

**Nº 30**  
**Segundo trimestre**  
**2022**

# **Gabilex**

**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha



## **Número 30. Junio 2022**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.  
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.  
Funcionario de carrera en excedencia.

### **D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

### **D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

## CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

### **D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.



**D<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional.  
Secretaria de Gobierno Local.

**D. Jordi Gimeno Bevia**

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.  
Facultad de Derecho de la UNED.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y  
Justicia. Gobierno de Cantabria.  
Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La  
Mancha.

**D. José Joaquín Jiménez Vacas**

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior  
de Administración General de la Comunidad de Madrid

**D. Javier Mendoza Jiménez**

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de  
la Universidad de La Laguna.





## SUMARIO

### EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 12

## **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

### **SECCIÓN NACIONAL**

LA ACCIÓN SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LA POBREZA EN LA NUEVA GOBERNANZA MULTINIVEL Y ABIERTA

D<sup>a</sup> María Barahona Migueláñez ..... 15

DEL DERECHO DE LOS INTERNOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS A ACCEDER A SU EXPEDIENTE PENITENCIARIO Y A LOS INFORMES TÉCNICOS EMITIDOS POR LOS PROFESIONALES QUE FORMAN PARTE DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS, CON OCASIÓN DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Nº 164/2021, DE 4 DE OCTUBRE.

D. Javier Ramírez Jiménez.....89

LAS GARANTÍAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. ANÁLISIS TEÓRICO Y PRÁCTICO DE LAS AUTORIDADES DE TRANSPARENCIA

D<sup>a</sup>. Bárbara Lucía Romojaro Alonso .....107





LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO COMO FORMA DE EXONERACIÓN O ATENUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LA PERSONA JURÍDICA  
D<sup>a</sup>. Zoe María Maroto Rodríguez..... 195

### **RESEÑA DE JURISPRUDENCIA**

REQUISITOS DE SOLVENCIA EN UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESARIOS: INDIVIDUALES, ACUMULATIVA Y EXTERNA

D. Jaime Pintos Santiago

D<sup>a</sup>. María Dolores Fernández Uceda.....247

EL ERROR EN LA CALIFICACIÓN DEL RECURSO NO PUEDE IMPEDIR EL EJERCICIO DEL DERECHO DE DEFENSA POR PARTE DEL OPERADOR ECONÓMICO

D. Jaime Pintos Santiago

D<sup>a</sup>. María Dolores Fernández Uceda .....257

**BASES DE PUBLICACIÓN ..... 271**

*Dedicamos este número a la memoria de nuestro compañero D. Prudencio Mariano Mateo Caso que fue Letrado Coordinador en el Gabinete Jurídico en Guadalajara.*



## EDITORIAL

En el número 30 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional cuatro artículos doctrinales que se suman a dos reseñas de jurisprudencia, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el brillante trabajo de D<sup>a</sup>. María Barahona Migueláñez con el artículo que lleva por título “La acción social de las Administraciones Públicas en relación con la pobreza en la nueva gobernanza multinivel y abierta”

El artículo está enfocado desde un punto de vista jurídico, y partiendo de los ODS fijados por la Organización de Naciones Unidas en la Agenda 2030, el objetivo de erradicación de la pobreza, y en especial de la pobreza infantil.

A continuación, D. Javier Ramírez Jiménez analiza en un interesante y profuso trabajo “Del derecho de los internos de los establecimientos penitenciarios a acceder a su expediente penitenciario y a los informes técnicos emitidos por los profesionales que forman parte de los órganos colegiados, con ocasión de la sentencia del Tribunal Constitucional nº 164/2021, de 4 de octubre”. El Tribunal Constitucional rechaza la denegación de acceso a los informes de los profesionales que sustentan



la adopción de acuerdos de los órganos colegiados, cuando esta se encuentra amparada en circunstancias abstractas o carente de cualquier concreción.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D<sup>a</sup>. Bárbara Lucía Romojaro Alonso que aborda con maestría, las garantías del derecho de acceso a la información pública. análisis teórico y práctico de las autoridades de transparencia.

D<sup>a</sup>. Zoe María Maroto Rodríguez en su artículo “Los programas de cumplimiento como forma de exoneración o atenuación de la responsabilidad penal de la persona jurídica”, aborda como el legislador español introdujo en el Código Penal del año 2010 la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Tras la reforma del Código Penal del año 2015 la ley contempla una forma de que las personas jurídicas puedan excluir o atenuar su responsabilidad: los programas de cumplimiento.

Por último, este número se cierra con la reseña de jurisprudencia que brillantemente tratan D. Jaime Pintos Santiago y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Dolores Fernández Uceda, al comentar dos resoluciones de tribunales administrativos de contratación pública. En concreto, “Requisitos de solvencia en unión temporal de empresarios: individuales, acumulativa y externa” y “El error en la calificación del recurso no puede impedir el ejercicio del derecho de defensa por parte del operador económico”.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 30

Junio 2022

<http://gabilex.castillalamancha.es>



**Castilla-La Mancha**

**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**SECCIÓN NACIONAL**

**ARTÍCULOS DOCTRINALES**





# LA ACCIÓN SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LA POBREZA EN LA NUEVA GOBERNANZA MULTINIVEL Y ABIERTA

**D<sup>a</sup>. María Barahona Migueláñez**

Letrada de carrera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

**Resumen:** El presente trabajo analiza, desde un punto de vista jurídico, y partiendo de los ODS fijados por la Organización de Naciones Unidas en la Agenda 2030, el objetivo de erradicación de la pobreza, y en especial de la pobreza infantil.

Desde la configuración del Estado español como un Estado social y siendo ese postulado el fundamento de la intervención administrativa en materia de acción social, se profundiza en los aspectos doctrinales que fundamentan dicha acción social de las Administraciones públicas, así como en otras cuestiones anexas como son



el ámbito competencial y las técnicas administrativas de intervención, incluyendo en el análisis el nivel europeo. Se concluye postulando un diálogo multinivel continuo de todas las Administraciones, pues todas están obligadas a hacer efectivo el mandato del artículo 9.2 de la CE de 1978, sobre igualdad material. De igual forma, se concluye la necesidad de fomentar una ciudadanía activa y participativa en el contexto del gobierno abierto, pues lo social o la justicia social es una responsabilidad colectiva.

**Abstract:** This paper examines the goal of eradicating poverty and especially child poverty from a legal point of view and based on the SDG (sustainable development goals) set by the United Nations Organization in the 2030 Agenda.

Doctrinal aspects underlying the social action of the Administration are analysed from the configuration of the Spanish State as a social State, which is the foundation of administrative intervention in matters of social action, as well as other related issues such as their scope of competence and the administrative intervention techniques, even in an European level.

It concludes by promoting a continuous multilevel dialogue of all public administrations, since all are obliged to make effective the mandate of article 9.2 of the EC of 1978 on material equality. Similarly, it is encouraged the need to foster active and participatory citizenship in the context of open government since social justice is a collective responsibility.



**Palabras clave:** ODS, Estado social, acción social de las Administraciones públicas, Gobierno abierto multinivel y participación ciudadana.

**Key words:** SDG, Social State, social action by public Administrations , multilevel open government and citizen participatio

## **SUMARIO**

I.- INTRODUCCIÓN.

II.- LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA COMO OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030 DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: UNA APROXIMACIÓN A LA POBREZA INFANTIL.

III.- ESPAÑA COMO ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO: LA ACCIÓN SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

3.1.- EL ESTADO SOCIAL.

3.2.-LOS DERECHOS SOCIALES EN ESPAÑA COMO FUNDAMENTO DE LA ACCIÓN SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

3.3- LA ACCIÓN SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LA POBREZA Y EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: DEBATE DOCTRINAL, DELIMITACIÓN COMPETENCIAL, TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN Y FINANCIACIÓN.

A) Configuración doctrinal de la acción social de las Administraciones públicas: problemas prácticos que se plantean.

B) Delimitación competencial.





C) Técnicas administrativas de intervención en materia de acción social y nuevas fórmulas de gobernanza participativa.

D) La financiación del sistema público de acción social.

IV.- LA ACCIÓN EUROPEA EN MATERIA DE POBREZA.

V.- CONCLUSIONES.

## **I.- INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo contextualiza el análisis jurídico de la acción social contra la pobreza partiendo de la calificación de España como un Estado Social y Democrático de Derecho, con un contenido social, que se tiene que implementar en el marco de una economía de mercado, en línea con los objetivos europeos fijados a partir de la Estrategia Europa 2020 y de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas.

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en esta Agenda 2030 se encuentra el de la erradicación de la pobreza, como objetivo nº 1, así como el de hambre cero, como objetivo nº 2. Dado su carácter multidimensional, se han esbozado algunas pinceladas sociológicas y económicas de la pobreza. Dentro de estos objetivos me he centrado en la acción social de los diferentes niveles territoriales, incluido el europeo, pero focalizando la atención en el fenómeno de la pobreza infantil. Se trata de un problema que urge acometer, pues, incluso, la nueva Comisión Europea ha marcado la garantía infantil europea como una de las prioridades a implementar durante el mandato que comenzó en 2019.



Aunque cualquier estudio de la pobreza o diseño de política pública que tienda a paliar la exclusión social debería consistir en un análisis interdisciplinar, toda vez que la pobreza no es un fenómeno a tratar únicamente desde el punto de vista económico o jurídico, al influir muchos otros aspectos culturales, sociales y políticos<sup>1</sup>, el objeto del presente trabajo, por lo limitado de su extensión, queda circunscrito al análisis jurídico de la acción social en esta nueva gobernanza multinivel, que también incluye el nivel europeo. El planteamiento del problema de la pobreza en el nivel europeo no es nuevo: ya desde 1984, en la entonces Comunidad Europea, el Consejo<sup>2</sup> reconoció que se consideran pobres aquellas familias o grupos de personas a quienes la limitación de sus recursos culturales, materiales y sociales excluye del tipo de vida mínimo considerado aceptable en el estado

---

<sup>1</sup> *Pobreza y exclusión social de la infancia en España*, Instituto UAM-UNICEF de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia (IUNDIA), Informes Estudios e Investigación, Ministerio de Sanidad y Política Social, 2010, pág. 10. En la actualidad la pobreza se entiende más bien como una cuestión multidimensional en la que los aspectos económicos son una parte esencial, pero no exclusiva. El criterio económico se tiene en cuenta a la hora de fijar la línea de corte o umbral que permite distinguir entre pobres y no pobres, pero hay que tener en cuenta otros aspectos.

<sup>2</sup> Artículo 1.2 de la Decisión del Consejo 85/8/CEE, de 19 de diciembre de 1984, relativa a una acción comunitaria específica de lucha contra la pobreza.



miembro en que residan. Por su parte el Banco Mundial<sup>3</sup> también se ha aproximado al fenómeno de la pobreza definiéndolo como la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo. Se puede observar, por tanto, cómo todas las definiciones, desde un punto de vista económico, aún con diferentes matices, subrayan la idea de privación de lo que es básico en una sociedad determinada y que está ligado al bienestar de una persona.

Tras esta contextualización, se realiza un análisis jurídico de los fundamentos constitucionales y legales de la intervención administrativa en materia de acción social, así como un somero repaso de las técnicas administrativas en que se materializa dicha intervención, incluyendo el necesario examen competencial de las diferentes Administraciones públicas.

Desde este examen competencial, en el presente trabajo se asume la tesis de que en materia de acción social no existen intereses en conflicto entre las diferentes Administraciones públicas, lo que conduce a concluir que, sin perjuicio del respeto a este ámbito competencial de cada una de ellas, la acción social es una responsabilidad compartida, debiendo promoverse un

---

<sup>3</sup> Banco Mundial 1990 World Development Report 1990: poverty (Washington DC: Banco Mundial) localizable a abril de 2022 en:  
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/424631468163162670/World-development-report-1990-poverty>



diálogo continuo multinivel, que permita optimizar recursos y coordinar mejor las diferentes acciones.

También afirmo la necesidad de potenciar, desde las propias Administraciones, una ciudadanía activa, participativa y solidaria que intervenga en el diseño y desarrollo de esta política social que tienda al cumplimiento de los ODS en relación con la pobreza, así como con el objetivo europeo de reducción de la pobreza en 15 millones de personas en el horizonte 2030. Todo ello en línea con las nuevas tendencias de gobernanza e innovación pública que propugna el llamado gobierno abierto.

En otro apartado de este trabajo se analiza la acción de la Unión Europea en esta materia, pues no se puede desconocer la importante contribución de la Unión, a través de sus políticas redistributivas, apoyando y complementando la acción de las Administraciones de los Estados miembros, y, sobre todo, abriendo nuevas perspectivas en esta concepción de gobierno abierto y multinivel, con una mención a la garantía infantil europea.

Finalmente, se exponen unas conclusiones, partiendo de las tesis expuestas, sobre la necesidad de incrementar el diálogo y la coordinación multinivel, al converger el trabajo conjunto de los diferentes niveles territoriales en materia de acción social frente a la pobreza, pero, sobre todo, postulando la necesidad de incluir nuevos mecanismos de participación ciudadana, de manera que el desenvolvimiento del Estado social sea una responsabilidad colectiva.



## **II.-LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA COMO OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030 DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: UNA APROXIMACIÓN A LA POBREZA INFANTIL**

Desde una perspectiva económica, todas las definiciones de pobreza, con diferentes matices, subrayan la idea de privación de lo que es básico en una sociedad determinada y que está ligado al bienestar de una persona.

