

# \_\_ ALCANCE Y EFECTOS DE LAS MEDIDAS RELATIVAS A LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

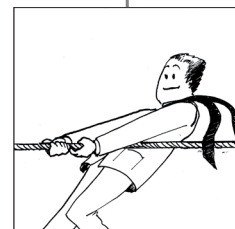
## \_\_ SCOPE AND EFFECTS OF THE MEASURES RELATING TO THE FIGHT AGAINST THE SOCIAL EXCLUSION OF THE AUTONOMOUS COMMUNITY OF ANDALUSIA

**José Luis Pérez Tapias**

Viceconsejero de Administración Local y Relaciones Institucionales.  
Junta de Andalucía

**Francisco Manuel Silva Ardanuy**

Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.



## sumario // summary

### 1 ■ EL ESTADO SOCIAL FRENTE A LA DESIGUALDAD / THE SOCIAL STATE AGAINST INEQUALITY

1.1. Exclusión, pobreza y poderes públicos / Exclusion, poverty and public authorities

### 2 ■ CONTEXTO SOCIAL Y ECONÓMICO EN EL QUE INCIDEN LAS MEDIDAS AUTONÓMICAS DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL / SOCIAL AND ECONOMIC CONTEXT IN WHICH AFFECT REGIONAL MEASURES IN THE FIGHT AGAINST SOCIAL EXCLUSION

2.1. Evolución de la pobreza en España (2000-2014) / Evolution of poverty in Spain (2000-2014)

2.2. Exclusión social / Social exclusion

2.3. Pobreza en materia educativa / Poverty in education

2.4. Pobreza infantil / Childhood poverty

### 3 ■ DESARROLLOS NORMATIVOS AUTONÓMICOS FRENTE A LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL / AUTONOMIC REGULATORY DEVELOPMENTS AGAINST INEQUALITY AND SOCIAL EXCLUSION

3.1. Del Decreto-Ley 7/2013 de 30 de abril de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía / Decree-Law 7/2013 of April 30, extraordinary and urgent measures for the fight against social exclusion in Andalucía

3.2. Del Decreto-Ley 8/2014 de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social / Decree-Law 8/2014 on June 10, extraordinary and urgent measures for social inclusion

### 4 ■ CONCLUSIONES / CONCLUSIONS

■ BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES / BIBLIOGRAPHY

## resumen//abstract

Los efectos de la crisis económica, social e institucional iniciada en 2008 han generado un severo deterioro de las condiciones de vida y un empobrecimiento masivo de amplias capas de la ciudadanía. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma andaluza, responsables de garantizar el desarrollo de los derechos sociales recogidos en el Estatuto de Autonomía de Andalucía reformado en 2007 han venido aprobando medidas en favor de la inclusión social para evitar el avance de la pobreza y la desigualdad en Andalucía. Los Decretos -Ley de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social y su relación con los derechos sociales son el objeto del presente estudio.

The effects of the economic, social and institutional crisis that began in 2008 have led to a severe deterioration in the conditions of life and a massive impoverishment of broad layers of citizenship. Public authorities of the Andalusian autonomous region, responsible for ensuring the development of the social rights enshrined in the Statute of autonomy of Andalusia, refurbished in 2007 have been approving measures for social inclusion to prevent the advance of poverty and inequality in Andalusia. The decrees - law of extraordinary and urgent measures for the fight against social exclusion and its relationship with social rights are the subject of this study.

**Palabras Clave:**

- Exclusión social
- Pobreza
- Inclusión
- Decreto
- Mínimo vital
- Garantía alimentaria
- Solidaridad
- Estatuto de autonomía
- Derechos sociales
- Desigualdad
- Prestación
- Subsidio
- Desempleo
- Infancia

**Key Words:**

- Social exclusion
- Poverty
- Inclusion
- Decree
- Food guarantee
- Solidarity
- Statute of autonomy
- Social rights
- Inequality
- Provision
- Subsidy
- Unemployment
- Childhood

## 1 ■ EL ESTADO SOCIAL FRENTE A LA DESIGUALDAD

**E**l Estado social es aquella modalidad de organización del poder político que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y un bienestar básico para los ciudadanos.

Se caracteriza por incluir los derechos sociales dentro de la categoría de los derechos de ciudadanía, perseguir la igualdad efectiva entre los ciudadanos y proveerles de seguridad económica y servicios sociales. Así, el Estado asume la provisión pública de una serie de servicios incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos a fin de mantener un nivel mínimo de vida a los integrantes de la comunidad política.

El Estado social se responsabiliza de de la procura existencial al asumir la responsabilidad de llevar a cabo medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por si mismo<sup>1</sup>.

Este principio de “mínimo vital” se extiende directa o indirectamente al conjunto de los ciudadanos, materializándose en una serie de medidas dependiendo de la situación social existente en cada momento. De este modo las Administraciones abandonan un papel pasivo optando por intervenir y regular el proceso económico en favor de atender las necesidades esenciales de la pobla-

<sup>1</sup> MAGALDI, N. (2007): *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social. Ernst Forsthoff y la crisis de Weimar*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. GARCÍA PELAYO, M. (1982): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid. Alianza Editorial.

ción, con especial incidencia en los sectores más vulnerables.

Esta es la génesis de un Estado prestacional, donde la acción social pasa a ser intensa, bajo los parámetros económico-sociales definidos por el Estado<sup>2</sup>. Las medias que se adoptan por tanto no son atenciones aisladas sino que conforman una acción sostenida sostenida en el tiempo que cuentan con el respaldo al más alto nivel normativo; la Constitución y los estatutos de autonomía.

El Estado social persigue una justicia diferenciadora en función de criterios, objetivos y necesidades sociales. El Estado asume el objetivo de asegurar la estabilidad de una sociedad cada vez más compleja. Interviniendo y supeditando las legítimas aspiraciones de los ciudadanos al interés general. Pretende de este modo el Estado del Bienestar establecer una síntesis entre dos principios: la libertad económica y la igualdad social<sup>3</sup>.

La efectiva consecución de la igualdad sustancial o material implicó la extensión de los derechos de ciudadanía, por lo que los derechos sociales, se convierten de un instrumento de legitimación política. En el Estado social no existen derechos absolutos, debido a la necesidad de conciliar los intereses individuales como los intereses de la mayoría social<sup>4</sup>.

Podemos convenir que lo que caracteriza al Estado social es la institucionalización de determinados valores sociales; necesidad de seguridad económica y social, reducción de la desigualdad de oportuni-

dades o la garantía de un mínimo vital que elimine o reduzca la pobreza<sup>5</sup>.

Estos objetivos se pretenden alcanzar a través de mecanismos normativos tales como la extensión y justiciabilidad de los derechos sociales o la regulación de mecanismos de participación del Estado en la vida económica<sup>6</sup>.

En este sentido, la Ley 2/2007 de 19 de marzo de reforma del estatuto de autonomía de Andalucía, intensifica la naturaleza social del Estatuto de Autonomía de Andalucía en el que los derechos reconocidos cuentan con plenas garantías y protección jurisdiccional. En este sentido, la existencia de un Título propio (Título I, Derechos sociales, Deberes y Políticas Públicas) expresa la voluntad del legislador andaluz de colocar en el centro de sus políticas de autogobierno los derechos de la ciudadanía.

El Estatuto de autonomía de Andalucía, así como el resto del ordenamiento andaluz que en él se inspira enfatiza el compromiso con el bienestar social, es decir, con la realización plena y efectiva del principio de igualdad entre todos los andaluces. El Estatuto de Autonomía para Andalucía aspira así a erigirse en parámetro normativo en favor de una sociedad más justa y menos desigual.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía actualiza derechos preexistentes como la protección de la infancia, la protección a los mayores, el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, al medio ambiente, a la participación política. Esto ha supuesto, la incorporación de una carta de derechos

<sup>2</sup> PORRAS NADALES, Antonio (1988): *Introducción a una Teoría del Estado postsocial*. PPU: Madrid.

<sup>3</sup> GARCÍA COTARELO, R. (1986): *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. Madrid. CEC. TAJADURA TEJADA, Javier: (2009) *Crisis del Estado social y justicia constitucional*. I Foro Andaluz de Derechos Sociales; los Derechos sociales en el Siglo XX. Tirant Lo Blanch: Valencia.

<sup>4</sup> ATRIA, F. "¿Existen derechos sociales?", *Doxa*, Discusiones, nº4, 2004.

<sup>5</sup> AGUDO ZAMORA, Miguel (2009): *Fundamentación filosófica de la lucha contra la pobreza y la marginación como objetivo básico del Estado social*. II Foro Andaluz de los Derechos Sociales. Tirant Lo Blanch: Valencia. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2007): *La administración del Estado social*. Madrid: Marcial Pons.

<sup>6</sup> AÑÓN ROIG, M<sup>a</sup> José y GARCÍA AÑÓN, J. (Coords.) (2002): *Lecciones de derechos sociales*. Tirant Lo Blanch: Valencia.

sociales que ha consagrado derechos de naturaleza avanzada entre los que ocupa un lugar destacado el una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley (art 23.2) que se conecta con el objeto del presente estudio.

El Estatuto incluye nuevos derechos sociales adecuados a las nuevas condiciones de vida y demandas sociales como la protección contra la violencia de género, la protección a las diversas modalidades de familia, el derecho a una muerte digna, los derechos de los consumidores o el acceso a las nuevas tecnologías.

El Título I del Estatuto de Autonomía dedica un capítulo a los derechos y deberes y otro a los principios rectores de las políticas públicas donde incluye en su artículo 37 un amplio conjunto de principios rectores de las políticas públicas andaluzas a fin de poder materializar los derechos recogidos en el Capítulo II (Derechos y deberes). Por tanto, esta declaración explícita del Estatuto, en consonancia con los títulos competenciales que sobre las materias sociales tienen las Comunidades Autónomas permite avanzar decididamente a los poderes andaluces hacia la promulgación de medidas normativas que desde lo público facultan a proporcionar los medios básicos para una vida digna y provean a los ciudadanos más vulnerables de los elementos básicos para su existencia.

### 1.1. EXCLUSIÓN, POBREZA Y PODERES PÚBLICOS

La exclusión social constituye un proceso gradual y sostenido de corte económico, que se extiende al ámbito de lo político o lo cultural, de expulsión de los ciudadanos del espacio social dominante. Todas las formas de exclusión están relacionadas y en el mayor

número de ocasiones se presentan simultáneamente<sup>7</sup>.

Podemos afirmar que la exclusión, en cualquiera de sus manifestaciones, es censurable en términos morales y que por tanto los poderes públicos, más allá de los mandatos que el ordenamiento vigente les impone, están obligados a actuar para mitigarlo. En la lucha contra la exclusión social las obligaciones morales y jurídicas están estrechamente vinculadas.

La lucha contra la exclusión puede denominarse “política de inclusión o de integración”. Si nos atenemos a esta conceptualización de la naturaleza de la lucha contra la exclusión asumimos de partida que las acciones de los Gobiernos en esta materia han de venir presididas por lo dispuesto en el artículo 10 CE y que su acción debe estar orientada a preservar “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”.

La lucha contra la exclusión puede llevarse a cabo mediante diversos instrumentos que, en cualquier caso, deben operar de manera simultánea y con un alto grado de coordinación.

Por un lado están los mecanismos que se relacionan con los derechos subjetivos, esto es, pretensiones de acción u omisión, que las personas físicas o jurídicas dirigen a los poderes públicos a fin de garantizar sus intereses.

