

Miguel Ezcurra

**SECRETARIOS
INTERVENTORES
DE LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL**

**Volumen I
(Temas 1 al 46 de la Parte
General del Programa)**



EDITORIAL EZCURRA

Copyright by: Miguel Ezcurra

Edición: noviembre de 2020

Con la colaboración especial en determinados Temas de:

Vicente María González-Haba Guisado

Funcionario de Administración Local con Habilitación Nacional

Ex Secretario General del Instituto de Estudios de Administración Local

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Catedrático de Derecho Administrativo

Ex Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Reservados todos los derechos de edición

Queda terminantemente prohibido reproducir esta obra en todo o en parte, cualquiera que sea el medio empleado (mecánico, electrónico, digital, fotocopia, etc.) sin autorización expresa del titular del *copyright*.

Se procederá civil y penalmente ante los Tribunales de Justicia contra quienes contravinieren esta prohibición.

Pedidos:

Publicaciones Ezcurra Hermanos, S.L.

www.editorialezcurra.es

Poeta Joan Maragall, 1.

Tel. 91.804.71.58

28020 Madrid

I.S.B.N. obra completa: 978-84-16190-42-3

Depósito Legal: M-37470-2018

Prólogo a la edición de 2020

Estimado(a) amigo(a):

Tienes en tus manos parte del material de estudio necesario para las convocatorias de acceso a la Subescala de Secretaría-Intervención, de la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, sobre las que queremos comentarte algunas cuestiones de interés.

Como sabrás, el INAP elaboró en 2018 un nuevo Programa Oficial y todo apunta a que se mantendrán en lo sucesivo las formas de examen tradicionales: un primer examen, escrito; un segundo, oral; y un tercero, de carácter práctico. Ello sin perjuicio de que puede ser modificado con ocasión de la aprobación de las bases que regirán las pruebas selectivas.

El primer examen, escrito, es una especie de preselección. Consiste en desarrollar, en un tiempo máximo de 90 minutos, un Tema de carácter general elegido por el opositor de entre dos que propone el Tribunal en relación con los contenidos del Programa. Pero, mucho cuidado, no se trata de desarrollar un Tema completo del Programa, sino que el Tribunal elige por lo general dos preguntas generales amplias que guardan relación con el Programa. Y de esas dos preguntas propuestas, cada opositor elige, lógicamente, la que mejor se la sabe.

En este ejercicio la capacidad de síntesis es muy importante. Nuestro consejo es que, una vez conocidos los Temas que propone el Tribunal, se reflexione lo más tranquilamente posible sobre ellos para elegir el más conveniente. A continuación, cada opositor hará un pequeño esquema del Tema que va a desarrollar, y una vez hecho esto iniciará la exposición con la mayor tranquilidad, sabiendo que va a disponer de 90 minutos para exponerlo convenientemente.

Pero, sin duda, es el ejercicio oral el que mayor tensión suele producir en el opositor, pudiendo sólo atenuarse esa tensión si se va debidamente preparado. Por tanto, es absolutamente necesario que, si no dispones de preparador, practiques constantemente con este ejercicio. Los Temas debes recitarlos en voz alta, clara y segura, en una habitación a solas. Y, cuando sea posible, ante otras personas, lo cual te servirá para acostumbrarte a lo que en su día recitarás ante el Tribunal.

En el momento del examen, y nada más sacar a suerte los Temas que has de exponer, dispondrás de unos minutos para confeccionarte un esquema o guión antes de empezar a recitarlos.

Si hemos dicho que en el ejercicio escrito es importante la capacidad de síntesis, en el ejercicio oral esta cualidad es fundamental. Piensa que deberás emplear alrededor de diez minutos por Tema, *lo que poco más o menos equivale a cuatro o cinco páginas de «texto hablado» de nuestros Temas*. Deberás, por tanto, esquematizar el contenido de cada uno para recitar los que te exijan dentro de los 30 minutos establecidos para exponer los tres Temas.

Los Temas que tienes en tus manos tienen por lo general una extensión comprendida entre 10 y 14 páginas –más del doble, aproximadamente, de lo que pue-

de recitarse en el oral—, aunque, por excepción, alguno de ellos es más extenso, ya sea por la importancia del mismo o porque realmente el INAP ha confeccionado algunos Temas demasiados densos, con excesivos epígrafes.

Por esta razón, porque hay temas más condensados que otros, los tiempos de exposición y de evaluación en el examen vienen expresados en conjunto con cierta elasticidad, pero tampoco mucha. Es decir, que si hay que exponer tres Temas en treinta minutos, no quiere decir que a cada uno debamos dedicar exactamente quince minutos, sino que expondremos los tres en los treinta minutos, de forma que unos ocuparán más tiempo y otros menos, dependiendo, naturalmente, de la extensión y contenido de cada uno. Por supuesto, hay que hablar de todos, y hablar conciso y bien, pues exponer deficientemente uno, aunque los otros hayan sido brillantes, supondrá lógicamente un suspenso.

No olvides, por último, que *toda oposición es una competición*; es una especie de carrera ciclista en la que si sólo hay premios para los cinco primeros, de nada vale llegar el sexto. En la oposición, por tanto, no siempre aprueban *todos los que se saben la materia*, ni tampoco *todos los que se la saben muy bien*, sino que solamente aprueban *quienes mejor se la saben*. Y esto nosotros siempre lo hemos tenido como norte, proporcionando al opositor un buen material de estudio. Fruto de ello es la favorable acogida que tanto preparadores como por opositores se viene dispensando en nuestros textos.

