancaria algo más reducido que la media de la eurozona, la situación ha cambiado por completo. En 2012 los tipos de interés de los préstamos se sitúan por encima de los del resto de países de la eurozona. Esta represión financiera lastra enormemente sus posibilidades de recuperación.

De hecho, son las pymes españolas las que, en la UE, sufren en mayor medida las restricciones de acceso a la financiación (Maudos).

Estas quejas permanentes no son sino una reivindicación a favor de crear un marco favorable a la actividad empresarial, aunque solo sea porque es en la empresa privada donde se crea empleo.

Las medidas de estímulo nunca llegan, pero las que intensifican, las favorecen la recesión financiera permanecen, lo que hace que muchas empresas, cuyos propietarios formaban parte de la clase media, estén hoy quebrando de manera abundante. Por ese camino hemos llegado a un territorio en el que aparece el riesgo de pobreza entre familias que, hasta este momento, no experimentaban esta situación: clases medias y trabajadores asentados.

El segundo bloque lo integran los pobres de siempre, víctimas de las carencias materiales ocasionadas por un paro de larga duración y por las insuficiencias que han ido adquiriendo los sistemas de protección social. En este colectivo se ha producido una reducción drástica del empleo. A él pertenecen la mayoría de las personas que han perdido los 3,5 millones de puestos de trabajo desaparecidos. La expansión del desempleo ha originado una enorme grieta económica que conlleva el aumento de la debilidad política de los afectados.

Dentro de este grupo un número considerable de trabajadores venían constituyendo un patrimonio inmobiliario a través de la vivienda habitual. Lo habían financiado mediante crédito hipotecario. Muchos de ellos han terminado desahuciados, como consecuencia de que la pérdida de su salario les viene impidiendo hacer frente a los compromisos que habían establecido con las entidades financieras.

Se ha originado un notable incremento de los procedimientos de ejecución hipotecaria, que han concluido con las consiguientes subastas y posteriores adjudicaciones a terceros por precio significativamente inferior al que pagaron en compra inicial, situando en grave riesgo de exclusión social a un importante número de familias afectadas por estas circunstancias.

El incremento de los procedimientos de ejecución experimentado a lo largo de los últimos seis años, ha sido de una enorme magnitud, tal y como se refleja en el cuadro inserto a continuación, que recoge los datos desglosados por años de este período, y que acumulativamente alcanzó el pasado año la cifra de 441.060 ejecuciones.

EJECUCIONES HIPOTECARIAS 2007/2012

2007	2008	2009	2010	2011	2012
25.943	58.686	93.319	93.636	77.854	91.622

Fuente: Consejo General del Poder Judicial

Dentro del bloque de las familias con dificultades habituales, se integran a aquellas otras donde existe una persona que padece alguna forma de incapacidad o de discapacidad. Ambas son situaciones que, en la mayoría de los casos, conducen a la exclusión social, pero que en muchas ocasiones se ve compensado por el esfuerzo que realizan los restantes miembros de la misma. Así se ancla la situación y se dificulta el deslizamiento. Son gentes acostumbrados a resistir y a aguantar.

A la actuación solidaria llegan en este caso desde una perspectiva distinta. No son las condiciones económicas las que la originan. Son las características físicas y psíquicas las que la motivan.

Las políticas de consolidación fiscal han ocasionado una serie de impactos en los mecanismos que venían proporcionando apoyo a las personas necesitadas de mayor autonomía personal. Las prestaciones y servicios han sido rebajados considerablemente. Se están produciendo importantes demoras en el reconocimiento de la dependencia y en la valoración y revisión del grado de esta. A la falta de recursos se agrega

que se están provocando impagos de las subvenciones concedidas, lo que ocasiona dificultades adicionales a las personas afectadas.

El tercer bloque lo integran aquellos que están afectados por algo más que la pobreza material.

El perfil profesional de quienes se encuentran en esta situación es el de desempleados con baja cualificación, fundamentalmente trabajadores de la construcción y la hostelería, que perdieron sus empleos, sin estudios, ni tiempo para reciclarse y con una protección por desempleo en retroceso; jóvenes parados en busca de su primer puesto laboral; autónomos sin protección social; desempleados con más de 55 años y jóvenes que han retornado al hogar de sus padres que, en muchos casos, estaban ya jubilados.

Desde un punto de vista social, este bloque lo integran un número creciente de personas golpeadas por la crisis, con problemas de desestructuración interna, algunos sin hogar. Su aparición es el resultado de un complejo enlazamiento de experiencias negativas, fracasos, pérdidas de derechos que les ha conducido a la exclusión más extrema, que en las urbes viven en la calle, en chabolas, en pisos tutelados o en centros de acogida (Sánchez Morales).

Para detectar a esas familias, que desde la pobreza han caminado a la exclusión social, la UE ha construido un indicador denominado AROPE, que analiza de manera conjunta la situación de las familias, focalizando aquellas situaciones carenciales severas.

El riesgo de exclusión social que afecta a esa población que se encuentra en circunstancias de vulnerabilidad, por mor de la pobreza, escasa intensidad laboral y carencia material severa cuando se mide correctamente, se ve que ha ido empeorando a lo largo de los últimos años.

En 2008 el INE la calculaba en el 22,9 y en 2011 llegaba al 26,7, casi 4 puntos más en tres años. Este riesgo era mayor entre la población de menos edad y entre las mujeres. Los niños, sin llegar a la situación de

los anteriores grupos, también están padeciendo los efectos de la crisis y del empobrecimiento (Tezanos, Sotomayor, Sánchez Morales y Díaz).

En definitiva, puede decirse que este bloque evoluciona, en términos de desigualdad, como lo hace la típica nación en la que las políticas redistributivas a favor del bienestar y de apoyo a la familia han venido debilitándose desde que se desencadenó la crisis.

El choque emocional

Todo esto hace que hoy en día en muchos hogares españoles vivan un enorme choque emocional, para cuya superación no estaban preparados. Para ellos la característica primordial frente a la realidad es el miedo (E. Sotomayor):

- Miedo a perder el trabajo.
- Miedo a perder la protección al desempleo.
- Miedo a ser desahuciado de su vivienda.
- Miedo a que mueran los abuelos, porque pierden la pensión que por ellos recibían.
- Miedo a que se elimine la beca de sus hijos o a que se cierre la guardería.
- Miedo a que la asistencia sanitaria se reduzca o se encarezca y tener que optar entre comer o medicarse.

Una por una estas contingencias resultan preocupantes, pero aún lo son más si se presentan en forma de carrusel.

