

II. LOS DERECHOS PÚBLICO-SUBJETIVOS: ¿HACIA LA SUBJETIVIZACIÓN DEL DERECHO OBJETIVO?

¿A CADA NECESIDAD UN DERECHO? SOBRE LA VERSATILIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES

Marcos Vaquer Caballería*

Resumen

El Derecho positivo experimenta un auge de los derechos subjetivos en general y de los sociales en particular. Este artículo estudia los problemas de la naturaleza, la eficacia y la garantía de los derechos sociales, así como la tendencia reciente a sustituir algunas prestaciones públicas por prestaciones privadas bajo la regulación y supervisión públicas. Finalmente, reflexiona sobre la contraposición entre universalismo y particularismo en la protección de las personas frente a situaciones de necesidad, proponiendo la garantía de un mínimo vital o existencial como un suelo prestacional. Todo en orden a concluir que la versatilidad de los derechos sociales no debería implicar su debilidad y a hacer algunas propuestas para reforzar su efectividad.

Palabras clave

Derechos sociales, derechos de prestación, Estado social, Estado garante, mínimo vital

Abstract

Law is experiencing a boom in subjective rights in general and social rights in particular. This paper examines the problems of the nature, effectiveness and enforcement of social rights, as well as the recent trend toward replacing public provision with private provision under public regulation and supervision. Finally, it reflects on the contrast between universalism and particularism in the protection of individuals in situations of need, proposing the guarantee of a subsistence minimum as a floor for benefits. All in order to conclude that the versatility of social rights should not imply their weakness, and to make some proposals to strengthen their effectiveness.

* Catedrático de Derecho administrativo, Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Derecho Público del Estado.

Key words

Social rights, Social State, subsistence minimum

SUMARIO: I. ¿Derecho objetivo o derecho subjetivo? La tendencia a la subjetivización. 1. La profusión de derechos sociales. 2. Una valoración general. II. Del dicho al hecho: ¿derechos subjetivos efectivos? 1. Eficacia material y sujetos obligados: ¿la administración o los particulares? Función social de la propiedad, prestaciones de carácter público y obligaciones de servicio público. 2. Garantías. III. ¿Universalismo o particularismos? El derecho a un mínimo existencial como un suelo común. IV. Recapitulación. V. Bibliografía.

I. ¿DERECHO OBJETIVO O DERECHO SUBJETIVO? LA TENDENCIA A LA SUBJETIVIZACIÓN

1. LA PROFUSIÓN DE DERECHOS SOCIALES

Así como la inspiración ilustrada del Estado de Derecho alentó la positivización de los derechos humanos, la transición del sufragio censitario al sufragio universal, propio del Estado social y democrático actual, propició la positivización de los derechos sociales⁽¹⁾. Estamos en el que Bobbio ha llamado «el tiempo de los derechos»⁽²⁾ y Rodotà, «el nuevo mundo de los derechos», en el que la histórica apelación de von Ihering a «la lucha por el derecho» se conjuga como lucha por los «derechos»⁽³⁾.

No nos ha de extrañar que Eduardo García de Enterría titulara *La lengua de los derechos* su ensayo sobre la fundación por la Revolución francesa del Derecho público contemporáneo⁽⁴⁾, porque los derechos subjetivos públicos fueron

(1) El Estado liberal, en la expresiva fórmula utilizada por Giannini, era un Estado «monoclase», en el que los parlamentarios y electos en general representan sólo a la clase «burguesa», a la población cualificada por su dinero o su instrucción. Aunque ya proclamador del principio de igualdad, el Estado liberal se construyó sobre la desigualdad política, y difícilmente desde ella podía obligarse a la igualación social: quienes no disfrutaban de derechos políticos, difícilmente podían ser titulares de derechos sociales. Sólo con la universalización del sufragio, esto es, con la implantación del Estado democrático y social o «pluriclasie», los pobres, los marginados y los desasistidos pasan a ingresar en la comunidad política, a formar parte de la ciudadanía. Es entonces cuando el Estado *interioriza* la acción social como un deber jurídico, correlativo de un derecho de sus beneficiarios (Massimo Severo GIANNINI, «L'amministrazione pubblica dello stato contemporaneo», vol. I de Giuseppe SANTANIELLO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1988, pp. 35 y ss.).

(2) Norberto BOBBIO, *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991.

(3) Stefano RODOTÀ, *El derecho a tener derechos*, Trotta, Madrid, 2014, p. 12.

(4) Para García de Enterría, el concepto de derecho subjetivo «lleva en su vientre una revolución completa del Derecho, un nuevo modo de concebir, explicar y operar el sistema jurídico, en su conjunto y en todas y cada una de sus partes -y correlativamente, como se comprende, en la sociedad

la gran construcción jurídica de las revoluciones liberales; ni tampoco que Ronald Dworkin afirme en su famosa monografía *Los derechos en serio* que «el lenguaje de los derechos domina, actualmente, el debate político en los Estados Unidos»⁽⁵⁾, porque la semántica de los derechos subjetivos sigue siendo emergente y su retórica, dominante.

La constatación es sencilla. Basta comparar la legislación actual sobre sanidad, sobre servicios sociales o sobre vivienda con sus precursoras históricas. Donde antes había reglas y mandatos a la Administración pública, ahora las leyes se encabezan sistemáticamente con amplios elencos de derechos subjetivos de los ciudadanos o, al menos, de los usuarios de los servicios públicos correspondientes. Lo comprobaremos con algunos ejemplos.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad empieza con un título preliminar, «del derecho a la protección de la salud», que la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la Autonomía del Paciente y de Derechos y Obligaciones en Materia de Información y Documentación Clínica, ha complementado ya desde una perspectiva manifiestamente subjetivista: derecho de información sanitaria (a la información asistencial, a la información epidemiológica, a la información para la elección de médico y de centro), derecho a la intimidad, consentimiento informado, ... Su preámbulo es elocuente, ya que empieza proclamando «la importancia que tienen los derechos de los pacientes como eje básico de las relaciones clínico-asistenciales»⁽⁶⁾. Si echamos la mirada atrás, no encontramos nada parecido en la Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de Sanidad Nacional. Sus «directrices» declaradas en el preámbulo eran claramente organizativas y funcionales de un servicio público: unificar servicios, reconocer organizaciones y costumbres sanitarias que sólo existían de hecho, modernizar los centros, fomentar la sanidad en el medio rural, todo «con la idea de perpetuidad de un Código y la flexibilidad propia de la Ley moderna».

En materia de servicios sociales, haciendo arqueología jurídica puede invocarse el caso del Reino Unido, que adelantó no sólo la organización de una beneficencia pública (financiada mediante una contribución –*poor rate*– de naturaleza tributaria), sino también el reconocimiento de la misma como un derecho subjetivo de los pobres (que tenían acción judicial para reclamar trabajo o medios de subsistencia) en la *Poor Law* de 1661. Pero en España, donde la primera Ley General de Beneficencia data de 1822, nuestros liberales seguían concibiendo a la pobreza como un problema de higiene pública y a la beneficencia como una actividad grable⁽⁷⁾. En las ilustrativas palabras de Manuel Colmeiro, «del infortunio nace un

y en el Estado». Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho público europeo tras la Revolución francesa*, 3^a ed., Civitas, Madrid, 2009.

(5) Ronald DWORKIN, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 2002, p. 276. Del original *Taking rights seriously*, Duckworth, Londres, 1977.

(6) Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO explica esta subjetivización de la legislación básica sanitaria como una consecuencia, entre otros factores, de la descentralización de las prestaciones. «Igualdad, derechos de los pacientes y cohesión del Sistema Nacional de Salud», en Luciano PAREJO, Alberto PALOMAR y Marcos VAQUER (coords.), *La reforma del Sistema Nacional de Salud. Cohesión, calidad y estatutos profesionales*, Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 22.

(7) Es cierto que el art. 8 del Reglamento de 1852 de la Ley de Beneficencia de 1849 ya disponía que «ningún establecimiento de Beneficencia puede excusarse de recibir a pobre alguno o menesteroso de la clase a que se haya destinado», «obligación» que extendía en determinados casos también frente a los «pobres o menesterosos de distinta clase». Ahora bien, dicho precepto no generaba propiamente un derecho subjetivo de prestación, sino, a lo sumo, «de admisión» contra cuya denegación

derecho moral a la asistencia del gobierno; pero no un derecho civil, ni un derecho político, sino una obligación fundada en la equidad, proclamada por la voz de la naturaleza y santificada por el Evangelio»⁽⁸⁾.

Ya bajo la égida del Estado social, fueron desgajándose de este ramo primero la seguridad social y después la sanidad, configuradas como prestaciones a las que los ciudadanos tienen derecho en términos que ya hemos comentado para la segunda en el párrafo anterior. Y hoy también la legislación de acción social o servicios sociales tiende a configurar prestaciones que son exigibles por sus destinatarios, como ocurre por ejemplo con las rentas mínimas o de inserción a favor de los colectivos más vulnerables. Además, las leyes del ramo suelen contener generosos elencos de derechos subjetivos de los usuarios de los servicios (les estén o no estos garantizados) frente a la actuación administrativa⁽⁹⁾.