Europa, si bien es una de las regiones más ricas del mundo, cuenta con una parte considerable de su población que no dispone de los recursos necesarios para el desenvolvimiento de una vida en condiciones dignas, y, de hecho, en 2010, en el contexto de la crisis, en la UE existían millones de personas que vivían por debajo del umbral de la pobreza<sup>4</sup>, existiendo, igualmente, grandes diferencias entre los Estados miembros, por lo

---

<sup>4</sup> MOLINA MORALES, A, GUARNIDO RUEDA, A, y AMATE FORTES, I, *Los efectos redistributivos del gasto público en la Unión Europea*, eXtoikos nº 9, 2013, pág. 12. Estos autores destacan la gran bolsa de pobreza que existe en la UE. Los datos que reflejan estos autores se extraen de la clasificación entre pobres y no pobres según el método seguido por la Encuesta de Condiciones de Vida (ACV) del INE y por la estadística europea EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions) de EUROSTAT, basado en la construcción de una línea de pobreza monetaria relativa. España, según estos autores se sitúa en una de las mayores tasas de pobreza con un 20,7 %, casi al nivel de Letonia (21,3%) y de Rumanía (21,1%) que son los que ostentan las mayores tasas de pobreza.



que existen marcadas diferencias en la determinación del umbral de pobreza entre ellos.

Cabe puntualizar la diferencia existente entre pobreza y exclusión social, dado que, aunque en algunas ocasiones van ligadas, la exclusión social se ha acuñado para referirse al conjunto de situaciones que afectan a personas, pero fundamentalmente grupos de personas, que van más allá de la pobreza; es decir, no tienen que ver sólo con la privación de recursos económicos<sup>5</sup>. Destaca la doctrina cómo, en la actualidad, se está imponiendo más el término exclusión social, no exento de dificultades pues es un término demasiado amplio.

El Consejo Económico y Social de España, ya desde un informe de 2017, sostenía que España venía arrastrando problemas sociales graves, incluso en los años de bonanza económica previos a la crisis, pues a pesar de las mejoras en los sistemas de protección social y al aumento medio de ingresos, los niveles de pobreza

---

<sup>5</sup> *Pobreza y exclusión social de la infancia en España*, Instituto UAM-UNICEF de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia (IUNDIA) (...) "op.cit" pág.20 y 22. Los autores del informe suscriben la definición ofrecida en el Consejo de Lisboa y en el de Niza del año 2000 en los que se estableció que la exclusión social consiste en ausencia para unos del conjunto de oportunidades vitales que otros sí tienen, como la imposibilidad o dificultad muy intensa de acceder a mecanismos de desarrollo personal e inserción sociocomunitaria y, a los sistemas preestablecidos de protección", esto es, en definitiva, ausencia de integración social y pérdida de ciudadanía.



monetaria se mantuvieron en cifras altas. Situación que, sin duda, se agravó con la crisis del 2008 que hizo aumentar la población en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Existen datos recientes, recabados por la European Anti Poverty Network (EAPN), que es una red europea de lucha contra la pobreza que aglutina a una multitud de entidades del llamado tercer sector, representativo de los intereses de los más desfavorecidos.

Descendiendo al colectivo objetivo de análisis, la infancia, y siguiendo el estudio de MARÍ-KLOSE<sup>6</sup>, se puede comprobar la vulnerabilidad de este colectivo. Según este estudio, en diez de los quince países que constituían la UE-15, la tasa de riesgo de pobreza infantil era superior a la de las personas mayores. Amén de que en casi todos los países de la UE se ha incrementado el nivel de pobreza infantil, estos niveles han sido especialmente crueles en los países más afectados por la crisis económica del 2008, antes de transferencias sociales. Incluso después de esas transferencias sociales, éstas, sólo en parte, han paliado la misma, concluyendo que el riesgo de pobreza en la infancia es mayor que en otras etapas vitales. La diferencia también es especialmente alta en países como España e Italia, así como en los países del Este de Europa. Por otro lado, otra conclusión que extraen es que, en los países del sur

---

<sup>6</sup> MARÍ-KLOSE, P y MARÍ-KLOSE, M "¿Cómo se reduce la pobreza en los países ricos? Políticas de aseguramiento, redistribución y asistencia social en el Estado de bienestar" dentro de la obra colectiva *Los Estados de bienestar en la encrucijada, políticas sociales en perspectiva comparada*, editorial Tecnos, 2018, pág. 422 a 426.



de Europa (Grecia, Italia, España y Portugal), las transferencias sociales tienen un menor impacto de reducción de la pobreza infantil. En el polo opuesto se encuentran los países escandinavos, donde sus estados de bienestar tienen gran capacidad reductora de la pobreza de los menores de 16 años. El dato sorprendente lo arrojan Irlanda y Reino Unido que, siendo países con políticas de corte liberal, sin embargo, en lucha contra la pobreza infantil han logrado reducir la misma y situarla al nivel de los países escandinavos. Todo ello fruto del esfuerzo de sus gobiernos en invertir en infancia.

Los datos que la EAPN ofrece en relación con la pobreza infantil en España son demoledores. También el relator de la ONU para la extrema pobreza, Philip Aston, en su visita de 2020, puso de manifiesto que las cifras de población infantil en riesgo de pobreza en nuestro país están muy por encima de lo que cabría esperar. Más recientemente, el Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil de España<sup>7</sup>, ha constatado los altos niveles de pobreza infantil en España, que tristemente lidera la lista europea, destacando que el mayor problema de pobreza infantil se concentra en áreas urbanas, siendo las grandes capitales las que acumulan el 40% de esta pobreza infantil. Considera que en España habría que invertir entre un 8 o un 10% del Fondo Social Europeo Plus (FSE+)<sup>8</sup> para mitigar la

---

<sup>7</sup> Jornadas organizadas por UNICEF España y la iniciativa Ciudades amigas de la Infancia los días 30/11/2021 y 1/12/2021.

<sup>8</sup> Reglamento (UE)2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el





pobreza infantil; esto es, observa mayores necesidades de inversión que las propias previsiones de la Comisión Europea, que ha diseñado la garantía infantil de manera que se reserve un 5% de los recursos del Fondo Social Europeo Plus a la lucha contra la pobreza infantil.

### **III.- ESPAÑA COMO ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO: LA ACCIÓN SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

#### **3.1.- EL ESTADO SOCIAL**

El Estado social de Derecho surge como un modelo posterior, tras la superación del modelo jurídico-político de Estado liberal de Derecho que comenzó con las revoluciones burguesas y liberales a finales del siglo XVIII y siglo XIX, basado, sobre todo, en el respeto a las libertades individuales y la propiedad privada, si bien respondió al principio de intervención mínima del Estado, propio del liberalismo económico que aglutinaba la ideología liberal.

El Estado social de Derecho, que también se ha venido a denominar, posteriormente, en una versión más depurada, "Estado de Bienestar" (*Welfare State*, principalmente en los países escandinavos), se caracteriza por constituirse como un nuevo tipo de Estado cuya gestación se atribuye al constitucionalismo social y que está basado en la consideración de que sólo

---

Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 1296/2013.



se puede obtener un ejercicio real de los derechos de los ciudadanos si el Estado arbitra los mecanismos de garantía adecuados. Al mismo tiempo incorpora nuevos derechos de carácter social y garantías para hacerlos efectivos. Esta nueva formulación jurídico-política deriva de una nueva conciencia social, en la que las instituciones cumplen una función social, interviniendo en la economía, para así poder igualar los derechos de los más débiles.

COSSIO DÍAZ<sup>9</sup>, sitúa a finales del siglo XIX el momento en que se plantearon y se recogieron normativamente algunas de las pretensiones de los colectivos menos favorecidos. Muchas de esas demandas tenían como destinatario al Estado, si bien, como señala este autor, en un primer momento la mayoría de las respuestas se daban vía legislativa o administrativa con la pretensión de "establecer un mínimo de condiciones de vida denominadas políticas del Estado benefactor". Sin embargo, fue la mutación de fuente, el hecho de que se recogiesen en textos constitucionales tras los conflictos del siglo XX, lo que motivó el definitivo paso de un Estado liberal, en el que existía una total separación Estado-sociedad, a un incipiente Estado social.

No excluye la consideración de Estado social el hecho de que no se recojan listados de tareas o funciones de esa naturaleza en el texto constitucional<sup>10</sup>, como tampoco impedirá que puedan ser calificados como sociales

---

<sup>9</sup> COSSIO DÍAZ, J. R. *Estado Social y Derechos de prestación*, Colección estudios constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989 pág. 32 y 33.

<sup>10</sup> Véase la Ley Fundamental de Bonn.



aquellos ordenamientos que no contemplan expresamente la locución Estado social.

La formulación Estado social, por tanto, queda configurada como un espacio abierto, que permite interpretar con flexibilidad una variedad grande de contenidos, lo que permite la adaptación constante del texto constitucional y la interpretación actualizada del Estado social, en función de las cambiantes circunstancias de cada momento histórico.

La idea capital, auténticamente representativa del Estado social, es la búsqueda de la materialización del principio-derecho de igualdad; pero no sólo de la igualdad en su vertiente formal, sino en su vertiente material o real.

Como apunta VAQUER CABALLERÍA<sup>11</sup>, este tránsito del Estado liberal "monoclase", que atendía sólo las necesidades de la burguesía, al Estado "pluriclase", que representaba el Estado Social de Derecho, influido por la aparición de partidos de clase y la universalización del sufragio, supuso dar voz a las clases desfavorecidas, que pasaron a formar parte de la comunidad política, dotando al Estado de contenidos sociales. De esta forma, se asistió, incluso, a un cambio terminológico, pues con la implantación de los sistemas asistenciales públicos del

---

<sup>11</sup> VAQUER CABALLERÍA, M, *La acción social. Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho* Novedades de Derecho Público, Tirant lo Blanch, Valencia 2002, pág. 47 y 48.



siglo XIX, se fue abandonando el término caridad y se comenzó a utilizar la expresión beneficencia.

En la actualidad se ha pasado al concepto de asistencia social o incluso al más amplio de *acción social*<sup>12</sup>, pues no ampara sólo a los indigentes o pobres de solemnidad. Con ello se marca claramente la diferencia entre unas prestaciones gratificables, propias de la etapa de la beneficencia pública del siglo XIX, respecto del actual sistema de servicios sociales o acción social, que se enmarca dentro de un sistema de servicio público.

### **3.2.- LOS DERECHOS SOCIALES EN ESPAÑA COMO FUNDAMENTO DE LA ACCIÓN SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

La Constitución española de 1978 también se ha sumado al conjunto de constituciones europeas que ha incorporado el postulado de Estado social mediante una formulación explícita, al disponer en su artículo 1.1 que "*España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho (...)*".

---

<sup>12</sup> LÓPEZ FERNÁNDEZ, F.J destaca que la acción social, que implica intervención administrativa, comprende ámbitos de actuación más amplios que la asistencia social, pues no se limita a los necesitados o indigentes y es más amplia que los servicios sociales, toda vez que comprende todo tipo de prestaciones, no sólo técnicas, sino también económicas. En *Acción social en España. Centros, servicios y establecimientos de servicios sociales*, Editorial ACCI (Asociación cultural y científica iberoamericana), Madrid, 2014, pág. 339.



Como precisa PRIETO SANCHÍS<sup>13</sup>, en la actualidad existe conformidad en que los llamados derechos sociales aglutinan un conjunto de derechos económicos, sociales y culturales que no contienen una delimitación muy precisa, pues presentan elementos muy diversos en cuanto a estructura, modalidades de ejercicio, destinatario de los mandatos, etc. Por otro lado, aunque existen diferencias con los tradicionalmente denominados derechos individuales, también comparten algunos puntos característicos de estos últimos. Pero, cualquier intento de sistematización de los derechos sociales, resulta estéril, pues no existe un catálogo uniforme y universal de los mismos, al encontrarse contextualizados en momentos históricos concretos y en unas sociedades determinadas. PRIETO SANCHÍS continúa afirmando que la determinación de lo que en cada momento histórico constituye derecho social va a depender de factores como el nivel de riqueza alcanzado en la sociedad, la escasez o abundancia de ciertos bienes y la propia sensibilidad social hacia determinadas necesidades sociales; esto es, la definición de los derechos sociales exige previamente la adopción de una decisión sobre el reparto de los recursos. No existen derechos sociales ilimitados porque no hay recursos ilimitados.

Nuestra Carta Magna, en aras a hacer efectiva la formulación del Estado social, en algunos casos contiene mandatos expresos vinculantes para los poderes

---

<sup>13</sup> PRIETO SANCHÍS, L, “*Los derechos sociales como derechos fundamentales*”, Sección Estudios de la Revista de Jueces para la Democracia, nº 86, Madrid, julio de 2016, pág. 48, 49 y 50.



públicos, en otros deja abiertas varias opciones, pero, además, como cláusula de cierre del sistema social recogido en la CE, se introduce en el artículo 9.2 de la CE de 1978 lo que LINDE PANIAGUA ha calificado como *“una amplia habilitación en los poderes públicos para la transformación política, social y económica de la sociedad española, conforme al conjunto de potestades, técnicas e instrumentos y sistema de distribución de competencias entre los poderes públicos”*<sup>14</sup>. En efecto, junto a una dimensión formal de la igualdad, recogida también en nuestro texto constitucional en los artículos 1 y 14, se puede también vislumbrar un principio de igualdad material en la cláusula del artículo 9.2, que tiende a proporcionar igualdad material o real. Por tanto, a partir de la afirmación del Estado español como un Estado social y democrático de Derecho, cabe entender que actualmente coexisten dos tipos de derechos constitucionales en función del valor que desarrollen: derechos de libertad o derechos de igualdad.

Es el capítulo III del Título I de nuestra CE de 1978 el que incorpora, muchos de los que se podrían calificar como derechos sociales. Este capítulo III del Título I de nuestra CE de 1978, recoge los llamados “principios rectores de la política social y económica” destacando que no aparece la expresión derecho. Esto no fue así en proyecto<sup>15</sup>, pues el anteproyecto se titulaba *“principios*

---

<sup>14</sup> LINDE PANIAGUA, E, *Fundamentos de Derecho Administrativo, del derecho del poder al derecho de los ciudadanos*, Madrid, 2014, pág.154, 155,161.