Se identifica la crisis con carencias dado que no hay trabajo, apenas si hay consumo interno y un nivel de gasto contenido en amplias capas sociales. Son muchos los ciudadanos que no aciertan a comprender lo que les ha pasado y por qué son ellos los que están afectados.

Con circunstancias tan complejas tratan de mantener una apariencia de estatus, aun cuando la incidencia de la crisis resulta evidente. En medio de un panorama tan negativo tan solo se ve como un factor positivo, el que allí donde la vulnerabilidad y la carencia adquieren

mayor presencia haya una mayor potenciación familiar del papel de las mujeres y de los abuelos.

Las personas que están afectadas por semejante contexto tropiezan con unas barreras, entre las que se encuentran las institucionales, que les desmoralizan:

- Para las nuevas familias vulnerables, no hay nada previsto, por muy mal que lo puedan estar pasando.
- El territorio en el que se mueven está mal definido, poco conocido y peor medido. De él no existen mapas.

El que sea así, hace que los afectados vivan una doble exclusión:

- No forman parte del mundo de los pobres, no lo habían hecho antes.
- Tampoco forman parte de los integrados. De ese espacio la crisis los ha expulsado.

Revertir estas tendencias que vienen produciéndose resulta extraordinariamente difícil, sobre todo si no existe un tope a las políticas de austeridad cruda que muchos gobiernos han emprendido para luchar contra la recesión. Se está viendo que buscar salida a la crisis a través de políticas de austeridad empobrecedoras es una equivocación.

Esta estrategia origina en muchas naciones quiebras en el tejido social, que son las que hacen que los ciudadanos observen su futuro con temor. Esto es lo que ocurre en algunas naciones del sur de Europa, del sur físico y del sur social, donde la intensidad con la que se aplica la política de austeridad está desmoronando el modelo de inclusión social que se había construido después de la II Guerra Mundial.

V. Para concluir

Estos encuentros se programaron con la pretensión de que se buscaran respuestas a la pregunta de que si las medidas de austeridad están limitando la capacidad de los estados y sus opciones políticas, a la hora de dar respuesta a sus obligaciones en materia de derechos humanos. En nuestro caso, estas son:

- En la UE, tras un largo quinquenio de crisis, la política económica no ha ofrecido resultados tangibles en términos de crecimiento y de empleo. Por lo que se necesita urgentemente una estrategia de crecimiento para reactivar la economía.

En naciones como Grecia, Irlanda, Portugal, Italia y España los costes sociales del ajuste han sido y están siendo excepcionalmente elevados. Están incubando una reacción cada vez más extendida contra la propia idea de Europa, puesto que identifican el declive que hoy padecen estas sociedades con las políticas europeas.

- La situación política y económica de estos países con dificultades nos está enseñando que el ahorro, por si solo, no basta para superar la crisis. Todo lo contrario, existe el riesgo de que las economías nacionales se vean estranguladas, casi por completo, por la política estricta de austeridad (Delors y Schröder).
- Estos países necesitan ayuda, a la vez que un proyecto compartido que sirva de pegamento entre los diferentes intereses existentes. Esta visión compartida existió en el pasado, aunque surgió después de sucesos dramáticos. Ahora no tendría por qué ser así, para hacer algo no habría que esperar a que cronifiquen las actuales situaciones.
- La crisis es como una enorme marea, que cuando retrocede permite ver los peligros que estaban ocultos bajo la pleamar del crédito. En particular, la espectacular desigualdad que se ha ido creando. Esta

desigualdad es corrosiva ocasionando la nueva enfermedad del siglo XXI (A. Costas). Si se la deja avanzar chocará violentamente, para impedirlo deberemos responder a dos retos complejos.

A corto plazo, habrá que afrontar el del paro y del crecimiento. Nos hace falta un gran programa pensado para abordar el problema del paro juvenil a escala europea. Pero, además, se trata de levantar algo más que un programa para salir del paso. Sirve para poco, recurrir, una vez más, a escenificaciones como las que venían produciéndose cuando Merkel adoptaba las decisiones y Sarkozy daba la rueda de prensa.

- Lo que se necesita es un proyecto político, que se vea. Hoy no existe ni un interés general europeo, ni un proyecto compartido que lo sostenga. Cada vez es más reducida la capacidad redistribuidora de la democracia. Tampoco se ven instituciones democráticas que lo formulen y lo defiendan.

Para los ciudadanos estas carencias están haciendo que los procesos de toma de decisión pública respondan más a los intereses de las élites financieras que a los suyos propios.

- El reequilibrio de la política económica es un asunto muy a tener en cuenta, ya que no todos los países se encuentran en idéntica situación. Hay países que registran excedentes en sus balanzas de pagos, por lo que deberían estimular su demanda interna abriendo posibilidades para que otras naciones, mediante mayores exportaciones, reduzcan sus desequilibrios comerciales.
- Resultan necesarias una expansión económica más importante en el conjunto de la zona y una inflación más elevada en los países del núcleo central europeo.

Lo que supone una política menos estricta, acompañada de políticas monetarias no convencionales. Algo diferente a lo que viene ocurriendo. Para que se entienda, la austeridad en la periferia no ha de estar reforzada por la austeridad en los países del núcleo central europeo.

- También en el gasto y en el ingreso hay que llevar a cabo modificaciones cualitativas. Las prioridades del gasto - en la UE - pasan por apoyar las políticas de infraestructuras y las políticas I + D + i, así como las de desarrollo científico y tecnológico. También, han de priorizarse los gastos en educación, sanidad y servicios sociales porque permiten mejorar el reparto de la riqueza llegando más directamente a los colectivos más débiles de la sociedad donde anidan mayoritariamente las desigualdades.

En este sentido la variable que contribuye a que la segmentación social disminuya es la educación. Por eso resulta poco prudente el que en España se pretende endurecer algunos programas en su ámbito (becas y otros tipos de ayudas), cuando las familias soportan altas dificultades. Este servicio público no se mueve en un espacio de minorías, todo lo contrario se define para grandes mayorías, ya que entre otros muchos objetivos, le está encomendado el preparar tecnológicamente a la fuerza laboral europea.

- En el caso español, hay que superar cuanto antes la restricción financiera que padecen las empresas españolas, puesto que de no ser así, el crecimiento no se iniciará. Sin financiación no hay crecimiento y sin crecimiento no existirán posibilidades de que se incremente la actividad.

Nuestros socios deberían comprender que en España no se contrata porque no se produce, no se produce porque no se vende, y no se vende porque son muchos los que tiene miedo a gastar.