Y en vivienda, la proclamación de un derecho a una vivienda digna y adecuada por el artículo 47 de la Constitución ha tardado en desarrollarse mediante la configuración legislativa de derechos prestacionales perfectos. Desde las primeras leyes de «casas baratas», ya ha pasado más de un siglo durante el que se ha promulgado mucho Derecho (objetivo) de la vivienda, pero muy poco derecho (subjetivo) a la vivienda.

Esta inhibición empezó a superarse en la primera década de este siglo con una generación de leyes generales en materia de vivienda entre las que podemos incluir la Ley 2/2003, de Vivienda de Canarias, la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana, la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de La Rioja, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda de Cataluña, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda de Andalucía, la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda en la Comunidad de Castilla y León, la Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia, la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de la Vivienda del País Vasco, y así sucesivamente.

Esta nueva legislación –a la que pronto hubo de sumarse una oleada de medidas para hacer frente a la de desahucios provocada por la crisis económica de 2008⁽¹⁰⁾– tiene en común el desbordar la tradicional regulación de la vivienda protegida en un intento por configurar más ampliamente las políticas públicas al servicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Para ello, ha abordado materias tales como la planificación de vivienda y su coordinación con la de suelo, las viviendas

cabría eventualmente reclamar, dentro de un marco institucional del control jurisdiccional de la Administración que dista mucho de aquél del que hoy disponemos. Luego no parece que este solo dato normativo (por su singularidad, por su limitación intrínseca y por la del ordenamiento en el que se sitúa) invalide por sí la tesis de que las prestaciones sociales eran graciabiles en el sistema de beneficencia pública del siglo XIX (Marcos VAQUER CABALLERÍA, *La acción social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 183-184).

(8) Manuel COLMEIRO, *Derecho administrativo español*. 2 Tomos y un Estudio Preliminar de Alejandro Nieto. Ed. facsímil: Xunta de Galicia, Santiago, 1995 (ed. original: Madrid, Santiago y Lima, 1850), p. 429.

(9) Ángel GARCÉS SANAGUSTÍN («Actividad prestacional y derechos ciudadanos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, mayo-agosto 2000, p. 169) descalifica como «derechos-entelequia» a algunos de estos proclamados por la legislación de acción social.

(10) Andrei QUINTÍA PASTRANA, *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*, Aranzadi, Pamplona, 2022.

dotacionales o los alojamientos transitorios ideados para atender a la población más vulnerable, las condiciones de calidad de la vivienda y las potestades de intervención administrativa para su vigilancia y control, la protección de los demandantes de vivienda en su condición de consumidores y usuarios, o el fomento del alquiler y de la rehabilitación edificatoria. Y en lo que aquí interesa específicamente, algunas de estas leyes empezaron a configurar prestaciones exigibles judicialmente y, por tanto, derechos subjetivos perfectos, exigibles judicialmente, a la manera en que antes lo habían hecho otros países de nuestro entorno.

El Reino Unido fue pionero en regular el derecho al alojamiento de las personas y familias sin techo. Gracias a la gran concepción sistemática de la Seguridad Social impulsada por Lord Beveridge a mediados del siglo XX, puede atribuirse a la *National Assistance Act* de 1948 la primera imposición de la correlativa obligación de alojamiento temporal a las autoridades locales. Después, esta prestación pasaría del ramo de la seguridad social al de la vivienda gracias a la *Housing (Homeless Persons) Act* de 1977, donde se ha mantenido para Inglaterra y Gales mediante la *Housing Act* de 1996 y la *Homelessness Act* de 2002⁽¹¹⁾. De forma similar, en Escocia la *Housing (Scotland) Act* de 2001 y la *Homelessness (Scotland) Act* de 2003 reconocen a las personas sin hogar el derecho a un alojamiento temporal y a los que tienen una necesidad prioritaria y carecen de hogar de forma no intencionada, un derecho a alojamiento permanente.

En Francia⁽¹²⁾, la Ley n.º 2007-290, de 5 de marzo de 2007, que instituye el derecho a un alojamiento exigible y aprueba diversas medidas a favor de la cohesión social (*Lo n° 2007-290 du 5 Mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en favor de la cohésion sociale*, más conocida como «*loi DALO*» por el acrónimo de *droit au logement opposable*) garantiza asimismo el derecho a un alojamiento digno e independiente a los más vulnerables, quienes pueden solicitarlo ante una comisión departamental y, en caso de desestimación o inactividad, tienen recurso contencioso ante un tribunal administrativo⁽¹³⁾.

En España, la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Garantías en el Acceso a la Vivienda en Castilla-La Mancha estableció por primera vez una doble garantía jurídica del acceso a la vivienda a favor de los demandantes de vivienda protegida: la que denominaba «garantía de plazo» y la «garantía económica», que regían para quienes hubieran superado una edad normal de emancipación (22 años) y tuvieran

(11) Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO, *La vivienda social en Inglaterra*, Atelier, 2010, Barcelona, pp. 177-179.

(12) La Constitución francesa, de una generación anterior a la española, no proclama expresamente el derecho a la vivienda. Sin embargo, el Consejo Constitucional ha declarado en sus Decisiones n.º 94-359, de 19 de enero de 1995, n.º 2000-436, de 7 de diciembre de 2000, y n.º 2009-578, de 18 de marzo de 2009, que la posibilidad para cualquier persona de disfrutar de un alojamiento adecuado «es un objetivo de valor constitucional». Y en la Decisión n.º 2004-503, de 12 de agosto de 2004, ha sentado asimismo que le corresponde al legislador «prevenir mediante disposiciones adecuadas la ruptura de la igualdad en las posibilidades de acceso a un alojamiento digno de las personas desfavorecidas».

(13) Sobre esta Ley, puede verse Vincent RENARD, «El problema de la vivienda en Francia en 2007: crisis de la vivienda y perspectivas políticas», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 151, 2007, pp. 177-181; Véronique INSERGUET-BRISSET, *La evolución del Derecho francés en materia de vivienda*, en Fernando LÓPEZ RAMÓN (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, op. cit., pps. 27 y ss.; y Pearl NGUYEN-DUY, «Premières applications de la loi Dallo», *Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 3, 2009.

una fuente modesta pero regular de ingresos de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley. Pero fue derogada sólo un año después por la Ley 1/2012, de 21 de febrero, cuyo preámbulo se abría afirmando que «la complicada situación por la que atravesamos obliga a renunciar a todo lo que no es estrictamente necesario». Poco después, tampoco la Ley 3/2015, de 18 de junio, de la Vivienda del País Vasco, se conformó con proclamar el derecho a la vivienda, sino que estableció «los modos de satisfacción y requisitos de exigencia del derecho subjetivo» en su artículo 9, de manera que -en palabras de su preámbulo- «se atribuye a sus titulares el recurso a la vía jurisdiccional precisa para hacerlo efectivo allí donde sea incumplido por los poderes públicos obligados, en una previsión inédita en la legislación española hasta este momento.» Otras comunidades autónomas han seguido después este camino, pero con estos ejemplos bastan.

Por último, los derechos sociales también empiezan a abrirse camino en campos que antes les eran ajenos. En sectores económicos que proveen de bienes y servicios como la energía o las telecomunicaciones, que también son objeto de necesidades básicas de la persona en las sociedades contemporáneas, la constatación del desequilibrio jurídico existente entre oferentes (frecuentemente agrupados en grandes operadores con poder de mercado) y demandantes ha llevado al ordenamiento jurídico a dictar normas protectoras de los segundos que adoptan, a veces, la forma de nuevos derechos de los consumidores y usuarios en general y de los más vulnerables en particular. El Derecho unitario europeo acometió la armonización de estos sectores para abrirlos al mercado interior, promoviendo su liberalización al amparo de lo dispuesto en el artículo 106.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, pero ahora se muestra progresivamente receptivo ya no sólo a respetar, sino también a proteger su misión de interés general, por su relevancia para el principio de cohesión social y territorial, como afirma el artículo 14 del propio Tratado.

Puede verse a este respecto, por ejemplo, el Capítulo III de la Directiva (UE) 2019/944, de 5 de junio de 2019, del Mercado Interior de la Electricidad, dedicado al «empoderamiento y protección del consumidor», que establece los derechos contractuales básicos de los clientes finales, su derecho a cambiar de suministrador, al acceso gratuito a herramientas de comparación, a actuar como clientes activos, al consumo de energía compartida, ... o incluso su derecho a un contador inteligente. Pero lo que más interés tiene a los efectos de este trabajo es que también manda a los Estados miembros garantizar el disfrute de un «servicio universal, es decir, del derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada dentro de su territorio y a unos precios competitivos, fácil y claramente comparables, transparentes y no discriminatorios» (art. 27); así como garantizar «una protección adecuada de los clientes vulnerables», concepto «que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en momentos críticos» (art. 28).

Los derechos sociales, en síntesis, campan por doquier. No sólo en los campos del ordenamiento tradicionalmente inspirados por el principio de cohesión social, sino también en otros para hacer frente a nuevas formas de pobreza, de vulnerabilidad y de exclusión.

2. UNA VALORACIÓN GENERAL

En línea de principio, esta evolución es positiva y característica de un Estado social y democrático del Derecho, en el que los ciudadanos no tienen sólo un status negativo, el *status libertatis*, sino también otro positivo, el *status civitatis* en sus relaciones con los poderes públicos⁽¹⁴⁾.

