



ASOCIACION ESTATAL DE
DIRECTORES Y GERENTES EN
SERVICIOS SOCIALES

Protección de las situaciones de quiebra económica familiar desde los Servicios Sociales.

La urgencia de adoptar medidas protectoras que frenen las situaciones sobrevinidas de exclusión.

I. Cientos de miles de familias al borde del precipicio de la exclusión

A pesar de la heterogeneidad y dispersión de las fuentes de datos, tenemos la certeza de que cientos de miles de familias españolas están sufriendo los efectos de la actual crisis económica, especialmente por la confluencia de dos factores concurrentes: el **elevadísimo nivel de endeudamiento familiar** (motivado no pocas veces por operaciones hipotecarias de adquisición de vivienda habitual de la época de “burbuja inmobiliaria”) y la **disminución o ausencia de ingresos provocada por el desempleo o por la precarización de este**.

La “ratonera” sin salida que supone la confluencia de ambos factores de la economía primaria (la economía real de las familias), imposibilita que muchas personas puedan salir adelante manteniendo unas mínimas condiciones de vida digna. La respuesta a la situación está siendo exasperantemente lenta y de escaso impacto global. (Medidas como las adoptadas recientemente por el Consejo de Ministros respecto a las ejecuciones hipotecarias o las ofertas de algunas entidades bancarias dilatando plazos de amortización de capital pendiente en los préstamos para evitar la morosidad).

Algunos datos son el claro reflejo de una situación tan grave que podría suponer –no lo dudemos- una tremenda recesión desde el punto de vista de la cohesión social del país de la que podría costar décadas reponerse:

- Según **datos del CGPJ**¹, entre 2007 y 2010 los procedimientos monitorios se incrementaron en más del 100% (de 420.000 a casi 900.000); el incremento de ejecuciones hipotecarias para ese periodo ha sido del ¡361%! (de 25.963 a 93.636) y los lanzamientos pasaron de 26.748 en 2008 a 47.809 en 2010, incrementándose así en un 18%.
- Los **datos del INE**² referidos a la última *Encuesta de condiciones de vida* de los españoles reflejan cómo se ha incrementado sensiblemente la tasa de riesgo de pobreza. Además, el porcentaje de persona con problemas de pago relacionados con la vivienda habitual ha pasado del 4,7 en 2005 al 7,7 en 2010. Tres de cada diez familias españolas manifiestan llegar con muchas dificultades a fin de mes.

¹ Enlace a datos CGPJ primer trimestre de 2011:

<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/pjexaminarinforme.html&TableName=PJIFORMES&dkey=654>

² Enlace encuesta condiciones de vida INE 2010:

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t25/p453/provi&file=pcaxis>



ASOCIACION ESTATAL DE
DIRECTORES Y GERENTES EN
SERVICIOS SOCIALES

- Los informes de **organizaciones del tercer Sector como Amnistía Internacional, Cruz Roja o Cáritas** alertan sobre el incremento de personas que acuden a sus respectivas puertas solicitando ayuda de todo tipo (incluso para el mantenimiento de mínimos vitales de alimentación, ropa, o techo). Así el último documento de la Fundación FOESSA³ (comparativo provisional 2007-2009) establece cómo el primer impacto de la crisis en la cohesión social ha afectado fundamentalmente a personas que han pasado de estar en una situación de plena integración social a una situación de integración precaria; es decir, con alta vulnerabilidad y a muy poca distancia la exclusión moderada.
- Los **Servicios Sociales Básicos**⁴ (de titularidad municipal) atendieron en 2008 a cinco millones y medio de personas, en 2009 los usuarios ascendieron a casi ocho millones un 37% más (evidentemente con diferentes casuísticas). La falta de actualización de los datos del Plan Concertado de Prestaciones Básicas no nos impide sospechar fundadamente que la demanda de auxilio por quiebras económicas familiares se ha incrementado en el periodo 2008-2010 de manera exponencial. No podemos negar la realidad de que el desbordamiento de la atención primaria no lo es tanto por el volumen de personas solicitando ayuda, como por la práctica inexistencia de políticas protectoras decididas, ágiles y globales. Se ha avanzado algo en sistemas de garantía de Renta Básica como derecho de ciudadanía, pero de una manera claramente insuficiente y dispersa. Que los servicios sociales públicos deriven muchas de estas situaciones a las ONG (por muy encomiable que sea su labor; que lo es) es una situación que raya en lo vergonzoso para un Estado Social moderno como pretende ser el nuestro.