Como segunda vía de implementar medidas contra la exclusión social se encuentra el diseño y conformación de políticas públicas al efecto. Se trata de adoptar decisiones en el marco de las instituciones públicas que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual, con la participación de los

<sup>7</sup> RIVERO RECUENCO, A., “En torno a la exclusión social”, *Claves de razón práctica*, nº108, 2000.

actores implicados se pretende poner fin a una situación de tensión social. La eficacia de dichas políticas públicas dependerá en gran medida de la capacidad de imponerse en la agenda institucional como una prioridad y de un correcto dimensionamiento en términos de recursos humanos y materiales<sup>8</sup>.

Como un tercer espacio donde dar asiento a medidas en favor de la inclusión social aparece la exigencia del cumplimiento de los derechos sociales inherentes al conjunto de ciudadanos y ciudadanas. Se trata de ir desarrollando de manera progresiva un proceso de permeación de los derechos sociales en todos los ámbitos de la acción de gobierno dando forma a un deber genérico de protección social de los derechos fundamentales<sup>9</sup>.

Finalmente se sitúa la defensa no sólo jurídica sino también social y política de los derechos. Objetivamente, el derecho es sólo una forma posible de protección de los intereses de los miembros de la comunidad política que debe servir como apoyo para la acción social y política de otros actores que inciden de manera decisiva en la resolución de conflictos que afectan a la población.

## 2 ■ CONTEXTO SOCIAL Y ECONÓMICO EN EL QUE INCIDEN LAS MEDIDAS AUTONÓMICAS DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

El modelo económico europeo viene caracterizado por un comportamiento contracíclico en términos de desigualdades que aumenta en periodos de recesión, pero que no se reduce en periodos de expansión económica.

<sup>8</sup> MONEREO PÉREZ, José Luis (1996): *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social.

<sup>9</sup> TEROL BECERRA, Manuel, JIMENA QUESADA, Luis (2014): *Tratado sobre protección de Derechos sociales*. Tirant Lo Blanch: Valencia.

En el periodo 2008-2013 se ha producido un descenso en la renta media que ha supuesto un proceso de empobrecimiento de nuestra sociedad. Este proceso afecta especialmente a las personas y familias más vulnerables (con baja intensidad laboral, inmigrantes extracomunitarios, hogares monoparentales, personas sin hogar).

La pobreza severa (entendida como aquella situación que afecta a personas con una media de 307 euros de renta al mes) alcanza ya a tres millones de personas (el doble de personas que estaban en esta situación antes de la crisis).

La pobreza además de extenderse se cronifica lo que se constata en el aumento de desempleados de larga duración (un 58% de las personas desempleadas lleva en paro más de un año, unos 3.5 millones de trabajadores y un 35% de las personas desempleadas, que equivale a dos millones de personas, lleva más de dos años en el paro), especialmente en el grupo de mayores de 50 años. Los perfiles de mayor cronicidad en la pobreza a causa de la crisis económica son; desempleados de larga o muy larga duración, jóvenes desempleados en busca del primer empleo, mujeres solas con cargas familiares, familias con padres jóvenes de 20 a 40 años con uno o dos hijos pequeños e inmigrantes en situación irregular.

En términos de desigualdad, España presenta la situación más acusada de toda la UE28, donde el 20% de la población más rica concentra 7.5 más riqueza que el 20% más pobre. Desde el comienzo de la crisis económica en 2008, se da la circunstancia que mientras los salarios han subido un 7% desde 2006, el gasto anual en energía ha aumentado un 34%.

Esta tendencia corre el riesgo de verse incrementada por el elevado nivel de desempleo, por la pérdida de poder adquisitivo de la población (el descenso de la renta media desde 2007 es en torno a un 4% y el aumento de precios en torno a un 10%).

Hoy gran parte de las necesidades básicas que no pueden ser atendidas por los propios sujetos por no contar con renta disponible ni ingresos propios y que no puede ser enfrentadas por los dispositivos públicos son resueltas desde la solidaridad familiar y la acción de las entidades privadas sin ánimo de lucro<sup>10</sup>. Hoy el perfil de personas atendidas sin ánimo de lucro responde al de mujeres con cargas familiares, parados de larga duración, parejas jóvenes con hijos al cargo, hogares de baja intensidad laboral e inmigrantes extracomunitarios<sup>11</sup>.

El aumento de la desigualdad en España agudiza un modelo de sociedad dual y fracturada basada en actitudes contracíclicas que provocan que en momentos de crecimiento económico no se producen ni ampliaciones de derechos ni redistribución de la riqueza mientras que en épocas de crisis se recorta el gasto público y se desprotege a amplias capas de la sociedad altamente vulnerables en términos sociales. Así, el empleo se convierte en algo dual; por un lado quienes tienen empleo estable y bien remunerado y quienes viven en condiciones laborales precarias.

El papel redistributivo del impuesto sobre la renta y de las prestaciones sociales de carácter monetario han demostrado su incapacidad para resolver problemas profundos que se prolongan en el tiempo.

<sup>10</sup> Desde el inicio de la crisis, CARITAS España ha triplicado el volumen de personas atendidas hasta alcanzar la cifra de 1.300.914 personas en 2012. Expresada su acción en volumen de recursos destinados a ayudas económicas directas a familias se alcanzaron los 14 millones de euros.

<sup>11</sup> Renes, V.(2013): *Pobreza, procesos de empobrecimiento y cambios en la estructura de la sociedad* en *De la Coyuntura a la estructura. Los efectos permanentes de la crisis*. Documentación Social nº166. Madrid, Caritas.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EUROPA (2013): Informe sobre la distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos. Comisión de trabajo de economía y fiscalidad.

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2013): Primer informe sobre la desigualdad en España.

Además las políticas de ajuste en sistemas “no monetarios” como la Sanidad o la Educación, tienen un apreciable efecto en la reducción de esta función social de redistribución que nos igualaba un poco más. Optar por el crecimiento como única salida, no resolverá los problemas severos de desigualdad.

El fenómeno de la extensión de la pobreza en el periodo 2007-2012 se viene poniendo de manifiesto a través de la evolución de las condiciones de desprotección de una gran parte de la población; Entre 2007 y 2012 la tasa de pobreza pasa de estar en el 19.7% y se coloca en el 21.1%; el número de desempleados se multiplica por tres, pasando del 8.6% en 2007 al 26%; el número de ejecuciones hipotecarias se multiplica por 3.5 (de 25.943 a 91.622). El número de personas titulares de rentas mínimas se ha multiplicado.

La sociedad está más empobrecida ya que el umbral de la pobreza era de 7.980 euros en 2009 y en 2012 se situaba ya en los 7.355 euros. La pobreza severa alcanzaba a 3 millones de personas, el 6.4% de la población cifra que se ha multiplicado desde el 3.5% del 2007. La renta disponible por persona cayó casi un 11% entre 2006 y 2011. El valor de la tasa de pobreza y evolución de ellas mismas ofrecen diferencias significativas por grupos socio-demográficos, demostrando que el empobrecimiento está afectando especialmente a los grupos más vulnerables.

Como se expresa en el cuadro adjunto las personas donde la intensidad laboral es muy baja (trabajan menos del 20% del año) tienen una tasa del 60.4% de pobreza y un aumento de 6.3 puntos porcentuales entre 2007 y 2011 que es doble de lo registrado en la UE27.

Los ciudadanos extracomunitarios aparecen en segundo orden con un 43,5% de personas bajo el umbral de la pobreza en 2011, habiendo ascendido 13.5 puntos entre 2007 y 2011, casi cuatro veces más que la media de la UE27.

| AÑO   | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Tasa de pobreza en España</b>  | 19,9 | 19,7 | 19,9 | 19,7 | 19,6 | 19,5 | 20,7 | 21,8 | 21,1 |
| <b>Pobreza mayores de 65 años en adelante</b>                           | 29,5 | 29,3 | 30,7 | 28,2 | 27,4 | 25,2 | 21,7 | 20,8 | 16,9 |
| <b>Pobreza entre población de 16 a 64 años</b>                          | 16,4 | 16,4 | 16,4 | 16,8 | 16,8 | 17,2 | 19,4 | 20,8 | 21   |
| <b>Pobreza en población menos de 16 años</b>                            | 24,2 | 24   | 24   | 23,6 | 24,1 | 23,3 | 25,3 | 26,7 | 25,9 |
| <b>Pobreza hogares baja intensidad laboral</b>                          | 54,4 | 56,8 | 59,6 | 54,1 | 55,2 | 57,3 | 57,1 | 60,4 |      |
| <b>Pobreza ciudadanos extracomunitarios</b>                             | 32,5 | 39   | 29,1 | 29,7 | 31,6 | 30,3 | 35   | 43,2 |      |
| <b>Pobreza hogares monomarentales</b>                                   | 40,3 | 37,3 | 37,6 | 34,1 | 38,6 | 36,7 | 45,5 | 38,9 |      |
| <b>Pobreza hogares con miembros con estudios primarios o inferiores</b> | 22,9 | 21,7 | 22,6 | 21,7 | 22,6 | 23,3 | 26,6 | 28,8 |      |
| <b>Pobreza hogares una persona</b>                                      | 38,5 | 33,7 | 34,9 | 34,7 | 31,4 | 30,8 | 25,7 | 24,6 |      |
| <b>Umbral de pobreza</b>  | 523  | 529  | 572  | 600  | 646  | 665  | 651  | 626  | 613  |

(Fuente: Eurostat (2013: People at risk of poverty or social exclusion. Income and living conditions data base).

Las personas con estudios primarios o inferiores se encuentran en el cuarto escalón de pobreza con una tasa del 28.8% de pobreza y un aumento de 7.1 puntos porcentuales de 2007 a 2011, siendo el triple que el incremento registrado en la UE.

Las personas mayores de 65 años están siendo un elemento esencial para la contención de los efectos de la crisis. La disminución relativa de la tasa de pobreza de las personas con 65 o más años se debe a que dicho umbral viene descendiendo desde el año 2009 por el empobrecimiento global de la sociedad, lo que provoca que muchas personas mayores sean ahora “no pobres”.

El proceso de empobrecimiento y exclusión social no sólo está mediatizado por lo económico y no sólo viene dada por la pobreza monetaria, sino por un conjunto de factores entre los que las dimensiones relacionales y de sentido vital adquieren una dimensión relevante.

Tomando como referencia el VI Informe del Observatorio de la Realidad Social de 2011 se indicaba que las personas se habían organizado en tiempos de crisis desde la familia como primera estrategia de supervivencia, seguida del trabajo en

sectores de la economía sumergida y de la búsqueda de apoyo y ayuda en las organizaciones sociales. Los servicios sociales públicos son la estrategia que se desarrolla en cuarto lugar y en quinto lugar aparece el apoyo desde las redes vecinales.

A partir del informe de la Fundación FOESSA<sup>12</sup>, en el actual modelo de sociedad de “integración precaria”, las familias combinaban la ausencia de salarios con prestaciones públicas estables. Hoy se ha sobrecargado el papel de la familia; se centra la ayuda de la familia en ayudar a la alimentación y ayuda para pago de hipotecas y suministros vitales de agua y luz.

