

**JORNADAS SOBRE ENDEUDAMIENTO Y POBREZA DE LAS PERSONAS FÍSICAS**

ORGANIZADAS POR CESCO Y LA FUNDACIÓN FERNANDO POMBO

TOLEDO, 26 Y 27 DE NOVIEMBRE DE 2015

*Jueves 26 de noviembre, jornada de mañana***Acto de inauguración**

El acto de inauguración contó con la asistencia de la Vicerrectora de Relaciones Internacionales y Formación Permanente de la Universidad de Castilla-La Mancha, Fátima Guadamillas y los directores de las jornadas, Dña. Lourdes López Cumbre y D. Ángel Carrasco Perera. Ambos destacaron el interés de las jornadas en un contexto en el que se ha producido un salto de la posición de "consumidor" a la de "pobre estructural", con un severo incremento del porcentaje de población en riesgo de exclusión. Ángel Carrasco planteó como gran reto de la jornada valorar y responder a la cuestión: "¿se puede recuperar el Estado de Bienestar y la Sociedad de Consumo?". Por su parte, Lourdes López Cumbre denunció la desprotección de ciertos colectivos de trabajadores que perciben rentas mínimas y las graves repercusiones que ello tiene para la economía en general en cuanto la pobreza supone la pérdida del motor que mueve la economía y el consumo.

**1. Los sucesivos descensos del umbral de exclusión social y la generalización de la solución normativa para pobres: 2012-2015**

**Dña. Encarnación Cordero Lobato.** Catedrática de Derecho Civil. Universidad de Castilla-La Mancha

La profesora Cordero Lobato comenzó su exposición aportando algunos datos, publicados por organizaciones como Cáritas, que revelan un incremento notable a lo largo de 2014 de las cifras de pobreza, pobreza infantil y "sinhogarismos". Del mismo modo, destacó que un 11% de la población incurre en pobreza energética, no pudiendo mantener su vivienda caldeada. La ponente analizó especialmente las diversas medidas adoptadas en España desde 2012 encaminadas a poner remedio a esta situación y cuestionó si los resultados obtenidos permiten ver "la luz al final del túnel".

Tanto a nivel internacional como en el ámbito comunitario<sup>1</sup> y nacional<sup>2</sup> se han adoptado diversas estrategias para reducir los índices de pobreza. Con todo y a pesar de la adopción de estas estrategias, en la ponencia se puso de manifiesto la ausencia de un diseño global del problema, así como la lentitud de las respuestas estatales ante la situación de pobreza creciente. Se denunció que desde el año 2009, en el que la crisis ya aparece con toda su virulencia, hasta el año 2012 no se adoptara una estrategia ni se definieran las líneas sobre las que trabajar para evitar el incremento de los datos de pobreza y mucho menos, se cuantificara económicamente el coste de las medidas adoptadas, remitiendo la definición de estas medidas a los convenios puntuales con las comunidades autónomas.

En España, junto a las iniciativas de Derecho público (subvenciones, tasas o sanciones por tener viviendas vacías...), se han adoptado ciertas medidas en el ámbito del Derecho Privado para proteger al "deudor en umbral de exclusión".

La profesora expuso algunas de las medidas adoptadas para hacer frente a la pobreza energética, que se han limitado a la implantación del bono social, reducción del 25% sobre los precios voluntarios al pequeño consumidor, financiado por el conjunto de las empresas eléctricas pero que no impide el corte del suministro en caso de impago. Sólo a nivel autonómico y en particular, en Cataluña, se han adoptado ciertas medidas para hacer frente a la pobreza energética así como a la carencia de otros suministros, tendentes a impedir, al menos temporalmente, el corte del suministro a los consumidores en situación de exclusión social.

Ante las diversas formas de pobreza, estas medidas han tenido especial impacto sobre la "pobreza residencial" o más concretamente, en el ámbito hipotecario. Muchas de ellas se han basado en la limitación o restricción de las facultades conferidas por el Derecho Privado (ej. ejecución hipotecaria) a las entidades financieras cuando la contraparte es un "sujeto pobre", entendiendo por tal, aquel que cae en el "umbral de exclusión". Destacó que estas restricciones no se han sufragado con cargo al erario público y que tampoco se han impuesto a todos los particulares (ej. arrendadores) sino únicamente a las entidades financieras. Haciendo un repaso de todas las medidas adoptadas para hacer frente al problema de los desahucios (Real Decreto-ley 6/2012; Real Decreto-ley 27/2012; Ley 1/2013), puso de manifiesto que la aplicación del concepto de "deudor en el umbral de exclusión" se ha circunscrito al ámbito hipotecario, no coincidiendo con el concepto de deudor protegido en otros ámbitos (ej. energético, sanitario o alimenticio) y no siendo un concepto unívoco. Las sucesivas normas tendentes a frenar los desahucios han ido modificando este concepto con la aspiración de incrementar la protección de este colectivo ante las entidades financieras, algunas de las cuales han percibido dinero público. A juicio de la ponente, estas normas ofrecen problemas de aplicación pues generan incertidumbre (ej. en casos de crisis de pareja), resultan insuficientes (ej. para los fiadores) e incluso incurrir en tratamientos posiblemente discriminatorios

---

<sup>1</sup> La Cumbre de la ONU del 2010 sobre los objetivos de desarrollo del Milenio concluyó con la adopción de un plan de acción mundial para alcanzar los ocho objetivos de lucha contra la pobreza para su fecha límite de 2015 y el anuncio de los principales nuevos compromisos para la salud de las mujeres y los niños y otras iniciativas contra la pobreza, el hambre y la enfermedad.

La Estrategia Europa 2020, que sustituye a la Estrategia de Lisboa, aspira a reducir en 20 millones el número de pobres en la Unión Europea para el año 2020.