Esta diabólica situación hay que cortarla. Para ello, es urgente prestar atención a los mecanismos que garantizan el crédito a las empresas -particularmente a las pequeñas y medianas- para que no se ahoguen antes de la recuperación. Hay muchas pymes que lo están pasando mal por falta de demanda y por falta de financiación (Serrano Sanz y García Delgado).

- Ha de mejorarse la capacidad para distribuir la renta reduciendo las crecientes desigualdades. En nuestro caso, son muy diversas las circunstancias carenciales que están apareciendo. En las páginas

anteriores se ha relatado cómo la crisis se proyecta como un fenómeno social poseedor de potentes efectos transformadores que, en muchas ocasiones, golpea a muchas familias haciéndoles perder una parte del bienestar que habían alcanzado.

- Están apareciendo hogares fronterizos situados en los bordes de la pobreza, donde se dejan sentir reducciones significativas de su renta disponible, motivadas por el espectacular aumento del paro entre los sustentadores principales de esos hogares.

La devaluación salarial, además, ha estado acompañada de una notable diferenciación en los sueldos, lo que está ocasionando que sus ingresos hayan dejado de ser suficientes para mantener un nivel de vida similar al que tenían en el período anterior a la crisis.

Quienes están en el borde de la pobreza se encuentran, además, altamente endeudados. Entre ellos, hay quienes comparten esta precaria situación con otras personas y otros hogares, familiares en gran parte de las ocasiones, que experimentan una situación límite peor que la suya.

- La reducida capacidad del sistema impositivo español y de los mecanismos encargados de llevar a cabo las tareas redistributivas no está siendo capaz de evitar que empeore esta situación. La persistencia es tan lacerante que hace que los problemas se enquisten y cronifiquen, lo que impide vivir con cierta suficiencia económica. Muchos españoles se han visto precarizados. Más de la mitad de los jóvenes carecen de empleo y viven de salarios y subsidios que no les permiten alcanzar un nivel de vida mínimamente decente.
- En zonas marcadas ya por la situación de pobreza, se encuentran muchas familias a las que, tanto la crisis como los recortes habidos, les han situado en territorios de mínimos.

La crisis económica está teniendo un enorme impacto sobre la infancia. La falta de trabajo de los padres, los desahucios, el empobrecimiento de su alimentación, el impedimento material para

costearse los tratamientos médicos o la escasez de las prestaciones sociales conllevan un deterioro del ambiente familiar, que impacta y no poco sobre los niños.

En el funcionamiento de los recursos sociales de última cobertura (albergues, comedores, etc.) se viene produciendo una situación donde no se contempla a la familia como núcleo de atención para evitar que la pobreza la desestructure.

Es cada vez más intenso el temor de las familias a que los servicios de atención a menores les puedan retirar la guarda o tutela de sus hijos. Hay otros elementos que les hacen perder la estabilidad, cuya aparición y evolución no controlan.

El elemento crítico que implica un rápido deterioro de la situación familiar es la pérdida de la vivienda. A este fenómeno le hemos dedicado una particular atención.

- Se ha señalado, anteriormente, que, cada vez, eran más frecuentes aquellos colectivos que estaban configurándose al borde de la pobreza. Ahora es preciso referirse a algunos otros cuya situación ha ido deslizándose, configurando una nueva forma de pobreza.

La pobreza, hasta el comienzo de esta crisis, se circunscribía a personas con una escasa o inexistente historia laboral y a personas muy solas, sin red social, ni afectiva, a menudo con adicciones y enfermedades mentales sin tratar y/o con familias desestructuradas.

Pues bien, la crisis ha empujado hacia la pobreza a una parte de la clase media, y también a trabajadores asentados. Estamos viendo que muchas personas que antaño estaban en zonas con integración social, paulatinamente van pasando hacia espacios cercanos a la exclusión social.

El desempleo y la precariedad laboral les han empujando hacia la insolvencia, ya que con frecuencia no pueden pagar sus deudas, perdiendo en muchas ocasiones su vivienda. Ahora, basta con que confluyan la precariedad laboral o el desempleo, con la existencia de

deudas hipotecarias, para incurrir en claro riesgo de exclusión social y de marginación.

ANEXO

Actuaciones del Defensor del Pueblo de España

La Constitución española de 1978 introdujo en su Título I, dedicado a los derechos y deberes fundamentales, un Capítulo Tercero sobre los principios rectores de la política social y económica, en donde se establecen una serie de obligaciones para los poderes públicos con el fin de promover, fomentar, mantener y asegurar los derechos a la protección social, económica y cultural de los españoles, con especiales referencias a la asistencia y prestaciones en materia laboral, sanitaria, educacional y de acceso a la vivienda, entre otros.

En ese mismo Título I figura el artículo 54, en donde se establece la creación del Defensor del Pueblo como un alto comisionado del Parlamento, designado por este para la defensa de los derechos que se recogen en el mismo, pudiendo para ello supervisar las actividades de las distintas administraciones públicas. Además, el artículo 162 legitima a esta Institución para interponer ante el Tribunal Constitucional recursos de amparo y de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley.

En el transcurso del tiempo desde la entrada en vigor de la Constitución, y de manera generalizada, se vino produciendo un constante y progresivo desarrollo y plasmación real de estos derechos fundamentales, tanto en textos normativos como en políticas específicas.

No obstante, tras el inicio de la crisis económica a finales de la pasada década, y su posterior profundización, se han ido generando una serie de limitaciones que afectan al completo ejercicio de estos derechos.

El pasado año 2012, así como los meses transcurridos de 2013, están marcados por la crisis económica, financiera, social e incluso por un doloroso y continuado incremento de las tasas de pobreza. Como consecuencia de todo ello, los ciudadanos españoles han experimentado una disminución de sus ingresos y también de sus expectativas

laborales y profesionales y, además, sufren la reducción, total o parcial, de la prestación de determinados servicios en materia sanitaria, educacional o asistencial que antes venían recibiendo.

También, como consecuencia del constante incremento del desempleo, muchas familias han encontrado mayores dificultades para atender a los compromisos de pago por la adquisición de sus viviendas que tiempo atrás habían asumido.

A estas circunstancias hay que añadir el hecho de que la mayor parte de las entidades bancarias se han visto afectadas por la caída del sector inmobiliario, riesgo que no habían calculado suficientemente, y muchas de ellas han necesitado una reestructuración y una provisión de fondos disminuyendo en consecuencia el crédito a empresas y familias.