La pobreza es un fenómeno complejo que se refiere a la dificultad de los individuos para acceder a los bienes y servicios esenciales para garantizar una calidad de vida digna y un desarrollo personal y social satisfactorio. La existencia de una renta insuficiente es, sin duda, uno de los elementos determinantes para la consolidación de la pobreza entre la población, pero no es ni el único ni abarca todas las

<sup>12</sup> Laparra, M. y Pérez, B. (2010): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España*. Colección Estudios. Madrid. Caritas.



implicaciones de “ser pobre”. Hay que tener en cuenta que la pobreza está vinculada a la exclusión social, un elemento con múltiples facetas tanto objetivas como subjetivas que agrava las consecuencias de la falta de renta.

Debe determinarse de igual modo que entendemos por renta insuficiente. En ello existen diferentes ópticas dependiendo de cuales sean las variables que tomemos como referencia, donde fijemos los umbrales de pobreza y qué dimensión temporal estimemos. La pobreza subjetiva parte del enfoque y valoración de los propios individuos. La pobreza objetiva se basa en variables que resultan observables por parte de los investigadores.

Las distintas posiciones científicas establecen las llamadas “líneas de pobreza” para clasificar a personas pobres y no pobres dependiendo de su posición con respecto al valor que se fije como referencia. Se suelen clasificar dentro de dos grandes categorías; “líneas de pobreza absoluta” y “líneas de pobreza relativa”. Las “líneas de pobreza absoluta” determinan el valor de una serie de recursos que resultan imprescindibles para alcanzar un nivel mínimo de bienestar económico. El umbral que se toma como referencia es que el se liga a carencias tan acusadas que no permiten cubrir las necesidades básicas de los individuos (alimentación, hogar, vestido), si bien esta referencia ha sido modulada por distintas posiciones teóricas<sup>13</sup>.

Las líneas de pobreza relativa definen el umbral de separación entre pobres y no pobres a partir de los propios datos de la sociedad en estudio. Se basan en la consideración que las carencias que sufren los individuos o las familias. Las líneas de pobreza relativa se basan en la situación relativa de los hogares y no de los niveles absolutos de renta. Por lo tanto una línea de pobreza relativa se define como un cierto

<sup>13</sup> “La pobreza en España y sus CC.AA.. 2006-2011”. Informe BANCAJA. Carmen Herrero (Instituto valenciano de investigaciones económicas/Universidad de Alicante) Ángel Soler (Ivie) Antonio Villar (Ivie/Universidad Pablo de Olavide).

porcentaje de la media o de la mediana de la variable “renta” o “gasto” considerada.

La incidencia de la pobreza se determina según cuántos ciudadanos pobres hay en relación a la población total. Es lo que conocemos como “tasa de riesgo de pobreza” que se calcula de la siguiente forma:

$$\text{TASA DE RIESGO DE POBREZA} = \frac{\text{Nº de ciudadanos pobres}}{\text{Población total}}$$

Por su parte, la intensidad de la pobreza es cómo de intensa y severa es la pobreza que afecta al ciudadano empobrecido y que distancia hay entre unos ciudadanos pobres y otros (desigualdad de la pobreza). Combinando la incidencia de la pobreza, la intensidad de la pobreza y la desigualdad de la pobreza se pueden definir índices más sofisticados y que proporcionan aproximaciones más veraces y precisas a la hora de determinar la pobreza<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> No es lo mismo la pobreza que la desigualdad, esta última puede aumentar en momentos tanto de bonanza como de crisis y, de hecho, estas han aumentado desde 1990 en prácticamente todas las economías avanzadas y emergentes de Europa, pese a que las tasas de pobreza se han reducido.

Los datos que ofrecen Eurostat, la Comisión Europea, la OCDE, el Banco Mundial y los informes del *Luxembourg Income Studies* son rotundos. Los índices de desigualdad crecieron durante los ochenta y se redujeron en los noventa, en general, en los países avanzados -aunque en España fue justo al revés-, para volver a agrandarse en los años previos a la crisis. Europa era en 2007 más desigual que en 1970. Una vez iniciada la Gran Recesión, la brecha entre ricos y pobres siguió creciendo levemente hasta 2010, y cogió velocidad con el estallido de la crisis de deuda -aunque ahí los datos aún tienen que confirmar con todas las de la ley los ya numerosos indicios-, que llevó al continente a activar duras políticas de austeridad.

Entre los países más desiguales del continente figuran los bálticos, los latinos -España ocupa el segundo lugar y es también el segundo país que más ha incrementado la desigualdad entre los Veintiocho- y los de Europa del Este, junto con los anglosajones, Reino Unido e Irlanda. Los menos desiguales son los centroeuropeos, que en algunos casos, como los de Alemania y Holanda, han aprovechado la crisis para reducir el abanico entre ricos y pobres.



No todas las familias con los mismos ingresos tienen el mismo bienestar material o similar acceso al consumo de bienes y servicios. En caso de niveles de renta muy bajos, la privación de riqueza no recoge bien la privación de bienestar; hay bienes y servicios que no se relacionan con la renta que si no se tienen generan peores condiciones de vida (acceso al crédito, lejanía a los puntos de acceso de suministros esenciales). Del mismo modo la pobreza está muy relacionada con la exclusión social. Finalmente debemos tener como referencia los precios de mercado para fijar los umbrales de poder adquisitivo de la población es un elemento relativo.

En este sentido, hoy se analiza la situación de pobreza desde un enfoque multidimensional, incorporando variables no monetarias de privación.

## 2.1. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA (2000-2014)

Para caracterizar los rasgos de la pobreza en España y en las diferentes CC.AA. Se emplean de manera general parámetros de renta y empleo (pobreza material y exclusión social) y en términos de salud y educación (esperanza de vida y tasa de abandono escolar). En este sentido la renta y el empleo son muy sensibles al ciclo económico, mientras que la esperanza de vida es una variable dinámica de largo plazo y la educación se comporta en buena medida de forma contracíclica.

**Porcentaje de pobres con el 60% de la mediana de cada Comunidad en 2006 (euros constantes desde 2011).**

|                    | 2006        | 2007        | 2008      | 2009        | 2010        | 2011        | % var. 06-11 | % var. 08-11 |
|--------------------|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| Andalucía          | 25,1        | 18,5        | 15,8      | 18,2        | 20          | 21,3        | -15          | 35           |
| Aragón             | 21,7        | 15,9        | 11,3      | 15,3        | 17,3        | 18,3        | -16          | 62           |
| Asturias           | 20,3        | 18,3        | 13,5      | 11,6        | 10,5        | 15          | -26          | 11           |
| Baleares           | 20,7        | 12,9        | 16,2      | 25,9        | 25,4        | 27,6        | 33           | 70           |
| Canarias           | 21,6        | 18,5        | 18,1      | 24,2        | 27,5        | 29,8        | 28           | 65           |
| Cantabria          | 27,6        | 18,7        | 15,6      | 16,1        | 16,3        | 15,2        | -45          | -3           |
| Castilla y León    | 24,9        | 20,2        | 14,7      | 16,7        | 18,9        | 16          | -36          | 9            |
| Castilla-La Mancha | 22,2        | 15,8        | 14,5      | 16,9        | 17,2        | 15,3        | -31          | 6            |
| Cataluña           | 23,1        | 19,4        | 18        | 20,2        | 22          | 21,6        | -7           | 20           |
| C.Valenciana       | 23,2        | 18          | 19,1      | 21,6        | 23,4        | 26,6        | 15           | 40           |
| Extremadura        | 23,5        | 17,2        | 14,6      | 16,5        | 17,6        | 13,9        | -41          | -4           |
| Galicia            | 21,1        | 17,7        | 15,3      | 17,3        | 16,7        | 17          | -19          | 11           |
| Madrid             | 22,2        | 19          | 15,7      | 18,9        | 19,2        | 19,6        | -12          | 25           |
| Murcia             | 19          | 14,7        | 18,4      | 23,4        | 23,6        | 22,8        | 20           | 24           |
| Navarra            | 18,8        | 16,1        | 13,5      | 16,1        | 16,4        | 16,1        | -14          | 19           |
| País Vasco         | 17,2        | 13,4        | 11,7      | 13          | 12,4        | 10,6        | -38          | -9           |
| Rioja, La          | 20,7        | 18,4        | 14,8      | 14,8        | 16,1        | 15,4        | -26          | 4            |
| <b>España</b>      | <b>21,9</b> | <b>17,7</b> | <b>16</b> | <b>18,5</b> | <b>19,7</b> | <b>20,3</b> | <b>-8</b>    | <b>27</b>    |
| Coef. variación    | 0,12        | 0,12        | 0,14      | 0,22        | 0,23        | 0,28        |              |              |

Fuente: Elaboración propia.

La noción de pobreza dominante en España es la pobreza relativa, es decir, que una familia será considerada o no como pobre dependiendo del entorno que consideremos (periodo temporal y ámbito territorial). Para el periodo 2006-2011, la pobreza en 2011 es inferior a la registrada en 2006 con la excepción de las CC.AA. De Canarias, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Murcia que presentan peores índices. Al comparar 2011 con 2008 se observa que la pobreza ha crecido sustancialmente en todas las Comunidades Autónomas, a excepción de Cantabria, Extremadura y país vasco donde se redujo ligeramente.

Canarias, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Región de Murcia y en menor medida Cataluña han empeorado sus posiciones con respecto al resto del Estado. Por el contrario Euskadi, Extremadura, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha, La Rioja, Castilla y León, Navarra, Galicia, Aragón y Madrid están mejor en 2011 que en 2006.

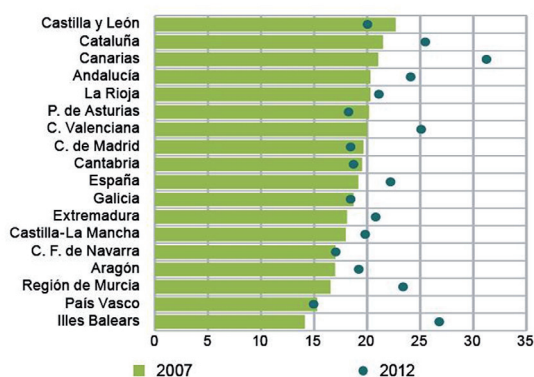
## 2.2. EXCLUSIÓN SOCIAL

Uno de los aspectos más destructivos de la pobreza material es la desintegración social que tiende a reforzar la situación de necesidad. La idea de integración social tiene que ver con la participación de los individuos en la vida social en los distintos niveles y con la existencia de proyectos vitales articulados en el entorno familiar, cívico, sociopolítico y laboral. Uno de los factores ponderadores esenciales para calcular el grado de integración o exclusión es el empleo. El trabajo es la principal fuente de renta y es por tanto esencial para articular las relaciones personales y sociales. Cuando se pierde el empleo se producen problemas tanto en la vida cotidiana como en las perspectivas de futuro. Los desempleados de larga duración se enfrentan con enormes problemas no sólo de mantenimiento de una vida digna, sino también de autoestima, relaciones familiares o posicionamiento social. España ha multiplicado casi por

nueve la tasa de desempleados de larga duración entre 2007 y 2013<sup>15</sup>.

Podemos establecer una medida de la pobreza económica a partir de los valores de la tasa de pobreza y de la tasa de paro de larga duración. Si comparamos 2012 y 2007 la pobreza económica ha aumentado en torno al 17% en el conjunto del país con valores extremos que van desde un aumento del

Porcentaje de pobres. CC. AA. 2007 y 2012



FUENTE: HERRERO, C., VILLAR, A., SOLER, A., *Pobreza en un periodo de crisis económica*. En *Capital Humano*, nº145. Fundación Bancaja-IVIE. Mayo, 2014.