<sup>2</sup> Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016.

para las personas solas en relación a las familias. Con todo, el Tribunal Constitucional no consideró que existiera un tratamiento discriminatorio y aceptó que el legislador puede discrecionalmente definir el concepto de "pobre", con lo que se confirma que la situación de crisis económica puede llegar a justificar incluso la arbitrariedad de los poderes públicos.

## **2. Préstamos para pobres: el reducto de las modalidades de para-mercado: consumer-platform-lending y prestamos usurarios cortos (pay-day lending; "tu coche como aval")**

**D. Manuel Marín López.** Catedrático de Derecho Civil. Universidad de Castilla-La Mancha

En la presentación de esta ponencia, el codirector de la jornada, Ángel Carrasco, presentó las nuevas modalidades de crédito al consumo como el resultado de la posición jurisprudencial en relación a la protección del consumidor en los contratos con entidades financieras. Éstas, -que ya no prestan a los minoristas-, han sido sustituidas por "usureros honorables". Estas afirmaciones son corroboradas por el ponente, profesor Marín López, que comenzó su intervención aseverando que por lo general, todos los préstamos concedidos por entidades no financieras son préstamos usurarios.

Dentro de las nuevas modalidades de financiación, el ponente centró su intervención en el análisis de las plataformas de crowdfunding y analizó la compatibilidad de las normas generales de protección de los consumidores contenidas en la Ley 2/2009, que regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito y la Ley 16/2011, de 24 de junio de Crédito al Consumo con la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial.

En las plataformas de crowdfunding intervienen tres sujetos: el promotor (solicita financiación), el inversor (persona dispuesta a conceder el préstamo a cambio de un rendimiento) y la plataforma de financiación participativa. Estas últimas son las empresas que ponen en contacto a las personas físicas o jurídicas en el mercado de capitales. No son entidades financieras o de crédito. Deben obtener autorización de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Sobre ellas recae una reserva de actividad, no pudiendo dedicarse a la actividad crediticia. La ley les impone diversas obligaciones respecto a los otros agentes que intervienen en la relación. El ponente critica la utilización del concepto "inversor" para referirse al agente que ofrece crédito. A su juicio, hubiese sido más adecuado hablar de "prestamista" o "financiador".

Los proyectos financiables a través de las plataformas de crowdfunding pueden ser económicos, empresariales o de consumo (el promotor es un consumidor). Los requisitos de estos proyectos se regulan en los artículos 74 a 77 de la Ley 5/2015, que no excluyen otros derivados de la legislación crediticia. Tales requisitos son los siguientes:

1º) Los proyectos basados en préstamos no podrán incorporar una garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual del prestatario (arts. 74.2 Ley 5/2015). Sí cabe que incorporen otras garantías, -distintas a la hipotecaria-, o que incorporen garantía hipotecaria sobre inmuebles distintos a la vivienda habitual, siempre que el promotor no sea un consumidor. En este caso, no cabe aportar garantía hipotecaria de ningún tipo (art. 87 Ley 5/2015).

2º) Se debe facilitar información sobre la situación financiera del promotor (art. 75 Ley 5/2015).

3º) Se debe facilitar información sobre el préstamo (art. 76 Ley 5/2015). Entre otros elementos, esta información debe incluir el tipo de interés, la TAE, las tablas de amortización, el interés de demora y las garantías aportadas.

El contrato de préstamo se celebra entre promotor e inversor. La plataforma de financiación es un intermediario de crédito, que no forma parte del contrato.

La actividad desarrollada por las plataformas de financiación participativa y las relaciones entre los promotores e inversores está sujeta a la normativa sobre protección de los consumidores y usuarios con las especialidades previstas en la propia Ley 5/2015 (art. 85). Cabe distinguir tres relaciones jurídicas de diversa naturaleza y sujetas a distinto régimen jurídico:

a) Relación entre el promotor y la plataforma de financiación. Si el promotor es un consumidor, cabe la aplicación de la normativa de consumo.

b) Relación entre la plataforma y el inversor. Se trata de un contrato de prestación de servicios (no es un contrato de financiación). A cambio de una remuneración, la plataforma ofrece servicios, que incluyen la realización de gestiones para reclamar judicialmente el pago al promotor. Está vedado a la plataforma recomendar inversiones pero sí puede publicar un ranking objetivo de inversiones. Considera el ponente que en la medida en la que el inversor sea un consumidor, también cabe aplicar la normativa de consumo a esta relación.

c) Relación entre el promotor y el financiador. El ponente califica el contrato como un crédito al que resultaría aplicable la Ley de Crédito al Consumo. Si bien se plantean ciertos problemas derivados de las peculiaridades de esta relación en la que es el promotor (prestatario) el que diseña el proyecto y define las condiciones del crédito. Especialmente problemática resulta la exigencia de evaluar la solvencia del deudor. En estas relaciones, el promotor debe describir su situación financiera y facilitar información sobre su solvencia patrimonial. Sin embargo, la Ley 5/2015 no obliga a la plataforma a comprobar la veracidad de esta información, no impone unas condiciones mínimas de solvencia y no exige responsabilidad a la plataforma en caso de insolvencia. Sólo el promotor responderá de la falta de solvencia. La obligación de la plataforma se limita a avisar del riesgo de endeudamiento que asumen tanto el promotor como el financiador.

Por definición, no se aplica a estas relaciones la Ley 2/2009 en cuanto protege a consumidores que reciben crédito con garantía hipotecaria. No obstante, en la medida en la que las plataformas son "intermediarios de crédito" se aplican algunas de las normas de protección de la citada ley con ciertas peculiaridades (art. 86 Ley 5/2015).

Las plataformas de financiación deben disponer de un servicio de atención al cliente y están sometidas al servicio de reclamaciones del Banco de España.