La salud, el agua y la alimentación, el vestido o la vivienda son necesidades básicas de la persona y forman parte, junto a los servicios sociales necesarios, del derecho a un nivel de vida adecuado proclamado en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La inclusión social es uno de los instrumentos jurídicos a través de los cuales garantizar la dignidad de la persona⁽¹⁵⁾, porque nuestra dignidad demanda una «existencia conforme» a ella o «existencia digna» de la que nos hablan, respectivamente, el artículo 23.3 de la propia Declaración Universal y 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Y a su vez la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social, proclama el artículo 10.1 de la Constitución. El ordenamiento jurídico, como parte que es del orden político, debe estar inspirado por estos valores. Y en particular el Derecho administrativo, que lleva siglos tecnicándose, necesita humanizarse para resintonizarse con este *telos axiológico*⁽¹⁶⁾.

Vale, pues, que el «derecho a tener derechos» salvaguarda la dignidad humana⁽¹⁷⁾. Pero una cosa es tener derechos y otra cosa es tenerlos declarados. La atribución de nuevos derechos subjetivos sólo es positiva a condición de que sean efectivos, claro está. Y esta condición es crítica en el caso de los derechos sociales, por varias razones que iremos desgranando a lo largo de este trabajo, como son su relativa juventud (ya comentada), su configuración legal (en el caso de los constitucionales), su contenido prestacional y la debilidad de sus garantías. Entre enunciar y configurar un derecho social puede haber un largo trecho, que es preciso que haya sido recorrido para «tener» efectivamente el derecho. Por lo que la *retórica* de los derechos es valiosa en la medida en que cumpla una función incitadora, pero es sólo con la *práctica* que los derechos despliegan toda su fuerza emancipadora.

Así que la proclamación formal de un derecho no debiera ser un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar su eficacia material o efectividad. La atribución de un derecho social suele ser una razón *prima facie*, mientras que una regla por la que se impone a la Administración pública -o a cualquier otro sujeto- obliga-

(14) Georg JELLINEK, *Sistema de los derechos públicos subjetivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, p. 181. El original, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, J.C.B. Mohr, Freiburg, 1892.

(15) «La dignidad puede asociarse a los derechos económicos y sociales, acercándose al derecho a una vida digna, concepto que puede incluir una serie de derechos sociales, desde la salud hasta la vivienda o el agua». Tania GROPPY, «Estatus de un nuevo ciudadano: la dignidad de la persona», en Manuel ARAGÓN REYES, Diego VALADÉS y José TUDELA ARANDA (coords.), *Derecho constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023, pp. 110, 115. La cualificación que hace la Constitución española de la vivienda objeto del derecho del art. 47 como «digna y adecuada» confirma este vínculo.

(16) Marcos VAQUER CABALLERÍA, «El humanismo del Derecho administrativo de nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública*, núm. 222, 2023.

(17) Stefano RODOTÀ, *El derecho a tener derechos*, cit., p. 15.

ciones concretas de hacer a favor de personas determinadas es una razón definitiva. Si además dichas obligaciones son de resultados y no sólo de medios, esa razón soporta una acción de los interesados para exigir el resultado apetecido, a su vez constitutiva de un derecho subjetivo «reaccional», pues la Constitución española atribuye en su artículo 24 a todas las personas un derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva no sólo en el ejercicio de sus derechos, sino también en sus intereses legítimos, y *ubi remedium, ibi ius*⁽¹⁸⁾. En un marco ordinamental en el que los intereses legítimos están protegidos por una acción ante una jurisdicción plena, la frontera entre ellos y los derechos subjetivos se desdibuja y rebaja la importancia que tuvo en el contexto histórico de un Derecho administrativo más autoritario⁽¹⁹⁾.

En suma, para la protección jurídica de los intereses de las personas su mera proclamación como un derecho social es, en sí misma, poco relevante: si el derecho se refuerza con reglas que determinen con precisión el contenido de prestaciones obligatorias, los sujetos obligados y el colectivo de sus beneficiarios, se afianza su efectividad⁽²⁰⁾ pero, por el contrario, la sustitución de reglas por derechos configurados como mandatos de optimización, sin mayor concreción, puede enervar la eficacia del bien jurídico protegido.

Desde esta óptica, más concluyente para la protección efectiva de un bien jurídico es analizar si se enuncia como principio y/o mediante reglas que no si se enuncia como principio (Derecho objetivo) y/o como derecho (subjetivo). Porque entre principios y reglas hay una diferencia ontológica y un orden de prelación, pero entre principios y derechos no⁽²¹⁾. Pruebas de ello son, por ejemplo, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea proclamase tempranamente que los derechos fundamentales de la persona forman parte de los principios generales del Derecho de la Unión⁽²²⁾; que la Constitución española califique a bienes tales como la salud, la cultura o el medio ambiente al mismo tiempo como «principios rectores de la polí-

(18) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Hacia una reconstrucción de la Justicia Administrativa. El problema de los derechos reaccionales y la subjetivización de los recursos llamados objetivos», *Revista de Derecho Público*, núm. 27, julio-septiembre 1986, pp. 23-33. La aproximación del autor a estos derechos reaccionales es liberal, pues parte de la concepción de la ley como garantía de la libertad, de donde extrae que la acción para eliminar los actos administrativos contrarios a la Ley confiere un verdadero derecho subjetivo para defender su libertad y eliminar su lesión. Pero también distingue claramente entre ese derecho subjetivo reaccional y la situación atacada, y ésta la fundamento no sólo en la libertad, sino más ampliamente en el «libre desenvolvimiento» de la personalidad y la «integridad del propio círculo vital» del art. 10.1 CE. Este fundamento también da cobertura a los intereses legítimos de protección social y de acción administrativa de promoción de la efectividad de la libertad y la igualdad y de remoción de sus obstáculos a que se refiere el art. 9.2 CE, por lo que la acción no sólo contra la defraudación por la actuación administrativa de los intereses legítimos de libertad, sino también de los prestacionales constituiría un derecho subjetivo reaccional.

(19) Es lo que Luis Medina ha denominado la «subjetivación del Derecho administrativo», tanto sustancial como procesal, aunque no siempre utilice formalmente la lengua de los derechos. Véase Luis MEDINA ALCOZ, «Historia del concepto de derecho subjetivo en el Derecho administrativo español», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 3, 2021 (en particular, pp. 32-33).

(20) Los derechos subjetivos exigen deberes correlativos. Tienen, por tanto, que traducirse en obligaciones de otros exigibles ante un juez. Guillermo ESCOBAR ROCA, *Nuevos derechos y garantías de los derechos*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 22.

(21) Al menos, los derechos fundamentales «se caracterizan por estar enunciados, en la mayor parte de los casos, más como principios que como reglas». Luis María DÍEZ-PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, 5^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

(22) Sentencia Stauder, de 2 de noviembre de 1969.

tica social y económica» y como derechos⁽²³⁾; o la doctrina constitucional sobre la dimensión objetiva, como elementos esenciales del ordenamiento jurídico, de los derechos fundamentales y las libertades públicas⁽²⁴⁾. Todos estos bienes jurídicos tienen una dimensión subjetiva, como derechos de la persona, y otra objetiva, como principios del ordenamiento jurídico.

Eso no significa que la proclamación de un derecho subjetivo sea del todo inocua. Por de pronto, activa la protección frente a la retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales del artículo 9.3 CE, de la que carecería si se configurase sólo como Derecho objetivo. Y en el caso de los derechos constitucionales, activa asimismo la competencia estatal de igualación básica del artículo 149.1.1^a CE. Pero, más allá de esta eficacia refleja, es preciso analizar la eficacia material directa de los derechos subjetivos.

II. DEL DICHO AL HECHO: ¿DERECHOS SUBJETIVOS EFECTIVOS?

Los derechos subjetivos son efectivos cuando se cumplen, ya sea espontánea o forzosamente. La primera hipótesis nos remite a la eficacia material de los derechos, la segunda a sus garantías.

1. EFICACIA MATERIAL Y SUJETOS OBLIGADOS: ¿LA ADMINISTRACIÓN O LOS PARTICULARES? FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD, PRESTACIONES DE CARÁCTER PÚBLICO Y OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO

El bienestar de un ser vivo no mejora porque se le reconozca un nuevo derecho, sino porque mejore su calidad de vida. Un derecho es un título jurídico, la calidad de vida es una situación fáctica. Lo primero puede contribuir a lo segundo, pero no lo garantiza *per se*.

Conforme a la famosa teoría de los derechos subjetivos públicos que nos legó Jellinek, las pretensiones en ellos fundadas -a diferencia con cuanto ocurre con los

(23) Bien conocidas son las discusiones doctrinales y las vacilaciones del TC sobre la naturaleza objetiva y/o subjetiva de los bienes jurídicos protegidos por el Capítulo III del Título I de la Constitución. La proclamación por la Constitución de un bien jurídico como un «derecho» no puede ser un *flatus vocis*, ya que «nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos» según doctrina reiterada del Alto Tribunal (por todas, STC 12/1994, de 17 de enero, F.J. 6º). Luego tampoco creo que pueda interpretarse como una mera licencia literaria para expresar una «cláusula de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas» (como pretendió, por ejemplo, la STC 31/2010, de 28 de junio, F.J. 16º), habida cuenta de que tales opciones no requieren legitimación constitucional expresa en un Estado democrático donde, por el contrario, caben todas las que no sean contrarias al orden constitucional. Luego derechos son (como también principios), por más que lo sean *in fieri* o de configuración legal. De donde se sigue que su configuración como tales derechos subjetivos no es una «opción legislativa», sino un deber constitucional del legislador.