Ahora sólo resta, opositor, que dediques el debido tiempo al estudio del material que tienes en tus manos. Ello exige esfuerzo y sacrificio, estamos de acuerdo, pero al final suele merecer la pena. De verdad.

Ni que decir tiene que te deseo el mejor de tus éxitos.

Miguel Ezcurra

ABREVIATURAS EMPLEADAS EN LA OBRA

BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
CC	Código Civil, de 24 de julio de 1889.
CE	Constitución Española de 1978.
CC. AA	Comunidades Autónomas.
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LEF	Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954.
LFCE	Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Con- tencioso-Administrativa
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupues- taria y Sostenibilidad Financiera.
LOFCS	Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral Ge- neral.
LOTIC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitu- cional.
LOTICu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Adminis- traciones Públicas.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Recionalización y Sosteni- bilidad de la Administración Local.

LS/1976	Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.
LS/1992	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.
RDFAE	Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero.
RDU	Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RDU), aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.
RGR	Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.
RGU	Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU), aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.
ROFEL	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
RPDTEL	Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.
RPU	Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RPU), aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.
RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional.
TREBEP	Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
TRLS/2015 ...	Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.
TRRL	Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
TS	Tribunal Supremo.

ÍNDICE

Pág.

Tema 1. Estado social y democrático. Modelos, políticas y problemas actuales del Estado del bienestar	13
Tema 2. La transición española a la democracia. El consenso constitucional de 1978. La consolidación democrática	25
Tema 3. La Constitución Española de 1978. Estructura y contenido esencial. La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria. La reforma constitucional	37
Tema 4. Los derechos y deberes fundamentales. La protección y suspensión de los derechos fundamentales	49
Tema 5. La Corona. Atribuciones según la Constitución	59
Tema 6. Las Cortes Generales. Composición y funciones. Órganos de control dependientes de las Cortes Generales: El Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas	69
Tema 7. El Gobierno en el sistema constitucional español. El Presidente del Gobierno. El control parlamentario del Gobierno. El Gobierno: composición, organización y funciones	81
Tema 8. El Poder Judicial. Regulación constitucional de la justicia. La Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Demarcación y de Planta Judicial. El Consejo General del Poder Judicial. La organización de la Administración de Justicia en España: órdenes jurisdiccionales, clases de órganos jurisdiccionales y sus funciones. Conflictos de jurisdicción y de competencia	93
Tema 9. El Tribunal Constitucional en la Constitución y en su Ley Orgánica. Composición, designación y organización. Funciones del Tribunal Constitucional	115
Tema 10. La Administración Pública en la Constitución. La Administración Pública: concepto. La Administración Instrumental Los organismos públicos. Organismos autónomos y entidades públicas empresariales. Sociedades mercantiles y fundaciones públicas	127
Tema 11. La Administración General del Estado. La estructura departamental y los órganos superiores. La Organización territorial de la Administración General del Estado. Los Delegados y Subdelegados del Gobierno. Directores Insulares	139
Tema 12. La organización territorial del Estado. Naturaleza jurídica y principios. Los Estatutos de Autonomía. La organización política y administrativa de las Comunidades Autónomas. La reforma de los Estatutos de Autonomía	149

Tema 13. El sistema de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Jurisprudencia constitucional. El marco competencial de las Entidades Locales	161
Tema 14. La Unión Europea: origen y evolución. Instituciones y Organismos de la Unión Europea: composición, funcionamiento y competencias. La Unión Económica y Monetaria	177
Tema 15. El Comité de las Regiones. El Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa. La cooperación y el asociacionismo internacional de las Entidades Locales	189
Tema 16. El Derecho de la Unión Europea. Tratados y Derecho derivado. Las Directivas y los Reglamentos comunitarios. Las decisiones, recomendaciones y dictámenes. Derecho europeo y derecho de los países miembros. Relaciones con Comunidades Autónomas y Entidades Locales	201
Tema 17. La Administración Pública y el Derecho. El principio de legalidad en la Administración. Potestades regladas y discrecionales: discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados. Límites de la discrecionalidad. Control judicial de la discrecionalidad. La desviación de poder ..	215
Tema 18. La potestad organizatoria de la Administración. Creación, modificación y supresión de los entes y órganos administrativos. Clases de órganos. Especial referencia a órganos colegiados	227
Tema 19. Los principios de la organización administrativa: La competencia y sus técnicas de traslación. La jerarquía, la coordinación y el control. Conflicto de atribuciones	237
Tema 20. El ordenamiento jurídico-administrativo: El Derecho Administrativo: concepto y contenidos. El derecho administrativo básico dictado en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución. Tipos de disposiciones legales. Los Tratados Internacionales	249
Tema 21. El ordenamiento jurídico-administrativo. El reglamento: concepto y clases. La potestad reglamentaria. El Procedimiento de elaboración. Límites. El control de la potestad reglamentaria	259
Tema 22. Las personas ante la actividad de la administración: derechos y obligaciones. El interesado: concepto, capacidad de obrar y representación. La identificación de los interesados y sus derechos en el procedimiento	271
Tema 23. La transparencia de la actividad pública. Publicidad activa .	283
Tema 24. El derecho de acceso a la información pública. La protección de los datos de carácter personal	295
Tema 25. El acto administrativo. Concepto. Elementos. Clases. La forma y la motivación	323
Tema 26. La notificación: contenido, plazo y práctica en papel y a través de medios electrónicos. La notificación infructuosa. La publicación	335