<sup>15</sup> ROGEL VIDE, C, *Bienes de la personalidad, derechos Fundamentales y Libertades Públicas* Bolonia, 1985, pág. 80. En el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 5 de enero de



*rectores y derechos económicos y sociales*”, denominación que fue sustituida por la actual de principios rectores de la política social y económica.

El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la CE de 1978, parte de la premisa de que estos principios rectores no sólo ostentan naturaleza jurídica, sino que, al estar incluidos dentro de la Constitución, gozan de la fuerza normativa propia de la misma, como *lex superior*. La sentencia del Tribunal Constitucional 14/1992 concluyó que, más allá de su mayor o menor generalidad de contenido, contienen “*proposiciones vinculantes*”. Por su parte, la STC 37/1994 llegó a reconocer que existe “*un núcleo o reducto indisponible para el legislador*” que ha de ser respetado para que sea reconocible por la conciencia social en cada tiempo y lugar. Por tanto, es evidente que los principios rectores de la política social y económica ostentan valor jurídico derivado de la propia CE de 1978. En cuanto al contenido que se constituye como un mínimo común divisor, el Tribunal Constitucional ha interpretado, en sentencias como la STC 32/1981, que esta igualdad a la que tiende el llamado Estado social *debe asegurar el otorgamiento de unos mínimos vitales*.

Una de las aportaciones más sobresalientes del Estado social que reconoce la CE de 1978 ha sido la inclusión de un ámbito o espacio prestacional, en algunos casos elevados a la categoría de derecho fundamental, como

---

1978 aparece la denominación del proyecto, que incluía la expresión *derechos sociales* y que fue suprimida en el texto definitivo tal y como refleja el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 17 de abril de 1978.



el derecho a la educación básica pública y gratuita. Y es que, si hablamos de políticas redistributivas que tiendan a erradicar o mitigar la pobreza, es preceptivo mencionar, ya en este momento, la educación y la sanidad universal como pilares del Estado de bienestar de nuestro país que, en cierta medida, contribuyen a reducir los índices de pobreza y a que la pobreza extrema no sea tan elevada como en otros países.

PEREZ LUÑO<sup>16</sup>, mantiene que, en un sentido subjetivo, los derechos sociales podrían entenderse como las facultades de los individuos y de los grupos a participar de los beneficios de la vida social, lo que se traduce en determinados derechos y prestaciones directas o indirectas por parte de los poderes públicos. Por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>17</sup>, concibe a los principios rectores de política social y económica más como obligaciones genéricas dirigidas al Estado que como efectivos derechos individuales, siendo ésta la posición mayoritaria.

Del examen del contenido de este capítulo, se pueden extraer una pluralidad de mandatos: muchos de estos mandatos dirigidos al conjunto de los poderes públicos para la mejora de las condiciones de la sociedad, en otras ocasiones sí se recogen verdaderos derechos, en otros casos son también mandatos dirigidos exclusivamente al

---

<sup>16</sup> PEREZ LUÑO, A.E, "Los derechos sociales y su estatus normativo en la Constitución española" Documentación Administrativa, 271-272, 2005, pág. 17,18.

<sup>17</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E, "La significación de las libertades públicas para el derecho administrativo" Anuario de Derechos Humanos, Madrid, 1982, pág. 115 y siguientes.





legislador y, en otros fragmentos, incluso, también existen mandatos destinados a los particulares.

Esta pluralidad de contenidos impide, desde mi punto de vista, colegir que el capítulo III del Título I incluye derechos sociales perfectos, o que sólo incluye derechos sociales. Ello no obsta a reconocer que en nuestra Carta Magna se han reconocido algunos derechos sociales con el carácter de derechos subjetivos perfectos, que no están condicionados y, en algún caso, con el carácter de derecho fundamental, como ocurre con el derecho a la educación básica obligatoria gratuita de los menores de edad, que tiene una indudable repercusión positiva en lo que es la acción social sobre la infancia y adolescencia y, más en concreto, dentro del sistema de protección pública de la infancia.

Si bien, salvo excepciones como la expuesta, los derechos sociales no han llegado a penetrar como tales derechos subjetivos perfectos en la CE de 1978, sí podemos afirmar que en la actualidad el Estado social ha alcanzado un nivel de expansión importante, a través de la normativa de las Comunidades Autónomas en materia de acción social, tanto a nivel legislativo, como a nivel reglamentario e, incluso, Estatutario, en las Comunidades que reformaron sus Estatutos de Autonomía antes del comienzo de la crisis económica de 2008<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Algunas Comunidades Autónomas habían alcanzado un nivel de reconocimiento de derechos sociales que incluso llegó a su consagración como derechos estatutarios pues reformaron sus Estatutos de Autonomía en los años precedentes al comienzo



Es en estas últimas Comunidades Autónomas donde el bloque de la constitucionalidad ya contiene auténticos derechos sociales, si bien el Tribunal Constitucional ha debilitado esta consideración, pues entiende que los auténticos derechos subjetivos sociales se configuran, no por su reconocimiento en dichos Estatutos de Autonomía, sino por su delimitación legal como tales, en un desarrollo legal de los principios constitucionales. Con esta interpretación que ha realizado el Tribunal Constitucional del bloque de la constitucionalidad reduce a meras declaraciones programáticas dichos reconocimientos estatutarios.

A la luz de la labor interpretativa del Tribunal Constitucional, en sentencias como la 247/2007 o la 31/2010, así como de la sistematización que ha realizado la doctrina sobre la acción social, se puede colegir que en la actualidad nuestro Estado social sí ha llegado a un nivel de desarrollo en el que existen derechos sociales reconocidos como derechos subjetivos.

Pero estos derechos subjetivos sociales no tienen el carácter de derechos constitucionales sociales, pues todavía no se han reconocido con tal carácter en nuestro texto constitucional. La pregunta es si es posible novar su naturaleza jurídica para reconocer estos derechos sociales con el carácter de derecho constitucional social, plasmando ese reconocimiento de mínimos en el texto constitucional, desplegando, en caso de vulneración, el sistema de protección que proporciona el artículo 53 de

---

de la crisis económica (Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón, Andalucía, Castilla y León e Islas Baleares).



la CE a los derechos fundamentales. Mucha parte de la doctrina, como RODRÍGUEZ DE SANTIAGO<sup>19</sup>, abandona este debate teórico y plantea las soluciones desde un punto de vista más práctico, apuntando que *“el problema no es pasar de la normatividad (se entiende, constitucional) a la prescriptividad (también constitucional). El problema se circunscribe, tan sólo, a pasar de la normatividad a la realidad social, sin necesidad de pasar por la prescriptividad constitucional, sino por una adecuada regulación legislativa y una eficaz configuración y ejecución administrativa. El derecho*

---

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M, *La Administración del Estado social*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007, pág. 12 y 13. Este autor asume que, así como la realización o materialización del Estado de Derecho recae sobre la CE y sobre los órganos judiciales, la fórmula del Estado social descansa sobre la legislación y sobre la Administración. Es por ello por lo que abandona el debate sobre si los derechos sociales reconocidos en la CE merecen un grado de protección igual al de los derechos fundamentales. En este sentido, ensalzando la obra del profesor SCHMIDT-ABMANN, impulsa también en esta obra el movimiento reformador de la parte general de Derecho Administrativo; esto es, ha utilizado *“el Derecho Administrativo Social como sector de referencia para la construcción sistemática de la parte general del Derecho Administrativo. Este amplio y variado sector de la actividad administrativa de carácter social se presta especialmente para el empleo de instrumentos metodológicos que permiten la construcción y el desarrollo de modelos escalonados que reflejan adecuadamente la diversidad de la realidad administrativa del moderno Estado prestador”*.



*subjetivo constitucional no es la única manera de dirigir eficazmente la actuación del Estado”.*

Comparto esta posición, más pragmática, en virtud de la cual, partiendo de la CE vigente, con instrumentos legales y reglamentarios que desarrollen los principios constitucionales, que a su vez representan los fundamentos constitucionales y legales de la intervención administrativa en materia de acción social, pone el acento en la acción administrativa.

Considero, en efecto, que una actividad administrativa eficaz y coordinada entre las Administraciones de los diferentes niveles territoriales, intensificando el diálogo multinivel más allá de las competencias que ostenta cada una de ellas, e incluyendo a la ciudadanía como parte de la solución, aporta mucho más valor al cumplimiento de los ODS en materia de pobreza que un debate doctrinal sobre el rango de los derechos sociales.

El desarrollo sostenible, también en materia de erradicación de la pobreza, debe incluir una acción coordinada de los poderes públicos y también debe implicar a la sociedad como parte de la solución. El reconocimiento de derechos sociales por el Estado y el propio desenvolvimiento del Estado social del bienestar no es incompatible con el compromiso social, pues la solución a todas las necesidades sociales que existen en las sociedades actuales no puede descansar exclusivamente en el Estado. El tercer sector, como protagonista del Estado social del siglo XXI, tiene mucho que aportar para que la acción social de las Administraciones sea eficaz, coordinada y esté correctamente planteada desde la propia génesis o



diseño de las políticas. Y es aquí donde entra en juego toda la teoría del gobierno abierto y participativo<sup>20</sup>.

En un contexto histórico como el actual, sobre todo después de la crisis económica del 2008 y, con los efectos sociales y económicos negativos derivados del COVID 19, parte de la doctrina, incluso, ha cuestionado, con escepticismo, los propios contenidos legislativos de prestaciones que recientemente se han recogido en las distintas legislaciones autonómicas de acción social o de servicios sociales. Es cierto que el contexto histórico que hemos vivido, tras una profunda crisis económica, parecía no invitar a llevar a cabo nuevas conquistas de derechos sociales. LÓPEZ MENUDO apunta que en un mundo globalizado donde *"se obedece más a la razón económica que a la razón jurídica"*, cabe reflexionar, jurídicamente, sobre este reconocimiento de derechos sociales<sup>21</sup> y, con cierta pesadumbre, señala que *"ya que el Derecho, por desgracia, parece no tener fuerza para transformar la realidad, hay que pedir que al menos sea transparente y acorde con ella"*, es decir, que más allá de reconocer la bondad y buenas intenciones de recoger la protección de las personas en riesgo de exclusión social, de los menores, de las personas con discapacidad

---

<sup>20</sup> CRIADO, J.I, "Gobierno abierto, innovación pública y gobernanza colaborativa. Hacia un marco analítico integrador en la Era de la Administración 4.0" en *Gobierno Abierto, Innovación Pública y Colaboración Ciudadana*, INAP, 2021, pág. 32 y 49.

<sup>21</sup> LÓPEZ MENUDO, F, *"La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica"*, en el *marco jurídico de los servicios sociales en España*, editorial Atelier, Barcelona, 2012, pág. 29 a 46.



etc, cabe plantearse si se debe seguir manteniendo, jurídicamente, como derechos, prestaciones que en la práctica no funcionan, pues la realidad muestra que, o no se prestan, o no se hace con celeridad, dado que no existen consignaciones presupuestarias capaces de soportar la ingente cantidad de derechos que se han querido incluir el conjunto de legisladores autonómicos.

La posición que personalmente defiendo en este trabajo es que se debe seguir apostando por los derechos sociales, a través de nuevas fórmulas de participación ciudadana. La transparencia y el gobierno abierto a la ciudadanía, pensado por los propios ciudadanos, para que las políticas sean útiles, efectivas y centradas en las necesidades reales, es el presente y el futuro de la nueva gobernanza multinivel y abierta.

Tras más de cuarenta años de vigencia de la CE de 1978 y algunos reconocimientos estatutarios, cabe explorar si sería adecuado, no sólo plantearse el vigente modelo de financiación territorial, sino también el propio modelo social, dando más protagonismo al llamado tercer sector<sup>22</sup> y a la propia ciudadanía. Y ello en línea con las

---

<sup>22</sup> VAQUER CABALLERÍA, M, *La acción (...)* "op.cit" pág. 201 y 206, pone de manifiesto que una peculiaridad que revisten los servicios atinentes a la persona, que se viene observando, es la progresiva sustitución de la gestión directa de las Administraciones por la gestión indirecta, a través de distintos vínculos jurídicos y de financiación por lo entes del tercer sector, que están experimentando un gran ascenso y protagonismo. Comprende un conjunto heterogéneo de entidades, que, con distintas denominaciones, como tercer sector, sector privado social o sector no lucrativo, se quieren distinguir del Estado y del mercado.



nuevas tendencias de gobernanza pública multinivel y de gobierno abierto, donde las Administraciones, a través de laboratorios de gobernanza abierta, y más allá de las competencias que asume formalmente cada Administración, están poniendo al ciudadano en el centro, dando más protagonismo en el diseño y evaluación de las políticas públicas a entidades que velan por los intereses de las capas sociales más desfavorecidas, dándoles voz, de manera que, en colaboración con las Administraciones, se diseñen políticas que realmente respondan a las necesidades de estos colectivos, optimizando con ello los recursos y contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, marcados por la Organización de Naciones Unidas.

Siguiendo la sistematización de CRIADO<sup>23</sup>, se trata de fijar un marco integrador de los componentes del gobierno abierto, que descansa sobre tres ejes: el eje

---

También SANZ BURGOS, R, *“El Derecho y el Poder político”*, en *Ética y Deontología Públicas*, Uned, Editorial Universitas S.A., Madrid, 2011, pág. 148 señala que frente a prácticas normativas en las que se pactan los contenidos con ciertas entidades económicas como asociaciones patronales, sindicales, colegios profesionales, etc, la única forma de supervivencia del Estado social pasa por compensar esos intereses corporativos consolidando la sociedad civil, incluyendo en esa sociedad a las ONG, con sus intereses especializados, como nuevos actores, pues de lo contrario los intereses de los individuos no van a tener voz frente a esos tradicionales poderes corporativos.