El ponente concluye su intervención aseverando que estas plataformas no constituyen una solución para los consumidores “pobres” o personas que por sus niveles de renta no pueden acceder al crédito ordinario. El sistema de crowdfunding está pensado para la financiación de proyectos empresariales. De hecho, las plataformas con mayor implantación en el mercado no permiten el acceso a promotores y/o financiadores minoristas con el objetivo de limitar los riesgos. Por ello, los consumidores que no pueden obtener crédito de las entidades financieras se ven abocados a otras formas de financiación del tipo “tú coche como aval” o créditos rápido que conllevan prácticas usurarias.

### **3. ¿Son regresivas las cargas fiscales en España?**

**Dña. Saturnina Moreno González.** Profesora de Derecho Financiero. UCLM

La ponente centró su intervención en el análisis de los aspectos regresivos en los dos impuestos que mayor impacto tienen sobre las economías domésticas y que constituyen los pilares sobre los que se asienta el sistema tributario: el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

En primer lugar, la profesora quiso clarificar el concepto de “regresividad”. Según la Real Academia de la Lengua Española, regresivo es aquello “que remite o retrocede gradualmente”. En Derecho Tributario, el adjetivo “regresivo” se relaciona con los tipos de gravamen, de modo que el tipo impositivo se reduce a medida que la base imponible se eleva. Desde esta perspectiva, en el ordenamiento tributario español no caben los impuestos “regresivos” porque el artículo 31.1 de la Constitución proclama la progresividad de los impuestos. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que no es incompatible con la progresividad del sistema tributario que ciertos aspectos de los tributos tengan aspectos regresivos. La progresividad ha de exigirse al sistema tributario en su conjunto pero no a cada uno de los impuestos y a todos los elementos que configuran cada tributo. Será necesario valorar casuísticamente la incidencia del carácter regresivo del impuesto sobre el sistema tributario en su conjunto (STC 19/2012, de 15 de febrero de 2012).

En relación al IVA, la ponente analizó las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Esta reforma supuso la elevación del tipo de gravamen tanto general como reducido pasando del 18% al 21% y del 8% al 10%, respectivamente; se “recolocaron” los bienes y servicios a los que se aplicaba el tipo general o reducido, de modo que numerosos bienes como los de higiene personal, el material escolar, los servicios funerarios o los bienes culturales han quedado sometidos al tipo general y no al tipo reducido como estaban hasta entonces. Conforme a los principios estrictos de la teoría económica y también de la teoría jurídica, no cabe afirmar que estas medidas tengan carácter regresivo pues los tipos impositivos tienen carácter proporcional. Sin embargo, los datos revelan que por los efectos de la crisis económica y el incremento de los tipos impositivos, se produce un importante incremento del gasto de las familias en productos básicos como energía

y alimentación y una reducción del gasto en vivienda y cultura. En otros términos, se reduce el consumo, que es el motor de la economía. La constatación de esta realidad conduce a defender la reducción de los tipos impositivos del IVA como instrumento para aumentar el consumo y el producto interior bruto.

Pero no es esa la posición imperante actualmente. Así, la Comisión Europea recomienda a España reducir el catálogo de bienes sometidos al tipo reducido, limitándolo a la vivienda, el transporte y el turismo; someter al tipo general el resto de bienes y eliminar el tipo superreducido.

Respecto al IRPF, la ponente recuerda que, tal y como afirmó la STC 182/1997, de 28 de octubre, es el único impuesto idóneo para alcanzar objetivos de redistribución de la renta, si bien desde que se aprobó la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, su regulación se ha alejado de los principios constitucionales. La profesora señaló algunos aspectos de la regulación especialmente discutibles desde la óptica de los principios de capacidad económica y progresividad:

1º) Las diferencias de tratamiento a las rentas del ahorro con respecto al resto de rentas (trabajo, actividades económicas, capital inmobiliario e imputaciones de rentas). Mientras que con carácter general, la base liquidable está sometida a una escala progresiva de gravamen, en el caso de las rentas del ahorro, la base liquidable tributa a un tipo fijo proporcional. A juicio de la ponente, estas diferencias en la exacción del tributo en función de la procedencia de la renta casan mal con el principio constitucional de progresividad.

2º) La aplicación del mínimo personal y familiar (parte de la renta indispensable para cubrir necesidades básicas y por ello, no sometida a tributación). El mínimo personal varía en función de cuatro componentes (contribuyente, ascendientes, descendientes y personas con discapacidad a cargo del contribuyente). Conforme a la derogada Ley 40/1998, que introdujo este concepto, se aplicaba como una reducción a la base imponible. Cierta doctrina consideró que podría tener efectos regresivos. En la Ley 35/2006 se modifica la forma de imputación de modo que se aplica sobre la cuota. Según la ponente, esta forma de aplicación no respeta el principio de capacidad económica y puede tener efectos regresivos. Por lo que considera más apropiado la aplicación directa del mínimo sobre la base.

3º) Nuevas deducciones por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo. Estas deducciones en la cuota fueron introducidas por el artículo 81 bis de la Ley del IRPF en redacción dada por la Ley 26/2014, de 27 de noviembre y son aplicables a partir del 1 de enero del 2015. Podrán beneficiarse de las deducciones en la cuota bien a través del pago anticipado de la deducción o bien en el momento de liquidación del impuesto los siguientes contribuyentes:

- a) Aquellos que tengan a su cargo ascendientes o descendientes con invalidez declarada del 33%. La deducción será de 100 € mensuales o de hasta 1200 € anuales.
- b) Los miembros de familia numerosa podrán beneficiarse de una deducción de hasta 1200 € anuales, que en el caso de familias numerosas "especiales" se incrementa hasta 2400 € anuales.
- c) Familias monoparentales con 2 o más hijos si no reciben pensión alimenticia. La deducción será de hasta 1200 € anuales.