Además, algunas entidades financieras, fundamentalmente cajas de ahorros, han tenido un comportamiento absolutamente censurable para con sus clientes y ahorradores a los que han vendido productos financieros muy complejos, las llamadas “participaciones preferentes”, sin informarles suficientemente de la complejidad y alto riesgo de tales inversiones. Son decenas de miles las personas que, al querer retirar sus depósitos, se han encontrado con que no era posible hacerlo pues las condiciones que firmaron eran bien distintas a las que ellos creían. Las llamadas “preferentes” no tenían preferencia alguna a la hora de ser recuperadas.

Todo este cúmulo de circunstancias han motivado un notable incremento del número de quejas y solicitudes de recurso de inconstitucionalidad, formuladas por los ciudadanos, tanto de forma individual como colectiva, ante el Defensor del Pueblo de España.

Las cifras recogidas en el cuadro que figura a continuación muestran claramente el importante aumento del número de quejas y solicitudes de recurso de inconstitucionalidad experimentado en el pasado año 2012, respecto del año anterior 2011.

EXPEDIENTES	2012	2011	
De queja	Individuales	19.143	16.112
	Colectivas	14.335	5.308
	Total	33.478	21.420
Investigaciones de oficio		371	506
Solicitudes de recurso	Individuales	158	241
	Colectivos	246.585	2.214
	Total	246.743	2.455
Total General	280.592	24.381	

Las restricciones y recortes presupuestarios motivados por la crisis han afectado a las estructuras y servicios educativos. También han tenido una clara incidencia en la reducción de prestaciones sanitarias, en limitaciones en la financiación de medicamentos y en la exclusión de determinados colectivos del sistema de salud. Las demoras en la valoración y reconocimiento de la dependencia han sido, asimismo, un reflejo de esto. Los recortes y ajustes aplicados al personal público, no solo en aspectos económicos, sino también en derechos, reflejan otra de las consecuencias de la crisis, así como las dificultades para acceder a una vivienda.

Todos estos problemas han supuesto en el año 2012 un significativo aumento del número de quejas de los ciudadanos en los ámbitos antes descritos, y así se refleja comparativamente con las cifras del año 2011, en el siguiente cuadro.

SECTORES	2012	2011
Economía y hacienda	2.151	898
Sanidad, vivienda y política social	6.486	3.407
Empleo, seguridad social y educación	254.877	2.970
Total	263.514	7.275

En consecuencia con los datos descritos anteriormente, el número de resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo a la Administración alcanzó en 2012 una de las cifras más altas de la historia de la Institución y superó el medio millar, hasta llegar a las 548, una cifra superior a la de 2011.

Estas resoluciones y otras acciones de la Institución han servido para corregir algunas de las actuaciones de la Administración, puestas en entredicho por los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo.

Se resumen a continuación aquellos problemas, antes señalados, que afectan a un número considerable de ciudadanos en cuya posible resolución el Defensor del Pueblo se implicó de manera más especial.

Las principales actuaciones de la Institución **en materia económica** persiguieron reforzar la protección de los deudores hipotecarios y de los pequeños ahorradores.

Durante la última década, propiciado por el crecimiento económico generado por la burbuja inmobiliaria y la financiera, unido a inadecuadas prácticas bancarias, se incrementó de manera desmesurada la extensión del crédito hipotecario, sin valorarse de forma adecuada las posibilidades reales de los deudores.

El panorama actual, tras el estallido en el año 2008 de ambas burbujas, se caracteriza por una crisis económica de enorme calado en el que las entidades bancarias y financieras han requerido de ingentes cantidades

de recursos para recapitalizarse, restringiendo en consecuencia el crédito. Por otro lado, un número considerable de ciudadanos han visto reducidos de forma considerable sus ingresos, lo que ha determinado su incapacidad para hacer frente a los compromisos de pago de las hipotecas que tenían suscritas, originando todo ello un notable incremento de los procedimientos de ejecución que han concluido con las consiguientes subastas y posteriores adjudicaciones de sus viviendas a terceros por un precio significativamente inferior al que pagaron en su inicial compra, situando por tanto en grave riesgo de exclusión social a un importante número de familias afectadas por estas circunstancias.

El incremento de los procedimientos de ejecución experimentado a lo largo de los últimos seis años, ha sido de una enorme magnitud, pues acumulativamente alcanzó el pasado año la cifra de 441.060 ejecuciones. Si bien esta cifra es de carácter global, pues no distinguen entre ejecuciones hipotecarias sobre primeras viviendas, segundas residencias, fincas rurales o locales de negocio, una reciente estadística publicada por el Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España ponía de manifiesto que el 74,76% de las ejecuciones hipotecarias realizadas han correspondido a primera vivienda. De estas el 75,53% han sido ejecuciones iniciadas a españoles y el 24,47% a extranjeros.

Estos datos describen un hecho especialmente grave, que algunos han calificado incluso de “emergencia nacional”, ya que debajo de cada ejecución judicial, especialmente las que afectan a primera vivienda, existe el drama de una familia que tiene que abandonar su residencia, adquirida en tiempos de bonanza económica, no sin esfuerzo y desde luego sin ningún interés especulativo, viéndose de esta forma avocada, casi sin paliativos, a la exclusión social, en muchos casos tras haber perdido todos o una parte de sus componentes sus puestos de trabajo o sufrir una drástica reducción de sus ingresos.

Ante esta situación las entidades bancarias, que en absoluto han sido ajenas al crecimiento y posterior estallido de la burbuja económica, disponían de una considerable ventaja frente a sus deudores, un procedimiento judicial privilegiado y agresivo amparado en la Ley

Hipotecaria, que databa en origen de 1909, que les permitía cobrar sus deudas de forma rápida y prácticamente sin capacidad de defensa por parte de sus deudores.

Este problema ya fue objeto de análisis, al inicio del pasado año 2012, en nuestro informe denominado *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*. En él destacamos cómo la crisis económica había dado lugar a un sobreendeudamiento de los particulares que han visto reducida su capacidad para el pago de las cuotas; denunciábamos por un lado que las viviendas cada vez valían menos y, por otro, que la deuda de los afectados se incrementaba con los gastos e intereses generados; que aumentaban los lanzamientos y, por tanto, el riesgo de marginación social, y que el deudor no podía liberarse de la deuda, dado que en nuestro ordenamiento no cabe la dación en pago.

En este contexto subrayamos que las entidades de crédito han otorgado de forma masiva créditos hipotecarios, debido a la euforia de los tiempos de bonanza económica, descuidando las garantías ante la fuerte competencia existente.

Por otro lado, en relación a las ayudas públicas que perciben los bancos, enfatizamos que dichos beneficios no se extendían a la otra parte de la relación hipotecaria y el deudor se encontraba indefenso en el marco de una crisis económica que no ha provocado.