(24) Pueden verse, por todas, la STC 26/2024, de 154 de febrero, FJ 2º a), sobre la dimensión objetiva de la libertad religiosa, la STC 93/2021, de 10 de mayo, FJ 4º, sobre la de la libertad de expresión o, de forma general, la STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 5º, o el ATC 382/1996, de 18 de diciembre, FJ 3º.

derechos subjetivos privados, que están «dirigidos siempre hacia otra persona, sometida ella también al poder soberano» - «están dirigidas hacia el sujeto del poder estatal, y su objeto, en consecuencia, es siempre una concesión del Estado»⁽²⁵⁾. De ahí que el Estado social se haya configurado tradicionalmente como un Estado prestacional. Mientras los derechos típicos del Estado liberal se realizan sobre todo *frente* al Estado interventor, los del Estado social se configuran y ejecutan en buena medida *en* el Estado prestador, que debe proveer los medios organizativos y procedimentales para hacerlos valer⁽²⁶⁾. Los sociales son derechos eminentemente prestacionales⁽²⁷⁾ y las prestaciones fácticas -ya sean económicas o de servicios- consumen recursos. En consecuencia, sólo hay dos formas para mejorar estas prestaciones: aumentar los recursos o incrementar la eficiencia en su asignación.

El incremento de la eficiencia no es infinito. Suele presentar una curva de rendimientos marginales decrecientes: los primeros esfuerzos generan grandes ahorros, pero estos van menguando después hasta hacerse imperceptibles según van agotándose las medidas disponibles. Es cierto que la inteligencia artificial es una herramienta tecnológica que puede multiplicar las posibilidades de automatización de actuaciones administrativas al amparo del artículo 41 LRJSP y, con ellas, la eficiencia administrativa, pero también lo es que las prestaciones sociales no siempre son automatizables, porque su eficacia puede depender de la empatía propia de una relación interpersonal. La Ley General de la Seguridad Social, por ejemplo, excluye en su artículo 130 de la automatización a los procedimientos de gestión de las pensiones no contributivas⁽²⁸⁾. Cuestión distinta es que la automatización libere recursos de otras actividades de la administración y permita dedicarlos a las prestaciones sociales: por ejemplo, más personal dedicado a la atención de personas vulnerables. Pero tal reasignación no es ni sencilla ni inmediata: para ser eficaz, requiere que los empleados estén cualificados para prestar ese tipo de servicios.

Por lo demás, existe el riesgo de adulterar las medidas de incremento de la eficiencia, de manera que no procuren la optimización de medios para alcanzar el fin perseguido, sino que se limiten a reducir recursos, aun a riesgo de recortar prestaciones y mermar, por tanto, la eficacia en la consecución de tales fines. La eficiencia no puede ganarse a costa de la eficacia⁽²⁹⁾.

(25) JELLINEK, *ibidem*, pp. 143-144.

(26) José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 132, quien sigue en esto a Peter HÄBERLE, «Grundrechte im Leistungsstaat», *VVDS-tRL*, tomo 30, Berlín, 1972, pp. 43 ss.

(27) Sobre la concepción de los derechos sociales como «derechos a prestaciones públicas positivas», puede verse, por ejemplo, Luigi FERRAJOLI, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, 8^a ed., Trotta, Madrid, 2016, p. 117, o Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, «Los derechos sociales: entre la utopía de su justiciabilidad inmediata y la negativa regresiva de su vinculatoriedad», en Manuel ARAGÓN REYES, Diego VALADÉS y José TUDELA ARANDA (coords.), *Derecho constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023, pp. 714-715.

(28) VAQUER, «El humanismo ...», cit., p. 44.

(29) De la adulteración de la eficiencia como norma jurídica, que olvida que es un criterio de programación y ejecución del gasto público (art. 31.2 CE) al servicio del principio de la eficacia de las administraciones públicas (art. 103.1 CE), para tratar de erigirla en un principio en sí mismo y hacerla autorreferencial, me ocupé *in extenso* en «El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 186, 2011, pp. 102-106. En particular, sobre la afectación de los recortes de empleados públicos para la efectividad de los derechos sociales, puede verse Alba NOGUEIRA LÓPEZ, «Una administración para el 99%. Reforma administrativa para la igualdad real», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67, 2023, p. 21.

El aumento de recursos puede tener mayor recorrido. Pero siendo limitados los recursos públicos⁽³⁰⁾, su asignación en un momento dado⁽³¹⁾ es un juego de suma cero: cuantos más se destinen a un derecho o necesidad, menos quedarán disponibles para los restantes. Siendo los derechos sociales mandatos de optimización⁽³²⁾ que, en la famosa teorización de Alexy, se caracterizan porque pueden cumplirse en diferente grado y la medida debida de su cumplimiento depende de las posibilidades tanto fácticas como jurídicas (determinadas por los principios y reglas opuestos)⁽³³⁾, la distribución entre ellos de los recursos finitos conlleva un juicio de ponderación, de forma que incrementar el grado de satisfacción de uno puede llevar sacrificios en la satisfacción de otros.

Ante el creciente desfase entre unos fines de interés general crecientes y potencialmente infinitos y los recursos finitos de que dispone la administración, la tentación que surge es la de abocar recursos privados al cumplimiento de dichos fines. En efecto, el Estado puede configurar derechos prestacionales en sentido amplio, que no consistan en prestaciones fácticas sino en prestaciones normativas (que impongan, a su vez, las fácticas a particulares)⁽³⁴⁾. El Estado social, cuando así actúa, sustituye la prestación pública por regulación garantizadora de la prestación por privados, por lo que ha sido descrito como un Estado ya no necesariamente prestacional, sino garante de las prestaciones⁽³⁵⁾.

(30) A esta condicionalidad se han referido los tribunales constitucionales italiano y español en términos similares. Según el primero, el derecho a la salud es «un derecho constitucional condicionado por el desarrollo que le da el legislador ordinario mediante la ponderación del interés tutelado por él con otros intereses protegidos constitucionalmente, teniendo en cuenta los límites objetivos que el propio legislador encuentra en su configuración en relación a los recursos organizativos y financieros de que dispone en cada momento» (Sentenza 455/1990, de 26 de septiembre, FJ 3º). Para el segundo, en los «derechos de prestación el grado de su efectividad se encuentra condicionado por los medios económicos disponibles, dado el carácter limitado de los recursos» (STC 37/1994, de 10 de febrero, FJ 4º).

(31) En un análisis dinámico la cuestión se complica aún más, porque los recursos públicos pueden aumentar con el tiempo, pero también pueden reducirse, suscitando el problema de la reversibilidad de los derechos sociales, que la doctrina ha desplegado notables esfuerzos por limitar pero que no cabe descartar de plano (por todos, Luciano PAREJO ALFONSO, «El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la «crisis» de las prestaciones y los servicios públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000, pp. 224-230, y Juli PONCE SOLÉ, *El Derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, INAP, Madrid, 2013).

(32) Sobre la caracterización de los derechos de los artículos 39 a 52 CE como mandatos constitucionales de optimización, José María Rodríguez de Santiago, *La administración del Estado social*, cit., p. 49.

(33) Robert ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, 3ª ed., CEPC, Madrid, 2022, pp. 77-78. Del original *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1986.

(34) ALEXY, *ibidem*, p. 401.

(35) La doctrina alemana del Estado garante de las prestaciones (por todos, Claudio FRANCIUS, «Der «Gewährleistungsstaat» - Ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?», *Der Staat*, vol. 42, nº 4, 2003, pp. 493-517) ha sido desarrollada entre nosotros por ESTEVE PARDO (*Estado garante. Idea y realidad*, INAP, Madrid, 2015, y «La Administración garante. Una aproximación», *Revista de Administración Pública*, núm. 197, 2015), quien la concibe como una «retirada del Estado» hacia una «posición estratégica» hasta constituir una «alternativa al Estado prestacional, pero con el mismo objetivo de realización del Estado social», a la que se ha visto abocado por su «crisis de sostenibilidad». Para su crítica, puede verse en su país de origen Hans-Jürgen BIELING, «Privat vor Staat? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates», *WSI Mitteilungen*, núm. 5, 2009, para quien esta doctrina está vinculada a una política de privatización o desnacionalización (*Entstaatlichungspolitik*) basada en la premisa de la superioridad de los servicios privados sobre los servicios públicos (pp. 238-239). Entre nosotros, esta crítica a la «presunción a favor de la privatización» se encuentra en Juli

Existen títulos jurídicos para ello: en la Constitución española, las prestaciones personales o patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), la función social de la propiedad (art. 33.2 CE) y la subordinación de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1 CE) pueden servir a este fin; en la Unión Europea, la imposición de obligaciones de servicio público a las empresas gestoras de los servicios de interés económico general (arts. 14 y 106.2 TFUE).