Para poder beneficiarse de las deducciones, los contribuyentes que se encuentren en alguna de las situaciones indicadas tendrán que cumplir requisitos adicionales. Entre otros, se exige que obtengan ingresos y estén dados de alta en la Seguridad Social y sólo podrán beneficiarse del pago anticipado de la deducción si cumplen unos plazos mínimos de cotización a la Seguridad Social. Las deducciones se calcularán de forma proporcional al número de meses en los que se cumplen tales requisitos (a mayor tiempo dado de alta en la Seguridad Social, mayor derecho a deducción). Tras el análisis de estos requisitos, la ponente concluye que aquellos contribuyentes con rentas inferiores quedan excluidos del sistema de deducciones por lo que resulta falaz la utilización del IRPF como instrumento de apoyo a los colectivos más desfavorecidos. Para esta finalidad resultan idóneas las políticas de gasto pero no las medidas tributarias.

A mayor abundamiento, la ponente destacó algunas otras medidas de las últimas reformas fiscales como la eliminación de la deducción por adquisición de vivienda habitual a partir del 1 de enero del 2013 o la deducción por arrendamiento a partir del 1 de enero del 2015, que, -sin perjuicio de los respectivos regímenes transitorios-, ponen de manifiesto el uso de la política tributaria para recaudar ingresos a costa de las familias, incrementado los impuestos que mayor repercusión tienen sobre su economía (IRPF e IVA), mientras que se pretende salvaguardar la competitividad y la libre circulación de capitales a través de las reducciones del impuesto de sociedades.

En la misma línea, el codirector de las jornadas, Ángel Carrasco Perera, puso de manifiesto la utilización por los distintos Estados de la Unión Europea del impuesto de sociedades como un instrumento para evitar la deslocalización e incrementar la competitividad de las empresas nacionales mientras que desde la propia Comisión Europea se recomienda incrementar el IVA. En este contexto, se utiliza el IVA y el IRPF como instrumentos para gravar la economía de las familias, quienes, a diferencia de las empresas, no tienen capacidad de reacción.

#### **4. ¿Segunda oportunidad para qué? Consumidores sobreendeudados y más sobreendeudados**

**D. Ángel Carrasco Perera.** Catedrático de Derecho Civil. Universidad de Castilla-La Mancha

El profesor Ángel Carrasco ofreció en su ponencia una interpretación del artículo 178 bis la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (LCon), por medio del cual se introduce un mecanismo de segundo oportunidad para las personas físicas, centrandó su análisis en los consumidores. En su ponencia manifestó que resulta criticable que el artículo 178 bis LCon, introducido por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, no distinga entre personas físicas consumidoras y empresarios, pues sus pasivos son muy diferentes.

El profesor Carrasco destacó que un consumidor tendrá habitualmente en su pasivo deudas de alimentos a favor sus hijos, la pensión compensatoria a favor de ex

cónyuge y el saldo deficitario de las tarjetas de crédito, que cuando se devengan con anterioridad a la declaración del concurso son deudas ordinarias. Las deudas de alimentos y la pensión compensatoria devengadas se acaban condonando y el emisor de la tarjeta de crédito no va a perseguir la deuda por los costes que conlleva, por lo que se limitará a no darle crédito en el futuro. Por ello, la deuda verdaderamente importante del pasivo del consumidor es la deuda hipotecaria, las cuales hay que pagar siempre. Por lo que el ponente concluyó que para regular esta situación hubiera sido suficiente con reformar la legislación hipotecaria.

A continuación el profesor Carrasco comentó algunos de los aspectos más destacables del beneficio de exoneración del pasivo insatisfecho por personas físicas que regula el nuevo artículo 178 bis LCon.

En primer lugar, se refirió las condiciones materiales para que se determine la buena fe en el primer nivel previstas en los números 1º a 4º del apartado 3 del artículo 178.bis LCon. El ponente destacó que es muy difícil que el deudor consumidor cumpla las condiciones impuestas por el apartado 4º. Las cuales son que "haya satisfecho en su integridad los créditos contra la masa y los créditos concursales privilegiados y, si no hubiera intentado un acuerdo extrajudicial de pagos previo, al menos, el 25 por ciento del importe de los créditos concursales ordinarios". Manifestó que el consumidor que carece de recursos económicos antes del concurso, difícilmente pagará las deudas hipotecarias y las deudas contra la masa después, que son deudas no son redimibles, para exonerarle de pagar las deudas ordinarias, que precisamente son las que no le iban a exigir.

En segundo lugar, el profesor Carrasco se refirió las condiciones materiales que tienen que darse si el deudor no cumple la condición 4º del primer nivel, pudiendo cumplir las condiciones del segundo nivel, que conduce a una exoneración provisional. Las condiciones son que acepte someterse al plan de pagos, que no haya incumplido las obligaciones de colaboración del art. 42 LCo, que no haya obtenido este "beneficio" dentro de los diez últimos años, que no haya rechazado dentro de los cuatro años anteriores de la declaración de concurso una oferta de empleo adecuada a su capacidad, que acepte de forma expresa en la solicitud de remisión que la obtención del beneficio se hará constar en la sección especial del Registro Público Concursal con posibilidad de acceso público, por un plazo de cinco años.

Si se dan las condiciones del segundo nivel, las deudas que no queden exoneradas conforme a lo dispuesto en el apartado 4º, es decir, las deudas hipotecarias y las deudas contra la masa, deberán ser satisfechas por el concursado dentro de los cinco años siguientes a la conclusión del concurso, salvo que tuvieran un vencimiento posterior. Durante los cinco años siguientes a la conclusión del concurso las deudas pendientes no podrán devengar interés. En opinión del profesor Carrasco, el plazo de 5 años es insuficiente para los consumidores.