A todo ello añadíamos que, finalizada la ejecución y tras la oportuna subasta, los inmuebles solían ser adjudicados a la entidad tenedora de la hipoteca, y generalmente por un precio muy inferior al de mercado - porque así lo permite la legislación procesal- y pasaban a integrar sus activos inmobiliarios, quedando muchas veces desocupados durante años, ante la ausencia de potenciales adquirentes, dado que en un círculo vicioso la crisis económica ha reducido al mínimo la demanda.

Una parte de esas medidas fueron recogidas por la Administración en varios reales decretos. En opinión de la Institución, las actuaciones emprendidas son positivas, pero insuficientes, por las limitaciones que

se recogen para su efectiva aplicación. Por ello, en noviembre de 2012 se efectuaron nuevas recomendaciones.

Muy parecidas conclusiones se alcanzaron en la primera Jornada del ciclo “Crisis Económica y Derechos Humanos” que organizó la Fundación del Consejo General de la Abogacía Española sobre “Alternativas al desahucio de deudores hipotecarios” celebradas en marzo de 2013.

De igual forma se pronunciaron grupos de jueces, que publicaron un detallado documento denominado *Propuestas en materia de sobreendeudamiento familiar y medidas de protección del deudor frente a las consecuencias de la ejecución hipotecaria (deuda, aval y pérdida de la vivienda)*.

Asimismo, ante tal situación, han ido surgiendo colectivos de ciudadanos, agrupados en distintas asociaciones, como la Plataforma de Afectados por las Hipotecas, que se han movilizado para solicitar públicamente y de forma llamativa la adopción de medidas contundentes que puedan resolver el grave problema de los desahucios.

Entre las distintas iniciativas desarrolladas por esta Plataforma destacó la petición de una reforma en profundidad de la legislación aplicable a estos supuestos y, en particular, de la Ley Hipotecaria. Para ello recogieron cientos de miles de firmas entre la ciudadanía que se plasmaron en la presentación de una iniciativa legislativa popular en el Congreso de los Diputados, con una serie de propuestas para modificar la normativa en vigor.

En el mismo espacio temporal el Tribunal de Justicia de la UE dictó una Sentencia el 14 de marzo de 2013 en la que, entre otras cuestiones, determinaba que la ley española que regula las ejecuciones hipotecarias (desahucios) violaba la normativa comunitaria de protección a los consumidores, que además resultaba incompatible con la directiva europea sobre cláusulas abusivas (Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores) y que, en consecuencia, no protegía al consumidor, al permitir la pérdida de la propiedad y el desalojo de esta

antes de que el afectado pueda ejercitar una acción por daños y perjuicios contra la entidad financiera.

Esta sentencia de la Corte de Luxemburgo ponía de manifiesto: *“La normativa española enumera los motivos, muy limitados, por los que un deudor puede oponerse al procedimiento de ejecución hipotecaria”*; y añadía: *“Entre esos motivos no figura la existencia de una cláusula abusiva en el contrato de un préstamo hipotecario”*; y concluía afirmando: *“La normativa española, que impide al juez, que es competente para declarar abusiva una cláusula de un contrato hipotecario, suspender el procedimiento de desahucio iniciado por otra vía, es contraria al Derecho de la Unión”*.

El Tribunal de Justicia europeo llegó a esta conclusión tras analizar la cuestión presentada por el Juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona, sobre la conformidad del derecho español con la Directiva europea sobre cláusulas abusivas.

El caso que originó esta cuestión aborda la situación de un ciudadano de origen marroquí que trabajaba en España y que había suscrito con una entidad crediticia catalana un contrato de préstamo con garantía hipotecaria. Por circunstancias sobrevenidas, dejó de pagar sus cuotas mensuales y la entidad inició un procedimiento de ejecución hipotecaria, que concluyó con la adjudicación de la vivienda a dicha entidad por el 50% de su valor y la expulsión del afectado, si bien este había presentado poco antes una demanda solicitando que se anulara una cláusula del contrato de préstamo hipotecario -la relativa a los intereses de demora, que fijaba un tipo del 18,75%- por ser abusiva y, en consecuencia, reclamaba que se anulara el procedimiento de desahucio.

Sin embargo, la legislación española que regula esta materia impedía que pueda interrumpirse el proceso judicial de ejecución, si no se presentan motivos contemplados expresamente en la ley, entre los que no aparece la existencia de una cláusula abusiva en el contrato hipotecario. Es decir, obliga a que termine el proceso y, por tanto, el afectado pierde la vivienda antes de que pueda demandar a la entidad por cláusulas abusivas en la hipoteca.

La sentencia señaló: “*El régimen procesal español menoscaba la efectividad de la protección que pretende garantizar la Directiva europea sobre cláusulas abusivas*”. Y añadía que, dado que el juez que conozca del proceso declarativo no tiene la posibilidad de suspender el procedimiento de ejecución, esa declaración de nulidad sólo permite garantizar al consumidor una protección a posteriori meramente indemnizatoria y, además, “*esa indemnización resulta incompleta e insuficiente, y no constituye un medio adecuado y eficaz para que cese el uso de esas cláusulas*”. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia declaró que la normativa española no se ajusta al principio de efectividad, en la medida en que hace imposible o excesivamente difícil, en los procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados a instancia de los profesionales y en los que los consumidores son parte demandada, aplicar la protección que la Directiva confiere a estos últimos.

El día 9 del pasado mes abril esta institución publicó un estudio actualizando su ya citado informe sobre *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, que había sido entregado a las Cortes Generales el 25 de enero de 2012, en el que se recogían nuevas recomendaciones.

En este estudio se plantea una recapitulación de la situación, teniendo en cuenta distintos acontecimientos producidos hasta ese momento, tales como la sentencia judicial que se había hecho pública en fechas muy recientes, como la antes citada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de marzo de 2013.

Además, se aprovechaba que en esos momentos estaba en discusión parlamentaria el proyecto de Ley de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (procedente del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre), y que, asimismo, se encontraba en plazo para enmiendas la iniciativa legislativa popular, antes citada, avalada por un número aproximado de un millón y medio de firmas, admitida a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados el 12 de marzo de 2013 y la Proposición de ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, de 21 de diciembre de 2012.

En este documento se insistía desde la institución del Defensor del Pueblo en la necesidad de abordar la regulación de un procedimiento de insolvencia personal, en el que los deudores de buena fe puedan hacer frente a sus obligaciones económicas de forma ordenada y realista, y obtener alguna quita en sus deudas, pues con ello se podría evitar la exclusión social a que se ven abocados muchos ciudadanos y sus familias, que tras la pérdida de su vivienda se encuentran endeudados con las entidades financieras de por vida. Se trata de establecer la llamada segunda oportunidad, que existe para las personas jurídicas pero no para las personas físicas.