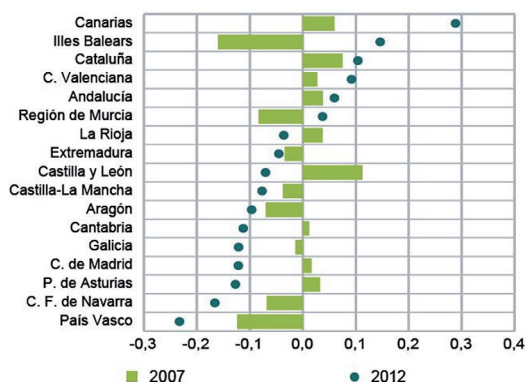
<sup>15</sup> En el tercer trimestre de 2013 había 3.456.400 personas que llevaban más de un año sin trabajar. Esa cifra es 8,79 veces superior a la existente seis años antes, en el tercer trimestre de 2007, cuando eran 393.200 los parados en esa misma situación. En términos relativos, la tasa de parados de larga duración casi se ha triplicado desde el inicio de la crisis: ha pasado del 21,94% en 2007 al 58,53% del total de parados en 2013.

De esos 3,5 millones de parados de larga duración, casi dos tercios, en concreto el 62,97%, lleva dos años o más en desempleo. Son 2.197.600 parados que han agotado ya su prestación y que en muchos casos ya sólo dependen de los 426 euros que concede el Gobierno a aquellos desempleados incluidos en el Plan Prepara. En 2007, entre los parados de larga duración, el porcentaje de parados con más de dos años sin trabajo se quedaba en el 51,62%: 203.000 personas, concretamente. Los datos, siempre fríos, preocupan más cuando se remiten al total de desempleados que hay en el país: en el tercer trimestre de 2013, casi el 37% de los 5.904.700 parados españoles perdieron su trabajo más de dos años atrás. En 2007 sólo el 11,32% había agotado su derecho a la prestación por desempleo. *Instituto Nacional de Estadística (INE) tercer trimestre 2013.*

73% en Canarias, un 58% en la región de Murcia, un 40% en islas Baleares y Comunidad Valenciana<sup>16</sup>.

Si tomamos como referencia el periodo 2008-2011 se observa que la pobreza económica en España ha crecido un 60% y ha aumentado en todas las CC.AA<sup>17</sup>. Del mismo modo se ha producido un empeoramiento en término de condiciones y esperanza de vida.

**Porcentaje de pobres. Valores normalizados. Desviaciones respecto a la media. CC. AA.2007 y 2012**



FUENTE: HERRERO, C., VILLAR, A., SOLER, A., *Pobreza en un periodo de crisis económica*. En *Capital Humano*, nº145. Fundación Bancaja-IVIE. Mayo, 2014.

**2.3. POBREZA EN MATERIA EDUCACIÓN**

Para medir la pobreza educativa se emplean los datos de abandono temprano de los estudios obligatorios. La tasa de abandono escolar temprano se define como la proporción de la población entre 18 y 24 años que no ha alcanzado el título de bachiller superior y que no está cursando estudios. La tasa de abandono escolar temprano en España es muy

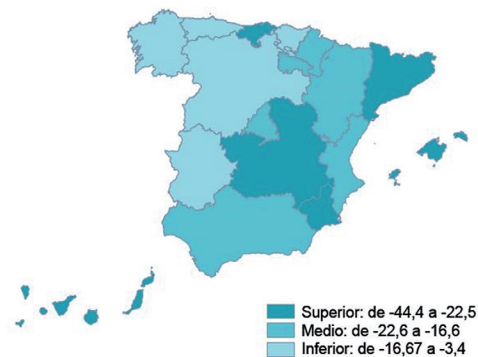
<sup>16</sup> Se reflejan determinados descensos en el índice de pobre en Comunidades Autónomas como Cantabria (-35%), Castilla y León (-20%) o Euskadi (-19%).

<sup>17</sup> La pobreza económica ha aumentado un 102% en Canarias, un 96% en Andalucía, un 90% en Aragón, un 34% en Castilla y León, un 15% en Cantabria, o un 20% en Euskadi.

elevada, el doble de la media de los países de la OCDE existiendo a su vez una gran disparidad de valores entre las distintas CC.AA. (desde un 13% de abandono escolar temprano en la Comunidad Foral de Navarra a un 34% en Andalucía).

A pesar de la tendencia positiva de algunos de los indicadores educativos, los altos niveles de fracaso escolar (el 23,1% de los alumnos acaban ESO sin obtener la titulación, 25% en 2010), y abandono educativo temprano (el 23,5%36 no continúan los estudios tras la ESO, 28% en 2010) se unen a unos limitados resultados educativos en términos de capacidades, ofrecidos por el informe PISA. En el caso del abandono escolar, a pesar de la importante mejora, el indicador sigue siendo el peor de Europa duplicando prácticamente la media de la UE.

**Tasa de variación de la tasa de abandono escolar temprano. CC. AA. 2007-2012. Porcentaje. Distribución por terciles**



En 2013 un 23,5% de los jóvenes españoles había abandonado la enseñanza prematuramente, el doble de la media comunitaria, situada en el 11,9%<sup>18</sup>, siendo el mejor dato histórico de España que mejora en un punto y medio respecto al año anterior, y en ocho puntos si se compara con los datos de la última década. España lideró la estadística europea de abandono escolar temprano en 2012 y 2011,

<sup>18</sup> *Europe 2020 education indicators in the EU28 in 2013*. Eurostat newsrelease. April 11th 2014.

después de que Portugal y Malta encabezaran la tabla la última década (aunque en 2009 Portugal y España compartieron la tasa más alta).

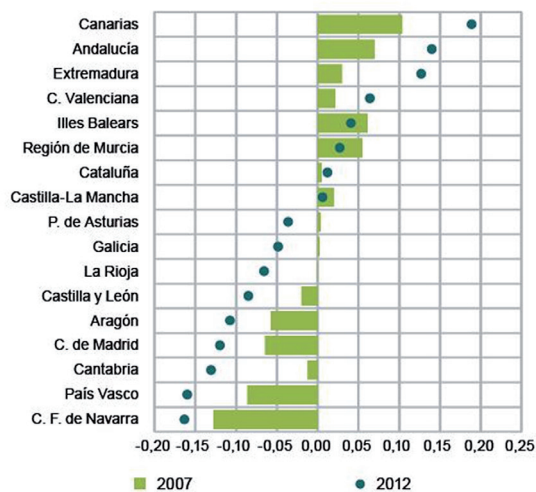
En España hay, además, un déficit de escolarización en enseñanzas profesionales postobligatorias —la Formación Profesional— que es especialmente acusado en la FP de grado medio. Los graduados en FP de grado medio fueron el 29% en 2011, por debajo de la OCDE (38%) y de la Unión Europea de 21 (45%).

### El Índice de Pobreza Humana.

El Índice de Pobreza Humana (IPH) supone combinar los aspectos de pobreza económica (renta y desempleo) y pobreza en capital humano (Salud y Educación) en un indicador sintético. La fórmula usada para ello es la de una media generalizada de los valores normalizados de las variables de tasa de pobreza, tasa de desempleo de larga duración, probabilidad de no sobrevivir hasta los sesenta años y tasas de abandono escolar temprano.

Las CC.AA. que han visto incrementar la pobreza en mayor medida son Canarias (18%), C. Valenciana (11%), Islas Baleares (9%). Hay Comunidades Autónomas cuyo nivel de pobreza ha mejorado en 2012 respecto a 2006 (Cantabria 19%, Navarra 17%, Castilla y León 13% y Galicia 9%).

**Índice de pobreza. Valores normalizados.**  
Desviaciones respecto a la media. CC. AA.  
2007 y 2012



FUENTE: HERRERO, C., VILLAR, A., SOLER, A., *Pobreza en un periodo de crisis económica*. En *Capital Humano*, nº145. Fundación Bancaja-IVIE. Mayo, 2014.

**Cuadro Índice de Pobreza de Capital Humano (2006-2011).** Fuente: Elaboración propia.

|                          | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011       |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| Andalucía                | 0,89        | 0,88        | 0,87        | 0,86        | 0,81        | 0,8        |
| Aragón                   | 0,73        | 0,74        | 0,68        | 0,66        | 0,68        | 0,68       |
| Asturias                 | 0,83        | 0,78        | 0,79        | 0,76        | 0,78        | 0,78       |
| Baleares, Islas          | 0,8         | 0,91        | 0,9         | 0,87        | 0,82        | 0,75       |
| Canarias                 | 0,9         | 0,9         | 0,9         | 0,79        | 0,78        | 0,8        |
| Cantabria                | 0,79        | 0,78        | 0,72        | 0,69        | 0,82        | 0,71       |
| Castilla y León          | 0,73        | 0,71        | 0,71        | 0,7         | 0,78        | 0,66       |
| Castilla La Mancha       | 0,81        | 0,79        | 0,8         | 0,77        | 0,73        | 0,75       |
| Cataluña                 | 0,73        | 0,76        | 0,75        | 0,75        | 0,63        | 0,69       |
| C.Valenciana             | 0,8         | 0,81        | 0,79        | 0,76        | 0,76        | 0,72       |
| Extremadura              | 0,85        | 0,84        | 0,8         | 0,8         | 0,72        | 0,76       |
| Galicia                  | 0,82        | 0,79        | 0,78        | 0,77        | 0,74        | 0,72       |
| Madrid, Comunidad de     | 0,67        | 0,67        | 0,65        | 0,65        | 0,59        | 0,57       |
| Murcia, Región de        | 0,87        | 0,86        | 0,87        | 0,79        | 0,78        | 0,73       |
| Navarra, Comunidad Foral | 0,63        | 0,63        | 0,62        | 0,59        | 0,52        | 0,49       |
| Euskadi                  | 0,68        | 0,7         | 0,66        | 0,65        | 0,62        | 0,63       |
| Rioja, La                | 0,67        | 0,76        | 0,79        | 0,7         | 0,64        | 0,66       |
| <b>España</b>            | <b>0,78</b> | <b>0,78</b> | <b>0,77</b> | <b>0,75</b> | <b>0,72</b> | <b>0,7</b> |