Por último, el ponente destacó que el precepto establece un tercer nivel en el que el cumplimiento íntegro del plan de pagos puede excusarse si el deudor hubiese, durante los cinco años, destinado a su cumplimiento al menos la mitad de sus ingresos percibidos durante dicho plazo que no tuviesen la condición de inembargables. El ponente manifestó que existen dudas sobre la interpretación de esta segunda parte del precepto pues puede interpretarse: en primer lugar, en el sentido que exonera al

deudor de las deudas pre concursales, pero no de la deuda hipotecaria y de la deuda contra la masa o, en segundo lugar, en el sentido que se perdonan todas las deudas. El ponente destacó que esta segunda interpretación es la seguida en la práctica por los juzgados, si bien sacan la hipoteca del concurso.

*Jueves 26 de noviembre, jornada de tarde*

## **5. Los alimentos que podemos comprar afectan a la salud de la que podemos disfrutar**

**Dña. Ana Carretero García**, Profesora de Derecho Civil, Universidad de Castilla-La Mancha

La profesora Ana Carretero expone las consecuencias derivadas de tener que destinar menos recursos a los alimentos que podemos comprar y qué repercusiones puede tener ello sobre el ámbito de la salud. Comienza por señalar que el derecho a la alimentación es un derecho humano universal reconocido por la legislación internacional que protege el derecho de todas las personas a poder tener alimento bien sea a través de su propia producción o bien a través de los medios necesarios para su compra (art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el art. 11 del Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966). El derecho a alimentos implica no sufrir hambre ni malnutrición. El hambre pone en riesgo la propia subsistencia y la malnutrición genera un estado fisiológico anormal debido a un consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de macronutrientes y micronutrientes que pone en riesgo la salud.

El concepto de malnutrición engloba la desnutrición (subalimentación), la carencia de micronutrientes y la hipernutrición (el estado patológico que resulta de la sobrealimentación y de una ingesta dietética excesiva respecto a las cantidades necesarias de nutrientes).

Dentro del marco legislativo internacional, el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas define las obligaciones –respetar, proteger y realizar- que tienen los estados miembros para cumplir con el objetivo de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada de cada Gobierno en el plano nacional. Por tanto la lucha contra el hambre y la malnutrición no es solo un compromiso ético y social sino un compromiso jurídicamente vinculante para los países en virtud de esas normas internacionales. Con todo, destaca la ponente que muchos de los estados han sido reticentes a la hora de incorporar el derecho a la alimentación en sus derechos internos como derecho fundamental que pueda efectivamente invocarse ante los tribunales.

Hablando sobre las causas que originan el hambre y la malnutrición, la ponente señala la falta de recursos, el precio de los alimentos ligado al sistema agroalimentario imperante y la falta de educación nutricional. En España existe desnutrición y también hipernutrición y gran parte de las personas que acuden a las ayudas de las ONGs son familias que tienen empleo por lo que, tener trabajo tampoco garantiza un mínimo de dignidad económica. Según datos de Cáritas, en España hay 3 millones de personas que viven por debajo del umbral de pobreza severa. Según

datos de la FAO, aunque el mundo produce suficiente alimento para toda la población (150% del consumo mundial) el problema consiste en la falta de acceso a los alimentos de las personas. El empleo formal y la garantía de un salario digno serían –conforme indica la ponente- los elementos fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de los seres humanos también en los países desarrollados. El principal problema a nivel mundial sería el constante aumento del precio de los alimentos básicos como consecuencia de la especulación bursátil, y el hecho de que muy pocas empresas controlan la producción, la transformación, la distribución y la comercialización de los alimentos favoreciendo la privatización creciente de los recursos naturales de las naciones y la concentración de la tierra y de la riqueza a lo que se suma la potenciación de agro-combustibles. El Parlamento Europeo señala el aumento del precio de los alimentos básicos y la gran diferencia existente entre el precio en origen para los productores y el final para los consumidores que puede llegar a aumentarse hasta un 700%. Incluso en los países desarrollados se da el problema de la adquisición de productos de menos calidad y en menor cantidad ya que resultan más baratos los productos “basura” (que tienen un bajo contenido de nutrientes y un alto contenido de calorías) frente a los alimentos frescos.

Finalmente, la ponente concluye que la mala alimentación no es un problema generado solo por la falta de recursos económicos sino también por la promoción de los productos con un bajo contenido nutricional y rico en calorías así como la falta de educación nutricional.

## **6. Pobreza sanitaria: afrontar la compra de medicinas no cubiertas por la Seguridad Social**

**Dña. M<sup>a</sup> Nieves Pacheco Jiménez**, Profesora de Derecho Civil, Universidad de Castilla-La Mancha

Comienza la profesora Nieves Pacheco señalando que la Organización Mundial de la Salud establece que el objetivo de la cobertura sanitaria universal es el de asegurar que todas las personas reciban los servicios sanitarios que necesitan sin tener que pasar penurias financieras para pagarlos. Según datos de Eurostat el riesgo de pobreza o de exclusión social afectó a una de cada cuatro personas de la UE en 2014. España está entre los países con más riesgo de exclusión social. Ante estos hechos, Europa adopta una serie de medidas:

- Elabora la Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en los que se agrupan los objetivos necesarios para coordinar un modelo de crecimiento económico y social para sus miembros.
- Se crea la Plataforma Europea contra la pobreza con el objetivo de reducir el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza.
- Se elabora la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible que tiene como uno de los varios objetivos lograr la cobertura sanitaria universal. En base a esta Agenda, España estaría obligada a sacar de la pobreza a 5 millones de personas hasta 2030.