<sup>23</sup> CRIADO, J.I, “Gobierno abierto, innovación pública (...)”*op.cit*”, pág. 32 y 49.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

visión, el eje voz y el eje valor, que se corresponden con los pilares de la transparencia, participación y colaboración.

La reciente regulación del ingreso mínimo vital estatal<sup>24</sup> y el impulso que ha proporcionado Europa en el contexto del COVID 19<sup>25</sup>, que en esta ocasión ha reaccionado de

---

<sup>24</sup> Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE de 1 de junio de 2020). Este ingreso mínimo vital responde a la necesidad de fijar unas condiciones de vida mínimas por parte del Estado, como garante de la igualdad, y, por ende, como destaca la propia Exposición de Motivos se configura como “una prestación suelo”, dado que es compatible con otras prestaciones económicas autonómicas que pudieran existir como rentas mínimas.

<sup>25</sup> Next Generation EU, presentado por la Comisión el 27 de mayo de 2020 es un nuevo instrumento de recuperación dotado con 750.000 millones de euros, que ha fortalecido el presupuesto de la UE con nueva financiación obtenida de los mercados financieros para el tramo 2021-2024, todo ello junto a un marco presupuestario plurianual reforzado para el periodo 2021-2027. Europa ha abandonado en parte el discurso de que los países afectados recurran al MEDE, aumentando más aún su deuda, y ha pasado a financiar, directamente, y parte a fondo perdido, gran cantidad de las necesidades que han surgido. Next Generation EU contempla el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dirigido a la recuperación de los Estados más afectados, que recoge 560.000 millones de euros, de los cuales 310.000 se destinarán a subvenciones a fondo perdido y 250.000 euros a préstamos. Este cambio de rumbo es un paso muy importante en cuanto al enfoque de solidaridad con las necesidades de otros socios. También se ha reforzado la política de cohesión





forma más rápida y solidaria, para evitar cronificar los problemas de pobreza de los Estados miembros del sur, están siendo factores clave en el objetivo de erradicación de la pobreza en nuestro país. Pero no se puede desconocer la participación ciudadana en la vida y evolución de las políticas públicas, como nuevo método de democracia directa; también en el caso de las que tienen por objeto la erradicación de la pobreza.

---

con fondos adicionales y se han reforzado los fondos de desarrollo rural. Además, se ha permitido un marco temporal de ayudas de Estado, para relajar la posibilidad de que los Estados inyectaran dinero en sus empresas, impulsando la economía sin que se considere incompatible con el mercado interior. También, a través de la iniciativa SURE, se han movilizado recursos para que los Estados pudieran subvencionar el mantenimiento del empleo, es decir, los ERTE.

En materia de infancia cabe destacar que el artículo 4 del Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 1296/2013, contiene dos objetivos específicos en materia de infancia.

También, descendiendo al ámbito nacional, el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia contiene diversos componentes que afectan a la infancia (20,21,22 y 23).

[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_es)



De igual forma, si la mitigación de la pobreza, y en concreto de la pobreza infantil, está dentro de las prioridades y objetivos europeos, Europa debe ser parte de la solución. Y también desde Europa se está potenciando este diálogo multinivel y de colaboración entre países y Administraciones, mediante el intercambio de buenas prácticas, así como la participación ciudadana directa a través de las consultas públicas, como mecanismos de democracia directa que están tomando mucha fuerza en el diseño de las diferentes políticas europeas.

Así pues, considero que la *Europa de los ciudadanos* tiene que ser más activa que nunca, ante un contexto global amenazante que puede fracturar las democracias europeas y la cohesión económica y social de la que hemos venido disfrutando.

### **3.3- LA ACCIÓN SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LA POBREZA Y EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: DEBATE DOCTRINAL, DELIMITACIÓN COMPETENCIAL, TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS DE INTERVENCIÓN Y FINANCIACIÓN**

#### **A) Configuración doctrinal de la acción social de las Administraciones públicas: problemas prácticos que se plantean**

Existe un cierto consenso doctrinal en asumir, en los últimos tiempos, la acepción "acción social"<sup>26</sup>, dentro del

---

<sup>26</sup> ALLI TURRILLAS, J.C., "La intervención de la Administración en el ámbito de la acción social", en *Parte especial de derecho*



proceso de evolución de la asistencia social, aunque existen diferencias a la hora de determinar si la acción social subsume a lo que se venía considerando como asistencia social o servicios sociales. Siguiendo a FERNÁNDEZ LÓPEZ<sup>27</sup> se ha consolidado el término acción social, que vendría a suponer una superación de la tradicional asistencia social, meramente referida a la atención de las necesidades de personas sin recursos o con recursos insuficientes, para implantar un nuevo sistema público de prestaciones sociales o intervención administrativa, más amplio y complejo, que sin dejar de centrar esfuerzos en las necesidades específicas de las personas en riesgo de exclusión, tienda a mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

---

*administrativo, la Intervención de la Administración en la sociedad.* Segunda edición, Editorial colex, Madrid, 2012, utiliza la acepción acción social. También la adopta VAQUER CABALLERÍA, M, en *La acción (...)* "op.cit." pág. 110 y 111. Destaca este autor que *"la locución acción social parece imponerse últimamente (...) presenta la ventaja de que no ha sido utilizada por nuestro Derecho de la Seguridad Social, virginidad que facilita su discernimiento respecto de aquel como subsistema de la protección social (...). Así que adoptamos aquí la denominación de "acción social" por su progresiva implantación, por la apreciable elaboración doctrinal de la que ya ha sido objeto y por su relativa virginidad, que permite discernirla con cierta claridad"*. Se alude a su utilización por diversos legisladores autonómicos y, en el ámbito científico-doctrinal es utilizada por GARCÉS SAN AGUSTÍN, BELTRÁN AGUIRRE y AZNAR LÓPEZ.

<sup>27</sup> LÓPEZ FERNÁNDEZ, F.J, en *Acción social (...)* "op.cit" pág. 31 a 54 y 339.



Un problema capital que existe en la acción social que despliegan las Administraciones públicas españolas es la existencia de una profunda desigualdad en cuanto al tipo de tratamiento jurídico que se les otorgue en función de las leyes dictadas en cada Comunidad Autónoma, así como en la inversión en gasto social. Así, en algunas legislaciones las prestaciones sociales son reconocidas como derechos y en otras no. Igualmente, dentro de las que sí reconocen ciertas prestaciones como derechos, unas lo hacen en términos absolutos o incondicionados y en otras ocasiones aparecen limitados, desde el mismo instante de su propio reconocimiento legal, pues se supedita a los recursos disponibles<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> ALLI TURRILLAS, J.C en *“La intervención de la Administración (...)”op.cit* página 692 señala que para favorecer el artículo 9.2 de la CE es preciso la búsqueda de la cohesión y coordinación entre Administraciones,. Este autor ha puesto el acento en el artículo 9.2 de la CE como instrumento que justifica la participación del Estado en muchas de las materias de asistencia social o acción social. Por otro lado, no se puede desconocer que lo dispuesto en el 139.1 CE *“Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”*.

Ello se debe articular con la competencia en favor de las Comunidades Autónomas que recoge el artículo 148.1 CE *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:(...) 20.ª Asistencia social”*.

Finalmente, el artículo 149.1 CE *“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*.



Asimismo, además del diferente tratamiento jurídico, hemos asistido a un vaciamiento de contenido real, dadas las limitaciones presupuestarias, que se ha comprobado, sobre todo, en los peores años de la crisis que comenzó en 2008, y que alcanzó su punto álgido entre 2010 y 2012, lo que conduce al planteamiento de la siguiente cuestión: Si el Derecho debe aportar seguridad jurídica ¿no sería preferible ajustar el ordenamiento jurídico a lo que verdaderamente se pueda otorgar como derecho subjetivo, priorizando las necesidades más básicas y los colectivos más vulnerables, como las personas en riesgo de exclusión y la pobreza infantil? La respuesta viene dada por la previa decisión sobre el reparto de los recursos.

Si como dice SANZ BURGOS el Derecho, como parte importante de la normatividad social, aunque no la única (pues existen otro tipo de normas, como las normas morales) tiene un "indiscutible carácter social<sup>29</sup>, puesto que nace en la sociedad y es utilizado por todos los operadores sociales para alcanzar distintos fines", en un Estado social, precisamente, el Derecho sirve para intentar un cambio social, arbitrando políticas públicas que traten de perseguir el valor igualdad en su vertiente material.

Comparto esta posición. Asumo como propia parte de la reflexión; esto es, considero que el Derecho no es el plano político, y, en consecuencia, sólo se debe regular como derecho subjetivo aquello que se está en disposición de garantizar. Sin embargo, discrepo de la

---

<sup>29</sup> SANZ BURGOS, R *La organización social (...)* "op.cit" pág. 120 y 121.



solución que se ofrece, limitándola a la reducción del contenido, o al hecho de negar que se sigan reconociendo como derechos subjetivos. Entiendo que no es el momento de renunciar a la conquista social en general. En primer lugar, porque, hemos asumido compromisos a nivel europeo, integrados a partir de la Estrategia Europa 2020<sup>30</sup>, y que supondrán, para el

---

<sup>30</sup> Una de las principales innovaciones que aportó la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, adoptada en 2010, fue un nuevo objetivo común en la lucha contra la pobreza y la exclusión social: reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza nacional en un 25 % y sacar a más de 20 millones de personas de la pobreza. El número de personas en riesgo de pobreza y exclusión aumentó entre 2009 y 2012.

Ante el creciente número de personas en riesgo de pobreza en Europa debido a la crisis, la Comisión adoptó dos nuevas iniciativas en 2013. En su Comunicación titulada "*Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión (paquete sobre inversión social)*", de febrero de 2013, la Comisión instaba a los Estados miembros a dar prioridad a la inversión social en las personas, y especialmente, a invertir en la infancia, con el fin de romper el ciclo de las desventajas. Además, en octubre de 2013, la Comisión presentó una [propuesta](#) para reforzar la dimensión social de la gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, en respuesta a los llamamientos del Consejo Europeo.

Por su parte, el Parlamento Europeo solicitó en una serie de resoluciones la inclusión de indicadores adicionales, como los niveles de pobreza infantil y las personas sin hogar (Resoluciones de 11 de marzo de 2015 y de 25 de noviembre de 2014).

Posteriormente, en abril de 2017, la Comisión Junker, con la intención de apoyar la convergencia hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo en unos mercados laborales



horizonte 2030, una reducción drástica del número de personas pobres. También hemos asumido compromisos internacionales, derivados de la Convención de los Derechos del Niño, en relación con la pobreza infantil<sup>31</sup>, o los incorporados desde la aprobación de la Agenda 2030. Estos compromisos imponen asumir ciertas cotas de derechos sociales.

En segundo lugar, porque entiendo que la realización de los contenidos sociales que impone la CE de 1978 no son únicamente responsabilidad estatal. En este sentido, en el presente trabajo defiendo que cabe mantener un sistema social avanzado si partimos de reconocer que “lo

---

cada vez más flexibles, la Comisión presentó el [Pilar Europeo de Derechos Sociales](#). El Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD), que brindaba apoyo a las acciones de los Estados miembros destinadas a facilitar asistencia material, combinada con medidas de inclusión social, a los más desfavorecidos se ha integrado dentro del Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

En la actualidad, la Comisión dirigida por Ursula von der Leyen, ha implementado una garantía infantil, además de otras medidas tendentes a la erradicación de la pobreza y el cumplimiento de los ODS.

<sup>31</sup> El artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece: *“Los Estados parte adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados parte adoptarán estas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.*



social” o la “justicia social” es una responsabilidad colectiva<sup>32</sup> y que la riqueza generada en el marco del mercado único debe ser redistribuida. Por tanto, además de potenciar las políticas públicas redistributivas, como la educación o la sanidad, se debe rediseñar la política fiscal, para que sea mucho más justa socialmente<sup>33</sup>, intensificando mucho más la fiscalidad ambiental.

---

<sup>32</sup> Algunos autores, como RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., en *La Administración (...)* “*op.cit*” pág. 18, apuntan, de hecho, que la realización material de la justicia social que impone la CE de 1978 es una “*responsabilidad global*”. La realización misma de lo social implica además del Estado (en sentido amplio), al propio individuo, que tiene una responsabilidad de satisfacer sus propias necesidades, así como la familia y la sociedad (fuerzas sociales). Es la “interacción” de todos ellos la que permite la materialización de “lo social”.

<sup>33</sup> El propio Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, en la Declaración que emitió con ocasión de su visita oficial a España del 27 de enero al 7 de febrero de 2020, denunció las enormes deficiencias del sistema español de protección social, las tremendas desigualdades, las grandes diferencias entre Comunidades Autónomas, y la burocratización del sistema de protección social, que lo convierte en ineficiente. En concreto, señaló que, si España de verdad quiere combatir la pobreza y está dispuesta a realizar inversiones en políticas sociales, ello no se puede asumir con los bajos ingresos fiscales que recauda. Además de denunciar que es un sistema inadecuadamente progresista, donde todavía se advierte mucho fraude y evasión fiscal, destacó que es urgente la necesidad de adoptar reformas fiscales que garanticen un fuerte impacto redistributivo. Localizable a abril de 2022 en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25524&LangID=S>





Entiendo que el cumplimiento de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, entre cuyos objetivos se encuentra la erradicación de la pobreza, exige, necesariamente, que todas las Administraciones prioricen las políticas redistributivas de la riqueza, potenciando la educación, la sanidad universal, así como una acción social centrada en la satisfacción de las necesidades sociales más acuciantes: la erradicación de la pobreza y, especialmente, la pobreza infantil.