**Cuadro Índice de Pobreza Humana en España (2006-2011).** Fuente: Elaboración propia.

|                      | 2006       | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011       | % var. 06-11 | % var. 08-11 |
|----------------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|--------------|--------------|
| Andalucía            | 0,79       | 0,74        | 0,72        | 0,74        | 0,78        | 0,83       | 5            | 16           |
| Aragón               | 0,66       | 0,62        | 0,56        | 0,56        | 0,61        | 0,63       | 5            | 13           |
| Asturias             | 0,71       | 0,67        | 0,65        | 0,62        | 0,65        | 0,67       | -5           | 4            |
| Baleares, Islas      | 0,7        | 0,74        | 0,74        | 0,79        | 0,77        | 0,76       | 9            | 4            |
| Canarias             | 0,77       | 0,75        | 0,75        | 0,75        | 0,86        | 0,91       | 18           | 21           |
| Cantabria            | 0,76       | 0,67        | 0,61        | 0,59        | 0,63        | 0,62       | -19          | 1            |
| Castilla y León      | 0,7        | 0,64        | 0,6         | 0,6         | 0,59        | 0,6        | -13          | 1            |
| Castilla La Mancha   | 0,72       | 0,66        | 0,66        | 0,65        | 0,68        | 0,7        | -2           | 6            |
| Cataluña             | 0,68       | 0,66        | 0,64        | 0,66        | 0,68        | 0,69       | 1            | 7            |
| C.Valenciana         | 0,72       | 0,68        | 0,68        | 0,69        | 0,74        | 0,8        | 11           | 18           |
| Extremadura          | 0,76       | 0,7         | 0,66        | 0,68        | 0,71        | 0,71       | -7           | 6            |
| Galicia              | 0,72       | 0,67        | 0,65        | 0,66        | 0,64        | 0,65       | -9           | 0            |
| Madrid, Comunidad de | 0,62       | 0,6         | 0,56        | 0,59        | 0,57        | 0,58       | -8           | 4            |
| Murcia, Región de    | 0,74       | 0,7         | 0,73        | 0,72        | 0,76        | 0,76       | 4            | 5            |
| Navarra, C.Foral     | 0,57       | 0,55        | 0,52        | 0,52        | 0,49        | 0,48       | -17          | -9           |
| Euskadi              | 0,59       | 0,58        | 0,54        | 0,54        | 0,53        | 0,53       | -10          | -2           |
| Rioja, La            | 0,61       | 0,66        | 0,65        | 0,59        | 0,57        | 0,6        | -2           | -7           |
| <b>España</b>        | <b>0,7</b> | <b>0,66</b> | <b>0,64</b> | <b>0,66</b> | <b>0,67</b> | <b>0,7</b> | <b>0</b>     | <b>8</b>     |
| Coef. variación      | 0,09       | 0,08        | 0,11        | 0,12        | 0,15        | 0,16       |              |              |

Si se observa la evolución experimentada desde 2008 encontramos que la pobreza en España ha crecido un 8% con importantes crecimientos en Canarias (21%), C. Valenciana (18%), Andalucía (16%) y Aragón (13%). Algunas CC.AA. Siguen mejorando en 2011 respecto a 2008 (Navarra, Euskadi y La Rioja).

## 2.4. POBREZA INFANTIL

El 24 de Junio de 2014 el Comité español de UNICEF hizo público el informe "*La infancia en España 2014; el valor social de los niños. Hacia un Pacto de Estado por la Infancia*"<sup>19</sup>. Según el organismo internacional un total de 2.306.000 niños se encuentran bajo el umbral de la pobreza en España. Los niños en situación de pobreza o en riesgo de exclusión social son el 27,5% del total, más de un cuarto de la población infantil, y que las familias con menores a cargo en las que los dos progenitores están en el paro han aumentado un 209%.

Los datos presentados se ligan significativamente al fenómeno del desempleo y a las familias con mayor número de hijos. Una de las principales causas del paulatino incremento de la pobreza infantil en el país desde el comienzo de la crisis es la situación de desempleo de los mayores.

El documento de UNICEF destaca que el número de hogares con niños en los que todos los adultos están sin trabajo ha aumentado un 290% desde 2007, pasando de 325.000 ese año, a casi un millón en 2013, según datos de Eurostat. Una situación de paro que merma los ingresos familiares y se ve agravada por los recortes en ayudas públicas sociales, también aquellas específicamente destinadas a la infancia como becas para estudiar –ayudas para la compra de libros o material escolar– o comer en el colegio.

<sup>19</sup> UNICEF Comité español: "*La infancia en España 2014. El valor social de los niños; hacia un pacto de Estado por la infancia*". Junio 2014.

Una de las causas de estos datos está ligada a la baja inversión en políticas que apuesten por los derechos de los niños. La Comisión Europea en febrero de 2013 ya recomendaba el desarrollo de políticas nacionales de lucha contra la pobreza infantil y promoción del bienestar de los niños. España es el país miembro de la Unión Europea que invierte menos en los niños, con una media de 1,4% del PIB frente al 2,2%. El Plan nacional de Acción para la inclusión Social aprobado por el Gobierno de la nación para el periodo 2013-2016 contempla una partida específica para actuar frente a la pobreza infantil con una dotación total de 17 millones de euros.

La organización de Naciones Unidas defiende también la regulación en materia educativa de los niños de 0 a 3 años junto a políticas de conciliación entre trabajo y cuidado de hijos para aumentar el valor que se da a la infancia.

El descenso de la población aparece también destacado en el informe bajo el título de *Escenario 1: ¿hacia un país sin niños?*. Según las estimaciones que recoge el informe, en el 2023 habrá un millón de niños menores de 10 años menos que hace seis años. El aumento de la tasa de fecundidad (número de hijos por mujer) no es uno de los objetivos que pretende UNICEF, pero las ayudas destinadas al aumento de la natalidad suponen un aspecto positivo para el bienestar de los niños.

## 3 ■ DESARROLLOS NORMATIVOS AUTÓNOMICOS FRENTE A LA DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Tras las elecciones del 25 de Marzo de 2012, el 18 de abril del mismo año se suscribió por parte de PSOE-A e Izquierda Unida Los Verdes Convocatoria por Andalucía el llamado "*Acuerdo por Andalucía*" que consigna los acuerdos programáticos a desarrollar por el nuevo ejecutivo andaluz integrado por miem-

bros de ambas formaciones políticas. Tras dicho acuerdo se dio paso a la elección del nuevo Presidente del parlamento de Andalucía y a la conformación de nuevo ejecutivo autonómico que integraría a representantes de ambas formaciones políticas.

En el preámbulo del citado acuerdo (que contiene las 256 medidas y 28 leyes a desarrollar por el Gobierno andaluz) ambas fuerzas políticas declaran que es *“tiempo de encarar el futuro con nuevas fórmulas y alternativas éticas y solventes que recuperen la confianza de nuestra sociedad en sí misma, que recuperen la esperanza de superar esta crisis sin dejar en el camino lo mejor de nuestros logros sociales”*.

Declaraban así mismo la necesidad de configurar un *“Un gobierno fuerte y responsable, comprometido con la defensa de los derechos de los andaluces y andaluzas, comprometido con la creación de empleo, la protección social y los servicios públicos como prioridad absoluta y comprometido con la defensa del Estado del Bienestar y las políticas públicas que garantizan la igualdad de oportunidades en un marco presupuestario de corresponsabilidad con el conjunto del país”*.

Esta declaración Andalucía, según los datos de la Oficina Estadística de la Comisión Europea Eurostat para el último trimestre de 2013, lidera las tasas de pobreza en España con el 38,6% de su población sin los recursos económicos mínimos, a lo que hay que sumar el incremento de personas en riesgo de exclusión y pobreza, que ha aumentado ocho puntos en los últimos cuatro años. Desde el año 2007 se han producido más de 86.000 desahucios de vivienda habitual en Andalucía. En el año 2010 el porcentaje total de niños que estaba en riesgo de pobreza era del 36,3 por ciento en Andalucía frente al 26,2 de España<sup>20</sup>. Sólo entre el 1 de Enero de 2011 y el 31 de

<sup>20</sup> Usando como umbral de la pobreza cuando una familia de cuatro miembros (dos menores y dos adultos) tenía unos ingresos de unos 16.476 euros al año. *“La infancia en España 2010-2012”* UNICEF España.

Diciembre de 2012 y atendiendo a los datos de los distribuidores de energía eléctrica se han ejecutado 510.864 cortes de luz en hogares andaluces.

### **3.1. DEL DECRETO-LEY 7/2013 DE 30 DE ABRIL DE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES PARA LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA**

El ejecutivo andaluz mediante el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, aprobó sendos planes extraordinarios de Acción Social y de Solidaridad y Garantía Alimentaria, a la vez que se fortalecían programas ya establecidos en Andalucía, como el de los comedores escolares bonificados en los centros docentes públicos, el servicio de comedor a través de los Centros de Participación Activa para mayores, las Ayudas Económicas Familiares o el Ingreso Mínimo de Solidaridad, aprobado mediante Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se crea el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.

Este conjunto de medidas se ha beneficiado a un importante sector de población vulnerable, reforzando una red de seguridad que ha integrado al gobierno autonómico, los gobiernos locales y la sociedad civil organizada en el logro de un mismo objetivo: que ninguna familia caiga en la exclusión por falta de recursos económicos o soporte social<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> El Plan de Acción Social ha contado con una amplia aceptación por los municipios andaluces, integrando en su gestión al 99,6% de los municipios con una estimación actual de 26.000 contratos celebrados con personas en desempleo de larga duración y con importantes cargas familiares, y con un elemento importante, los contratos han recaído con un reparto igualitario entre hombres y mujeres, al contrario de lo que está ocurriendo en el mercado laboral ordinario. Además, mediante el fortalecimiento de la ayuda a domicilio en 2013 se contribuyó al mantenimiento del empleo de 2.500 personas, en su mayoría mujeres.



Mediante el Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria se puso al alcance de las familias en riesgo de exclusión social diferentes mecanismos para poder hacer frente a la necesidad básica de alimentación, conjugando para ello el esfuerzo de todas las Administraciones Públicas y de las organizaciones sociales y de voluntariado, mediante la creación de la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía, que venía a reforzar y canalizar los esfuerzos que está haciendo la sociedad a través de una gran cantidad de organizaciones de base solidaria. Este Plan ha supuesto, además, un beneficio directo a unos 24.000 menores en situación de riesgo a través del refuerzo del programa de comedores escolares en centros docentes públicos y de las escuelas de verano. También, ha permitido un incremento importante del alcance del Programa bonificado del servicio de comedor a través de Centros de Participación Activa y catering a domicilio, con un incremento de 20 centros sobre los que ya existían, donde se han ofrecido más de 140.000 comidas a lo largo de 2013, beneficiando a personas mayores en situación de precariedad económica y que no alcanzan los mínimos nutricionales requeridos. Mediante el refuerzo de las Ayudas Económicas Familiares, a través de 90 convenios con Entidades Locales, se han atendido necesidades básicas de miles de familias y, a través de las mejoras organizativas, así como del incremento del esfuerzo económico en el Ingreso Mínimo de Solidaridad, se han concedido en 2013 un total de 55.600 prestaciones a familias en situación de extrema necesidad, suponiendo un incremento del 68% sobre las concedidas en 2012, a la vez que se han reorganizado los procedimientos para permitir la máxima celeridad en la concesión.

En esta primera iniciativa no se contenían disposiciones específicas relativas a la pobreza energética a pesar de la severidad que esta venía expresando a través de los diferentes indicadores en la Comunidad Autónoma andaluza.

Así, En Septiembre de 2013, la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía bajo el marco de competencias de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales constituyó un grupo de trabajo a fin de elaborar un borrador de medidas que permitieran garantizar a los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía un suministro “*mínimo vital*” de agua potable y energía.

Las conclusiones de los trabajos de dicho panel de expertos fueron expuestas por el propio Vicepresidente en el marco de una conferencia pública el 13 de noviembre de 2013. En ellas el Vicepresidente andaluz situó su propósito de garantizar el abastecimiento gratuito de al menos 100 litros de agua potable al día (3.000 litros de agua potable al mes), a cada uno de los andaluces que se encontrará en situación de vulnerabilidad, con especial incidencia en los perceptores del Ingreso Mínimo de Solidaridad<sup>22</sup>.