La ponente señala que en España, los problemas de salud más graves son aquellos

de carácter crónico o de larga duración. Conforme a un informe presentado por la Cruz Roja los principales problemas de las personas en situación de riesgo o exclusión social en España son las siguientes:

- No poder afrontar los costes de los medicamentos que están cubiertos por la Seguridad Social (19%)
- No poder pagar los gastos del dentista (18%)
- Tener que hacer frente al copago de medicinas
- Miedo a contraer deudas por la atención sanitaria
- Dificultades para pagar su atención psicológica
- Un 2% han decidido no atenderse

En conclusión, conforme al mencionado informe, estar en situación de riesgo o exclusión social tiene impacto en la salud de las personas.

Según otro informe mencionado por la ponente, de FOESA, de 2014 se pone de manifiesto que no solo es la economía de los hogares lo que ha empeorado sino que el deterioro social se extiende a otros ámbitos como el de la salud. De este informe se desprende que la reforma sanitaria está teniendo un impacto negativo tanto en relación a la cobertura del sistema como en su configuración institucional, desplazando el gasto sanitario a los hogares y a las organizaciones sociales y penalizando especialmente a colectivos muy vulnerables. Se deduce una polarización excluyente en función de la capacidad adquisitiva demostrada por una encuesta realizada por el Ministerio de Sanidad conforme a la cual más de un 5% de las personas encuestadas han dejado de tomar un medicamento que le haya sido recetado.

Todos estos datos llevan en su opinión a una serie de situaciones constatables:

- Los problemas surgen sobre todo con los tratamientos de larga duración para enfermedades crónicas (Conforme a una noticia aparecida en los periódicos, una persona de 50 años sufrió un tercer infarto reconociendo ante su médico que dejó de tomar las medicinas más caras por no poder permitírselos "o como o tomo los medicamentos")
- El Gobierno aprobó en 2012 el Real Decreto Ley de medidas de sostenibilidad del sistema sanitario que supuso la desfinanciación de 400 medicamentos (de los cuales un 10% se refieren a medicamentos genéricos) que tiene mayor impacto en los pacientes polimedicados.

La profesora señala que el ahorro pretendido, fomentando los medicamentos genéricos, puede conllevar aún más gastos a medio plazo. Las medidas administrativas encaminadas a subsanar el gasto médico están diseñadas para un beneficio a corto plazo pero el ahorro a largo plazo es nulo y supone un aumento de los costes y un perjuicio del bienestar social, es decir un perjuicio en la calidad de vida de los pacientes.

En conclusión a la ponencia destacan las dos preguntas:

1. *¿La salud se compra con dinero en un Estado en el que su Constitución propugna en su art 43 el derecho a la protección de la salud como un mandato a los poderes públicos para proporcionar las prestaciones y servicios*

*necesarios?*

2. *¿Qué sucede con las señas de identidad de nuestro sistema de salud universalidad y gratuidad de las prestaciones sanitarias?*

Y la respuesta también con una pregunta: *¿No hay una polarización excluyente en función a la capacidad adquisitiva?*

## **7. Desahuciados y fondo social de vivienda: ¿tiene sentido que sigan viviendo en pisos de los bancos?**

**D. Salvador Jiménez Ibañez**, Exconsejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, Abogado y voluntario de Cáritas y Cruz Roja

El ponente considera que el problema básico reside en contestar a la pregunta: ¿existe en nuestro ordenamiento jurídico un verdadero derecho a la vivienda? y que para analizar el derecho a la vivienda de los españoles se debe tener en cuenta tres puntos clave:

1. La inexistencia de un verdadero derecho a la vivienda
2. Insuficiencia de las soluciones adoptadas en la época de crisis para remediar los desahucios y desalojos de la vivienda
3. Como intentar conseguir un verdadero derecho subjetivo a la vivienda

En relación al primero punto, se ha de recordar que en el ámbito internacional existe la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 1948 o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 que hablan claramente del derecho a la vivienda. En el ámbito europeo, la Carta Social Europea de 1961 y la versión revisada de 1996 que a partir del Tratado de Lisboa tiene el mismo valor jurídico que los tratados fundacionales.

En España, no se puede decir que el art. 47 CE recoge un verdadero derecho fundamental porque está incluido dentro del Capítulo tercero que recoge los principios rectores de la política social. A continuación, el art 53 CE lo diluye, diciendo que se puede reclamar ante los tribunales.

Por lo expuesto anteriormente, el ponente parte de la idea que el derecho a la vivienda no es un verdadero derecho subjetivo por el que se pueda pedir la tutela judicial efectiva ante los jueces sino que es un principio cuya eficacia ha sufrido una prueba de algodón con la reciente crisis económica. El ponente cita algunos datos económicos de amnistía internacional conforme a los cuales, la política de vivienda social de España es una de la más débil de Europa. El bajo porcentaje de las viviendas sociales construidas en comparación con el número de viviendas destinadas a la compraventa, el abandono de modelo de ciudad compacta a partir de 1998 con la liberalización del suelo, la facilidad de obtención del crédito y el consiguiente endeudamiento familiar, el incremento del paro liberal han sido factores que han contribuido a la creación del drama hipotecario y a la "burbuja hipotecaria".

En opinión del ponente las medidas adoptadas por el Gobierno ante esta situación dejan mucho que desear puesto que las partidas de vivienda de los presupuestos del

Estado se redujeron a la mitad. Los créditos fáciles han llevado a una deuda privada domestica inasumible por los consumidores. El nivel de sobreendeudamiento es muy superior al existente en el entorno europeo.

### Insuficiencias de las medidas adoptadas por el Estado para paliar el problema hipotecario

En relación al segundo punto destaca el ponente las medidas legislativas del Estado para paliar los efectos de la crisis. En primer lugar el Real Decreto Ley 8/2011 de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios que es el que abre camino a las siguientes normas adoptadas resultó claramente insuficiente. Las posteriores normas (RD Ley 6/2012 y RD Ley 27/2012) representan una reiteración de medidas y ponen de manifiesto tanto la timidez como la escasa eficacia de las normas producidas.