Tema 27. La eficacia de los actos administrativos: el principio de autotutela declarativa. Condiciones. La aprobación por otra Administración. La demora y retroactividad de la eficacia	345
Tema 28. La ejecutividad de los actos administrativos: el principio de autotutela ejecutiva. La ejecución forzosa de los actos administrativos: sus medios y principios de utilización. La coacción administrativa directa. La vía de hecho	355
Tema 29. La invalidez del acto administrativo. Supuestos de nulidad de pleno derecho y anulabilidad. El principio de conservación del acto administrativo	365
Tema 30. Disposiciones generales sobre el procedimiento administrativo. Los medios electrónicos aplicados al procedimiento administrativo común	375
Tema 31. La iniciación del procedimiento: clases, subsanación y mejora de solicitudes. Presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones. Los registros administrativos	387
Tema 32. La adopción de medidas provisionales. El tiempo en el procedimiento. Términos y plazos: cómputo, ampliación y tramitación de urgencia	397
Tema 33. La instrucción del procedimiento. Sus fases. La intervención de los interesados	407
Tema 34. La ordenación y tramitación del procedimiento. La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común	417
Tema 35. Terminación del procedimiento. La obligación de resolver. Contenido de la resolución expresa: principios de congruencia y de no agravación de la situación inicial. La terminación convencional	427
Tema 36. El incumplimiento de los plazos para resolver y sus efectos. La falta de resolución expresa: el régimen del silencio administrativo. El desistimiento y la renuncia. La caducidad	439
Tema 37. La revisión de actos y disposiciones por la propia Administración: supuestos. La revocación de actos. La rectificación de errores materiales o de hecho. La acción de nulidad, procedimiento, límites. La declaración de lesividad	449
Tema 38. Recursos administrativos: principios generales. Actos susceptibles de recurso administrativo. Reglas generales de tramitación de los recursos administrativos. Clases de recursos. Procedimientos sustitutivos de los recursos administrativos: conciliación, mediación y arbitraje	461
Tema 39. La jurisdicción contencioso-administrativa. Naturaleza, extensión y límites. Órganos de la jurisdicción y sus competencias. Las partes: legitimación. El objeto del recurso contencioso administrativo. Causas de inadmisibilidad	471

Tema 40. El procedimiento en primera o única instancia. Medidas cautelares. La sentencia: recursos contra sentencias. La ejecución de la sentencia. Procedimientos especiales	485
Tema 41. La potestad sancionadora: concepto y significado. Principios del ejercicio de la potestad sancionadora. Especialidades del procedimiento en materia sancionadora. Medidas sancionadoras administrativas. Especial referencia a la potestad sancionadora local	501
Tema 42. El ejercicio de la potestad normativa. Los principios de buena regulación. La planificación y evaluación normativa. La participación de los ciudadanos. La memoria de análisis de impacto normativo .	513
Tema 43. La expropiación forzosa. Sujetos, objeto y causa. El procedimiento general. Garantías jurisdiccionales. La reversión expropiatoria. Referencia a las singularidades procedimentales	525
Tema 44. La responsabilidad de la Administración pública: caracteres. Los presupuestos de la responsabilidad. Daños resarcibles. La acción de responsabilidad. Especialidades del procedimiento administrativo en materia de responsabilidad. La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas	541
Tema 45. Los contratos del sector público: las directivas europeas en materia de contratación pública. Objeto y ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público. Tipos de contratos del sector público. Contratos sujetos a regulación armonizada. Contratos administrativos y contratos privados	553
Tema 46. Disposiciones generales sobre la contratación del sector público: racionalidad y consistencia, libertad de pactos y contenido mínimo del contrato, perfección y forma del contrato	569

TEMA 1

Estado social y democrático. Modelos, políticas y problemas actuales del Estado del bienestar

ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO

A) INTRODUCCIÓN

El Estado es una organización y como tal constituye una unidad de decisión y acción cuya función es transformar mediante unos procedimientos racionales una pluralidad de acciones humanas y de recursos en unos resultados unitarios.

Toda organización, y por lo tanto también el Estado, dispone de un poder, es decir, de la posibilidad de lograr sus objetivos superando las posibles oposiciones a través de los propios medios de la organización. Pero lo que caracteriza a la organización estatal frente a cualquier otro tipo de organización es que dispone de un poder único denominado *imperium*, que es un poder de ordenación y mando generalizado superior a cualquier otro dentro de su ámbito territorial. Además, este poder está jurídicamente configurado, lo que significa que también se imponen límites a su propio ejercicio.

B) ORÍGENES Y CARACTERES DEL ESTADO DE DERECHO

Del Estado emana todo un conjunto de normas jurídicas destinadas a resolver los conflictos de una sociedad que ya ha alcanzado cierta complejidad. Así, Estado y Derecho aparecen estrechamente vinculados en el sentido de que todo Estado produce un Derecho, crea un orden jurídico, dicta leyes.

Para que un Estado pueda calificarse como Estado de Derecho no basta, sin embargo, con esta vinculación. El Estado, por el mero hecho de contener un sistema de legalidad, por producir una serie de leyes, no es Estado de Derecho, sino que el Estado de Derecho supone la *limitación del poder del Estado por el Derecho, la regulación y control por la ley de los poderes y actividades estatales*.

El Estado de Derecho es, por consiguiente, una forma determinada de Estado, con una serie de características o elementos diferenciales respecto a otros tipos de Estado. Como realidad histórica, el Estado de Derecho surge en la Revolución francesa de 1789 y es, ante todo, el resultado de la reacción contra el antiguo régimen absolutista. Acabar con este régimen es el objetivo de todos los movimientos políticos que contribuyen a la formulación teórica y creación de los Estados de Derecho.

Para comprender por qué nace y qué es el Estado de Derecho hay que conocer la situación anterior, es decir, el Estado absoluto. Esta expresión es acuñada para definir el antiguo régimen absolutista. En él la configuración del Estado realizada por la monarquía supone la concentración de poderes en la figura del monarca y correlativamente el ejercicio arbitrario de los mismos.