La Vicepresidencia del Gobierno andaluz fijaba la cantidad en tres metros cúbicos persona y mes superando el marco mínimo establecido por las Observaciones Generales de los organismos de Naciones Unidas que cifran la cantidad en 50 litros por persona y día, dando cumplimiento al derecho de acceso al agua potable y saneamiento en nuestra Comunidad Autónoma a las personas vulnerables en materia de abastecimiento y suministros.

Apoyado en el hecho que desde el año 2007 se han producido más de 86.000 desahucios en Andalucía y que sólo entre el 1 de Enero de 2011 y el 31 de Diciembre de 2012 y que se habían ejecutado 510.864 cortes de luz en hogares andaluces proponía garantizar a todos los andaluces que perciben el Ingreso Mínimo de Solidaridad que fueran titulares de

<sup>22</sup> Beneficiarios según lo dispuesto en el artículo 2 apartado c) del Decreto 2/1999 de 12 de Enero del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía y la Orden de 8 de octubre de 1999 por la que se regula el pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad.

un contrato de suministro eléctrico garantizarles vía Decreto-Ley 1.400 Kilowatios al año, cubriendo parte de las necesidades esenciales estimadas en 2.519 Kwh. Se trataba de evitar los llamados “*desahucios energéticos*” que afectaban de manera severa a los hogares andaluces empobrecidos y con manifiesto riesgo de exclusión social.

El contenido de los trabajos de dicha Comisión fue trasladado al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía que entendió la necesidad de graduar un proceso de implementación de un derecho en torno a un suministro mínimo vital de agua potable y energía eléctrica. Así, se estimó como fórmula más procedente y efectiva una primera plasmación de los llamados principios de garantía de un suministro mínimo vital su inclusión en un futuro Decreto que atendiera las situaciones más urgentes en materia de abastecimiento de agua potable y luz eléctrica, como paso previo a la plasmación en una Ley que garantizara el derecho de todo ciudadano a disponer de una cantidad mínima de agua potable y de energía<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> El debate sobre una futura ley andaluza relativa a garantía de suministros mínimos vitales de agua y energía eléctrica se produciría al amparo de las competencias que son exclusivas de la Comunidad Autónoma (art.50.1 apartado c).

Para el desarrollo de la futura Ley en términos presupuestarios existirían varias fórmulas posibles:

1.-Mediante partidas propias reflejadas en el presupuesto de gastos para el ejercicio presupuestario que se determine.

2.-A través de detraer a las distintas Consejerías de Gobierno el 0.1% de su gasto operativo-

3.-Desarrollando una figura impositiva sobre Instalaciones que incidan en la Sostenibilidad. Se trataría de un impuesto directo propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía que grava la incidencia, en el sistema medioambiental compacto andaluz a través de las instalaciones y demás elementos patrimoniales afectos a las mismas, con el fin de contribuir a compensar a la sociedad el coste que soporta a partir de lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE nº236 de 1 de octubre de 1980) y en sus distintas modificaciones (modificaciones introducidas por Leyes Orgánicas 1/1989, de 13 de abril (BOE 15/4/1989), 3/1996, de 27 de diciembre (BOE 28/12/1996), 10/1998, de 17 de diciembre (BOE 18/12/1998), 5/2001, de 13 de diciembre (BOE 14/12/2001), 7/2001, de 27 de diciembre (BOE 31/12/2001), 3/2009, de 18 de diciembre (BOE

Todas estas medidas se dispondrían sin menoscabo del desarrollo del artículo 23.2 del estatuto de Autonomía de Andalucía que establece que todos los andaluces y andaluzas tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley<sup>24</sup>.

### **3.2. DEL DECRETO-LEY 8/2014 DE 10 DE JUNIO, DE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

Así, y tras el resultado de la aplicación del Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril<sup>25</sup>, el Gobierno andaluz entendió necesario mantener esta actuación y ampliar en la medida de lo posible sus objetivos. A tal fin se aprobó el Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía<sup>26</sup>.

En esta ocasión y recogiendo las manifestaciones expresadas por la Vicepresidencia del Gobierno andaluz el apartado VI de la exposición de motivos del Decreto-Ley Decreto-ley 8/2014, de 10 de Junio

19/12/2009) y 2/2012, de 27 de abril (BOE 30/4/2012). El impuesto a crear se armoniza con lo expresado por la Ley 16/2013 de 29 de octubre por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras.

Del mismo modo la figura impositiva desarrollada en el Título V del presente Decreto-Ley responde a la misma tipología impositiva desarrollada con anterioridad por otras Comunidades autónomas del Estado (Decreto Legislativo 2/2006 de 12 de Diciembre por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en materia de tributos propios y Ley 1/2012 de 28 de febrero de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

<sup>24</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE nº 68 de 20 de marzo de 2007.

<sup>25</sup> BOJA nº85 de 3 de Mayo de 2013

<sup>26</sup> BOJA nº113 de 13 de junio de 2014

expresaba la aprobación de un Plan Extraordinario de Solidaridad de Andalucía para atender tanto los suministros mínimos vitales como a necesidades urgentes y básicas de personas, familias y colectivos susceptibles de especial protección.

Este Plan se desarrolla mediante dos líneas de actuación diferentes aunque complementarias. La primera consiste en la aprobación del Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, a gestionar a través de los Ayuntamientos de Andalucía, y una segunda línea de actuación que amplía las ayudas destinadas a garantizar las necesidades básicas de menores pertenecientes a unidades familiares en grave riesgo de exclusión social, previstas en la Orden de 10 de octubre de 2013, por la que se regulan las Ayudas Económicas Familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Entidades Locales.

Con dicho Programa se atienden contingencias extraordinarias que se puedan presentar a personas o unidades familiares y que deban ser abordadas con inmediatez para que la ayuda sea eficaz. El Programa cubre, específicamente, necesidades como los suministros mínimos vitales y otras relacionadas con la disponibilidad de una vivienda. En este sentido, el Decreto-ley acomete estas medidas de forma urgente y transitoria hasta la elaboración de la norma que aborde de forma definitiva un sistema de garantías que permita a las personas y familias en situación de vulnerabilidad económica cubrir sus necesidades mínimas de suministros de agua potable y energía eléctrica.

Para el seguimiento del Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, a fin de ofrecer criterios coherentes y homogéneos para su aplicación, se crea una Comisión autonómica y una Comisión en cada provincia de Andalucía, que integrarán tanto a todos los departamentos implicados en su desarrollo y ejecución como a personas expertas en la materia y

asesorará a los órganos responsables de la Junta de Andalucía.

Así el Título III (Plan Extraordinario de solidaridad de Andalucía) contiene un Capítulo I titulado “Programa extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social”.

En virtud de lo expuesto en el artículo 28 del Decreto Ley 8/2014 de 10 de junio el objeto de dicho programa extraordinario para suministros mínimos vitales tiene por objeto de manera complementaria a las Ayudas de Emergencia Social, reguladas en el artículo 7 del Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios, financiadas en el marco del Plan Concertado de prestaciones básicas en materia de servicios sociales, la creación y regulación de las ayudas para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, que serán gestionadas por los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Según el artículo 29 estas ayudas son prestaciones económicas complementarias, individualizadas, no periódicas que, dependiendo de la naturaleza de la necesidad a cubrir y de la valoración técnica de idoneidad que se realice en su aplicación, podrán ser de pago único o fraccionadas.

Se trata de ayudas y prestaciones destinadas a atender la cobertura de contingencias extraordinarias de las necesidades básicas de subsistencia, tanto por razones sobrevenidas como por falta continuada de recursos, de aquellas personas o unidades familiares que no puedan hacer frente a gastos específicos. Tendrán carácter urgente, transitorio y puntual, con el fin de prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social.

Las ayudas para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social tienen carácter finalista, debiendo destinarse únicamente al objeto para el que hayan sido concedidas.

Estas prestaciones y ayudas, en ningún supuesto, podrán tener carácter indefinido, al objeto de evitar situaciones de cronicidad en la recepción de las mismas. Las situaciones de cronicidad deberán ser derivadas a otros recursos sociales.

El Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social se dotará anualmente, en su caso, a través del Presupuesto Comunidad Autónoma de Andalucía.

Para el año 2014 la dotación financiera de este Programa será de seis millones quinientos mil euros (6.500.000 €), que se financiarán con cargo al Programa Presupuestario 32E, denominado "Inclusión Social", correspondiente al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el presente año.

El artículo 30 ("*gastos específicos a cubrir por las ayudas para suministros mínimos vitales y otras prestaciones de urgencia social*") indica que considerarán gastos a cubrir mediante las ayudas para suministros mínimos vitales aquellos gastos de energía eléctrica que se generen a partir de no poder hacer frente a la tarifa contratada o bono social para el suministro eléctrico. Del mismo modo también podrán ser computados los gastos derivados del suministro de agua, alcantarillado y basura que se generen a partir de no poder hacer frente a la tarifa contratada, con bonificaciones o no, que cada suministrador local disponga para el suministro de estos servicios.

Se considerarán gastos a cubrir mediante otras prestaciones de urgencia social los gastos necesarios para el disfrute y mantenimiento de la vivienda o alojamiento habitual (gastos de alquiler, siempre que su impago redunde en un desalojo, y alojamiento en situaciones de necesidad en albergues o establecimientos de hostelería) y gastos de reparaciones urgentes y básicas en la viviendas.

Los Ayuntamientos impulsarán las medidas apropiadas que garanticen la aplicación de las tarifas más

ventajosas o bonos sociales establecidos por las empresas suministradoras a las personas y familias beneficiarias de este Programa.

Así, y en virtud de lo establecido por el artículo 31 serán destinatarias de las ayudas para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social aquellas personas o unidades familiares que las soliciten al Ayuntamiento en que se encuentren empadronadas y, a criterio de los Servicios Sociales Comunitarios, carezcan de recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades básicas y requieran una actuación inmediata.

Podrán solicitar estas prestaciones económicas las personas físicas, por sí mismas o en nombre de su unidad familiar, que, reuniendo los requisitos establecidos, atraviesan una situación de necesidad social.

Se entiende por unidad familiar la constituida por la persona destinataria del Programa y, en su caso, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita u otra relación análoga debidamente acreditada y los hijos e hijas de uno u otro si existieren, con independencia de su edad, así como en su caso las personas sujetas a tutela, guarda o acogimiento familiar, que residan en la misma vivienda.

En el supuesto de que en una misma vivienda o alojamiento existieran varias personas que pudieran ostentar la condición de persona beneficiaria y hayan solicitado ayudas para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social para hacer frente al mismo gasto, sólo podrán otorgarse las mismas a una de ellas (art.31.1).

En dicho caso, el otorgamiento de la prestación recaerá sobre aquella que la haya solicitado en primer lugar, salvo que los Servicios Sociales Comunitarios hubiesen informado en otro sentido por razones de mayor necesidad.

La participación en dicho programa se hace mediante solicitud expresa según consigna el artículo

37 y según el marco procedimental establecido en el artículo 35 del propio Decreto-Ley:

1. Los Ayuntamientos podrán participar en el Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social previa solicitud formulada por la persona titular de la Alcaldía de la misma ante la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias de la Consejería competente en materia de servicios sociales, conforme al modelo establecido en el Anexo VII de este Decreto-ley.
2. El plazo para la presentación de la solicitud será de 15 días desde el siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto-ley. Las solicitudes presentadas fuera del plazo indicado o la no presentación de la misma dará por decaída la asignación inicial prevista.
3. La solicitud supondrá en todo caso la declaración del conocimiento y la aceptación de los requisitos y condiciones establecidos en el Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, debiendo constar la cuantía que se solicita, de acuerdo con el límite establecido en la asignación inicial. En el supuesto de que la cuantía solicitada supere el límite citado, se considerará efectuada la solicitud por el máximo establecido en el Anexo VI.