Un ejemplo de prestación patrimonial de carácter público lo podemos encontrar en el deber de los propietarios de soportar la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social⁽³⁶⁾. Sin salir del derecho a la vivienda, la función social de la propiedad da cobertura, por ejemplo, a la reserva de suelos residenciales para vivienda protegida establecida hoy con carácter básico en el artículo 20.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

La diferencia entre ambas radica en que la función social de la propiedad la delimita de forma general para cada tipo de bien o derecho que tiene por objeto, por lo que impone «condiciones o elementos objetivos que la acompañan», mientras que las prestaciones de carácter público pueden dar forma a obligaciones tuitivas entre particulares, que «dependen esencialmente de circunstancias personales del beneficiario de la medida», habitualmente colectivos vulnerables⁽³⁷⁾.

Por su parte, obligaciones de servicio público son, entre otras, el bono social eléctrico del artículo 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, o el servicio universal de los artículos 37 y siguientes de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones. Esta es una categoría del Derecho unitario europeo adoptada por nuestra legislación, pero ausente de nuestra Constitución, si bien reconducible a sus efectos a alguna de las anteriores: más en particular, los dos ejemplos puestos son también prestaciones patrimoniales de carácter público⁽³⁸⁾.

Pero esta configuración normativa de situaciones jurídicas negativas -sujeciones, deberes, obligaciones, cargas- en sujetos particulares para dar satisfacción a los derechos subjetivos públicos de carácter social plantea a su vez dos órdenes de problemas: el primero, el de sus límites, y el segundo, el de su eficacia.

PONCE SOLÉ, «El fracaso de la administración garante. Mitos, falacias y lecciones de la pandemia para las administraciones públicas, el Derecho administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 58, 2021.

(36) La coactividad de estas prestaciones puede obedecer a que «la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social» (STC 185/1995, FJ 3º B). Un resumen de la jurisprudencia constitucional sobre las prestaciones patrimoniales de carácter público, en la STC 63/2019, de 9 de mayo, FJ 5º.

(37) Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, *La imposición de obligaciones tuitivas entre particulares. El Estado garante ante la vulnerabilidad*, Marcial Pons, Madrid, 2025.

(38) Así califican al bono social eléctrico la Sentencia del Tribunal Supremo nº 112/2022, de 31 de enero (FJ 3º), y Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, «El bono social eléctrico: ¿quién debe costear las obligaciones de servicio público en los sectores regulados?», en Mercé DARNACULLETA, José ESTEVE y Martín IBLER, *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Marcial Pons, Madrid, 2020, p. 151.

El problema de los límites no puede ser abordado aquí de forma genérica. Cada uno de los títulos jurídicos mencionados en los párrafos anteriores tiene su propia configuración y, por tanto, sus propios límites, cuyo análisis singularizado desbordaría el objeto de esta contribución.

Baste aquí recordar que la delimitación del contenido estatutario de la propiedad por su función social debe respetar el contenido esencial del derecho (art. 53.1 CE), que las prestaciones personales o patrimoniales de carácter público están sujetas a una reserva de ley (art. 31.3 CE), en y ante la que deberá garantizarse la igualdad (art. 14 CE)⁽³⁹⁾, y que podrá ser necesario compensar los costes netos derivados de las obligaciones de servicio público, ya sea mediante su reparto o mediante su financiación presupuestaria, para no discriminar entre empresas distorsionando la competencia en el mercado y/o para garantizar la eficacia de la misión de interés general que cumplen⁽⁴⁰⁾. Como título que es para la delimitación de los derechos, la función social suele operar de forma general, pero las prestaciones de carácter público que se configuran como obligaciones tuitivas frente a ciertas personas vulnerables y/o las obligaciones de servicio público que se imponen sólo a una o a alguna de las empresas del sector se distribuyen asimétricamente y plantean retos para el principio de igualdad.

Hacer descansar todo un sistema de prestaciones sociales, no en las potestades y la capacidad de gasto de las Administraciones públicas sino en deberes, obligaciones y cargas de los individuos y empresas, también es problemático desde la perspectiva de la eficacia. Porque las Administraciones están constituidas para servir con objetividad los intereses generales, con vinculación positiva a la Ley y el Derecho (art. 103.1 CE), por lo que, si el Derecho les atribuye un fin, deben dirigirse derechamente a él. Todo su estatuto jurídico exorbitante está concebido al servicio de esta misión. Y el carácter sistemático de su actuación -bajo los principios de jerarquía y coordinación- facilita la igualdad ante la ley de los potenciales beneficiarios de las prestaciones. Por el contrario, los individuos son sujetos de fines en sí mismos, regidos por su autonomía de la voluntad, que proyectan sobre las organizaciones que crean. Si su voluntad no se dirige espontáneamente a subvenir las necesidades de otras personas, forzarles a ello mediante la coerción pública puede ser lícito al amparo del principio de solidaridad social

(39) El reparto de la carga financiera del bono social eléctrico entre las empresas del sector ha sido reiteradamente controvertido por ser discriminatorio. En su Sentencia *Viesgo* de 14 de octubre de 2021, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea entendió que la Directiva «se opone a que el coste de una obligación de servicio público, consistente en suministrar electricidad a tarifa reducida a determinados consumidores vulnerables, se haga recaer únicamente en las matrices de los grupos de sociedades o, en su caso, sociedades que desarrollen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica, ya que este criterio, ..., conduce a una diferencia de trato entre las distintas sociedades que operan en ese mercado que no está justificada de manera objetiva», lo que provocó que el Tribunal Supremo lo declarase inaplicable en la Sentencia n.º 112/2022, de 31 de enero, ya citada en la nota anterior, como antes había hecho con el precedente la STS n.º 1531/2021, de 20 de diciembre, y antes todavía la STS de 24 de octubre de 2016, a su vez anulada por la STC 37/2019, de 26 de marzo.

(40) Como es bien sabido, en el Derecho de la Unión Europea primero el Tribunal de Justicia sentó los requisitos para que esta compensación no fuera una ayuda de Estado en la Sentencia *Altmark*, de 24 de julio de 2003, y después la Comisión reguló los requisitos para eximir de notificación por su compatibilidad con los Tratados a la que sí fuera ayuda de Estado en su Decisión 2012/21/UE, de 20 de diciembre de 2011.

y de alguno de los títulos jurídicos antes invocados, pero arriesga ser ineficaz y/o desplegarse de forma desigual, máxime cuanto más se extienda su ámbito subjetivo, material y temporal de aplicación.

De lo expuesto se infiere que las prestaciones privadas, aunque vengan impuestas por un «Estado garante», pueden carecer de la generalidad e igualdad características de las prestaciones públicas. Para apuntalar su eficacia, cabrá atribuir potestades de supervisión a las Administraciones Públicas⁽⁴¹⁾, pero estas, (1º) por su incidencia en los derechos y libertades de los sujetos obligados, deben sujetarse a los principios de igualdad y proporcionalidad⁽⁴²⁾ y (2º) raramente alcanzan el nivel de generalidad y sistematicidad que suele desplegar la actividad prestacional del Estado.

2. GARANTÍAS

Como advierte Ferrajoli, la ciencia del Derecho no ha elaborado aún para los derechos sociales -frente a las violaciones que derivan de la omisión de prestaciones- formas de garantía comparables en eficacia y sencillez a las previstas para los demás derechos. «En otras palabras, el Estado social, al no hallar respaldo en modelos teórico-jurídicos equiparables a los que se encuentran en la base del Estado liberal, se ha desarrollado sin ningún proyecto garantista, por medio de una caótica acumulación de leyes, aparatos y prácticas político-administrativas»⁽⁴³⁾.

En el Estado liberal de Derecho, la garantía de los derechos subjetivos se hacía descansar en la acción. La tutela judicial efectiva puede ser una garantía bastante plena para los derechos de libertad y aun para los de participación, pero menos para los prestacionales. Y ello por su ámbito tanto subjetivo como material de aplicación.

En el plano subjetivo, aun cuando tengan acción, las personas más necesitadas o vulnerables raramente dispondrán de la capacidad técnica y económica para ejercer sus derechos en el foro. Los pleitos contencioso-administrativos son largos y caros, máxime para quien está urgido y agobiado por una situación de vulnerabilidad o de necesidad. Como además la mayoría de derechos sociales no son derechos fundamentales, carecen del procedimiento preferente y sumario del artículo 53.2 CE para su tutela. Y la apertura de la legitimación activa a las organizaciones legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos, como las ONG de acción social, e incluso a los grupos de afectados (arts. 18 y 19 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) puede aliviar el problema, pero es obvio que no lo resuelve.

En el plano objetivo, las prestaciones objeto de los derechos sociales, normalmente de carácter personal (educación, sanidad, cuidados personales, etc.), (1º) son

(41) Como subraya Luciano Parejo, siguiendo a Francius, la garantía estatal de las prestaciones hace imposible su entrega sin más a la dinámica de la autorregulación e impone, por ello, acompañar a la descarga de la realización material con el adecuado régimen de regulación y supervisión. Luciano PAREJO ALFONSO, *La vigilancia y la supervisión administrativas. Un ensayo de su construcción como relación jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 116-117.

(42) PAREJO, *ibidem*, p. 231.