La Ley 1/2013 y el RD Ley 1/2015 pretendieron ser también una medida ante la crisis hipotecaria pero basada en los mismos principios: buscar el umbral de exclusión de las familias que es muy restrictivo y por tanto difícilmente aplicable. En definitiva estas medidas adoptadas por el Gobierno se mostraron insuficientes en parte porque era muy restrictiva la condición del umbral de exclusión y además establecía unos requisitos un poco incongruentes. Con la creación de la PAH se intenta buscar una iniciativa legislativa popular que intenta establecer una dación en pago con efectos retroactivos.

Señala asimismo que la Ley 4/2013 de 4 de junio, de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas que en teoría viene a estimular el arrendamiento viviendas, no hace más que originar perjuicios agilizando en realidad el procedimiento de desahucio.

Tampoco las VPO pueden ser consideradas una opción para las personas que no pueden acceder al mercado libre de la vivienda principalmente porque tienen un precio muy elevado.

### ¿Cómo conseguir un verdadero derecho subjetivo a la vivienda?

Principalmente se requiere cambiar de paradigma: es decir pasar a considerar a la vivienda como un bien para la satisfacción de una necesidad vital, de un verdadero derecho humano y no como se ha venido entendiendo como un objeto de inversión para el beneficiario. La construcción de viviendas, incluso la construcción de las VPO no se ha entendido que venía como una solución a que cada ciudadano tuviese una vivienda sino a ser promotora o locomotora de la economía española. La vivienda debe ir destinada a satisfacer la necesidad humana de fijar en ella su residencia y no a ser una inversión productiva.

Para conseguir estos objetivos el ponente considera necesario cambiar la ubicación del art. 47 de la CE para pasar a ser un verdadero derecho fundamental. Hay algunos partidos políticos que defienden que dos artículos (el de protección a la sanidad y el de derecho a la vivienda) de la CE deberían cambiar de ubicación para convertirse en verdaderos derecho fundamentales.

No obstante, señala que hasta que se produzca la conversión del derecho a la vivienda en un verdadero derecho subjetivo son necesarios unos cambios:

- Desarrollo de los patrimonios públicos de suelo para que los Ayuntamientos cumplan la finalidad que estos deben tener que es la construcción de viviendas sociales
- La totalidad de las ayudas a los promotores y familias se deben concentrar en lo que se refiere a la VPO en alquiler y deben ser minoría las que se dediquen a la venta.
- Ayudas a la inversión en la ciudad consolidada y fomento de actuaciones de rehabilitación integrada de barrios mediante intervenciones en colaboración con otros sectores sociales (AAPP en materia de empleo, formación).
- Fomento de la ocupación de vivienda vacía mediante ayudas combinadas al alquiler y la rehabilitación con medidas fiscales disuasorias para el cumplimiento de la función social de estas viviendas.
- Las CCAA deberían construir viviendas sociales.
- La implicación de los servicios sociales de las CCAA.
- Los próximos planes estatales de vivienda deberán dedicarse fundamentalmente al alquiler.

*Viernes 27 de noviembre*

## **8. Deuda pública y el futuro del estado de bienestar**

**D. José Ignacio Conde Ruiz**, Profesor de fundamentos de análisis económico en la Universidad Complutense de Madrid, Subdirector de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)

La segunda jornada comenzó con la ponencia impartida por el Profesor D. José Ignacio Conde Ruiz, quien analizó el futuro del Estado de Bienestar en España partiendo de la comparativa de los distintos parámetros que han afectado a la evolución económica del país desde el comienzo de la crisis hasta la situación actual.

En primer lugar, se expuso el análisis de los datos relacionados con la crisis fiscal a través de la comparativa de los ingresos del sector público y el gasto público, cuyo resultado denota un destacable incremento de los gastos y disminución de los ingresos a partir del año 2007, reflejándose la mayor diferencia entre unos y otros en el año 2009 y disminuyendo esta lenta y progresivamente, sin que aún se haya alcanzado un punto de equilibrio entre ambas, y manteniéndose los ingresos por niveles bastante inferiores al gasto.

La ponencia continuó con el análisis del Estado de Bienestar durante la crisis, punto en el que se expuso el gasto público destinado a distintas partidas como sanidad, educación, pensiones, desempleo o los intereses de la deuda, cuya evolución se comparó con los datos arrojados por el resto de Estados miembros de la Unión Europea.

Del examen de estos parámetros surgió la pregunta ¿cómo de generoso es nuestro Estado de Bienestar? En el año 2014 el porcentaje de gasto público en España ascendió al 44,5% del PIB, algo inferior a la media de la UE de los 28 que se quedó en el 48,2%. Antes de la crisis (año 2007) el gasto público en España era del 39,2% del PIB, destinándose este gasto en gran medida a la partida de pensiones. A continuación se realizó una comparativa del gasto público en España y algunos otros

países de la UE como Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Grecia, y se examinaron las diferencias entre unos y otros sistemas.

La cuestión del porcentaje de impuestos que se pagan en España fue otro de los puntos tratados durante la ponencia, habiéndose constatado a través de los datos que, para sorpresa de muchos, los españoles no se encuentran entre los ciudadanos que más impuestos pagan de la UE, sino más bien lo contrario, habiendo representado los impuestos abonados en el año 2014 el 38,6% del PIB, bastante por debajo de la media del 45,2% de los países de la UE. El ingreso público en España proviene en gran medida de los impuestos abonados por los ciudadanos en concepto de IRPF e IVA. De la comparativa con los impuestos abonados por los ciudadanos de otros Estados miembros como Alemania, Francia, Reino Unido e Italia se pudo comprobar que en estos otros países la recaudación por el cobro de impuestos es, por regla general, superior a la obtenida en nuestro país por el mismo concepto.