## **B) Delimitación competencial**

De lo anteriormente expuesto, ya se ha avanzado, que, el grueso de las competencias en materia de acción social, se residencian en las Comunidades Autónomas. De hecho, de ahí deriva, en parte, el nivel de desigualdad existente.

El artículo 148.1 CE "*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:(...) 20.ª Asistencia social*". Por su parte, el artículo 149.1 CE dispone: "*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*". Igualmente, el propio artículo 9.2 de la CE, como cláusula de transformación y de promoción de la igualdad, es un instrumento que justifica la participación del Estado en muchas de las materias de asistencia social o acción social. Finalmente, en este ámbito también cabe traer a colación el artículo 139.1 CE "*Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*".



Partiendo de esos preceptos delimitadores de las competencias, cabe afirmar, a pesar de las desigualdades existentes, que no se puede desconocer la aportación que ha supuesto la legislación autonómica<sup>34</sup> y la acción de los ejecutivos autonómicos en el desarrollo de los derechos sociales y de un estado del bienestar en España.

Las Comunidades Autónomas han acercado la acción social a los ciudadanos<sup>35</sup>, creando infraestructuras más próximas a sus lugares de residencia, y adaptando esta política a la singularidad de sus territorios, pero considero, sin embargo, que, para adoptar soluciones redistributivas adecuadas a los problemas de los ciudadanos, se debe hacer autocrítica y reflexión sobre aspectos que no se han planteado o desarrollado adecuadamente. Me estoy refiriendo a prácticas regionalistas, nacionalistas o localistas consistentes en el desarrollo de una espiral de repliegue insolidario, que se han traducido en que cada región concentra sus

---

<sup>34</sup> PEMÁN GAVÍN, J.M, "Los centros y establecimientos de servicios sociales en España. Una introducción" dentro de la obra *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales* Iustel, Madrid, 2011, pág. 27 a 31, señala que el concepto moderno de servicios sociales que conocemos en la actualidad se debe a la legislación autonómica que como continuidad de la asistencia social sigue ofreciendo protección social en aquellos ámbitos no cubiertos por las demás prestaciones, pero que introduce nuevos elementos como la prevención, partiendo de principios como la responsabilidad pública, la universalidad, la descentralización y la participación.

<sup>35</sup> En el ámbito de Castilla-La Mancha, la acción social de la Administración social se contiene en la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.



esfuerzos sólo en sus ciudadanos, sin pensar en el conjunto del territorio. La insolidaridad de los territorios contraviene los principios y valores, tanto constitucionales, como europeos<sup>36</sup>.

La factura social, que es absolutamente necesaria, no se puede seguir financiando con más deuda. La factura social se debe pagar con una mayor justicia fiscal y unas políticas redistributivas<sup>37</sup> que, mediante prestaciones

---

<sup>36</sup> El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea dispone: "*La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres*".

<sup>37</sup> MOLINA MORALES, A, GUARNIDO RUEDA, A, y AMATE FORTES, I, *Los efectos redistributivos (...)* "op.cit" página 20. Estos autores consideran que la disminución de la pobreza está estrechamente relacionada con la intervención redistribuidora del sector público, tanto en España como en los países de la UE. Concluyen que la evolución del gasto social evidencia mejoras en la equidad en la distribución de la renta. Sin embargo, se aprecia un resultado distinto cuando comparamos los efectos del gasto social sobre la desigualdad en la distribución de la renta en España y en Europa. España, no sólo debería hacer un mayor esfuerzo en incrementar el gasto en protección social, sino que también se debe reestructurar este tipo de gasto, aumentando el peso de las partidas que realmente redistribuyen mejor la renta entre los ciudadanos.

También el propio Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip



universales y directas, como la sanidad y la educación, aumenten las rentas de las familias<sup>38</sup>. Por tanto, no sólo es una cuestión de cuánto se gasta, sino de cómo se distribuye.

Considero inícuo imputar toda la responsabilidad del déficit público y de los fallos del sistema de acción social a lo que algunos califican como acción inconsciente e irresponsable de las Comunidades Autónomas, pues si

---

Alston en la Declaración que emitió con ocasión de su visita oficial a España del 27 de enero al 7 de febrero de 2020, denunció las enormes deficiencias del sistema español de protección social, destacando que si España de verdad quiere combatir la pobreza y está dispuesta a realizar inversiones en políticas sociales, no se puede asumir con los bajos ingresos fiscales que recauda, además de denunciar que es un sistema fiscal inadecuadamente progresista, donde todavía se advierte mucho fraude y evasión fiscal, siendo urgente la necesidad de adoptar reformas fiscales que garanticen un fuerte impacto redistributivo.

<sup>38</sup> SANAÚ VILLARROYA, J, "*Una perspectiva ante la desigualdad*", dentro de la obra colectiva *Los retos del Estado del bienestar ante las nuevas desigualdades*, Colección Actas 13, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Cortes de Aragón, 2017, pág. 55. Este autor destaca que la consideración del valor monetario de los servicios públicos eleva de forma notable la renta de los hogares y reduce la desigualdad en su reparto (más que la imposición directa) y que esto ocurre también con los servicios públicos educativos. Apunta que en los servicios públicos educativos el impacto redistributivo se asocia más a los niveles de educación infantil, primaria, secundaria y formación profesional, que al universitario. Destaca, además, que ese efecto redistributivo favorece la igualdad de oportunidades a los ciudadanos.



los pilares sobre los que descansa el Estado social y que más gasto público generan (sanidad, educación y acción social) se atribuyen competencialmente a las Comunidades Autónomas, resulta obvio que serán éstas las que incurrirán en un mayor gasto público<sup>39</sup>. Sin embargo, se debe tener presente que, más allá de la Administración que despliegue la acción social, la misma se extiende al conjunto de los ciudadanos; ciudadanos todos ellos residentes en todo el territorio español. Esta es una materia, en la que, en definitiva, no existen intereses contrapuestos. Todos los poderes públicos deben avanzar juntos en la justicia social y en la promoción de la igualdad material.

A más abundamiento, en el contexto de la gobernanza multinivel, el Estado, a través de su competencia transversal, también incide en el contenido social del conjunto del territorio nacional, bien en la fijación de las bases mínimas de ciertos espacios de derechos sociales, bien mediante otras fórmulas<sup>40</sup>. Por lo tanto, en su caso, también habría que imputar parte de responsabilidad al Estado, en este caso por omisión, al no consensuar

---

<sup>39</sup> Como apunta VILLAR ROJAS, F. J, el gasto social público está en discusión y además de la eliminación de ayudas y subvenciones a la acción social privada, fundamentalmente entidades sin ánimo de lucro, también se ha asistido a una etapa de reducción del gasto público en esta materia. *“Iniciativa privada y prestación de servicios sociales. Las redes o sistemas públicos de servicios sociales”*, en el *Marco jurídico de los servicios sociales en España*, Editorial Atelier, Barcelona, 2012, pág. 112 y siguientes.

<sup>40</sup> Por ejemplo, mediante la actividad administrativa de fomento o también a través de la contratación pública, con la inclusión de cláusulas sociales.



ciertos niveles de prestaciones con las Comunidades Autónomas. Así, tal y como ha apuntado DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI<sup>41</sup>, cuando el Estado ha querido intervenir por la vía de urgencia en el momento más crítico de la crisis económica de 2008, lo ha hecho. El Estado, de forma indiscriminada y quizás tardía, ha utilizado su competencia sobre las bases en sanidad y educación para recortar prestaciones sociales, intentando imponer tales recortes a las Comunidades Autónomas, citando el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, y haciendo lo propio en el ámbito educativo con el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T, *“El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias”*, nº 46 de la Revista General de Derecho Administrativo, Iustel, octubre de 2017 y publicado en la sede electrónica del INAP con fecha 30 de noviembre de 2017.

<sup>42</sup> El Real Decreto-Ley dictado en el ámbito educativo ha dado lugar a la STC 26/2016, de 18 de febrero, que ubica a la norma dentro de las competencias del Estado para fijar bases, pero ello no agota el posterior desarrollo por las Comunidades Autónomas. Según de la QUADRA-SALCEDO JANINI, T, de esta sentencia se extrae la “sorprendente” conclusión de que el margen de desarrollo de las Comunidades Autónomas se encontraría en la capacidad que tendrían éstas para realizar más recortes sobre los ya realizados por el Estado, coincidiendo con este autor en que esta concepción se opone frontalmente a la necesidad de entender la acción estatal sobre las bases, como el garante de un mínimo común uniforme, aunque mejorable.



A partir de la crisis se ha abierto un interrogante sobre la evolución de los derechos sociales en España, pues internacionalmente se insta a nuestro país a una mayor uniformidad en la protección social<sup>43</sup> y, por otro lado, hay autores que, valorando positivamente el éxito de la conquista de derechos sociales a través de la descentralización política, siguen apostando por un modelo basado en el reconocimiento de derechos sociales por parte de los legisladores autonómicos, defendiendo la constitucionalidad del reconocimiento de derechos sociales en los Estatutos de Autonomía, así como por las leyes ordinarias autonómicas y por la normación reglamentaria de los ejecutivos autonómicos y locales. Todo ello sobre la base de que son éstas las Administraciones más próximas al ciudadano. No obstante, esta última posición, mantenida por AGUADO I CUDOLÁ<sup>44</sup>, cuya solución jurídica pasa por la racionalización del sistema, partiendo del desmantelamiento de la estructura administrativa del Estado central en materia de acción social, toda vez que son las Comunidades Autónomas las que ostentan la competencia con carácter exclusivo, es consciente de

---

<sup>43</sup> El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston en la Declaración que emitió con ocasión de su visita oficial a España del 27 de enero al 7 de febrero de 2020, denunció las enormes deficiencias del sistema español de protección social, las enormes desigualdades y las grandes diferencias entre Comunidades Autónomas.

<sup>44</sup> AGUADO I CUDOLÁ, V, "El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales", en el *Marco jurídico de los servicios sociales en España*, Editorial Atelier, Barcelona, 2012, pág. 51,52, 53, 64, 84.



que ésta no es la tendencia, pues todo parece indicar que la evolución actual del Estado social, al menos hasta la crisis del COVID 19, ha girado hacia una "recentralización de competencias" al apuntarse a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales como las causantes del aumento del déficit público de los años anteriores de bonanza económica.

El artículo 139 CE<sup>45</sup>, ubicado dentro de la organización territorial del Estado, vuelve a recordar en su punto primero que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio. Y si bien no es un artículo delimitador de competencias, constituye un criterio hermenéutico en todos los conflictos competenciales que se puedan plantear, habida cuenta de que, si bien es cierto que el artículo 148.1.20<sup>46</sup> atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de asistencia social, es igualmente cierto que cada uno de los títulos constitucionales competenciales, autonómicos o estatales, no se deben interpretar aisladamente, sino en función del sentido global y acabado que pretende

---

<sup>45</sup> Artículo 139.1 CE "Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado".

<sup>46</sup> Artículo 148.1 CE "Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:(...) 20.ª Asistencia social".





proporcionar la CE a cada una de las áreas de actuación pública<sup>47</sup>.

En el ámbito que nos ocupa, puestos en relación los artículos 139.1 y 149.1 CE<sup>48</sup> (precepto éste último que sí es delimitador de competencias) al recogerse la obligación de promover la igualdad, como mandato dirigido a todos los poderes públicos, no van a existir intereses contrapuestos Estado-Comunidades Autónomas<sup>49</sup>, pues todos ellos deben tender a hacer efectivos estos contenidos sociales en condiciones de igualdad y existe habilitación constitucional suficiente para la intervención estatal.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI<sup>50</sup>, en el contexto de una Estado descentralizado políticamente como el nuestro, cita la doctrina jurídica alemana, que ha desarrollado la idea de la uniformidad de las condiciones de vida de los ciudadanos como una necesidad en el normal desarrollo de un Estado social de Derecho.

---

<sup>47</sup> ALLI TURRILLAS, J. C, en" *La intervención de la Administración (...)* "op.cit" pág. 692, ha puesto el acento en el artículo 9.2 de la CE como instrumento que justifica la participación del Estado en muchas de las materias de asistencia social o acción social.

<sup>48</sup> Artículo 149.1 CE "*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*".

<sup>49</sup> DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T, "*El Estado autonómico social(...)*"op.cit".

<sup>50</sup> DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T, "*El Estado autonómico social (...)*"op.cit".



Extrapolando esta doctrina a nuestro territorio, señala este autor que el Tribunal Constitucional, en sentencias como la STC 33/2014, FJ 4, STC 18/2017, FJ 3, o STC 13/1992, FJ 7, ya ha sentado doctrina habilitando la acción social estatal, bajo la cobertura del artículo 149.1.1 de la CE, para permitir el establecimiento de unas condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos, en el contexto de políticas de asistencia social<sup>51</sup>.

Así, además del apoyo financiero que proporcione el Estado, cabe también afirmar la acción legislativa del Estado, pues *“las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de su actuación en el campo de lo social”*<sup>52</sup>.

Por tanto, si bien la competencia en materia de asistencia social le corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la CE, ha permitido que el Estado ejerza la competencia transversal del artículo 149.1.1 CE, no sólo con relación a los derechos subjetivos del Título I, sino también en relación con los mandatos del Capítulo III del Título I de la CE, que se

---

<sup>51</sup> Cabe citar la regulación del ingreso mínimo vital mediante Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo y publicado en el BOE de 1 de junio de 2020. Este ingreso mínimo vital responde a la necesidad de fijar unas condiciones de vida mínimas por parte del Estado, como garante de la igualdad, y por ende, como destaca la propia Exposición de Motivos se configura como “una prestación suelo”, dado que es compatible con otras prestaciones económicas autonómicas que pudieran existir como rentas mínimas.

<sup>52</sup> STC 146/1986, de 25 de noviembre.



recogen como principios rectores. El razonamiento legal es claro: el artículo 9.2 de la CE de 1978 impone a los poderes públicos en su conjunto promover la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integra, subrayando así la igualdad, en su vertiente material, como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico.