Los Ayuntamientos habrán de consignar una Cuenta Corriente para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social en los siguientes términos (artículo 38):

1. Todo Ayuntamiento que solicite participar en el Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social deberá disponer de una cuenta corriente bancaria diferenciada, en el que se deberá indicar el año correspondiente, denominada

*“Suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social”*, que utilizará exclusivamente para recibir y mantener los ingresos de fondos correspondientes a este Programa, así como los reintegros que pudieran producirse y los abonos de intereses y desde la cual se realizarán los pagos correspondientes a la ejecución del Programa, no pudiendo destinar los fondos de la misma a ninguna otra finalidad.

2. Los intereses generados por los fondos depositados en la citada cuenta podrán ser utilizados por los Ayuntamientos para gastos asociados o relacionados con la ejecución de este Programa.

En el plazo de un mes a contar desde la finalización del plazo establecido en el artículo 37.2, por Orden de la persona titular de la Consejería con competencias en materia de servicios sociales, a propuesta de la persona titular de la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias, se hará pública la relación de Ayuntamientos participantes en el Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social y las cuantías asignadas a cada uno de ellos (art.39).

Una vez publicada la asignación correspondiente a cada Ayuntamiento del Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y otras prestaciones de urgencia social, la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias de la Consejería con competencias en materia de servicios sociales iniciará los correspondientes expedientes de gasto, que, sin perjuicio de su fiscalización previa, se tramitarán en unidad de acto (art.40.1).

En el plazo de un año desde la entrada en vigor del Decreto-ley, cada Ayuntamiento deberá remitir a la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias de la Consejería competente en materia de servicios sociales justificación docu-

mental de la efectiva y correcta aplicación a sus fines<sup>27</sup>.

Las cantidades que deban satisfacerse a los Ayuntamientos derivadas de la ejecución de este Programa se abonarán conforme al correspondiente calendario de pagos aprobado por la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública de la Consejería competente en materia de hacienda (art.40.3):

1. La Consejería competente en materia de servicios sociales podrá recabar de la Entidad Local correspondiente la documentación que sea precisa para comprobar la adecuada y correcta obtención, destino y disfrute de las ayudas. Asimismo, la Intervención General de la Junta de Andalucía podrá verificar que los fondos asignados se han destinado a la financiación de las acciones previstas en el Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, de acuerdo con lo previsto en los artículos 95 y 95 bis del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo (art.41).

Los procedimientos de reintegro serán tramitados y resueltos por la persona titular de la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias. Igualmente corresponderá a

<sup>27</sup> Debe aportarse certificación emitida por la intervención del Ayuntamiento correspondiente acreditativo del empleo de las cantidades asignadas en el Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social a la finalidad para las que fueron concedidas las ayudas, donde se haga constar la relación detallada de las personas beneficiarias del Programa, indicando la tipología de la ayuda o prestación recibida, el concepto y el importe. A tal fin se utilizará preferentemente el modelo de certificado elaborado para esta finalidad por la Consejería con competencias en materia de servicios sociales que figura como Anexo VIII del presente Decreto-ley.

Por otro lado deberá aportarse la liquidación de la cuenta corriente denominada "Suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social".

este mismo órgano la resolución de las solicitudes de aplazamientos y fraccionamientos en período voluntario derivadas de estos procedimientos de reintegro (art.42.1).

El régimen jurídico aplicable a los procedimientos de reintegro será el previsto en los artículos 125 a 128 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo (art.42.2).

Al objeto de realizar un seguimiento del Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, los Ayuntamientos remitirán a la Consejería con competencia en materia de servicios sociales información estadística sobre el desarrollo del mismo (art.43).

Se crea al amparo del artículo 44 del Decreto-ley una Comisión Andaluza de Seguimiento del Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social como órgano colegiado de coordinación, consulta y participación; siendo funciones de la Comisión:

- a) Recibir información sobre el desarrollo del Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, con datos desagregados por sexo, así como proponer cuantas mejoras considere necesarias para su aplicación.
- b) Velar por la aplicación de unos estándares homogéneos en la aplicación de las medidas del Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social.
- c) Asesorar a la Administración de la Junta de Andalucía y a las Entidades Locales de Andalucía en materia de suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social.

- d) Conocer las propuestas de planes y estrategias de la Junta de Andalucía en esta materia, las propuestas de disposiciones reglamentarias relacionadas con la misma y, en general, los proyectos de la Junta de Andalucía relacionados con este Programa.
- e) Trasladar, por iniciativa propia, propuestas y recomendaciones en esta materia a los órganos competentes de la Junta de Andalucía y de la Administración Local.
- f) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por la Administración de la Junta de Andalucía en materia de suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social.

Existirán del mismo modo Comisiones Provinciales de Seguimiento del Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social (art.45). Las Comisiones Provinciales estarán compuestas por una Presidencia, que será ejercida por la persona titular de la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales y una Vicepresidencia, que será ejercida por la persona responsable de la Oficina de la Vicepresidencia en la correspondiente provincia. Serán funciones de las Comisiones Provinciales:

- a) Recibir información provincial sobre el desarrollo del Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, con datos desagregados por sexo, así como proponer cuantas mejoras considere necesarias para su aplicación en el territorio.
- b) Velar por la aplicación de unos estándares homogéneos en la aplicación de las medidas del Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social en los municipios de su ámbito territorial.
- c) Asesorar a las Entidades Locales de su ámbito territorial en materia de ayudas para

suministros básicos vitales y prestaciones de urgencia social.

- d) Conocer de la incidencia de las propuestas de planes, estrategias y proyectos de la Junta de Andalucía en materia de suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social en relación a su ámbito territorial.
- e) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por la Comisión Andaluza de Seguimiento del Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social.

Junto con las medidas contenidas en y aprobadas en el Decreto-ley 8/2014 de 10 de junio de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía, desde la Secretaría general de Consumo se ha planteado como complemento a los efectos que despliega el citado Decreto las modificaciones pertinentes en la Ley de suministro a fin de evitar en la Comunidad Autónoma andaluza cortes de suministro al conjunto de consumidores vulnerables en periodos de severidad climática. Se trata de una “*tregua invernal*” o “*moratoria energética*” que pretende proteger los derechos esenciales de suministros a todos aquellos ciudadanos a quienes se declare su imposibilidad de hacer frente al pago de las facturas de suministros vitales de carácter doméstico.

#### 4 ■ CONCLUSIONES

En nuestro Derecho Constitucional, el principio de universalidad cuenta con una doble apoyatura; de una parte el artículo 10 de la Constitución y en el artículo 14 CE. Ambos invocan la necesaria actuación de



los poderes del Estado para alcanzar la igualdad material<sup>28</sup>.

Así, la promoción del principio de igualdad material por parte de las Administraciones puede materializarse mediante dos supuestos principales.

- Acciones positivas cuya finalidad es favorecer la igualdad de oportunidades de un determinado colectivo. Para ello se desarrollan medidas más favorables para aquellos que son sustancialmente diferentes. Ello no implica que se tenga que tratar de manera desigual a quienes no forman parte del colectivo vulnerable<sup>29</sup>.

Este tipo de medidas no son exigidas al poder público sino que le son permitidas con arreglo al artículo 9.2 CE sobre la promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas<sup>30</sup>.

- Discriminación por no diferenciación. El artículo 14 puede vulnerarse no sólo cuando se trata de forma desigual a quienes son sustancialmente iguales sino también cuando se trata igual a quienes son sustancialmente diferentes. El derecho a la igualdad incluiría el derecho a ser tratado de forma mejorada con respecto a los demás.

<sup>28</sup> DE CABO MARTÍN, C. (2006): *Teoría constitucional de la solidaridad*. Madrid: Marcial Pons.

<sup>29</sup> COBREROS MENDAZONA, E., "Discriminación por indiferenciación: estudio y propuesta", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº81, 2007.

<sup>30</sup> Véase STC 12/2008 Cuestión de inconstitucionalidad 4069-2007 y recurso de inconstitucionalidad 5653-2007 (acumulados). Promovidos por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife y por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, en relación con el artículo 44 bis y concordantes de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, redactados por la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE nº52 8suplmento) 29 de febrero de 2008.

Podemos advertir, que las medidas positivas y la discriminación por no diferenciación responden al mismo esquema lógico; en el primer caso se trata de legitimar lo hecho y en el segundo de exigir que se haga. El hecho central de la cuestión reside en determinar cuándo podemos exigir que se trate mejor a quienes son explícitamente diferentes.

Debemos recurrir a las distintas construcciones teóricas acerca de la justiciabilidad de los derechos sociales. Los derechos sociales se dirigen especialmente a la satisfacción de necesidades básicas de las personas. En su forma típica de ejercicio llevan implícita una carga evidente de acción positiva; no se atiende a todos sino a quienes lo necesitan. Las prestaciones asociadas a los derechos sociales son, hasta cierto punto, de contenido y aplicación variable y exigen una cierta flexibilidad.

El desarrollo de medidas vía Decreto-Ley (En este caso el Decreto-Ley 7/2013 de 30 de abril de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía y el Decreto-Ley 8/2014 de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social) que materialicen lo expresado en el Capítulo II del Título I del Estatuto de autonomía de Andalucía reformado constituye, siete años después de la aprobación de la Ley 2/2007 de 19 de marzo un avance sustantivo en la justiciabilidad de unos derechos que dicho estatuto de segunda generación proclamaba.

El hecho de desplegar la efectividad de los principios rectores recogidos en el artículo 37 del Estatuto de autonomía en un contexto de deterioro económico y social en el conjunto del Estado (más severo si cabe en la Comunidad Autónoma andaluza que presenta un pero comportamiento en términos de desempleo y consecuente empobrecimiento de su población) indica la necesidad de conectar la voluntad política con los instrumentos jurídicos adecuados a fin de cumplir con la responsabilidad inherente a los poderes ejecutivo y legislativo de proteger a los ciudadanos en situaciones en la que éstos carecen

de la posibilidad de atender de manera autosuficiente sus necesidades básicas.

Este esfuerzo a las personas y a las familias andaluzas aspira a no limitarse a acciones concretas y específicas en lo relativo a la privación material severa. En tanto continúe la situación actual del mercado de trabajo, que sigue condicionado por una alta tasa de desempleo en Andalucía, con grave riesgo para la cohesión social, se ha de continuar invirtiendo en medidas que palién la situación de extrema vulnerabilidad que se presenta en las familias andaluzas.

El artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía incluye una serie de objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, entre los que figura la cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su inclusión plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de situaciones de exclusión social, así como la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas. El artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, insta a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía a que adopten medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, especialmente mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas. Estos principios además, son viables en su ejecución a partir de las competencias propias de las que goza la Comunidad Autónoma andaluza en materia de servicios sociales (art 61.1 EAA).

De este modo y mediante el anclaje entre derechos sociales recogidos en el estatuto de Autonomía y la voluntad política para su materialización se coadyuva a generación espacio de seguridad y mitigación de la desigualdad en la Comunidad Autónoma en el horizonte seguir avanzando avanzando a su vez en el objetivo que establece el Estatuto de Autonomía para Andalucía de disponer de una renta básica para todas las personas que les permita una vida digna y

en igualdad de oportunidades con el resto de la sociedad.