La ponencia se cerró con la exposición de los actuales retos del Estado de Bienestar, donde el ponente mostró su postura favorable en cuanto a la restricción presupuestaria, según lo cual ningún Estado de Bienestar es posible sin un sistema impositivo capaz de recaudar suficientes ingresos para financiarlo, a lo que añadió que "no es posible aspirar a un Estado del Bienestar a la Europea (con sanidad y educación pública) pagando los impuestos de EEUU".

Según esta postura, la imposición óptima, de conformidad con el Informe Mirrlees, debería reflejar neutralidad teniendo en cuenta las externalidades, la progresividad en el conjunto del sistema, transparencia y estabilidad.

## **9. Protección social de la riqueza y cobertura de urgencia de la pobreza. La deconstrucción social y la reconstrucción del Estado del bienestar social**

**Dña. Lourdes López Cumbre.** Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Cantabria

La segunda ponencia de la mañana, a cargo de la profesora López, trató de la protección social de la riqueza y la cobertura de urgencia de la pobreza. En particular, centró su exposición en el empobrecimiento de los pensionistas.

La ponente destacó que desde la Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobado el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, por la que se crea el modelo moderno de Seguridad Social, la seguridad social ha sido reformada múltiples veces, siendo una de las instituciones más reformadas. Las sucesivas reformas llevadas a cabo por los distintos gobiernos siempre han tenido que afrontar los mismos problemas, tales como la crisis de financiación o la tasa de dependencia.

A continuación la ponente se refirió a las dos reformas más recientes de la seguridad social, llevadas a cabo en 2011, por medio de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, y en 2013, por medio de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la

Seguridad Social. De acuerdo con la profesora López ambas reformas afrontan el problema demográfico (baja natalidad y baja mortalidad), el estrechamiento de la vida laboral (la formación se alarga y poca contratación a partir los 50 años), así como la ausencia de aumento del PIB español en el futuro.

Estas reformas comportaron, en primer lugar, el incremento de la edad de jubilación de 65 a 67 años; en segundo lugar, la introducción del factor de sostenibilidad, que comporta que las pensiones se calculan actuarialmente teniendo en cuenta la esperanza de vida de los pensionistas; y, por último, la introducción del índice de actualización, con comporta no ligar la actualización de las pensiones al IPC, sino a otros criterios. De acuerdo con la profesora López, estas reformas han tenido dos consecuencias inmediatas. Por un lado, la reducción de la cuantía de las pensiones y la pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas. Y, por el otro lado, una afectación a la tasa de sustitución, que es la proporción entre nuestro salario en activo a lo que recibimos en la jubilación.

De acuerdo con la ponente, debe hacerse una reflexión jurídica teniendo en cuenta el artículo 41 de la Constitución española, de acuerdo con el cual "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres". En su opinión, debería hacerse una interpretación integrada del precepto. Las instituciones tienen unos elementos de reconocibilidad y esencialidad, sin las cuales no se cumple el principio de garantía institucional. En la institución de la seguridad social este elemento de reconocibilidad es el principio de sustitución. Por último, concluyó, que en la actualidad, el mandato constitucional no se cumple, pues se ha pasado de un sistema de tasa de sustitución a un sistema de tasa de solidaridad.

## **10. Trabajadores pobres y excluidos dentro del ámbito laboral. La depauperación del factor trabajo ante el éxito económico**

### **D. Cándido Méndez Rodríguez, Secretario General del Sindicato UGT**

La última de las ponencias de las jornadas corrió a cargo de D. Cándido Méndez, quien mantuvo una entretenida conversación con sus compañeros de mesa en la que se mostraron tanto posturas conformes como enfrentadas y se debatió sobre las dificultades que afronta el mercado de trabajo en relación con la situación económica del país y la posición que el Estado debería asumir en cuanto a la protección de las personas desempleadas.

El ponente destacó que la consecuencia inmediata de la recesión económica sufrida en la zona Euro, y especialmente en España, ha sido el aumento de la desigualdad y la pobreza. En la actualidad, disponer de un trabajo ya no es garantía de no pertenecer a una "clase pobre", sino que la precariedad que tan frecuentemente impregna las relaciones laborales de los ciudadanos propicia que el riesgo de exclusión social aceche a la mayoría de la clase obrera española. Este riesgo no es sólo padecido por la actual generación de trabajadores desempleados, sino que cabe la posibilidad de que la pobreza se transmita a nivel intergeneracional de padres a

hijos y que la diferencia de clases se mantenga en el tiempo o incluso aumente.

A pesar de la idea de mejora económica que se está intentando transmitir a la sociedad, los ciudadanos aún miran con desconfianza a su futuro laboral. El ponente mostró su especial preocupación por los trabajadores mayores de 50 años en situación de desempleo quienes encuentran muchas dificultades para reincorporarse al mercado laboral, sin olvidarse de la diferencia de trato de las mujeres en el ámbito laboral, donde la brecha salarial sigue latente, sin que haya expectativas de poder encontrar un punto de equilibrio a corto plazo.

Una de las propuestas del sindicato es impulsar una iniciativa legislativa popular para crear un derecho subjetivo a cobrar una prestación de ingresos mínimos, cuyo importe dependería de la situación familiar de la persona que lo cobrara. Esta prestación, a diferencia de las que suelen promover las Comunidades Autónomas cuya convocatoria está sujeta a disponibilidad presupuestaria y su duración suele ser bastante limitada, circunstancias a las que se añaden los estrictos requisitos que deben cumplir sus solicitantes, la prestación de ingresos mínimos que se desearía implantar tendría como destinatarios principales a personas que han trabajado, que han agotado la prestación por desempleo y que no tienen recursos, siendo el porcentaje de población afectada por estas situaciones demasiado elevado para poder mantener la definición de Estado de Bienestar en el que se presupone que residen.