Por tanto, para acabar con esta arbitrariedad y garantizar la libertad individual, el Estado debe proveerse de las notas que a continuación apuntaremos, convirtiéndose así en Estado de Derecho.

C) ELEMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO

El Estado de Derecho reúne ciertos elementos materiales y formales.

- Los *elementos materiales* son los derechos fundamentales o humanos, es decir, el objeto del Estado de Derecho. Vemos que no es sólo una determinada estructura formal, sino que tiene como principal finalidad la seguridad individual.
- Los *elementos formales* son una serie de mecanismos jurídicos que se han revelado adecuados por la realización de los derechos fundamentales.

Estos últimos se pueden resumir en:

1. Imperio de la ley

Además de ser el primer rasgo distintivo del Estado de Derecho, se podría incluso llegar a decir que es su rasgo definitorio, pero siempre y cuando la ley cumpla dos condiciones fundamentales: *que sea expresión de la voluntad general y que se oriente a la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos*.

En conclusión, el imperio de la ley viene a decirnos que las normas jurídicas están por encima de los ciudadanos y de los gobernantes.

2. Separación de poderes

Las funciones atribuidas al Estado deben ser repartidas entre los tres consabidos poderes: *el legislativo, el ejecutivo y el judicial*. En un Estado como el nuestro, el poder más importante es el legislativo, constituido por órganos competentes que representan directamente a los ciudadanos. Por esta razón, el poder ejecutivo se somete al legislativo, y en cierto modo también el judicial, porque las leyes son dictadas por el legislador y los jueces son «la boca de la ley».

Esta jerarquía de poderes no existe en todos los Estados. Por ejemplo, en Estados que siguen el patrón anglosajón, todos los poderes son elegidos por medio de elecciones y en cierta manera todos los poderes están medianamente igualados.

Ahora bien, en todo Estado de Derecho el poder soberano reside en el pueblo porque, en mayor o menor medida, todos los poderes son elegidos por los ciudadanos.

3. Representación política democrática

Con antecedentes de sufragio censitario, actualmente nos encontramos ante un sistema político con sufragio universal que se encuentra en todos los Estados democráticos del mundo.

4. Control de la Administración

Todo Estado de Derecho debe establecer un estado de control administrativo, lo que viene a decirnos que toda persona que participe en mayor o menor grado en el poder debe responder de su gestión y su responsabilidad ante las demandas de los ciudadanos. Dicho de otra forma, en el Estado de Derecho podemos rendir cuentas a los propios miembros del Gobierno y de la Administración.

D) TIPOS DE ESTADO DE DERECHO

Hay dos grandes tipos de Estado de Derecho: *el Estado liberal de Derecho y el Estado social de Derecho*. Ambos defienden unos derechos, dividen poderes y poseen responsabilidad administrativa. La diferencia radica en la concepción de los derechos fundamentales, los cuales admiten ciertas alternativas.

1. El Estado liberal

El *Estado liberal* sólo considera como derechos fundamentales aquellas libertades individuales que consisten en el respeto externo a la libertad de las personas, es decir, *aquellas libertades que consisten en no influir en las decisiones individuales*. Así, el ciudadano forma un ámbito o círculo en el cual ni el Estado puede intervenir. Un ejemplo lo tenemos en la libertad de expresión, en la libre compra-venta, etc.

En este sistema el Estado actúa mediante la no actuación, esto es, mediante la abstención, aunque garantiza estas libertades controlando que no se interfiera en las libertades de los demás.

2. El Estado social

El *Estado social* mantiene los derechos fundamentales del Estado liberal y añade también como fundamentales los derechos económicos y sociales, es decir, añade como necesidades básicas que han de cubrir el Estado algunas como el alimento, vestido, cobijo, sueldo, nivel cultural, ocio, etc. Así el Estado actuará de modo activo ante las peticiones de los ciudadanos.

Estos derechos económicos o sociales no serían gozados por todos los ciudadanos, pues algunos subsanan sus necesidades básicas por sí mismos. Tales derechos, pues, no interesarían a todos los sectores.

Actualmente en estas dos concepciones radica la diferencia, aunque con matices, entre la izquierda y la derecha políticas.

E) EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

El preámbulo de la Constitución Española establece como uno de sus objetivos el de consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

El artículo 1.º señala que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho. Por lo tanto, para definir el Estado utiliza tres términos que deben ser interpretados conjuntamente: *Estado de Derecho*, *Estado democrático* y *Estado social*.

1. EL ESTADO DE DERECHO

El contenido del Estado de Derecho se expresa fundamentalmente en los artículos 9 y 10 de la Constitución.

El artículo 10 indica textualmente «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», lo cual significa que *la dignidad de la persona tiene que ser la base del Derecho*.

Por su parte, el artículo 9 establece que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Bajo tales premisas, el término *Estado de Derecho* debe interpretarse conjuntamente con los de Estado democrático y Estado social:

- *Un Estado de Derecho democrático* significa que los ciudadanos deben cumplir el Derecho que dicta el legislador como representante de la voluntad del pueblo, y además que el legislador está limitado por el respeto a la dignidad de la persona.
- *Un Estado de Derecho social* es aquel en el que el Estado promueve las condiciones para que la libertad y la igualdad que corresponde a la dignidad de la persona sean efectivas.

2. EL ESTADO DEMOCRÁTICO

Es aquel en el que la soberanía nacional reside en el pueblo y de éste derivan todos los poderes del Estado.