También se abogaba por ampliar el campo de actuación de la Justicia para que exista una mayor flexibilidad a la hora de facilitar acuerdos entre acreedores y deudores; por limitar los intereses de demora y los gastos de ejecución; por aplicar la dación en pago en algunos casos y por introducir el concepto jurídico de “*deudor de buena fe*”.

Posteriormente, se hizo pública la Sentencia de 9 de mayo del Tribunal Supremo de España (STS 485/2012), que también incidía sobre un aspecto específico de esta cuestión, al estimar parcialmente un recurso de casación en el que se planteaba un asunto relativo a las denominadas “*cláusulas suelo*” de las hipotecas, que es la estipulación incorporada en un préstamo hipotecario que establece un tipo mínimo de interés que el hipotecado deberá de pagar en todo caso, impidiendo al hipotecado beneficiarse de la bajada del euríbor, ya que dicha cláusula garantiza la aplicación de un interés mínimo a favor del banco. En definitiva, la “*cláusula suelo*” operaba a favor de las entidades financieras garantizando siempre unos ingresos mínimos, en perjuicio del consumidor, pues establecen un tipo de interés a pagar por el cliente, independientemente de la evolución del tipo de referencia.

Lo realmente importante de esta Sentencia es la definición que hace sobre la “*falta de transparencia*”, de tal modo que habiendo analizado las cláusulas de las entidades demandadas y su confusa redacción, ha determinado que estas no son transparentes, básicamente porque no se informó adecuadamente al cliente, no definen claramente que son parte integrante del objeto del contrato hipotecario y no incluyen análisis

comparativos o simulaciones de los efectos que habrían de producir tales cláusulas.

Con todas estas circunstancias en presencia el Parlamento español aprobó, con el voto en contra de todos los grupos políticos de oposición, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Si bien este texto legislativo pretende paliar la situación creada y, al mismo tiempo, dar cumplimiento a la citada sentencia de la Corte de Luxemburgo, introduciendo ciertas modificaciones, fundamentalmente en la normativa hipotecaria, no parece que haya resuelto el conjunto de los problemas planteados.

Múltiples sectores han calificado esta reforma legislativa de “*mínimos*”, pues si bien avanza en muchos puntos en la dirección correcta, los pasos dados se quedan muy cortos y lejanos al planteamiento de la mayoría de la sociedad. En opinión de muchos expertos se trata de una normativa “*paliativa*” y no “*preventiva*”.

Así, el Banco Central Europeo (BCE), en su dictamen de 22 de mayo de 2013, remitido a las autoridades españolas, ha criticado esta nueva ley en materia de desahucios por insuficiente, al considerar que debería analizar con más profundidad las causas de esta situación y evitar en lo posible las ejecuciones hipotecarias.

Mantiene la entidad financiera europea que la legislación nacional debe, sobre todo, hacer que los intereses de todas las partes mantengan un equilibrio, teniendo en cuenta que “*estarán en juego derechos de propiedad fundamentales y otros intereses socioeconómicos*”.

El BCE subraya: “*La ejecución hipotecaria debe considerarse el último recurso*”, y que el banco debería ser el primer interesado en evitar el desahucio, “*resulta costoso y generalmente produce menos ingresos que las ventas voluntarias si la persona que tiene hipotecada su casa continúa cumpliendo todas o una parte acordada de sus obligaciones de pago*”.

Considera el BCE, que es importante que las instituciones de crédito adapten sus *“prácticas actuales para evitar los desahucios y que las leyes deben proporcionar incentivos a todas las partes interesadas para que acuerden una reestructuración de deuda oportuna y razonable en caso de incumplimiento”*.

Concluye indicando que se debería adoptar un conjunto de medidas *“más amplio”* que aborde las causas subyacentes que impiden cumplir con la hipoteca y *“que trate de evitar, en la medida de lo posible, las ejecuciones hipotecarias”*. Solo una estrategia de resolución más amplia, dice la respuesta al Ministerio de Economía español, se puede hacer frente a los *“retos que plantean los cambios en las circunstancias económicas de los prestatarios, los cambios sustanciales en el valor de los inmuebles y el posible resultado de hipotecas inviables”*, reduciendo *“al mínimo el posible riesgo moral”*.

Igualmente un miembro del Consejo General del Poder Judicial, en una reciente entrevista periodística, manifestaba: *“Esta ley recoge aquellas modificaciones que la sentencia de Luxemburgo consideraba obligatorias, pero se queda corta. Por ejemplo, no fija el momento y las instancias en las que el juez puede intervenir de oficio para controlar la existencia de cláusulas abusivas. Tampoco resuelve el problema de la protección de los avalistas: padres, familiares próximos, amigos. El avalista pensaba muchas veces que si el deudor no pagaba, la casa ya sería suficiente como para pagar el préstamo, y ahora se encuentra con que la casa ya no vale 100.000 sino 60.000. El banco se dirige contra los avalistas, a veces jubilados, que acaban perdiendo su casa, con la que habían avalado el préstamo. Este tipo de situaciones no han sido contempladas”*.

Añadía, a continuación, que sería necesario impedir *“las situaciones de sobregarantía, prohibiendo las segundas hipotecas de hecho; estableciendo que un préstamo se garantice solo con la hipoteca sobre la vivienda y bienes del deudor, sin que pueda alcanzar la vivienda habitual del avalista y ampliando los umbrales de aplicación del código de buenas prácticas para los avalistas, para que no pierdan su casa”*.

Concluía afirmando: *“Hubiera sido deseable una mayor claridad. La legislación hipotecaria estuvo bien en el momento en el que se aprobó,*

hace 100 años, pero ahora ya no da respuesta al problema. Debe ser reformada junto a la Ley de Enjuiciamiento Civil. La pérdida de la vivienda por parte de miles de personas, que requiere una solución urgente y medidas inmediatas de carácter social, es una cuestión distinta que exige una respuesta que no tiene por qué coincidir con las soluciones jurídicas más globales. Mezclarlo todo, como hace la ley, puede generar distorsiones en su aplicación”.

La Plataforma de Afectados por las Hipotecas también critica el contenido de la citada ley por considerar, entre otras cuestiones, que esta nueva regulación no aborda ninguna opción para todas aquellas personas que ya han perdido su vivienda, condenándolos de esta forma a la exclusión social. Se legaliza el abuso bancario sobre el consumidor que ya ha sido desalojado.