(43) FERRAJOLI, *op. cit.*, pp. 118-119.

más difíciles de determinar o protocolizar por la norma que las prestaciones de carácter territorial⁽⁴⁴⁾ y (2º) pueden ser declaradas, pero no provistas por sentencia. Su ejecución nos remite al clásico problema de la ejecución de las sentencias en el orden contencioso-administrativo, que en España puede «juzgar y hacer ejecutar» lo juzgado, pero no ejecutarlo por sus propios medios, sino que requiere el despliegue de la actuación administrativa: la misma actuación cuya omisión o defecto ha provocado la condena de la Administración.

Pero es que, además, cuando la situación correlativa del derecho social no es un deber administrativo, sino un deber, obligación o carga de un sujeto privado, entonces su garantía judicial pasa a la competencia del orden jurisdiccional civil, salvo que se interponga alguna potestad administrativa de supervisión de su cumplimiento, de forma que el titular del derecho social quede legitimado para interesarla, abriéndosele la acción contencioso-administrativa contra su omisión o ejercicio defectuoso, lo que nos devuelve a los problemas observados en el párrafo anterior.

Estos obstáculos no deberían hacernos renunciar al garantismo de los derechos sociales⁽⁴⁵⁾. Bien al contrario, deberían empujarnos a reforzar estas garantías y a pensar en otras idóneas para ellos, como puedan ser la institución del Defensor del Pueblo u otras instancias independientes de defensa a los titulares de los derechos y/o de composición entre ellos y la Administración.

Así, por ejemplo, para evitar el pleito judicial podría establecerse una vía alternativa a los recursos administrativos ordinarios donde discutir o impugnar la denegación o la retirada de la prestación en vía administrativa, ante órganos colegiados no sujetos a instrucciones jerárquicas, al amparo de lo previsto en el artículo 112.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y a semejanza de lo que ocurre con la vía económico-administrativa, con los jurados de expropiación forzosa o con el recurso especial en materia de contratación. En todos estos casos, la pluralidad, la especialización y la separación de la gestión del órgano constituido han favorecido su eficacia en la revisión de las decisiones administrativas⁽⁴⁶⁾. Pero, en todos ellos, los interesados defienden su derecho de propiedad o su libertad de empresa.

¿Acaso es que «la especificidad de la materia» sólo justifica estos mecanismos alternativos de solución de conflictos -como requiere la Ley- para la defensa de derechos económico-patrimoniales, pero no de los sociales? ¿O quizás es que nuestro Derecho administrativo todavía conserva algunas trazas de ese «Derecho de ricos» que denunciara Alejandro Nieto hace ya cincuenta años⁽⁴⁷⁾?

(44) Sobre la resistencia a la estandarización normativa de los servicios de carácter personal, Marcos VAQUER, *La acción social*, op. cit., pp. 139 y ss. Sobre la indeterminación de los derechos sociales como obstáculo para su justiciabilidad, Víctor ABRAMOVICH y Christian COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, p. 122.

(45) Acerca de la crisis del garantismo (y del positivismo, que es su presupuesto) en general, Luigi FERRAJOLI, «El actual significado del garantismo», *TRC*, núm. 55, 2025, pp. 89-100.

(46) Imaginemos, por ejemplo, la idoneidad para la resolución de conflictos de un tribunal administrativo experto y plural, de carácter quasi arbitral, integrado por funcionarios cualificados junto a algunos representantes de las entidades del tercer sector de acción social, a las que el artículo 6.1.f) de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, reconoce el estatuto de entidades colaboradoras de la administración.

(47) Alejandro NIETO, «La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública*, núm. 76, 1975, pp. 9-30.

III. ¿UNIVERSALISMO O PARTICULARISMOS? EL DERECHO A UN MÍNIMO EXISTENCIAL COMO UN SUELO COMÚN

Frente a las debilidades garantistas de los derechos sociales a que se refiere el apartado anterior, sugiere Ferrajoli «como única alternativa de reforma, a un mismo tiempo realista y garantista, la vía de la máxima desburocratización del Estado social por medio de estrategias que no respondan ya a aquella lógica discrecional y selectiva ..., sino a la lógica universalista que caracteriza precisamente a los derechos fundamentales», para lo que proclama «un principio de carácter general, según el cual un derecho social puede ser garantizado de manera mucho más completa, sencilla y eficaz desde el punto de vista jurídico, menos costosa en el plano económico, más distante de la discrecionalidad político-administrativa y, por tanto, más alejada de la selectividad y posible corrupción que ésta alimenta, cuando más reducida sea la intermediación burocrática necesaria para su satisfacción y, más aún, en caso de que llegara a ser eliminada por medio de una garantía igual para todos, *ex lege*, con independencia del grado de necesidad y de los complicados e ineficaces procedimientos para su determinación»⁽⁴⁸⁾.

Este principio de reducción de la «intermediación burocrática» puede ser acogido, pero con algún matiz.

En primer lugar, parece claro que cuanta mayor sea la certidumbre en la configuración legislativa del derecho social -como de cualquier otro derecho subjetivo público, por otra parte- y, por tanto, cuanto más determine la norma a sus titulares, su objeto, su contenido y las condiciones de su ejercicio, tanto más sencilla será su ejecución por la administración y su aplicación por los jueces⁽⁴⁹⁾. Eso redunda, pues, en su eficacia material y en su garantía. Como es asimismo clara la necesidad de desarrollar los criterios de simplicidad y celeridad de la actuación administrativa no sólo a favor de la libertad de empresa, sino también de los derechos sociales, terreno en el que parecen haber tenido hasta el momento menor acogida⁽⁵⁰⁾.

En segundo lugar, la «lógica universalista ... con independencia del grado de necesidad» puede ser asimismo acogida como una aspiración general, pero no excluyente. No sólo hay personas que experimentan un grado mayor de las necesidades humanas comunes, sino también que tienen necesidades específicas, a las que hay que subvenir para poder equipararlas a las demás personas⁽⁵¹⁾. Sin tal acción de equiparación, no disfrutarán plenamente de su igualdad. ¿Debe entonces universalizarse -en condiciones uniformes- o negárseles el derecho a tales prestaciones? En mi opinión, ni lo uno (porque sería ineficiente) ni lo otro (porque sería regresivo).

(48) FERRAJOLI, *Derechos y garantías*, op. cit., p. 120.

(49) Sobre la artificiosa complejidad de la configuración, tanto sustantiva como procedural, del derecho al ingreso mínimo vital, y los problemas que acarrea para su eficacia material, puede verse Marcos VAQUER, «El ingreso mínimo vital desde la óptica del Derecho público: sus aportaciones al debate sobre el Estado social y autonómico», *Revista de Derecho Público. Teoría y método*, vol. 5, 2022.

(50) Que tales criterios se han desarrollado hasta ahora de forma muy asimétrica lo han denunciado Juli PONCE SOLÉ, «El fracaso de la administración garante. ...», cit., Alba NOGUEIRA, «Una administración para el 99%», cit., pp. 26-27, y Marcos VAQUER, últ. op. cit. y de nuevo en «El humanismo ...», cit., p. 61.

(51) Sobre la equiparación normativa exigible para alcanzar la igualdad ante la Ley, Antonio Enrique PÉREZ LUÑO, *Dimensiones de la igualdad*, Cuadernos «Bartolomé de las Casas» núm. 34, Dykinson, Madrid, 2005, pp. 24-28.

Esta dialéctica entre universalismo y particularismos puede ilustrarse con el ejemplo ya mencionado del servicio universal de telecomunicaciones. Aunque no se enuncia expresamente como un derecho subjetivo, parece claro que configura uno, en la medida en que el artículo 37.1 de la Ley General de Telecomunicaciones lo define como «un conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los consumidores con independencia de su localización geográfica, en condiciones de neutralidad tecnológica, con una calidad determinada y a un precio asequible».

Y es asimismo claro que es universal, como anticipa su nombre y confirma la definición transcrita. Pero eso no impide que la Ley prevea la modulación de su contenido para ciertos colectivos: en efecto, «se podrá ampliar el ámbito de aplicación del servicio universal o de algunos de sus elementos u obligaciones a los usuarios finales que sean microempresas y pequeñas y medianas empresas y organizaciones sin ánimo de lucro» (art. 37.3); ciertos servicios se «deben ofrecer a los consumidores con rentas bajas o con necesidades sociales especiales opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales de explotación comercial en condiciones transparentes, públicas y no discriminatorias» (art. 38.3); y para que los consumidores con discapacidad puedan tener «un acceso a los servicios incluidos en el servicio universal a un nivel equivalente al que disfrutan otros consumidores», «se podrán imponer como obligación de servicio universal medidas específicas con vistas a garantizar que los equipos terminales conexos y los equipos y servicios específicos que favorecen un acceso equivalente, incluidos, en su caso, los servicios de conversión a texto y los servicios de conversación total en modo texto, estén disponibles y sean asequibles.» (art. 39). En suma, el derecho al servicio universal es universal, pero no uniforme, sino que tiene contenidos adicionales específicos para ciertos colectivos.