El término democracia se utiliza explícita o implícitamente en diversos artículos de la Constitución. Así:

- En el artículo 6 y 7 se exige que los partidos políticos y los sindicatos tengan una estructura interna y un funcionamiento democrático.
- El artículo 27 establece que la educación debe tener como finalidad el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos y a los derechos y libertades fundamentales.
- El artículo 36 exige que los colegios profesionales tengan una estructura y un funcionamiento democráticos.

Además, el término democracia se interpreta implícitamente desde dos puntos de vista:

1. Como principio de estructura

La democracia está vinculada a otro término que es el de *participación*. Así, el artículo 9 establece que los poderes públicos deberán facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, social, cultural y económica.

El artículo 23 reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos de dos formas: directamente, o mediante representante libremente elegido en elecciones periódicas.

En el artículo 66 se define a las Cortes Generales como representante del pueblo español y los artículos 105 y 125 prevén formas de participación en la administración de justicia –fundamentalmente a través del jurado y la acción popular–.

Este principio de participación no es sino consecuencia de la afirmación del artículo 1.º de la Constitución, que atribuye la soberanía al pueblo español. Dicho de otro modo, el cauce a través de la cual se articula esa representación es el sufragio universal, los partidos políticos, los sindicatos, otros tipos de asociaciones y las Cortes Generales.

2. Como norma de convivencia

Implica otros principios, tales como:

- *Principio de libertad de expresión*: libertad de expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción (art. 20).
- *Principio de igualdad*: establecido con carácter general en el artículo 14 y, con relación al voto y al acceso a la función pública, en el artículo 23.

3. EL ESTADO SOCIAL

La definición de España como Estado social es relativamente reciente, puesto que en la Constitución de 1931, aunque no se utilizaba el término del Estado social, se definía a España como una república de trabajadores de toda clase.

Sin embargo, el auténtico precedente de esta expresión es el artículo 20 de la Ley fundamental de Bonn, que define la República de Alemania como Estado federal, democrático y social.

En este sentido, el Estado social se refiere tanto a la estructura del Estado como a su orientación política y surge como reacción frente al Estado liberal y más tarde frente al Estado estrictamente democrático.

En el Estado liberal se entenderá que la libertad era siempre frente al Estado, es decir, que debía reconocerse al individuo un ámbito de actuación en el que no pudiera intervenir el Estado.

Por el contrario, en el Estado democrático la libertad significa básicamente participación en la vida pública, sobre todo a través del derecho de reunión y el derecho a voto.

Así, en el Estado social se entiende que la dignidad del hombre exige que el Estado intervenga positivamente para garantizar el ejercicio de esa libertad, lo que significa *que el Estado asume una función de redistribución de la riqueza y de la renta.*

Esta concepción de Estado social se plasma en el artículo 9.2 de la Constitución, donde textualmente indica que «corresponde a los poderes públicos 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, cultural y social».

Por consiguiente, podemos decir que el Estado social significa que:

1. El Estado asume una acción positiva al servicio de la libertad como contenido básico de la libertad humana y de los derechos inviolables que le son inherentes.
2. Esa acción del Estado se manifiesta también promoviendo condiciones y removiendo obstáculos para realizar la igualdad.

MODELOS, POLÍTICAS Y PROBLEMAS ACTUALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR

A) CONCEPTO DE ESTADO DEL BIENESTAR

Cuando hablamos del bienestar todos estamos pensando en algo relacionado con utilidad, la felicidad o el placer, en estrecha relación con las aspiraciones o preferencias de cada persona, y con un contenido material, espiritual o cultural, más o menos objetivable.

Precisamente por la ligazón entre el bienestar y todos los demás términos resulta a veces difícil diferenciarlos y nos encontramos muchas ocasiones en que se confunden. Cuando dirigimos la mirada hacia el Estado del Bienestar se observa la misma ambigüedad a la hora de definir el bienestar: pleno empleo, salud y sanidad, felicidad, seguridad, sueldo mínimo, pensiones, etc. Entran en juego, por tanto, muchos otros conceptos que son ofrecidos por el Estado para mejorar las condiciones de la población.

En este sentido, todo modelo económico tiene una capacidad de generar riqueza, pero también tiene una gran capacidad de generar desigualdades y de generar la forma más extrema de esas desigualdades. Y aquí es donde tiene que entrar en juego el Estado del bienestar, que no es otra cosa que *la intervención de los poderes públicos encaminada a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, principalmente de los más desfavorecidos, en forma de asistencia sanitaria, seguridad social, subsidios de desempleo, planes de pensiones, seguros sociales, etc.*

B) MODELOS Y POLÍTICAS

Hay diferentes modelos y políticas sobre el Estado del bienestar, pero, como pone de relieve el premio nobel Amartya Sen, *el Estado del bienestar forma parte de los valores europeos.*

En efecto, el Estado del bienestar, tal como lo conocemos, es uno de los grandes logros de la civilización europea, es una de las grandes contribuciones de Europa al mundo. El resto del mundo ha emprendido esta dirección, imitándola cada vez más, valorando positivamente, en muchos aspectos, lo que ha sucedido en Europa desde que concluyera la Segunda Guerra Mundial. El Estado del bienestar fue posible en la Europa de la posguerra por una decisión política, por un pacto que establecieron, «grosso modo», las democracias cristianas y los países socialdemócratas. Este pacto, que tenía como trasfondo frenar la posible seducción de la clase obrera por el comunismo y contrarrestar la presión de la ideología y utopía comunista, fue un pacto político a partir del cual se construyó el Estado del bienestar. Esa fue, sin duda, la etapa dorada del Estado del bienestar.