Si la situación es tan grave, ¿por qué no se han producido estallidos sociales más allá de la acampada de los “indignados”? Sin duda, un elemento explicativo esencial lo encontraremos en la actuación del denominado cuarto sector: las REDES DE SOLIDARIDAD PRIMARIA (fundamentalmente familiar).

Por el momento la barrera de contención a las situaciones de quiebra económica familiar se localiza mayoritariamente en las redes familiares. Para los casos de pérdida de vivienda (que en un corto periodo de tiempo, como hemos indicado, habría afectado a un millón de personas), muchas parejas jóvenes con hijos se ven obligadas a retornar a los hogares paternos/maternos, generándose situaciones de hacinamiento y desarraigo del entorno que mostrarán sus consecuencias a corto plazo en forma de incremento de situaciones de violencia doméstica y de deterioros de los espacios públicos por incremento de zonas urbanas marginales antes erradicadas. Por otra parte, se fomenta la economía sumergida de los retornados al hogar parental (que ven sus bienes presentes y futuros afectados por la deuda

³ Ver Informe: *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Coordinadores: Miguel Laparra y Begoña Pérez Eransus. Colección Estudios nº 32.FOESSA 2011.

⁴ Datos del Plan Concertado de Prestaciones Básicas. Accesible en:
http://www.mspsi.gob.es/politicaSocial/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MemoriaPCdePBdeSSCCL2007_08.pdf



ASOCIACION ESTATAL DE
DIRECTORES Y GERENTES EN
SERVICIOS SOCIALES

contraída). Además se podría estar produciendo una segunda andanada especulativa gracias a las deficiencias de sistema de subastas de vivienda que realizan las entidades bancarias...

II. La necesidad de adoptar medidas protectoras

Es de sobra conocido por los/as profesionales de los Servicios Sociales que la exclusión emergente tendrá importantes repercusiones en el deterioro de la convivencia social y familiar y que dificultará la recuperación económica del país. Ante un panorama así lo inteligente sería actuar más proactivamente –de manera preventiva- para evitar que se produzcan situaciones de muy difícil reversibilidad.

Parece admitirse como verdad incuestionable que la actual coyuntura está provocando un denodado esfuerzo por parte de los Estados para contener el gasto público y, dentro de este, lamentablemente también se está viendo afectado el gasto social (si bien en España está siendo inevitable un aumento exponencial del gasto en protección por desempleo). Sin entrar a discutir una estrategia que obviamente no compartimos, somos conscientes de lo inadecuado de plantear en este contexto nuevas medidas que conllevasen un incremento del gasto público.

La reflexión que queremos compartir desde la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales es la necesidad de adoptar algunas medidas protectoras de consenso entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas que no supongan tanto nuevos esfuerzos de las arcas públicas, como la reordenación y reactivación de algunos recursos disponibles. Se requerirá, eso sí, voluntad política y la adopción de medidas legislativas que permitan actuar con la suficiente garantía.

En concreto hemos analizado con todo interés las situaciones de pérdida de vivienda habitual por impago de préstamos hipotecarios o arrendamientos. Ya son bastantes los juristas de reconocido prestigio que están clamando hace tiempo por una adecuación de las normas hipotecarias, de la ley de enjuiciamiento civil o de la ley concursal para poder amparar como correspondería a un Estado social a los ciudadanos afectados por esta situación.