En todo caso, la ordenación y simplificación del panorama de los derechos sociales por decantación de derechos universales es, como he dicho, una aspiración plausible. Frente a la proliferación de derechos sociales que pueden rivalizar y estorbarse entre sí, creo que tiene sentido priorizar la protección de un mínimo vital o existencial, es decir, unas condiciones básicas de vida digna que deben estar garantizadas porque sin ellas la persona no puede disfrutar plenamente de sus derechos ni, por tanto, se puede realizar el valor superior de la justicia⁽⁵²⁾. En esta línea han avanzado en el Derecho comparado los tribunales constitucionales de Alemania o Portugal, por ejemplo.

En Alemania, el Tribunal Administrativo Federal ya había afirmado a mediados del siglo XX un derecho subjetivo público a las prestaciones sociales que aseguren el mínimo existencial⁽⁵³⁾. Yendo más allá, el Tribunal Constitucional Federal ha derivado de la dignidad de la persona proclamada en el

(52) En su *Teoría de la justicia* (2^a ed., Fondo de Cultura Económica, México, pp. 17, 101), John RAWLS se esfuerza por determinar «a qué nivel podría colocarse un mínimo social razonable a partir del cual, junto a otras medidas, la sociedad pudiera proceder a satisfacer el principio de la diferencia», que es uno de los componentes de su idea de la justicia, «primera virtud de las instituciones sociales».

(53) Y la Federación tiene una competencia legislativa concurrente con la estatal, en cuyo ejercicio ha dedicado a la asistencia social el Libro XII de su Cnomas para configurar los sistemas prestacionales nar la competencia sectorial y la autonomódigo Social Federal (Uwe BERLIT, «Las prestaciones existenciales para el aseguramiento del sustento en Alemania», en VV.AA., *El Derecho público de la acción social, Documentación Administrativa*, núm. 271-272, enero-agosto 2005, p. 104).

artículo 1.1 de la Ley Fundamental en relación con el principio de Estado social de su artículo 20.1, un derecho fundamental a un mínimo existencial digno (*ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums*) cuya concreción y continua actualización es tarea del legislador, que goza para ello de un margen de configuración limitado. Para este Alto Tribunal, se trata de un derecho humano, aplicable por igual a los ciudadanos alemanes y extranjeros residentes en la República Federal, que incluye tanto la existencia física de la persona como también el aseguramiento de la posibilidad de proteger las relaciones interpersonales y un mínimo de participación en la vida social, cultural y política⁽⁵⁴⁾.

En Portugal, el Tribunal Constitucional juzgó en su sentencia 187/2013, de 5 de abril, varios preceptos de la Ley de Presupuestos del Estado para 2013 (que incluían recortes de las remuneraciones de empleados públicos, las pensiones y los subsidios por enfermedad o por desempleo, entre otras medidas). En lo que aquí importa, el Alto Tribunal fundamentó la inconstitucionalidad de la reducción de los subsidios por enfermedad y por desempleo en la garantía del «derecho a una *subsistencia mínimamente digna* o a un *mínimo de subsistencia*»: un derecho que ya había declarado en fallos precedentes (por todos, n.º 232/1991 y 62/2002) a partir de «la conjunción del principio de la dignidad de la persona y del derecho a la seguridad social en situaciones de necesidad» y que cifra en la cuantía del salario mínimo nacional o el salario mínimo garantizado. Esto supuesto, la medida declarada inconstitucional permitía que las prestaciones resultantes fueran inferiores a dicho límite mínimo, lo que fue declarado inconstitucional porque «aun cuando no pueda ponerse en duda la reversibilidad de los derechos concretos y de las expectativas subjetivas, no puede dejar de reconocerse que habrá siempre que salvaguardar, incluso en situación de emergencia económica, el núcleo esencial de la existencia mínima ya hecho efectivo por la legislación general».

En España, por ahora, el concepto de mínimo vital o existencial sólo se ha abierto camino de forma fragmentaria y más bien asistemática, mediante el establecimiento del ingreso mínimo vital por el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, hoy derogado y sustituido por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, y la creación de un suministro mínimo vital introducido en el artículo 45 bis de la Ley del Sector Eléctrico por el Real Decreto-Ley 17/2021, de 14 de septiembre. Sólo el primero de estos institutos se califica expresamente como un derecho subjetivo⁽⁵⁵⁾, aunque el segundo también pueda ser exigible por sus beneficiarios; el primero consiste en una prestación dineraria a cargo de la Administración general del Estado, mientras que el segundo es una prohibición temporal de interrumpir el suministro eléctrico a una potencia límite que garantiza unas condiciones mínimas de confort; y ninguno de ambos es universal, sino limitado a individuos u hogares vulnerables.

(54) En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, pueden verse por ejemplo las Sentencias de 9 de febrero de 2010 (1 BvL 1/09), de 18 de julio de 2012 (1 BvL 10/10) y de 5 de noviembre de 2019 (1 BvL 7/16). En la del Tribunal Administrativo Federal, desde las de 24 de junio de 1954 (BVerwGE 1, 159) y de 9 de junio de 1967 (BVerwGE 27, 63) a la de 19 de junio de 2014 (BVerwGE 10 C 1.14).

(55) A tenor de lo dispuesto en el artículo 2.1 de su Ley, «El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en la presente Ley».

Nosotros tenemos fundamentos constitucionales análogos a los que acabamos de ver que han sido empleados en estos otros países: como en Alemania, nuestra Constitución también proclama la cláusula del Estado social (art. 1.1), la dignidad de la persona como fundamento del orden político y la paz social (art. 10.1) y el deber de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural (art. 9.2). Y análogamente a lo que ocurre en Portugal, la Constitución española afirma asimismo el deber de los poderes públicos de garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad (art. 41). Ahora bien, ninguno de los preceptos invocados constituye un derecho fundamental, lo que dificulta la elaboración interpretativa del mínimo vital o existencial como tal sin incurrir en un activismo jurisprudencial siempre peligroso⁽⁵⁶⁾.

Lo que sí podría hacer el máximo intérprete de la Constitución es elaborar el mínimo existencial como un principio general derivado de la dignidad de la persona, que inspire la interpretación de todo el ordenamiento⁽⁵⁷⁾. Y, llegado el caso, el constituyente podría introducir el derecho fundamental al mínimo vital o existencial en una eventual reforma de la Constitución, dotándolo de los mecanismos reforzados de protección propios de este tipo de derechos. Mientras tanto, el legislador estatal podría configurarlo como un derecho legal al amparo de su título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1^a CE), pues nada hay tan igualador como disfrutar de unas condiciones existenciales mínimas desde las cuales poder gozar efectivamente de tales derechos⁽⁵⁸⁾. En lo que no podemos entrar aquí es en el contenido de dicho mínimo vital: en si ha de consistir en ciertas prestaciones de servicios garantizadas y/o en una prestación monetaria o renta básica, ni menos aún en su nivel.

En suma, mediante alguna de las vías propuestas el mínimo vital o existencial podría funcionar como un suelo firme (estable y universal) sobre el que edificar los demás derechos sociales, dotados estos de una mayor versatilidad para adaptarse a las diferentes necesidades de las personas y a las variables relaciones entre los fines establecidos por el ordenamiento y los medios disponibles para su consecución.

(56) Algunos autores han defendido en España la construcción interpretativa de un derecho fundamental a un mínimo existencial (José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Mínimo existencial y jurisprudencia. Hacia la construcción jurisprudencial de un derecho fundamental», en VV.AA., *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial. Vol. II. Europa y América. Liber aminoran Tomás-Ramón Fernández*, Civitas, Madrid, 2012, pp. 3825-3849) o a la asistencia a los ciudadanos en caso de necesidad (Santiago MUÑOZ MACHADO, *Sobre la pobreza y el Derecho*, Iustel, Madrid, 2014, p. 91).

(57) En esta línea parece avanzar tímidamente la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual a la dignidad de la persona le repugna que se sacrifique «el mínimo económico vital» (STC 158/1993, de 6 de mayo).

(58) El desarrollo de estas ideas, en Marcos VAQUER CABALLERÍA, «Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 48, noviembre 2014, pp. 34-39. Sobre el mínimo vital configurado como una renta básica, sus fundamentos y cobertura competencial, por todos, Guillermo ESCOBAR ROCA, *Nuevos derechos y garantías de los derechos*, cit., pp. 130-136.

IV. RECAPITULACIÓN

La enunciación expresa de un derecho subjetivo no es condición necesaria ni suficiente para su disfrute. Las personas gozan de derechos sociales no proclamados como tales y carecen de derechos que les son atribuidos por la norma, pero de forma tan abstracta o indeterminada que los hace ineficaces.

Los derechos sociales conllevan un deber correlativo de prestación. Las prestaciones son costosas y están limitadas tanto fáctica como jurídicamente. Y la alternativa de descargar a la administración pública de la prestación, mediante la atribución del deber, la obligación o la carga correspondiente a los particulares plantea desafíos a los principios de igualdad y de eficacia. Así que la legislación sobre prestaciones sociales no debería estar inspirada por la máxima voluntarista *tantos derechos como se quiera*, sino por la más prudente y posibilista *tantos derechos como se pueda*.