Por otro lado entiende que se pretende legalizar cláusulas abusivas, al fijar los intereses de demora en tres veces el interés legal del dinero, cuando venían fijándose en 2,5 veces o incluso menos y, además, se permite la aplicación de intereses de demora una vez declarada nula la cláusula, cuando antes se impedía su integración o se permite fijar el precio para la subasta en un 75% de su valor de tasación, cuando antes era del 100%.

Además, afirma esta Plataforma, se produce una violación del derecho a la tutela judicial efectiva y queda patente la ausencia de igualdad de “*armas*” para poder defenderse, ya que en caso de que el juez estime la existencia de cláusulas abusivas, el banco puede interponer recurso. En cambio, si el juez desestima la existencia de las mismas la persona afectada no podrá recurrir.

Señala que se permiten desalojos forzosos sin alternativa habitacional, violándose la Convención de Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otras normas vinculantes, anteriores a la Ley 1/2013, de 14 de mayo, y que se mantiene la deuda perpetua, prevaleciendo así la idea de “*muerte civil*” del deudor hipotecario.

En resumen creen que en esta ley se deniegan derechos ya reconocidos por la legislación vigente, la jurisprudencia o las directivas europeas y hace un llamamiento a los jueces para que mantengan la sensibilidad sobre este problema que vienen mostrando hasta ahora, de tal forma que vayan más allá de la Ley 1/2013, aplicando la normativa europea.

Las quejas de los ciudadanos sobre la insuficiente transparencia de las entidades financieras también centraron la labor de la Institución. En este contexto, destacan los numerosos escritos recibidos por la comercialización a los pequeños ahorradores de participaciones preferentes y deuda subordinada sin la debida información. La oficina del Defensor del Pueblo inició una investigación de oficio ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores y ante la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, y realizó en el presente año un estudio sobre **Participaciones preferentes** en el que formuló una serie de recomendaciones para reforzar la protección de los clientes de productos financieros, y para crear un mecanismo de reclamación extrajudicial efectivo y en sede administrativa.

Si bien una parte significativa de estas recomendaciones fueron aceptadas, todavía se está lejos de resolver el problema de los inversores.

Especialmente preocupantes son los casos de familias que precisan una **vivienda** con carácter urgente. Así, se recibieron quejas de familias que, afectadas por el desempleo de varios de sus miembros y tras ser desahuciadas se ven abocadas a vivir en vehículos, cuando no en la calle, sin recursos económicos y con hijos a cargo. Esta Institución admitió a trámite este tipo de quejas y en algunos casos, logró que las administraciones ofrecieran una solución a estas familias.

Las administraciones públicas suelen alegar la insuficiencia de viviendas públicas disponibles para hacer frente a la creciente demanda existente. Se ha constatado que existe un importante número de viviendas en manos de esas administraciones que no están adjudicadas. Se iniciaron investigaciones de oficio con las 17 comunidades autónomas y con las ciudades de Ceuta y Melilla, que ya han contestado a los requerimientos de la Institución. También se

solicitó información a los 10 municipios españoles con más de 350.000 habitantes.

Con toda la información recogida se realizó un informe monográfico, sobre **Viviendas protegidas vacías**. Con él se pretende seguir aportando propuestas que ayuden a paliar la situación que viven muchas personas que, como consecuencia de la crisis, han perdido sus hogares. En opinión de la Institución, muchas de las viviendas de protección pública vacías podrían ser alquiladas a bajos precios.

Sobre **sanidad** las quejas que ha recibido la Institución en 2012, y que continúan produciéndose en 2013, tienen que ver con la reducción de prestaciones sanitarias, la exclusión de colectivos del ámbito de protección de la sanidad pública, la financiación de medicamentos, la supresión de centros de urgencia en atención primaria, la insuficiente dotación de personal sanitario y las demoras en pagos a proveedores de centros sanitarios y a titulares de oficinas de farmacia.

Algunos ciudadanos residentes en España carecen todavía de cobertura sanitaria pública y gratuita, y tienen que financiar su atención cuando acceden a centros y servicios del Sistema Nacional de Salud. En opinión de la Institución, esta situación no resulta congruente con el sistema de financiación sanitaria.

En la medida en que todos los ciudadanos contribuyen a sostener el gasto público sanitario, de acuerdo con su capacidad económica y mediante un sistema tributario “inspirado en los principios de igualdad y progresividad”, parece evidente que todos deberían tener acceso a los servicios y prestaciones que de tal forma se financian.

A lo largo de 2012 se recibieron numerosas quejas relacionadas con la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Los ciudadanos plantearon problemas de demoras en la valoración y reconocimiento del grado de dependencia, así como en la determinación y asignación de las prestaciones o servicios a través del correspondiente programa individual de atención.

A finales de 2012, se iniciaron actuaciones con varias administraciones tras recibir quejas en las que los ciudadanos manifestaban su disconformidad con la revisión y disminución de las prestaciones económicas para cuidados de personas dependientes.

Por otra parte, las restricciones presupuestarias están teniendo como consecuencia que se reduzcan o desaparezcan las prestaciones públicas de los “apoyos razonables” que necesitan las personas con discapacidad para desarrollar una vida inclusiva y a los que tiene derecho para garantizar la igualdad de oportunidades. A título de ejemplo, y para comprender el problema: se reducen los intérpretes de lengua de signos en los colegios o la incorporación de profesores de apoyo especializado en las aulas que integran a niños con alguna discapacidad, se reduce la oferta de empleo público para personas con discapacidad intelectual, se reducen los programas de asistencia a las personas con enfermedad mental, etc.

La falta de liquidez está provocando impagos de las subvenciones concedidas a través de convenios concertados con asociaciones o centros asistenciales que afectan sobre todo a los centros dedicados al cuidado y atención integral de las personas con discapacidad y dependientes. La dramática consecuencia es la desatención a los usuarios, además de los problemas laborales que implica no poder pagar las nóminas de los empleados de estos centros, algunos de los cuales cierran y dejan de prestar sus servicios laborales.

El Defensor del Pueblo ha efectuado una recomendación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para actuar a través del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), del Plan de Pago a Proveedores, de la Línea ICO a comunidades autónomas o de otros instrumentos financieros semejantes. También hemos propuesto congelar las deudas con Hacienda y con la Seguridad Social de los proveedores y prestatarios de servicios sociales, hasta que las administraciones les abonen las cantidades pendientes por las obligaciones contraídas.

En estos momentos está en discusión una reforma de la Administración local que puede tener una especial incidencia en esta materia, dado que

los servicios sociales municipales se configuran como el primer escalón de atención en el conjunto del territorio.