La noticia más reciente al respecto la tenemos en el Auto del Tribunal Constitucional (ATC 7223-2010 de 19/07/2011) por el cual se inadmitió la Cuestión de Inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Sabadell. En dicha Cuestión, el Juez proponente efectuó, creemos, una brillante exposición sobre las posibles deficiencias de la LEC en su aplicación a los casos a los que nos hemos referido antes. No obstante la inadmisión recaída, hay que ponderar el voto particular concurrente emitido por un Magistrado del Pleno del TC (D. Eugeni Gay Montalvo), en el que se ponía de manifiesto textualmente *“que el sentido de las normas, más si cabe el de aquéllas, como son las constitucionales, que expresan los principios básicos en torno a los que se organiza una determinada sociedad, no pueden*



ASOCIACION ESTATAL DE
DIRECTORES Y GERENTES EN
SERVICIOS SOCIALES

establecerse de espaldas a la realidad social en la que corresponde aplicarlas sino en íntima y directa conexión con ella”.

Es cierto que en materia de negocios jurídicos privados (como es el de constituir un préstamo hipotecario) la protección jurídica para la parte acreedora es demoledora y que los deudores de buena fe, por causa de situaciones sobrevenidas y ciertamente imprevisibles, se ven indefensos.

No podemos tampoco obviar las propuestas de diversas plataformas en el sentido de reclamar sistemas de “dación en pago” que provocan toda nuestra simpatía, pero debemos también admitir que la propuesta es cuestionable en muchos aspectos, especialmente en lo referido a los imprevisibles efectos de la quiebra del principio de seguridad jurídica que podría provocarse y al seguro encarecimiento de los créditos de nueva constitución que imposibilitaría el acceso a la vivienda a las rentas medias (bloqueando aún más si cabe el sector inmobiliario).

Nuestra propuesta va en el sentido de PROTEGER a las familias en situación de QUIEBRA ECONÓMICA FAMILIAR SOBREVENIDA por causa de la crisis con el OBJETIVO de EVITAR QUE SE GENEREN NUEVAS SITUACIONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL.

En este sentido, estamos convencidos de que el SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS puede y debe ponerse al servicio de todos los agentes implicados cumpliendo así su vocación de servicio público y de agente proactivo para la COHESIÓN SOCIAL.

Entre los agentes directamente implicados en estas situaciones: familias, entidades financieras, Poder Judicial y Administraciones públicas es necesario tender puentes de mediación que faciliten el AMPARO de la ciudadanía afectada.

III. Un planteamiento posible y razonable

Como hemos apuntado, los Servicios Sociales Básicos están siendo testigos de estas situaciones sin poder dar respuestas adecuadas al carecer de recursos y de iniciativas que palien la situación de progresivo empobrecimiento familiar y de riesgo de exclusión social grave derivada de la pérdida de empleo y de la consiguiente pérdida de vivienda además del subsiguiente endeudamiento.

No obstante estamos convencidos de que la Red de Servicios Sociales Básicos tiene capacidad para actuar en estas situaciones siempre y cuando se cree una nueva figura de protección especial (tal y como se ha ensayado ya con las situaciones de menores en situación de riesgo o en los casos de mujeres afectadas por la lacra de la violencia contra la mujer).



ASOCIACION ESTATAL DE
DIRECTORES Y GERENTES EN
SERVICIOS SOCIALES



Se trata de la creación de la figura: **DECLARACIÓN DE FAMILIA EN RIESGO DE EXCLUSIÓN POR QUIEBRA ECONÓMICA SOBREVENIDA** derivada de la actual situación de crisis económica.

Las condiciones para que se determine dicha situación de riesgo pasarían por condicionar la declaración a algunos requisitos entre los que destacamos:

- Que se trate de familias⁵ en situación de ruina sobrevenida por impacto de la crisis (binomio endeudamiento / desempleo) y no de situaciones de exclusión severa previa y estructural.
- Que se acredite la condición de “deudor de buena fe” entendiendo que las causas del endeudamiento devienen de factores externos e imprevisibles.
- Que exista riesgo efectivo de exclusión moderada (en función de elementos objetivos personales, familiares y de entorno)
- Que exista y así se certifique un pronóstico viable de recuperación económica si se adoptan las medidas de protección y tutela necesarias.