Para Amartya Sen, la naturaleza del Estado del bienestar consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que, sin la ayuda del Estado, puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna, sobre todo de la Europa moderna. La idea fundamental versa en torno a la interdependencia entre los seres humanos. En este sentido, el Estado del bienestar tiene algo en común con la economía de mercado, porque la economía de mercado también es algo donde el individuo solo no es absolutamente nada. En la economía de mercado las personas dependen unas de otras, y nadie ha explicado esto tan claramente como Adam Smith en «La riqueza de las Naciones». Toda la base de la economía de mercado gira en torno a la capacidad de interactuar entre sí, de depender unos de otros, de poder hacer cosas para los demás y que ellos hagan cosas por ti.

Pues bien, tal como la economía de mercado funciona poniendo en sintonía a diferentes personas, el Estado del bienestar hace exactamente lo mismo. Advierete que es posible que algunas personas se adentren en una situación muy difícil, que por causa de enfermedad puedan necesitar asistencia médica y aunque tengan un patrimonio suficiente, quizá no puedan permitirse pagar los gastos, según el tipo de enfermedad, o quizá se empobrezcan o pierdan el trabajo; o puede que tengan un bajo nivel salarial u otro tipo de problemas, como discapacidades de toda suerte que les impide tener una renta decente. Lo que entonces aporta el Estado es un apoyo básico para que no se hunda en la pobreza. Por consiguiente, el Estado del bienestar impide que alguien llegue a un estado de existencia que se podría calificar de vergonzoso en la sociedad moderna.

En diferentes países y en diferentes épocas se han dado igualmente diferentes modelos y políticas de bienestar. Pero han sido los países del Norte de Europa con tradición socialdemócrata (Suecia, Dinamarca y Finlandia) donde con más intensidad se ha dedicado el Estado a estos menesteres, donde existe y se mantiene un Estado del bienestar fuerte y consolidado.

En función de las especiales características, podemos distinguir cuatro modelos de Estados del Bienestar:

1. Modelo universalista o socialdemócrata

- Protección social elevada, para todos igual, independientemente de las rentas
- Cobertura universal para todos y en todos los ámbitos (educación, sanidad, etc.)
- Se financia vía impuestos, por lo que hay una fuerte presión fiscal.

- Este modelo ha conseguido, en buena medida, reducir las desigualdades sociales.

Este modelo es propio de Suecia.

2. *Modelo liberal-individualista*

- Principio de cobertura selectiva para paliar problemas específicos.
- Alto nivel de mercantilización, puesto que, al no abarcar el Estado muchos ámbitos, los ciudadanos tienen que acudir a colegios, privados, clínicas, etc.

Es el ejemplo del Reino Unido.

3. *Modelo conservador-corporativista*

- Principio de cobertura selectiva para paliar problemas específicos.
- Se caracteriza por basarse en un modelo de negociación entre el Gobierno, los empresarios y las centrales sindicales.

Este modelo es, con algunas reservas, el de Alemania y Austria.

4. *Modelo mediterráneo*

- Mercado de trabajo poco flexible.
- Niveles medios de mercantilización.
- Predominio de estructuras clientelares y economías sumergidas.

Es el ejemplo de España, Italia y Grecia.

C) LOS CUATRO PILARES

En cuanto a su estructura, el Estado del bienestar en España descansa sobre cuatro pilares:

1. *Pensiones.*
2. *Educación.*
3. *Sanidad.*
4. *Servicios sociales.*

1. Pensiones

A este respecto conviene saber que los regímenes básicos de pensiones en los diferentes países son fundamentalmente dos: el *régimen de capitalización* y el *de reparto*.

Aunque el *sistema de capitalización* admite múltiples variantes, el más puro es el de *capitalización individual*, consistente en que cada persona ahorra en su propia cuenta durante su vida laboral y percibe sus ahorros en forma de pensión periódica y vitalicia cuando se jubila. Como se ve, en este sistema cada persona cobra su pensión en función de lo que realmente ha cotizado a lo largo de su vida laboral.

En los países donde se ha implantado, los fondos de pensiones se administran directamente por el Estado o por sociedades especializadas que compiten en el mercado de capitales.

Por el contrario, en el *régimen de reparto* las pensiones de un determinado ejercicio se financian con las cotizaciones de los afiliados al sistema de la Seguridad Social en ese mismo período de tiempo.

Este último sistema es el que se sigue en España, si bien en los momentos actuales, por la disminución de la natalidad y el incremento de las expectativas de vida, cada vez son menos cotizantes y más los pensionistas y, además, la cobran

por períodos más largos. Por esta razón, es el Estado quien tiene que sufragar vía impuestos la diferencia entre lo que ingresa y gasta la Seguridad Social en pensiones. Pero esto también forma parte del Estado del bienestar.

Por otra parte, dentro de la pensión de jubilación existe una modalidad *no contributiva* a la que tienen derecho las personas que no han cotizado a la Seguridad Social y que, habiendo cumplido sesenta y cinco años de edad, carecen de rentas o ingresos en cuantía superior a la fijada en cada momento.

2. Educación

La educación es otro de los pilares del Estado del bienestar, no sólo porque la enseñanza básica es gratuita (ya se preste en colegios públicos como en privados, en régimen de concierto) sino también porque las Universidades Públicas españolas reciben importantes transferencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

3. Sanidad

Otro de los logros del Estado del bienestar en España es la asistencia sanitaria gratuita. Desde hace varias décadas, los españoles que necesitan asistencia sanitaria la reciben gratuitamente, tanto si es ambulatoria, domiciliaria, de urgencia o en régimen de internado, sin que sea necesario que se encuentre en alta en la Seguridad Social o lo haya estado con anterioridad.