Pero, habida cuenta de que estamos ante una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, lo que según este autor sí estaría vetado a la acción legislativa del Estado, es la fijación de un nivel máximo de prestaciones, pues ello conculcaría la potestad normativa autonómica en materia de acción social.

La uniformidad como posible límite a la diversidad normativa se ha admitido por el Tribunal Constitucional en ámbitos como la garantía de la unidad de mercado<sup>53</sup>. La diferencia entre la necesidad de garantizar la unidad de mercado, con la actividad administrativa en materias como la que nos ocupa, es que, en esta acción social en materia de pobreza, incluida la pobreza infantil, no van a existir intereses contrapuestos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Nunca habrá colisión de intereses; siempre serán intereses coincidentes, toda vez que el artículo 9.2 CE impone a todos los poderes públicos el deber de promoción de los derechos sociales. Será en un momento posterior, esto es, en el momento de distribución interregional de los recursos financieros con los que financiar las prestaciones de la acción social cuando surgirán los conflictos.

---

<sup>53</sup> STC 79/2017, de 22 de junio.



Cabe afirmar, por tanto, la existencia de un Estado Autonómico social, ampliamente desarrollado en los últimos años, que permite crear espacios propios en el reconocimiento de las prestaciones, pero sobre la base de un mínimo fijado por el Estado<sup>54</sup>. Siguiendo a DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, cabe colegir que en el ámbito de los derechos sociales existe la posibilidad de fijar, por medio de diversos títulos constitucionales, un mínimo común uniforme, pero mejorable, pues el principio de igualdad no puede tener la misma significación en un Estado unitario que en un Estado descentralizado como el nuestro.

La reflexión no debe centrarse, por consiguiente, en cuál es el ente territorial que genera gasto público por la asunción de las bases de un Estado social avanzado, pues si el Estado asumiera directamente estos pilares también incurriría en un ingente gasto público, sino cómo se debe diseñar este sistema de acción social para que sea avanzado, y al mismo tiempo sostenible.

### **C) Técnicas administrativas de intervención en materia de acción social y nuevas fórmulas de gobernanza participativa**

Como acabo de exponer, el objeto de reflexión debe ser cómo se debe articular el sistema público de acción social para que siga siendo avanzado, pero al mismo tiempo

---

<sup>54</sup> Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, BOE de 1 de junio, por el que se establece el ingreso mínimo vital.



sea sostenible económicamente<sup>55</sup> y acorde a los ODS de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas.

Haciendo un somero repaso por las técnicas clásicas de intervención administrativa en el ámbito de la acción social, cabe citar, por un lado, los convenios de colaboración entre Administraciones, la planificación, como técnica de coordinación, la actividad de policía en relación con los establecimientos, centros y entidades de

---

<sup>55</sup> El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, en la Declaración que emitió con ocasión de su visita oficial a España del 27 de enero al 7 de febrero de 2020, denunció que es un sistema inadecuadamente progresista, donde todavía se advierte mucho fraude y evasión fiscal, destacaba que es urgente la necesidad de adoptar reformas fiscales que garanticen un fuerte impacto redistributivo.

En la misma línea, la doctrina se ha pronunciado sobre la necesidad de esta reforma fiscal, así, MOLINA MORALES, A, GUARNIDO RUEDA, A, y AMATE FORTES, I, *Los efectos redistributivos (...)"op.cit"* pág. 20, destacan que la disminución de la pobreza está estrechamente relacionada con la intervención redistribuidora del sector público, tanto en España como en los países de la UE. Concluyen que España, no sólo debería hacer un mayor esfuerzo en incrementar el gasto en protección social, sino que también se debe reestructurar este tipo de gasto, aumentando el peso de las partidas que realmente redistribuyen mejor la renta entre los ciudadanos.

En la necesidad de reformas en el sistema de protección social también incide VILLAR ROJAS, F. J en *"Iniciativa privada y prestación de servicios sociales. (...)"op.cit"* pág. 112 y siguientes apuntaba ya en 2012 que de continuar la situación de crisis económica habría que acometer una reordenación de los servicios sociales.



servicios sociales, la actividad sancionadora, la actividad administrativa de fomento o ayuda, y, como actividad típicamente social, la actividad prestacional de servicio público. Además de ello, hay otros instrumentos que coadyuban a la acción de la Administración social. Me estoy refiriendo, por ejemplo, a la compra pública social. La introducción de cláusulas sociales en la contratación pública es otra forma de fomentar la justicia social. Pero todas estas técnicas, ampliamente estudiadas por la doctrina, no son objeto de análisis en el presente trabajo, dado el carácter limitado de su extensión.

Lo que realmente se quiere abordar en este epígrafe es la necesidad de abrir ese sistema público de servicios sociales, fundamentalmente prestacional, para combinarlo con un sistema de responsabilidad colectiva en la realización de la justicia social<sup>56</sup>.

Considero que los propios ciudadanos pueden contribuir activamente a la evitación de la corrupción, participando activamente en el diseño y evaluación de las políticas, y, orientando, a partir de la rendición de cuentas de los poderes públicos, el sentido u orientación del voto. La

---

<sup>56</sup> Algunos autores, como RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *La Administración (...)"op.cit"* pág. 18, consideran que en la justicia social existe una responsabilidad colectiva o global. Señala que la realización material de la justicia social que impone la CE de 1978 es una "responsabilidad global". La realización misma de lo social implica además del Estado (en sentido amplio), al propio individuo, que tiene una responsabilidad de satisfacer sus propias necesidades, así como la familia y la sociedad (fuerzas sociales). Es la "interacción" de todos ellos la que permite la materialización de "lo social".



potenciación y desarrollo de las diferentes fórmulas de gobierno abierto pueden contribuir, no sólo a la prevención de la corrupción, sino a que la propia sociedad se responsabilice del diseño y ejecución de la protección social<sup>57</sup>.

A mi juicio, a la luz de los compromisos adquiridos por España a partir de la Estrategia Europa 2020<sup>58</sup>, mediante la suscripción de la Convención de los Derechos del Niño de 1989<sup>59</sup> así como la asunción de la Agenda 2030, ese mínimo prestacional fijado por el Estado, a partir de lo que se haya reconocido como prestación garantizada en el conjunto de legislaciones autonómicas de acción social, así como de lo que se vaya marcando en los

---

<sup>57</sup> CRIADO, J.I, "Gobierno abierto, innovación (...) "op.cit" pág. 32 y 49. Este profesor sostiene que los ciudadanos deberían participar en la primera fase de lluvia de ideas, de identificación de los problemas, también después en la fase de normación colaborativa, también en los laboratorios de innovación pública, para ir evaluando las políticas, y, finalmente, tras la rendición de cuentas, midiendo hasta qué punto se han alcanzado los objetivos marcados.

<sup>58</sup> El 4 de marzo de 2021 se publicó la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones empty, Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

<sup>59</sup> Artículo 4 Los Estados parte adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados parte adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.



compromisos europeos<sup>60</sup>, sobre todo en lo que es el ámbito de la acción social sobre la infancia, merece un reconocimiento más claro y expreso, como derecho social perfecto; esto es, exigible ante los tribunales ordinarios como derecho subjetivo<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> En el ámbito europeo, la Comisión, en su Comunicación titulada "Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión (paquete sobre inversión social)", de febrero de 2013, instaba a los Estados miembros a dar prioridad a la inversión social en las personas y especialmente a invertir en la infancia, con el fin de romper el ciclo de las desventajas. Por su parte, el Parlamento Europeo solicitó en una serie de resoluciones la inclusión de indicadores adicionales, como los niveles de pobreza infantil (Resolución de 11 de marzo de 2015). En la actualidad, la nueva Comisión, dirigida por Ursula von der Leyen, ha manifestado desde el primer momento su compromiso con la infancia, ante los datos alarmantes de pobreza infantil en Europa, traducándose en la implementación de una garantía infantil. Ello ha cristalizado en la Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que establece una garantía infantil europea.

<sup>61</sup> La nueva redacción del artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, tras la reforma operada por la Ley orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia recoge: "*Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro*





En conclusión, considero que los Estatutos de Autonomía y, en general todo el bloque de la constitucionalidad, deben ser interpretados de manera que, el hecho de que las Comunidades Autónomas puedan asumir funciones asistenciales sobre determinados colectivos, y que ello pueda considerarse como una competencia conexa e implícita de la principal de asistencia social, no significa que asuma en exclusiva la competencia sobre ese colectivo y, por ende, pueden entrar en juego otros títulos competenciales del Estado<sup>62</sup>.

---

*interés legítimo que pudiera concurrir*". Algún autor a manifestado que este derecho podría ser considerado como derecho fundamental de los menores. Considero, sin embargo, que la enumeración de derechos fundamentales susceptibles de la protección que despliega el artículo 53 de la CE queda circunscrita a los expresamente reconocidos como tales por la propia CE de 1978.

<sup>62</sup> MORENO REBATO, M, apunta que el argumento de la posible extralimitación de competencias en que habrían incurrido algunos Estatutos de Autonomía, expandiendo las competencias estatutarias más allá de la mera asistencia social a otras competencias relacionadas, como colectivos concretos, se puede justificar doctrinalmente, desde la teoría de las competencias implícitas y de las materias conexas, para admitir competencias asistenciales – competencia principal-sobre determinados colectivos, si bien no permite asumir, como competencia exclusiva, un colectivo determinado, pues ello va más allá de la asistencia social y, por ende, no excluye la acción social estatal en materia de pobreza y en concreto de pobreza infantil. Esta teoría de las competencias implícitas, que ya se había planteado en el federalismo norteamericano, se ha explicado ampliamente en la doctrina administrativista.



De igual forma, también se deben conjugar, con una adecuada coordinación, las competencias municipales en materia de servicios sociales<sup>63</sup>, potenciando el diálogo multinivel entre todas las Administraciones públicas. Y todo ello aderezado con una participación ciudadana activa en el diseño y evaluación de las políticas, mediante nuevas fórmulas de gobierno abierto, que brinden protagonismo a los ciudadanos y los grupos en los que se integran.

Pero, de la misma forma que defendiendo la necesidad de que la acción social de las distintas Administraciones públicas priorice y refuerce el cumplimiento de ese objetivo de desarrollo sostenible, también considero la necesidad de fomentar la coordinación y el diálogo multinivel entre las Administraciones, en aras de una mayor optimización de recursos, y dado que, en definitiva, más allá de los títulos competenciales, no existen intereses en conflicto, pues la promoción de la igualdad material de los individuos y de los grupos en que se integran, son responsabilidad de todos los poderes públicos (artículo 9.2 de la CE).

---

En la obra *Régimen jurídico de la asistencia social Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, 2002, pág. 55 a 60.

<sup>63</sup> Artículo 25.2.e de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL dispone como competencia de los municipios: la "Evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social".



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Al mismo tiempo, y en paralelo a la acción social de las Administraciones, también sostengo que la implementación y la materialización de una mayor justicia social no es responsabilidad exclusiva del Estado, entendido en sentido amplio. Las Administraciones, no sólo tienen que ser prestadoras de servicios sociales, de forma directa o mediante gestión indirecta, sino que también deben ser pedagógicas, debiendo fomentar un concepto de ciudadanía abierta, participativa y solidaria que no deje a nadie atrás.

Se trata de que los propios ciudadanos, mediante fórmulas de gobierno abierto y participativo, mediante su intervención en laboratorios administrativos de innovación pública, intervengan en el propio diseño y evaluación de las políticas, para, de esta forma, dirigir mejor los recursos técnicos y económicos a los objetivos que realmente son necesarios, dando voz a colectivos que, hasta ahora, no han participado en la implementación de las políticas que después les son aplicadas.

Con ello, además de tender al cumplimiento de los ODS en relación con la pobreza, también se estaría dando cumplimiento al ODS nº 17, consistente en tejer nuevas alianzas para poder cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible.

En los últimos años asistimos a un fenómeno de desplazamiento de toda la responsabilidad al Estado. Considero, sin embargo, que es necesario educar en una ciudadanía activa y responsable, de manera que sea también la propia sociedad, los propios ciudadanos, los



<http://gabilex.castillalamancha.es>

que asuman este papel activo de participación en la vida política, social y cultural.

Entiendo que las Administraciones sí pueden jugar un papel muy importante en este aspecto, potenciando estas fórmulas de gobierno abierto, como manifestaciones de democracia directa, en la que el ciudadano, por sí sólo, o a través de entidades del tercer sector, participa en el diseño de las políticas desde el primer momento. Siguiendo al profesor CRIADO, en primer lugar, a partir de la toma de conocimiento de los datos abiertos que generan las Administraciones, mediante el despliegue de una auténtica política de transparencia (eje visión). Después, con normativa y otras fórmulas participativas (eje voz) y, también, partiendo del requisito ineludible de la rendición de cuentas de los poderes públicos para poder comprobar la eficacia de estas políticas. Se trata de que los propios ciudadanos evalúen y aporten valor a las políticas públicas, con la suma de las diferentes visiones expresadas por los auténticos protagonistas de dichas políticas: los ciudadanos a quienes van dirigidas.

Para implementar este nuevo concepto de ciudadanía participativa, más allá de las consultas públicas en el procedimiento de elaboración de las normas, será preciso potenciar nuevas fórmulas de intervención ciudadana, como son la inclusión de mecanismos de *design thinking* y de laboratorios de innovación pública en los que se brinde participación activa de los ciudadanos y de los grupos sociales en que se integren.

Por lo que se refiere a la infancia, ya se han dado pasos, como por ejemplo la creación de Mesas de Infancia a



nivel estatal<sup>64</sup> y autonómico para dar voz a los niños y niñas en las políticas públicas que les afecten. Se hace necesaria, no obstante, una Estrategia Nacional específica para la infancia, que amén de combatir la pobreza infantil, acometa otros graves problemas de desigualdad, como la brecha digital en el entorno escolar, la brecha digital en zonas rurales y otros problemas que no hacen sino aumentar las diferencias sociales y retroalimentar el círculo de desventajas desde la más tierna infancia.