Entendemos que el sistema público de Servicios Sociales Básicos, con cobertura en todo el territorio de Estado a través de 1.318 centros atendidos por más de 35.000 profesionales acreditados para la intervención social, resultan un recurso idóneo a movilizar. Es evidente la experiencia en tramitación e intervención en casos de Ingresos Mínimos de Inserción y en casos de Renta Garantizada de Ciudadanía.

El hecho de que estos servicios dependan fundamentalmente de Entidades Locales ofrece una garantía de conocimiento y cercanía a los problemas y a los recursos a movilizar. No obstante se requeriría de una movilización **COORDINADA** derivada de pactos entre todos los niveles de la Administración (Central, Autonómica y Local).

Los **EFFECTOS DE LAS DECLARACIONES DE RIESGO FAMILIAR POR QUIEBRA ECONÓMICA SOBREVENIDA** deberían desplegar sus efectos en dos direcciones:

- a) **Prioridad absoluta en la movilización de recursos públicos** disponibles por parte de los demás sistemas públicos de protección (empleo, educación, atención al consumidor, etc...)
- b) Obtención de **tutela judicial especial** (medidas cautelares) en los casos de ejecución hipotecaria, procedimientos concursales, etc, a los que nos hemos referido, de forma que los servicios sociales públicos actúen como agente tutelar y mediador para estas situaciones (con un claro paralelismo a la figura de los administradores judiciales concursales).

La mediación que proponemos implicaría la **ELABORACIÓN DE PLANES DE REFLOTAMIENTO FAMILIAR** que impliquen evitar a toda costa que se cruce la frontera de la exclusión social y desarrollar acciones concretas de saneamiento económico familiar, estableciendo moratorias

⁵ Cuando nos referimos a “familia” lo hacemos en un sentido extenso de unidad familiar que comprende todas las constelaciones posibles, desde la familia de un solo miembro hasta el tradicional modelo de pareja con hijos/as.



ASOCIACION ESTATAL DE
DIRECTORES Y GERENTES EN
SERVICIOS SOCIALES



temporales y garantizadas para la asunción de deudas adquiridas. Todo ello sin perjuicio de que se puedan revisar las situaciones en las que se acredite que se estén aplicando cláusulas abusivas por parte de las entidades financieras.

Evidentemente este planteamiento requiere de algunos instrumentos precisos (herramientas diagnósticas de la situación familiar y de pronóstico de exclusión) y de medidas de acompañamiento entre las que sucintamente cabría citar:

- Modificaciones legislativas puntuales de los procedimientos de ejecución hipotecaria y de concurso de acreedores de personas físicas (por ejemplo la consideración de la vivienda como un elemento similar a los “medios de producción” de las empresas modificando el art. 55 de la Ley Concursal).
- Ventajas para las entidades bancarias que se adscriban a los procedimientos de mediación (por ejemplo la disminución de penalizaciones por morosidad que pudiera imponer el Banco de España).
- Asunción de la PRIORIDAD ESPECIAL para estos casos en la movilización de recursos públicos existentes independientemente de a qué sistema concreto estén adscritos, siempre partiendo del DICTAMEN de la situación y de lo que se prevenga en el PLAN DE INTERVENCIÓN de cada caso.

Esta intervención pública de protección entendemos que debe evitar incrementar el gasto público –optimizando los recursos existentes- y que debe contar con la colaboración de las organizaciones del tercer sector ocupadas en estos aspectos ya que su labor hasta ahora se ha mostrado imprescindible y cuenta con alta capacidad y flexibilidad para la acción.

Creemos sinceramente que los Servicios Sociales Básicos pueden desempeñar un papel de intervención activa y de mediación absolutamente pertinente en la actual situación.

No podemos limitarnos a la distribución de magros subsidios para la subsistencia –aunque esta deba ser siempre garantizada- sino que debemos abordar intervenciones de mayor calado y de índole proactiva, preventiva y promocional.