A pesar de la supresión de la Renta Básica de Emancipación de los jóvenes para nuevos solicitantes, aunque se mantiene para los que ya la tenían concedida, se recibieron un 73% más de quejas que en 2011.

En sus escritos, los ciudadanos mostraban su disconformidad con la supresión de esta ayuda y denunciaban demoras en el pago de la misma.

Tras la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, miles de funcionarios y empleados públicos se dirigieron a la Institución para mostrar su desacuerdo con la supresión de la paga extraordinaria que tradicionalmente venían percibiendo.

En **educación**, los recortes y restricciones presupuestarias motivados por la crisis afectaron a las estructuras y servicios educativos. El gasto público en educación no universitaria descendió en 2010 un 2,4% respecto al año anterior, y desde entonces no ha dejado de disminuir salvo en algunas partidas muy concretas. En los Presupuestos del Estado para 2013 el recorte ha sido del 14,4% respecto del ejercicio anterior, dato este que por sí mismo revela el fuerte impacto que la crisis tiene en este ámbito.

Las restricciones alcanzan a todos los ámbitos de las estructuras y servicios educativos, tanto en lo que se refiere a recursos materiales como personales.

Se ha producido una severa disminución -común a todo el sector público- en las retribuciones del personal docente (reducción del 5% del salario, eliminación de la paga extraordinaria, etc.); asimismo, se ha restringido la convocatoria de plazas de nuevo ingreso en la Función Pública docente y se ha prescindido de un considerable volumen de personal interino. De ello se deriva una disminución del profesorado de apoyo, un incremento del número de alumnos por aula y períodos más

largos para la sustitución de profesorado de baja por cualquier motivo, entre otras consecuencias.

En cuanto a los recursos materiales, las restricciones presupuestarias afectan a diversos ámbitos. Así, se han producido supresiones de rutas de transporte escolar o se han endurecido las condiciones para el acceso a estos servicios; se ha limitado la oferta del servicio de comedor escolar gratuito; se ha limitado la inversión en programas de ayuda para la adquisición de libros de texto y otro material escolar, y se han reducido los programas de renovación, reparación y construcción de nuevos centros escolares.

La Institución reclamó una revisión de los criterios para la racionalización del gasto público en el ámbito educativo. La futura ley reguladora de nuestro sistema educativo, en opinión del Defensor del Pueblo debe incluir, además de un amplio acuerdo, las previsiones y medidas de financiación adecuadas para que su puesta en marcha y su desarrollo posterior queden garantizados.

Para finalizar, debe significarse que en los casi seis meses transcurridos del año en curso, comparativamente con el anterior, se siguen incrementando el número de quejas que los ciudadanos formulan ante el Defensor del Pueblo.

Este aumento se refleja en el cuadro que figura a continuación, lo que pone de manifiesto la gravedad, persistencia y profundidad de los problemas que se le siguen planteando a los ciudadanos españoles, en relación con el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, motivado por la persistente crisis económica, financiera y social en la que este país en particular, y el conjunto de la UE en general, se encuentran en este momento, unido todo ello a los continuos recortes presupuestarios que afectan a muchas de las prestaciones derivadas de estos derechos.

EXPEDIENTES*		2013	2012
De queja	Individuales	9.907	8.200
	Colectivas	12.210	1.933
	Total	22.117	10.133
Investigaciones de oficio		101	143
Total		22.218	10.276

*Datos comparados entre el período 01/01/2012 a 09/06/2012 e igual período de 2013.

La gravedad de la crisis económica por la que atraviesa España, con su dramática consecuencia de millones de parados y un empeoramiento general del nivel de vida de sus ciudadanos, no son exclusivas ni prioritariamente españolas. Se deben al impacto de la globalización o a las dificultades que tienen muchas naciones para adaptarse a las nuevas reglas de juego que esta implica. Las inquietudes en torno al futuro de la Unión Europea y la moneda única forman parte de esos desequilibrios que afectan también a nuestra situación nacional.

En consecuencia, se requieren soluciones globales y compartidas que escapen a las exclusivas capacidades de los gobernantes y líderes sociales de nuestro país, aunque también sea responsabilidad suya cooperar en la superación de esas circunstancias.

Referencias bibliográficas

- Better Life. España. OCDE. 2013.
- “Bienestar infantil en los países ricos. Un panorama comparativo”. Unicef. 2013.
- “Crisis, desigualdad económica y mercado de trabajo en España”. *Papeles de Economía Española*. FUNCAS. 2013.
- *Decálogo para salir de la crisis*. Intermón Oxfam, Amnistía Internacional y Greenpeace. 2013.
- *Desarrollo humano en España: 1980-2011*. Bancaja-Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. 2012.
- “Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas”. Cáritas y Fundación FOESSA. 2013.
- ESPAÑA. “Informe Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CESCR)”. Center for Economic and Social Rights y otros. 2012.
- FURIÓ, Enrique Antoni, y otros. *España en crisis: las grandes depresiones económicas, 1348-2012*. Llopi, Enrique y Maluquer de Motes, Jordi (eds.). Pasado & Presente. 2013.
- “Informe sobre distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos”. Consejo Económico y Social de España. 2013.
- “Informe sobre la vulnerabilidad social”. Cruz Roja Española. 2011-2012.
- INTERMÓN OXFAM. *Crisis, desigualdad y pobreza*. 2012.
- “La articulación del tercer sector de acción social”. Plataforma del tercer sector. 2013.
- “La infancia en España. El impacto de la crisis en los niños”. Unicef España. 2012-2013.
- *La pobreza en España y sus comunidades autónomas*. Bancaja-Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. 2013.
- “Las desigualdades sociales en España”. *Temas*. Núm. 218-219. 2013.
- “Primer Informe sobre la desigualdad en España”. *Fundación Alternativas*. 2013.
- “Propuestas para la elaboración de una estrategia para la prevención y erradicación del sinhogarismo”. Federación de Entidades de Apoyo a las Personas sin Hogar. 2011.
- ROVIRA, Antonio (coord.) y otros. *Gobernanza Democrática*. Cátedra de Estudios iberoamericanos Jesús de Polanco. Universidad Autónoma de Madrid. Marcial Pons. 2013.

- SALIDO CORTÉS, Olga. “Los ciudadanos españoles ante la crisis”. Fundación Iniciativas para la Paz. 2012.
- STANDING, Guy. *El precariado. Una nueva clase social*. Pasado & Presente. 2013.
- TEZANOS, José Félix y otros. *En los bordes de la pobreza*. Madrid. Biblioteca Nueva. 2013.
- TORRERO MAÑAS, Antonio. *Keynes y las crisis financiera actual*. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales. 2013.