#### **D) La financiación del sistema público de acción social**

Paralelamente a la coordinación y diálogo continuo multinivel entre Administraciones, a la potenciación de la ciudadanía activa y participativa, también se debe considerar la financiación del sistema de servicios sociales<sup>65</sup> que debe transitar, necesariamente, por una

---

<sup>64</sup> Orden DSA/1009/2021, de 22 de septiembre, por la que se crea el Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia. Este órgano de ámbito estatal en el que participan niñas y niños contempla la construcción del concepto de ciudadanía activa. En el ámbito de Castilla-La Mancha es la Orden 155/2021, de 27 de octubre de la Consejería de Bienestar Social la que establece la composición y funciones de la Mesa de Participación Infantil en el seno del Consejo Regional de Infancia y Familia de Castilla-La Mancha (DOCM 5/11/2021).

<sup>65</sup> Además del alto nivel de descentralización, los servicios sociales en España se caracterizan por la doble financiación público-privada, en algunos casos con participación de los usuarios en el coste de algunas prestaciones (copago), si bien este no es el caso de la atención y protección pública de la



---

infancia, dado que, normalmente, en los casos en que se acuerdan medidas específicas propias del sistema de protección de menores, ante situaciones de desprotección del menor en que sea necesaria la guarda administrativa, bien mediante acogimiento familiar o bien mediante acogimiento residencial, en la mayor parte de las ocasiones estamos ante familias con escasos recursos y no será posible repercutir el coste de manutención de los menores. Ciertamente es que sí existe previsión legal al efecto, para aquellos otros casos en que se pueda exigir un reintegro de gastos, conforme a los precios públicos vigentes. Este modelo de servicios sociales iba evolucionando conforme lo hacía el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.

El modelo de financiación de los servicios sociales hasta 2002 obedecía, como señala BRANDÉS MOLINÉ, E, a traspasos de fondos condicionados que provenían del Estado, a partir del cálculo que se efectuaba cuando se transferían funciones y servicios en los correspondientes reales decretos de traspaso de servicios y funciones. Con la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regularon las nuevas medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, sistema que estuvo vigente hasta 2008, se incluyeron los servicios sociales, junto con la sanidad, al modelo general de financiación autonómica, pero los cálculos se quedaron muy por debajo de las necesidades de gasto social. No obstante, la buena evolución de los ingresos autonómicos, fueron factores que favorecieron una mayor inversión en servicios sociales. El sistema vigente se aprobó mediante Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades



revisión del sistema de financiación autonómico y por una mayor justicia fiscal, dado que se debe partir del techo financiero recogido en el artículo 135 CE<sup>66</sup> y el

---

con Estatuto de Autonomía y se modifican ciertas normas tributarias.

<sup>66</sup> El tenor literal del artículo 135 de la CE dispone:

*1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*

*2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*

*Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.*

*3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

*Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.*



---

*El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

*5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*

*a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*

*b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*





sistema de protección social o la acción social no se puede seguir financiando con deuda pública.

El sistema vigente se aprobó mediante Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican ciertas normas tributarias. Este sistema ha supuesto la asignación de recursos adicionales por parte del Estado para compensar el aumento de la población, derivado de la inmigración, pero también para reforzar las prestaciones del Estado social. Una de las novedades más importantes de este nuevo sistema fue la creación del Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, en virtud del cual cada Comunidad Autónoma debe recibir los mismos recursos por "habitante ajustado" para financiar la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales. Sin embargo, no se ha concretado qué se entiende por servicios sociales esenciales, aunque resulta claro que, de la interpretación que se ofrezca, va a depender mucho la futura financiación de los servicios sociales. Este fondo

---

*c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*

*6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.*



se constituye con el 75% de los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas y con la aportación del Estado, de forma que una comunidad recibe o contribuye en función de la diferencia entre sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal, siendo el Estado, en última instancia, el garante de la equidad en todo el territorio español.

La crisis económica del 2008 nos debería haber enseñado que cabe un mantenimiento de un Estado social avanzado, pero que se debe desarrollar y ejecutar de forma sostenible, de forma responsable, evitando prácticas corruptas y prácticas de inercia legislativa si todo ello se traduce en una falta de reflexión, que aboque a una situación en la que, según se va descendiendo al nivel administrativo, el interés general se vea comprometido por promesas-obligaciones jurídicas incumplidas, o por una imagen de la Administración que se va alejando del principio de servir con objetividad los intereses generales y de sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

A mi juicio, el sistema de financiación contiene elementos que distorsionan la finalidad buscada, pues las Comunidades Autónomas tienen libertad para distribuir los recursos financieros entre las diferentes actividades que conforman su presupuesto, por lo que, en la práctica, van a existir diferencias notables en el nivel de protección, salvo en lo relativo a las medidas de la dependencia, respecto a las cuales el Estado sí ha implantado una financiación finalista.



#### **IV.- LA ACCIÓN EUROPEA EN MATERIA DE POBREZA**

Con base jurídica en los artículos 19, 145 a 150 y 151 a 161 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se ha desarrollado una amplia intervención europea en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Las políticas que responden al modelo social europeo se dirigen a garantizar una sociedad europea más inclusiva e igualitaria. Dentro de ellas, un pilar importante es la política europea específica de lucha contra la pobreza y la exclusión social, que ya desde la Estrategia Lisboa, pero con más énfasis desde la Estrategia Europa 2020, ha ido ganando fuerza y protagonismo en la agenda europea<sup>67</sup>. La Estrategia Lisboa se había propuesto erradicar la pobreza para el año 2010, pero, a pesar del fuerte crecimiento económico previo a la crisis del 2008, lo cierto es que los niveles de pobreza seguían siendo muy elevados. La Estrategia Europa 2020 se gestó sobre la idea de un nuevo objetivo: Europa no sólo tenía que crecer de una forma inteligente y sostenible, sino integradora y, por primera vez, se fijó un objetivo cuantitativo; esto es, la reducción de 20 millones de personas en situación de pobreza para el año 2020. Otro hito de esta Estrategia Europa 2020 fue brindar una visión multidimensional de la pobreza, ampliando el enfoque a otros aspectos no estrictamente monetarios. Una aportación capital de las políticas europeas en

---

<sup>67</sup> *La política europea contra la pobreza y la exclusión: avances y retos*, Cuadernos del Consejo Económico y Social, Cauces, nº 32, 2016, pág. 31 a 41.



materia de pobreza ha sido la propia definición estadística de riesgo de pobreza que se utiliza en la actualidad, implantada por EUROSTAT, con un panel de indicadores a partir de las encuestas nacionales que se elaboran conforme a criterios uniformes<sup>68</sup>.

En este recorrido por el análisis de la pobreza que hacen los Estados con sus planes nacionales de inclusión social<sup>69</sup> la Comisión Europea cumple una importante labor de acompañamiento a los Estados, realizando propuestas y orientaciones<sup>70</sup>, siendo de especial interés, la Recomendación de la Comisión "*Invertir en la infancia: romper el ciclo de desventajas*"<sup>71</sup>, que estaba destinada a luchar contra la pobreza infantil. Con ello, la Comisión venía a reconocer el impacto que la crisis económica había tenido en la infancia, cuyas tasas de pobreza han aumentado en muchos Estados miembros, superando el

---

<sup>68</sup> En el caso de España los datos se obtienen a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida que publica el Instituto Nacional de Estadística.

<sup>69</sup> España aprobó la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Consejo de Ministros, de 22 de marzo de 2019 para el periodo 2019-2023.

<sup>70</sup> Cabe destacar la Recomendación sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, C (2008) 5737, de 3 de octubre de 2008 y Comunicación de la Comisión sobre la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: un marco europeo para la cohesión social y territorial, COM (2010) 758, de 16 de diciembre de 2010.

<sup>71</sup> Recomendación C (2013) 778 final, de 20 de febrero de 2013 "*Invertir en la infancia: romper el ciclo de desventajas*".



<http://gabilex.castillalamancha.es>

promedio de la población adulta<sup>72</sup>. Destaca tres pilares estratégicos sobre los que deben descansar las políticas nacionales<sup>73</sup>:

1.- Acceso a recursos adecuados, fomentando el empleo de sus padres y madres y garantizando un nivel de vida adecuado a los niños mediante ayudas económicas, desgravación de impuestos a los padres y ayudas a la vivienda.

2.- Acceso a servicios de calidad, promoviendo la atención pública desde la primera infancia (0-3 años), garantizando equidad en el sistema educativo (becas, etc), acceso universal a los sistemas de salud y a una vivienda y entorno adecuado, mejorando los sistemas de protección de infancia.

3.- En línea con la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, es importante el derecho de los niños a participar en la vida cultural, deportiva, el derecho al juego y la participación en las decisiones que les afecten en sus vidas.

Por su parte, el Parlamento Europeo solicitó en una serie de resoluciones la inclusión de indicadores adicionales, como los niveles de pobreza infantil<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Informe 1/2017 políticas públicas para combatir la pobreza en España, Consejo Económico y Social, 2017, página 20.

<sup>73</sup> <http://portal.vice-es.org/images/Invertir-en-infancia-UE-2014.pdf>

<sup>74</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2015, sobre la reducción de las desigualdades, en especial,



Cabe destacar la importante influencia que ha tenido el Fondo Social Europeo en la implementación de las políticas sociales nacionales, incluidas la dirigidas a la infancia y también, como instrumento específico en favor de los menos favorecidos, el Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD), ahora integrado en el Fondo Social Europeo Plus.

Posteriormente, en abril de 2017, la Comisión Junker, con la intención de apoyar la convergencia hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo en unos mercados laborales cada vez más flexibles, la Comisión presentó el [Pilar Europeo de Derechos Sociales](#), que fue aprobado en la Cumbre Gotemburgo en noviembre de 2017.

El propio Parlamento Europeo emitió una Resolución de 24 de octubre de 2017, sobre políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza<sup>75</sup>.

---

con respecto a la pobreza infantil (DOUE 27/10/2017, C366/19). Dicha resolución se centraba en particular en la pobreza infantil, con el objetivo de dar respuesta a las situaciones de riesgo de pobreza o exclusión social en la que se encuentran 1 de cada 4 niños, niñas y adolescentes en la Unión Europea si atendemos al [indicador AROPE](#).

<sup>75</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017, sobre políticas encaminadas a garantizar renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza (DOUE 27/9/2018 C346/156). En esta línea se ha aprobado recientemente en España el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, BOE de 1 de junio.



En la actualidad, en relación con la lucha contra la pobreza infantil, la Comisión diseñó una garantía infantil. La Garantía Infantil, que ha sido reconocida por la Recomendación(UE)2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea (DOUE nº 233, de 22 de junio de 2021), sigue los pasos de la ya existente [Garantía Juvenil](#) para jóvenes menores de 25 años, y busca un compromiso de los Estados Miembros para abordar la pobreza infantil y garantizar que los niños en situación de pobreza y exclusión social tengan acceso a cinco ámbitos de actuación prioritaria. Esta iniciativa surge tras la solicitud del Parlamento Europeo, en 2017, de poner en funcionamiento una acción preparatoria para establecer un posible esquema de Garantía Infantil.

La nueva Comisión, dirigida por Ursula von der Leyen, comprometida con la infancia, manifestó desde el comienzo de su mandato su intención de proponer una garantía infantil<sup>76</sup> para que los niños y niñas europeos tengan acceso a los recursos básicos. Esta garantía infantil se traduce en la recomendación de que los

---

<sup>76</sup> El Parlamento Europeo ha propuesto que el Fondo Social Europeo Plus destine 5,9 millones de euros a la implementación de una Garantía Infantil. La presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von Der Leyen, que ya declaró que la puesta en marcha de la Garantía Infantil sería una prioridad en su mandato, con una propuesta planificada para 2021, ha diseñado una estrategia en materia de infancia, entre la que se encuentra la garantía infantil, que ha cristalizado en la Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que establece una garantía infantil europea.



Estados más afectados reserven un 5% del presupuesto del Fondo Social Europeo Plus y del Fondo de Desarrollo Regional para políticas sociales dirigidas a personas en riesgo de exclusión social y a la infancia. De igual forma, cuando corresponda, se podrá recurrir al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, al InvestEU y al ReactUE para mitigar la pobreza. El objetivo de la Unión Europea es reducir la pobreza en 15 millones de personas, de las cuales, al menos 5 millones, sean niños y niñas.

La Garantía Infantil es, sin duda, una de las iniciativas más importantes en este momento a nivel europeo para combatir la pobreza infantil. Cabe destacar, igualmente, que son numerosos los proyectos en materia de infancia que se están financiando con fondos Next Generation, y, en concreto, a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

## **V.- CONCLUSIONES**

1.- El ODS nº1 y nº 2 sobre erradicación de la pobreza y hambre cero son objetivos marcados como prioritarios por la agenda mundial, europea y nacional. Es urgente, sobre todo, la intervención legislativa y administrativa en materia de pobreza infantil, pues hay que invertir el ciclo de desigualdad.

2.- Queda mucho camino por recorrer en relación con el objetivo de erradicación de la pobreza y las políticas de infancia y de lucha contra la pobreza infantil, pero en





este contexto tan preocupante se recibe con esperanza, por un lado, la materialización, a nivel estatal, en norma con rango de ley, del ingreso mínimo vital y, por otro lado, la inclusión de la garantía infantil en el programa de trabajo de la Comisión y su reciente implementación. Se hace necesaria, no obstante, una Estrategia Nacional específica para la infancia, que amén de combatir la pobreza infantil, acometa otros graves problemas de desigualdad, como la brecha digital en el entorno escolar, y otros problemas que no hacen sino aumentar las diferencias sociales y retroalimentar el círculo de desventajas desde la más tierna infancia. Como destacaba la Comisión se hace preciso invertir en infancia, pues ellos son el futuro. La sociedad entera es responsable de sus niños y niñas. Ya no sólo está implicada la responsabilidad de los titulares de la patria potestad.