Las necesidades de la persona son cambiantes, como también lo son las posibilidades de los poderes públicos para prestar y/o financiar los servicios necesarios para atenderlas. Eso dota a los derechos sociales de una versatilidad que los distingue de otros y los caracteriza. La versatilidad no debería implicar necesariamente debilidad. Su debilidad no proviene de esa característica, que les es intrínseca, sino de la institucionalidad jurídica desarrollada al servicio de su eficacia y garantía, por lo que podría y debería ser superada. Las vías para superarla conciernen a todos los poderes públicos. Pueden apuntarse al menos las siguientes:

1.^º Legislación. Su configuración normativa como derechos subjetivos perfectos, con determinación precisa de su ámbito subjetivo, material y temporal de aplicación, y el establecimiento de límites claros a su recorte o reversión, como son la irretroactividad, la protección de la confianza legítima y la proporcionalidad (art. 9.3 CE) y la regulación de un mínimo existencial como condición básica de la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1^a CE). En caso de reforma constitucional, este mínimo existencial debería erigirse en un derecho fundamental.

2.^º Ejecución. La dotación de los medios necesarios e idóneos para las prestaciones en que consisten, lo que incluye no sólo medios personales, materiales y financieros, sino también lógicos, como la debida simplicidad y celeridad de los procedimientos administrativos establecidos para su adjudicación a sus beneficiarios.

3.^º Aplicación. La disposición de otras garantías previas, alternativas o complementarias de la tutela judicial, como las vías de impugnación, reclamación, conciliación, mediación o arbitraje ante órganos colegiados especializados, a ser posible plurales y no sometidos a jerarquía, que habilita nuestra legislación de procedimiento administrativo común.

Todos estos remedios ya están disponibles en nuestro Derecho público, pero hasta ahora se han desplegado mucho más para la protección y garantía de los derechos económico-patrimoniales que de los sociales. Respecto de estos últimos, sigue prodigándose la imprecisión legislativa, la lentitud administrativa, la desconfianza hacia el interesado y la incertidumbre de éste⁽⁵⁹⁾. Y ya es hora de que esto cambie, si queremos *tomarnos a los derechos sociales en serio*.

(59) Este sesgo pudiera ser indicativo de que subsiste en nuestro Derecho administrativo cierta «apofobia» (Juli PONCE SOLÉ, «El fracaso de la administración garante ..., cit., p. 23) que permite apreciar algunos elementos típicos del «Derecho administrativo del enemigo», por ejemplo, en el tratamiento de las

V. BIBLIOGRAFÍA

- Víctor ABRAMOVICH y Christian COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.
- Robert ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, 3^a ed., CEPC, Madrid, 2022, pp. 77-78. Del original *Teoría de Grundrechte*, Suhrkamp, Frankfurt am Mein, 1986.
- Uwe BERLIT, «Las prestaciones existenciales para el aseguramiento del sustento en Alemania», en VV.AA., *El Derecho público de la acción social. Documentación Administrativa*, núm. 271-272, enero-agosto 2005.
- Hans-Jürgen BIELING, ««Privat vor Staat»? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates», *WSI Mitteilungen*, núm. 5, 2009.
- Norberto BOBBIO, *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991. Del original *L'età dei diritti*, Einaudi, Turín, 1990.
- Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, «El bono social eléctrico: ¿quién debe costear las obligaciones de servicio público en los sectores regulados?», en Mercè DARNACULLETA, José ESTEVE y Martín IBLER, *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Marcial Pons, Madrid, 2020.
- José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Mínimo existencial y jurisprudencia. Hacia la construcción jurisprudencial de un derecho fundamental», en VV.AA., *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial. Vol. II. Europa y América. Liber aminoran Tomás-Ramón Fernández*, Civitas, Madrid, 2012.
- Manuel COLMEIRO, *Derecho administrativo español*. 2 tomos y un Estudio Preliminar de Alejandro Nieto. Ed. facsímil: Xunta de Galicia, Santiago, 1995. Ed. original: Madrid, Santiago y Lima, 1850.
- Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, «Igualdad, derechos de los pacientes y cohesión del Sistema Nacional de Salud», en Luciano PAREJO, Alberto PALOMAR y Marcos VAQUER (coords.), *La reforma del Sistema Nacional de Salud. Cohesión, calidad y estatutos profesionales*, Marcial Pons, Madrid, 2004.
- Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, «Los derechos sociales: entre la utopía de su justiciabilidad inmediata y la negativa regresiva de su vinculatoriedad», en Manuel ARAÑÓN REYES, Diego VALADÉS y José TUDELA ARANDA (coords.), *Derecho constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023.
- Luis María DÍEZ-PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, 5^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- Ronald DWORKIN, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 2002. Del original *Taking rights seriously*, Duckworth, Londres, 1977.
- Guillermo ESCOBAR ROCA, *Nuevos derechos y garantías de los derechos*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
- José ESTEVE PARDO, *Estado garante. Idea y realidad*, INAP, Madrid, 2015.
- «La Administración garante. Una aproximación», *Revista de Administración Pública*, núm. 197, 2015.
- Luigi FERRAJOLI, «El actual significado del garantismo», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 55, 2025.

personas sin hogar (Eduardo MELERO ALONSO, «El «derecho administrativo del enemigo» como categoría general de análisis del derecho administrativo» en Francisco Javier JIMÉNEZ DE CISNEROS, Jorge AGUDO GONZÁLEZ et al., *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, vol. 1, Aranzadi, 2018).

- *Derechos y garantías: la ley del más débil*, 8^a ed., Trotta, Madrid, 2016.
- Claudio FRANCIUS, «Der «Gewährleistungsstaat» - Ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?», *Der Staat*, vol. 42, núm. 4, 2003.
- Ángel GARCÉS SANAGUSTÍN, «Actividad prestacional y derechos ciudadanos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, mayo-agosto 2000.
- Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, *La imposición de obligaciones tutivas entre particulares. El Estado garante ante la vulnerabilidad*, Marcial Pons, Madrid, 2025.
- Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho público europeo tras la Revolución francesa*, 3^a ed., Civetas, Madrid, 2009.
- «Hacia una reconstrucción de la Justicia Administrativa. El problema de los derechos reaccionales y la subjetivización de los recursos llamados objetivos», *Revista de Derecho Público*, núm. 27, julio-septiembre 1986.
- Massimo Severo GIANNINI, «L'amministrazione pubblica dello stato contemporaneo», vol. I Giuseppe DE SANTIELLO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1988.
- Tania GROPPY, «Estatus de un nuevo ciudadano: la dignidad de la persona», en Manuel ARAÑÓN REYES, Diego VALADÉS y José TUDELA ARANDA (coords.), *Derecho constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023.
- Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO, *La vivienda social en Inglaterra*, Atelier, Barcelona, 2010.
- Peter HÄBERLE, «Grundrechte im Leistungsstaat», *VVDStRL*, tomo 30, Berlín, 1972.
- Véronique INSERGUET-BRISSET, *La evolución del Derecho francés en materia de vivienda*, en Fernando LÓPEZ RAMÓN (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- Georg JELLINEK, *Sistema de los derechos públicos subjetivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024. Del original *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, J.C.B. Mohr, Freiburg, 1892.
- Luis MEDINA ALCOZ, «Historia del concepto de derecho subjetivo en el Derecho administrativo español», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 3, 2021.
- Eduardo MELERO ALONSO, «El «derecho administrativo del enemigo» como categoría general de análisis del derecho administrativo», en Francisco Javier JIMÉNEZ DE CISNEROS, Jorge AGUDO GONZÁLEZ et al., *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, vol. 1, Aranzadi, 2018.
- Santiago MUÑOZ MACHADO, *Sobre la pobreza y el Derecho*, Iustel, Madrid, 2014.
- Pearl NGUYEN-DUY, «Premières applications de la loi Dallo», *Actualité Juridique. Drouet Administratif*, núm. 3, 2009.
- Alejandro NIETO, «La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública*, núm. 76, 1975.
- Alba NOGUEIRA LÓPEZ, «Una administración para el 99%. Reforma administrativa para la igualdad real», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67, 2023.
- Luciano PAREJO ALFONSO, *La vigilancia y la supervisión administrativas. Un ensayo de su construcción como relación jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- «El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la «crisis» de las prestaciones y los servicios públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000.
- Antonio Enrique PÉREZ LUÑO, *Dimensiones de la igualdad*, Cuadernos «Bartolomé de las Casas» n.^o 34, Dykinson, Madrid, 2005.

Juli PONCE SOLÉ, «El fracaso de la administración garante. Mitos, falacias y lecciones de la pandemia para las administraciones públicas, el Derecho administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 58, 2021.

- *El Derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, INAP, Madrid, 2013.

Andréi QUINTIÁ PASTRANA, *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*, Aranzadi, Pamplona, 2022.

John RAWLS, *Teoría de la justicia*, 2^a ed. en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1995. Del original: *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1971.

Vincent RENARD, «El problema de la vivienda en Francia en 2007: crisis de la vivienda y perspectivas políticas», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 151, 2007.

Stefano RODOTÀ, *El derecho a tener derechos*, Trotta, Madrid, 2014.

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

Marcos VAQUER CABALLERÍA, «El humanismo del Derecho administrativo de nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública*, núm. 222, 2023.

- «El ingreso mínimo vital desde la óptica del Derecho público: sus aportaciones al debate sobre el Estado social y autonómico», *Revista de Derecho Público. Teoría y método*, vol. 5, 2022.
- «Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 48, noviembre 2014.
- «El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 186, 2011.
- *La acción social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