Asimismo, la dispensación de los medicamentos en el sistema de la Seguridad Social es gratuita en determinados casos (cuando se dispense en internamientos en instituciones sanitarias propias o concertadas de la Seguridad Social; cuando los tratamientos provengan de accidente de trabajo o enfermedad profesional; para minusválidos; para las personas mayores de sesenta y cinco años sin recursos económicos suficientes; etc.) y en los demás casos, el paciente únicamente satisface un porcentaje sobre el precio de venta al público de la mayor parte de los medicamentos.

Por todas estas razones, y por su calidad cada vez más contrastada, la utilización de los servicios sanitarios públicos españoles es creciente, pues aunque la sanidad privada es mejor que la pública en algunos aspectos, como la capacidad de elección de médico y de centro –lo que evita las «listas de espera» para determinadas intervenciones quirúrgicas–, el confort –una cama por habitación, por ejemplo– y un trato más personalizado, la calidad científica y técnica tanto del personal como del equipamiento son mucho mayores en la sanidad pública. Esto no sucede sólo en nuestro país, sino que incluso en EE.UU. –en teoría el paraíso de la sanidad privada–, la mayoría de los fondos que sostienen los mejores centros de atención sanitaria son públicos.

4. Servicios sociales

El cuarto pilar del Estado del bienestar –el más reciente– se constituyó para dar respuesta a las necesidades de aquellos ciudadanos que, por las razones que sean, se sienten fuera del sistema, por cuya razón los poderes públicos están obligados a mantener ciertos niveles de cohesión e integración social.

Entre dichos servicios destaca el de la atención a las personas dependientes. Así, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia –comúnmente conocida como Ley de Dependencia– garantiza el derecho a la atención social a todos los españoles que no pueden valerse por sí mismos.

La Ley establece tres niveles de dependencia: *moderada*, *severa* y *gran dependencia*, cada uno de los cuales cuentan a su vez con dos niveles.

- La *moderada* es aquella en que la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria al menos una vez al día, o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- Tendrá carácter *severa* cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador, o tiene necesidades de apoyo externo para su autonomía personal.
- Se considerarán *grandes dependientes* a los ciudadanos que requieren ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía mental, física, intelectual o sensorial, necesitan el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tienen necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

En la financiación del sistema colaboran el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Así, la Administración General del Estado garantiza un nivel mínimo, en el sentido de básico, de protección. Las Comunidades Autónomas son el elemento clave, ya que gestionan los servicios y los recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia. Por su parte, las Corporaciones Locales participan en la gestión de los servicios de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas.

D) PROBLEMAS ACTUALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Como pone de relieve Rafael Serrano, en los momentos actuales es prácticamente unánime la convicción de que el Estado del Bienestar se ha hecho insostenible sencillamente porque las dificultades financieras impiden mantener los actuales niveles de protección. No obstante, sus defensores piensan que el problema, aunque grave, es coyuntural, y que se superará cuando se den otra vez las condiciones precisas (crecimiento fuerte y continuo, pleno empleo, población relativamente joven, etc.).

Sin embargo, la mayoría no manifiesta esa confianza. La «globalización» de la economía –que endurece la exigencia de competitividad–, la gran movilidad de los capitales y la rapidez de los cambios económicos y tecnológicos –que hacen cada vez más difícil un empleo seguro–, junto con las tendencias demográficas, parecen conspirar contra la vuelta a los buenos tiempos. Los buenos tiempos, para muchos, ya han pasado.

Por eso, a la vista de la situación a que se ha llegado, muchos se preguntan si el mismo Estado del bienestar no se ha convertido en parte del problema. La cuestión se reduce, por tanto, a si el Estado del bienestar necesita una reforma o una refundación. O, en palabras de Julio Segura, a *repensar* los programas de protección social, bien sea por la propia evolución de los mismos que ha acumulado ineficiencias y disfuncionalidades que dan lugar a situaciones de sobreprotección o de infraprotección y los alejan de los objetivos inicialmente perseguidos, o bien por el contexto de restricción presupuestaria en que se debate el volumen de recursos asignados al Estado del bienestar frente a otras parcelas de la actividad pública.

En la generalización de esta crisis del Estado de Bienestar han ocupado un lugar preeminente diferentes hechos y circunstancias, entre los que, siguiendo a Rafael Serrano y a González Rabanal, destacamos los siguientes:

- a) *Las propias paradojas a las que conduce el sistema*, ya que su financiación eleva la presión fiscal y ésta frena el crecimiento.
- b) *La pobre evolución demográfica*, con un descenso notable de la natalidad y una prolongación de las expectativas de vida, cuyos efectos se hacen especialmente notorios en el sostenimiento de los sistemas de Seguridad Social (como el nuestro) basados en el sistema del reparto, y en los programas de atención a la tercera edad, tanto en su vertiente sanitaria como en el campo de los servicios sociales. En este sentido, el envejecimiento demográfico ha golpeado duramente a la sanidad pública, pues la mayor proporción de personas mayores supone una disminución relativa del número de cotizantes y mayores gastos absolutos, puesto que los pensionistas requieren más atenciones médicas.
- c) *Los desincentivos derivados del funcionamiento de los distintos programas de bienestar* (jubilaciones anticipadas, desempleo, etc.) que penalizan la búsqueda de trabajo productivo y la prolongación de la vida laboral activa y minan las fuentes recaudatorias de los sistemas de Seguridad Social, bien directamente, si éstos se sustentan con cotizaciones, bien indirectamente, si se sostienen mediante ingresos generales procedentes del erario público, cuya capacidad recaudatoria se reduce como consecuencia de los menores ingresos de la población.
- d) *La insuficiente redistribución* que se deriva de la generalización de muchas de las prestaciones del Estado de Bienestar: universalización de la asistencia sanitaria, prestaciones no contributivas, educación gratuita para todos, etc., unido a las dificultades derivadas del hecho de que ciertos grupos y segmentos sociales no acepten el régimen inclusivo y uniformante, pudiéndose afirmar que el Estado del bienestar sí habrá conseguido integrar a las clases medias en el sistema de protección social, pero no lo habrá logrado en el caso de los grupos socialmente deprimidos¹.
- e) *La menor eficiencia que caracteriza algunas de las actuaciones del sector público*, que contribuye a elevar el gasto de los programas, cuestionándose si esta organización burocrática que lo caracteriza es la mejor manera de ofrecer a los ciudadanos y a los grupos sociales los bienes y servicios que les son más apropiados.
- f) *La progresiva desviación de los que se ocupan de la acción pública*, puesto que la clase política y la burocracia anteponen en ocasiones sus propias ideas o su interés personal al interés público, forzando los programas de gasto en épocas pre-electorales, sin que estén apoyados en causas reales, con el fin de aumentar el número de votos en las próximas elecciones.
- g) *Los cambios en las actitudes de los potenciales beneficiarios*, que reclaman una atención creciente y desean, por ejemplo, recibir tratamientos cada vez más sofisticados y costosos o elevar el nivel educativo que reciben gratuitamente.

1 González Rabanal saca a colación el *Efecto Mateo*, que llevado a este campo supondría que las clases medias (no pobres) se beneficiarían proporcionalmente más del gasto público social que las más desfavorecidas, quienes, en parte por un problema de información, quedarían excluidas del sistema de protección; es decir, al que tiene se le dará más y al que tiene poco aún se le privará de lo poco que tiene (*Parábola de los talentos*, San Mateo 25,14-30).

h) *La pérdida de legitimación del propio Estado del bienestar*, que hoy en día carece de parte del respaldo social recibido de las clases medias que, además de contribuir a la financiación de los gastos sociales de los que, al menos parcialmente, puede prescindir, cubre privadamente estas necesidades y se siente doblemente fiscalizada, cuestionando su lealtad al sistema.

Por todo lo anterior, hacen falta métodos para que la gente, cuando demanda más prestaciones, no olvide plantearse de dónde saldrá el dinero y cómo contribuirá personalmente al nuevo esfuerzo. Las soluciones podrían ser éstas:

1. *Limitarse a lo imprescindible*

El Estado del bienestar no puede sustituir a la previsión individual. Para mantener el Estado del bienestar es preciso volver a la responsabilidad personal, de modo que nadie crea que el Estado podrá costear todo.

2. *Podar para conservar*

Los expertos están de acuerdo en que las prestaciones no pueden seguir creciendo como lo han hecho hasta ahora, pues eso exigiría unas exacciones tales que perjudicarían seriamente el crecimiento económico. La presión fiscal y de la Seguridad Social es ya muy elevada en relación con el PIB en todos los países, de modo que queda poco margen para aumentarla. Entonces, ¿cómo recortar los gastos sociales? Estas son algunas posibilidades:

- *Podar las ramas muertas.* El Estado del bienestar debe desprenderse de cargas que ha ido adquiriendo pero que no le corresponden, porque exceden de sus funciones básicas, como es el caso de la recapacitación de parados y creación de empleos, a expensas del seguro de paro; anticoncepción y aborto, a expensas de la sanidad pública; jubilaciones anticipadas o reestructuraciones de empresas, a costa del sistema de pensiones.
- *Retraso de la edad de jubilación.* Cada vez está más generalizada la creencia de que el futuro demográfico obligará a retrasar la edad de jubilación.
- La medida más drástica sería sustituir el sistema actual por una *red de seguridad*, igualmente universal, pero limitada a garantizar el mínimo de subsistencia.
- Finalmente hay quienes defienden que el Estado del bienestar tendría que ser sólo para *ayudar a los más necesitados*, pero no debería pagar determinados servicios a quienes pueden costeárselos. Por tanto, habría que poner un límite de renta para acceder a determinadas prestaciones.

3. *La reforma de las prestaciones de protección social*

El diagnóstico es unánime: *es preciso reformar los sistemas de protección social*. Los expertos de la OCDE han advertido de una desigualdad creciente entre diversas categorías sociales. Es en el Reino Unido donde la diferencia entre ricos y pobres ha aumentado más desde los años 80, pero la misma tendencia se observa en Estados Unidos, Suecia, Australia o Japón, e incluso en España. En la marginación de ciertos grupos influye un conjunto de factores, que van desde las deficiencias de educación hasta las condiciones de vivienda o la inestable situación familiar. Y aunque las transferencias monetarias eviten la pobreza absoluta, no arreglan por sí solas la exclusión social. Por esta razón, una protección social basada sólo en ayudas monetarias no está adaptada a la situación de hoy.

Por otra parte, es preciso eliminar el fraude en determinadas prestaciones, sobre todo en las prejubilaciones y en las pensiones de invalidez, puesto que muchas veces se disfraza de «inválidos» a trabajadores que ya no son necesarios o se adelanta la jubilación para «solucionar» reducciones de plantilla. Pero estas actuaciones, además de encarecer la factura social, apenas han ayudado a crear puestos de trabajo, sino que más bien han consumido recursos que podrían haberse dedicado a ayudar directamente a los jóvenes.

En conclusión, cada vez es más urgente en España, como recomienda Julio Segura, *repensar* los programas de protección social, plantearnos la necesidad de *reformularlos*.