3.- España se constituye como un Estado Social y Democrático de Derecho, concentrándose en la CE de 1978 numerosos preceptos que fundamentan la intervención administrativa en materia de acción social. Pero no importa tanto el rango de la fuente, sino que se despliegue una eficaz actividad administrativa en materia de acción social, y en especial en materia de pobreza. Entiendo, desde un punto de vista pragmático, que, partiendo de la CE vigente, con instrumentos legales y reglamentarios que desarrollen los principios constitucionales, que a su vez representan los fundamentos constitucionales y legales de la intervención administrativa en materia de acción social, se debe poner el acento en la acción administrativa coordinada. Considero, en efecto, que una actividad administrativa eficaz y coordinada entre las



Administraciones de los diferentes niveles territoriales, intensificando el diálogo multinivel continuo, más allá de las competencias que ostenta cada una de ellas, aporta mucho más valor que un debate doctrinal sobre el rango de los derechos sociales. Con ese diálogo multinivel continuo se coordinarían mejor las acciones y se optimizarían recursos, evitando duplicidades.

4.- Pero además de este diálogo continuo multinivel, no se puede desconocer la participación ciudadana en la vida y evolución de las políticas públicas, como nuevo método de democracia directa; también en el caso de las que tienen por objeto la erradicación de la pobreza. Incluir a la ciudadanía como parte de la solución, también aporta valor al cumplimiento de los ODS, pues además de combatir el objetivo de pobreza, tanto el diálogo multinivel entre Administraciones, como la participación ciudadana, contribuyen al cumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible nº 17, consistente en tejer alianzas para cumplir con todos estos objetivos de desarrollo sostenible. Y todo ello en línea con las nuevas teorías sobre gobierno abierto, innovación pública y participación ciudadana.

5.- Entiendo que no es el momento de renunciar a la conquista social en general. En primer lugar, porque, hemos asumido compromisos a nivel europeo, integrados a partir de la Estrategia Europa 2020, y que supondrán, para el horizonte 2030, una reducción drástica del número de personas pobres. También hemos asumido compromisos internacionales, derivados de la Convención de los Derechos del Niño, en relación con la pobreza infantil, o los incorporados desde la aprobación de la Agenda 2030. Estos compromisos imponen asumir



ciertas cotas de derechos sociales. En segundo lugar, porque entiendo que la realización de los contenidos sociales que impone la CE de 1978 no son únicamente responsabilidad estatal. En este sentido, en el presente trabajo defiendo que cabe mantener un sistema social avanzado si partimos de reconocer que "lo social" o la "justicia social" es una responsabilidad colectiva y que la riqueza generada en el marco del mercado único debe ser redistribuida. Por tanto, además de potenciar las políticas públicas redistributivas, como la educación o la sanidad, se debe rediseñar la política fiscal, para que sea mucho más justa socialmente, intensificando mucho más la fiscalidad ambiental.

6.- Si bien es cierto que la asistencia social es competencia exclusiva de las CCAA, el Estado, en virtud de su competencia transversal y de garantía de la igualdad de los españoles también va a intervenir en acción social. En este contexto multinivel también se deben conjugar las competencias de las entidades locales, que, además, son la Administración más próxima al ciudadano. Y ello porque en este ámbito no existen intereses contrapuestos: todos los poderes públicos deben contribuir a la materialización del artículo 9.2 de la CE de 1978.

7.- Sin abandonar las clásicas técnicas de intervención administrativas en materia de acción social, en el presente trabajo, también se asume la tesis de la justicia social como responsabilidad colectiva, no sólo estatal, pues toda la sociedad debe compartir esta responsabilidad y, por supuesto, también las políticas públicas deben ayudar a las familias en esa tarea. En línea con las nuevas tendencias de gobernanza e



innovación pública abierta y participativa, se tiene que buscar una estrecha colaboración Administración-agentes sociales del ámbito de la acción social (bajo distintas técnicas administrativas establecer una sólida intervención de entidades sin ánimo de lucro y otras fórmulas colaboración jurídico-públicas). Pero, sobre todo, las Administraciones deben desplegar una actividad altamente pedagógica, para fomentar la ciudadanía activa y participativa, redirigiendo el sistema hacia nuevas fórmulas de democracia directa, en las que los ciudadanos, a través de laboratorios de innovación pública, participan en los asuntos públicos. Todo ello, sin perjuicio de la necesaria intervención administrativa mediante políticas redistributivas como la educación, con una adecuada política fiscal que genere justicia social y haciendo uso del resto de técnicas administrativas de intervención en el ámbito de la acción social.

8.- Es urgente una nueva financiación autonómica, más realista con la pobreza, que potencie las Comunidades Autónomas del sur, por ser las que ostentan mayores bolsas de pobreza a todos los niveles. Es en estos territorios donde deberían incidir, especialmente, los fondos europeos de cohesión social, pero también es preciso un compromiso nacional, mediante una urgente reforma fiscal, que sea realmente redistributiva, sin perjuicio de seguir potenciando los espacios universales como la educación y la sanidad con un potencial efecto reductor de la pobreza.

9.- De igual forma, si la mitigación de la pobreza, y en concreto de la pobreza infantil, está dentro de las prioridades y objetivos europeos, Europa debe ser parte de la solución. Además, también desde Europa se está



potenciando este diálogo multinivel y de colaboración entre países y Administraciones, mediante el intercambio de buenas prácticas, así como la participación ciudadana directa a través de las consultas públicas, como mecanismos de democracia directa que están tomando mucha fuerza en el diseño de las diferentes políticas europeas. Considero que la *Europa de los ciudadanos* tiene que ser más activa que nunca, ante un contexto global amenazante que puede fracturar las democracias europeas y la cohesión económica y social de la que hemos venido disfrutando.

Europa, nuevamente, es parte de la solución. No sólo se han arbitrado mecanismos económicos como los fondos Next Generation destinados a reactivar las economías de los Estados miembros entre 2021 y 2024, sino que ha supuesto una inyección de fondos al marco 2021-2027. Pero, sobre todo, Europa está comprometida con los ciudadanos y con el colectivo de la infancia. La nueva garantía infantil es un símbolo histórico de la Europa inclusiva de los ciudadanos.

10.- En definitiva, es menos costoso económicamente intervenir con carácter preventivo, que asumir el coste moral, social y económico, que, en algunos casos, puede derivar en una tutela administrativa de menores en desamparo por problemas que inicialmente surgieron como consecuencia de la exclusión social.

## **Bibliografía**



ALLI TURRILLAS, J.C, *La intervención de la Administración en el ámbito de la acción social*, en Parte especial de derecho administrativo, la Intervención de la Administración en la sociedad. Segunda edición, Editorial colex, Madrid, 2012.

BRANDÉS MOLINÉ, E, *La financiación de los servicios sociales*, El marco jurídico de los servicios sociales en España. Editorial Atelier, Barcelona, 2012.

CAPILLA PÉREZ, A y VILLADÓNIGA GÓMEZ, J C, *Los pioneros del trabajo social. Una apuesta por descubrirlos*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Huelva, abril 2004.

COSSIO DÍAZ, J. R. *Estado Social y Derechos de prestación*, Colección estudios constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

CRIADO, J.I, "Gobierno abierto, innovación pública y gobernanza colaborativa. Hacia un marco analítico integrador en la Era de la Administración 4.0" en *Gobierno Abierto, Innovación Pública y Colaboración Ciudadana*, INAP, 2021.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T, *El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias*, nº 46 de la Revista General de Derecho Administrativo, Iustel, octubre de 2017 y publicado en la sede electrónica del INAP con fecha 30 de noviembre de 2017.



GARCÍA DE ENTERRÍA, E, *La significación de las libertades públicas para el derecho administrativo* Anuario de Derechos Humanos, Madrid, 1982.

GUTIERREZ SOBRAO, D, *Pobreza humana*, Manuales sobre cooperación y desarrollo. Desarrollo humano, pobreza y desigualdades, Universidad de Cantabria, Santander, 2013.

LINDE PANIAGUA, E, *Fundamentos de Derecho Administrativo, del derecho del poder al derecho de los ciudadanos*, Madrid, 2014.

LÓPEZ FERNÁNDEZ, F.J, *Acción social en España. Centros, servicios y establecimientos de servicios sociales*, Editorial ACCI (Asociación cultural y científica iberoamericana), Madrid, 2014.

LÓPEZ MENUDO, F, *La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica*, en el marco jurídico de los servicios sociales en España, editorial Atelier, Barcelona, 2012.

MARÍ-KLOSE, P y MARÍ-KLOSE, M *¿Cómo se reduce la pobreza en los países ricos? Políticas de aseguramiento, redistribución y asistencia social en el Estado de bienestar* dentro de la obra colectiva *Los Estados de bienestar en la encrucijada, políticas sociales en perspectiva comparada*, editorial Tecnos, 2018.



MOLINA MORALES, A, GUARNIDO RUEDA, A, y AMATE FORTES, I, *Los efectos redistributivos del gasto público en la Unión Europea*, eXtoikos nº 9, 2013.

MORENO REBATO, M, *Régimen jurídico de la asistencia social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2002.

PARDO BELTRÁN, E, *La pobreza en Smith y Ricardo*, Revista de Economía Institucional, año [2000](#), Vol. [2](#), Número 2.

PEMÁN GAVÍN, J.M., *Los centros y establecimientos de servicios sociales en España. Una introducción dentro de la obra Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales*, Iustel, Madrid, 2011.

PEREZ LUÑO, A.E, *Los derechos sociales y su estatus normativo en la Constitución española* Documentación Administrativa, 271-272, 2005.

PRIETO SANCHÍS, L, *Los derechos sociales como derechos fundamentales*, Sección Estudios de la Revista de Jueces para la Democracia, nº 86, Madrid, julio de 2016.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M, *La Administración del Estado social*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007.

ROGEL VIDE, C, *Bienes de la personalidad, derechos Fundamentales y Libertades Públicas* Bolonia, 1985.





ROSS, D M, *Pobreza y Cajas de Ahorro en Escocia a mediados del siglo XIX*, Papeles de Economía española nº 105-106, noviembre de 2005.

SANAÚ VILLARROYA, J, *Una perspectiva ante la desigualdad*, dentro de la obra colectiva los retos del Estado del bienestar ante las nuevas desigualdades, Colección Actas 13, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Cortes de Aragón, 2017.

SANZ BURGOS, R, *El Derecho y el Poder político*, en *Ética y Deontología Públicas*, Uned, Editorial Universitat S.A., Madrid, 2011

VAQUER CABALLERÍA, M, *La acción social. Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho* Novedades de Derecho Público, Tirant lo Blanch, Valencia 2002.

VILLAR ROJAS, F.J, *Iniciativa privada y prestación de servicios sociales. Las redes o sistemas públicos de servicios sociales*. El Marco jurídico de los servicios sociales en España, Editorial Atelier, Barcelona, 2012.

## **Textos legales**

Constitución Española.



Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, tras la reforma operada por la Ley orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

Orden DSA/1009/2021, de 22 de septiembre, por la que se crea el Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia.

En el ámbito de Castilla-La Mancha, es la Orden 155/2021, de 27 de octubre de la Consejería de Bienestar Social la que establece la composición y funciones de la Mesa de Participación Infantil en el seno del Consejo Regional de Infancia y Familia de Castilla-La Mancha(DOCM 5/11/2021).

## **Informes**

*Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, de 7 de febrero de 2020, que emitió con ocasión de su visita oficial a España del 27 de enero al 7 de febrero de 2020.*

<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25524&LangID=S>



<http://gabilex.castillalamancha.es>

El *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf)

Informe 1/2017 *políticas públicas para combatir la pobreza en España*, Consejo Económico y Social, 2017.

*La política europea contra la pobreza y la exclusión: avances y retos*, Cuadernos del Consejo Económico y Social, Cauces, nº 32, 2016.

*Pobreza y exclusión social de la infancia en España*, Instituto UAM-UNICEF de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia (IUNDIA), Informes Estudios e Investigación, Ministerio de Sanidad y Política Social, 2010.

## **Estrategias nacionales contra la pobreza**

Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, aprobada en el Consejo de Ministros, de 22 de marzo de 2019 para el periodo 2019-2023.

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/220319-enlaceestrategia.aspx>



## **Actos de Derecho de la UE**

Decisión del Consejo 85/8/CEE, de 19 de diciembre de 1984, relativa a una acción comunitaria específica de lucha contra la pobreza.

Recomendación C-(2008) 5737, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, de 3 de octubre de 2008.

Comunicación de la Comisión COM (2010) 758, la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: un marco europeo para la cohesión social y territorial, de 16 de diciembre de 2010.

Recomendación C-(2013) 778 final, de 20 de febrero de 2013, "Invertir en la infancia: romper el ciclo de desventajas".

Recomendación (UE)2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea.

Resolución del Parlamento Europeo de 24 de noviembre de 2015, sobre la reducción de las desigualdades, en especial, con respecto a la pobreza infantil (C366/19).

Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017, sobre políticas encaminadas a garantizar renta



mínima como instrumento para luchar contra la pobreza (C346/156).

## **Consultas internet**

Next Generation UE

[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_es)

Invertir en infancia

<http://portal.lice-es.org/images/Invertir-en-infancia-UE-2014.pdf>

Programa de la Comisión 2019-2024

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_124](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_124)

Banco Mundial 1990 World Development Report 1990: poverty (Washington DC: Banco Mundial)

<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/424631468163162670/World-development-report-1990-poverty>