En suma, los poderes públicos profundizan así en el principio de integración, entendida ésta como vía para el reconocimiento de las mínimas condiciones de dignidad para todos los ciudadanos en todos los ámbitos. Así, del mismo modo que resulta sustancial para el Estado de Derecho la asunción de determinados derechos y libertades públicas, avanzar hacia un verdadero Estado social implica el reconocimiento y la protección de un conjunto de derechos sociales y su inclusión en el ordenamiento jurídico en el nivel más alto posible, aparejando el impulso de políticas públicas que los hagan efectivos.

El actual contexto de crisis económica, social, política e institucional muestra la necesidad de excluir los derechos esenciales de los ciudadanos de la acción de políticas dirigidas a la contención presupuestaria o reducción del gasto público. Garantizar y reconocer derechos al máximo nivel como fija el Estatuto de Autonomía de Andalucía y hacerlos efectivos a través de la acción de gobierno permite avanzar hacia la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación y exclusión social.

A partir de esta interpretación de la acción legislativa y ejecutiva las soluciones en favor de la reducción de las desigualdades no se aplican sobre individuos o coyunturas concretas sino sobre grupos sociales con necesidades específicas, permitiría la participación de los sujetos afectados y facilitaría la consecución de los objetivos que como poderes públicos y sociedad se persiguen en términos de integración, cohesión social y progreso.

## ■ BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- ABRAMOVICH, V. y COURTOIS, Ch. (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- AGUDO ZAMORA, Miguel (2009): *Fundamentación filosófica de la lucha contra la pobreza y la marginación como objetivo básico del Estado social*. II Foro Andaluz de los Derechos Sociales. Tirant Lo Blanch: Valencia.
- ALEGRE MARTÍNEZ, M.A. (2004): "Los derechos sociales en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea", en JIMENA QUESADA, L. (coord.): *Escritos sobre Derecho europeo de los derechos sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ALEXY, R. (1993): *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- AÑÓN ROIG, M<sup>a</sup> José y GARCÍA AÑÓN, J. (Coords.) (2002): *Lecciones de derechos sociales*. Tirant Lo Blanch: Valencia.
- APARICIO, M.A. (ed.); CASTELLÁ, J.M. y EXPOSITO, E. (coords.) (2008): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Atelier.
- ATRIA, F. "¿Existen derechos sociales?", Doxa, Discusiones, nº4, 2004.
- AYALA CAÑÓN, L. (2000), *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados del Bienestar*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- BELLO, A. (coord.) (2014). *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España. Resumen ejecutivo*. Madrid: UNICEF Comité Español.
- BLÁZQUEZ, L., BOOGEN, N., FILIPPINII, M. 2012. *Residential electricity demand for Spain: new empirical evidence using aggregated*. CEPE Working Paper No. 82. CEPE-ETH.
- BOARDMAN, B. (1991): *Fuel Poverty: from Cold Homes to Affordable Warmth*. London: Belhaven Press. (2010) *Liberalisation and fuel poverty*. In: Rutledge, I. and Wright, P., ed. 2010. *UK Energy Policy and the End of Market Fundamentalism*. Oxford.
- BOBBIO, Norberto (1991): *El tiempo de los Derechos*. Madrid: Sistema.
- BOELENS, Rutgerd (2003): "Local Rights and legal recognition: the struggle for indigenous water rights and the cultural politics of participation". Documentación presentada en el III Foro Mundial del Agua, 16 al 23 de Marzo en Kyoto (Japón).
- BOUZAROVSKI, S. 2011. *Energy poverty in Europe: a review of the evidence*. Paper presented at the DG REGIO workshop ,Cohesion policy investing in energy efficiency in buildings. Brussels, November 29-30 2012.
- CANTÓ, O., GRADÍN, C., Del Río, C. 2003. *La evolución de la pobreza estática y dinámica en el periodo 1985-1995*. Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 167(4), 87-119. Cinco Días, 2012. Soria eliminara el déficit de la tarifa eléctrica "con o sin consenso". Publicado el 16 de febrero de 2012.
- CARMONA CUENCA, Encarnación (2000): *El Estado social de Derecho en la Constitución*, Madrid: Consejo Económico y Social. (2009), "El derecho a la protección social y la lucha contra la pobreza y la exclusión (art. 34 CDFUE)", en García Roca, J. y Fernández Sánchez, P.A. (Coords.), *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CARRILLO, Marc. "La eficacia de los derechos sociales: entre la Constitución y la Ley". *Jueces para la Democracia*. 1999, nº 36.
- Comisión Europea (2013). *Diario Oficial de la Unión Europea de 2.3.2013*. "Recomendación de la

Comisión de 20 de febrero de 2013. *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas (2013/112/UE)*. Bruselas: Comisión Europea.

COSSÍO DÍAZ, J.R. (1989): *Estado social y derechos de prestación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

CRUZ VILLALÓN, Pedro. "Los derechos sociales y estatuto de autonomía". En: Cámara Villar; G., Cano Bueso, J. ed., coord.. *Estudios sobre el Estado Social: El estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Madrid: Tecnos; Sevilla: Parlamentos de Andalucía, 1993.

CUCHÍ, A., SWEATMAN, P., 2011. *Una visión-país para el sector de la edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de la vivienda*. Coordinado por el Green Building Council España y la Fundación CONAMA.

COBREROS MENDAZONA, E., "Discriminación por indiferenciación: estudio y propuesta", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº81, 2007.

DALLE, M., LÓPEZ QUERO, M., ARREGUI PORTILLO, G., AVILÉS PALACIOS, C., BUENDÍA GARCÍA, L., ESTRADA LÓPEZ, B., MARCO MARCO, A., MEDIALDEA GARCÍA, B., MÉNDEZ BÉRTOLO, E., 2010. *La generación de empleo en la rehabilitación y modernización energética de edificios y viviendas*. Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS).

DAVEY, E. (2012). *Written Ministerial Statement on the publication by Professor Hills of the final report of his independent review of Fuel Poverty*. London, United Kingdom: Her Majesty's Stationary Office.

DE CABO MARTÍN, C. (2006): *Teoría constitucional de la solidaridad*. Madrid: Marcial Pons.

DEFRA/BERR (2008). *The UK Fuel Poverty Strategy 6th Annual Progress Report*. Department of Environment, Food and Rural Affairs. Department of Business Enterprise & Regulatory Reform. UK.

DEFRA & DTI. (2001). *The UK Fuel Poverty Strategy*. London, United Kingdom: Department for the Environment Food and Rural Affairs and Department of Trade and Industry.

Ecoserveis, 2009. *Guia pràctica. Com actuar davant la pobresa energètica. Detecció i avaluació*. Elaborado en colaboración del Institut Català de Energia – Generalitat de Catalunya. Energía y Sociedad 2012. *El déficit tarifario: qué es, consecuencias y solución*.

ESCOBAR ROCA, G. (Dir.) (2012), Navarra, *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur-Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.

ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C.(1998), *Las rentas mínimas autonómicas*, Madrid: Consejo Económico y Social.

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. "Energy poverty in the context of liberalisation and the economic crisis" (exploratory opinion) (2011/C 44/09)

European Environment Agency (EEA) 2012. *Air pollutant emission limits exceeded in twelve EU Member States*. URL: <http://www.eea.europa.eu/highlights/air-pollutant-emission-limitsexceeded>. Consultado en línea el 20 de marzo de 2012.

European fuel Poverty and Energy Efficiency (EPEE) project 2009a. *Diagnosis of causes and consequences of fuel poverty in Belgium, France, Italy, Spain and United Kingdom*. WP2 -Deliverable 5.

European fuel Poverty and Energy Efficiency (EPEE) project 2009b. *Nuevos mecanismos para abordar la pobreza energética: propuestas de Bélgica, España, Francia, Italia y Reino Unido*. EPEE project . WP4 - Deliverable 12.

European Parliament resolution of 19 June 2008 on *Towards a European Charter on the Rights of Energy Consumers* (2008/2006(INI)).

EUROSTAT 2012. *Energy statistics - Heating degree-days*. Eurostat Metadata. URL: <http://epp.eurostat.ec>.

- europa.eu/cache/ITY\_SDDS/EN/nrg\_esdgr\_esms.htm Consultado en línea el 20 de marzo de 2012. Facua, 2012.
- FASSIN, Y. (2009). *The Stakeholder Model Refined*. Journal of Business Ethics, 84(1).
- FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. (2002), *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- FERRAJOLI, L. (1996): *Derechos y garantías. La Ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- FREE, S. et al (2010) *More effective home heating reduces school absences for children with asthma*. Journal of Epidemiology and Community Health, 64.
- FREEMAN, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach (Pitman Series in Business and Public Policy)* (p. 275). Harpercollins College Division.
- FUNDACIÓN FOESSA 2008. *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.
- GARCÍA COTARELO, Ramón (1986): *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. Madrid. CEC.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1982): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- GARCÍA ROMERO, M. B. (1999): *Rentas mínimas garantizadas*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- HARRIS, D., and Darcy, J.: *The European Social Charter*, New York, Transnational Publishers, 2ª ed., 2002.
- HEALY, J.D. 2004. *Housing, fuel poverty, and health: a pan-European analysis*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- HILLS, J. 2011. *Fuel Poverty: The problem and its measurement. Interim report of the Fuel Poverty Review*. CASE Report 69. Centre for Analysis of Social Exclusion. The London School of Economics and Political Science. (2012) *Getting the measure of fuel poverty: Final Report of the Fuel Poverty Review*. London
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2005. *Encuesta de Condiciones de Vida. Metodología*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2008a. *Encuesta de Presupuestos Familiares. Base 2006. Principales características*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2008b. *Encuesta Social 2008: Hogares y Medio Ambiente*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2009. *Encuesta de Hogares y Medio Ambiente 2008. Nota metodológica (Versión abril de 2009)*. Subdirección General de Estadísticas y Análisis Sociales.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2010a. *Encuesta de Presupuestos Familiares Base 2006. Fichero de usuarios*. Año 2010.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2010b. *Encuesta de Condiciones de Vida. ECV(7). 2010 Cuestionario de Hogar*.
- INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y EL AHORRO DE ENERGÍA (IDAE) 2011. Proyecto SECH-SPAHOUSEC. *Análisis del consumo energético del sector residencial en España. Informe final*. Secretaría General. Departamento de Planificación y Estudios, IDAE.
- JIMENA QUESADA, Luis (1997): *La Europa social y democrática de Derecho*. Madrid: Dykinson. "El Estado social en Europa", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Asuntos Sociales, nº 30, 2001. "La Carta Social Europea como instrumento de

*democracia social en Europa y en España*", en el colectivo *Escritos sobre derecho europeo de los derechos sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004. *El impacto del Derecho europeo en la legislación española. Breve balance de veinte años de integración europea* en *Cuadernos de Integración Europea*, nº4, 2006.

LAPARRA, M. 2010. *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España. Un análisis provisional a partir de las Encuestas Foessa 2007-2009*. Cáritas y Fundación Foessa. & PÉREZ ERANSUS, Begoña (Coords.). *"Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España"*. Fundación "La Caixa". Barcelona. 2012.

LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. *"Reflexiones sobre los Derechos sociales"*. *Revista General de Derecho*. 1997, nº 628.

MAGALDI, Nuria (2007): *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social* Ernst Forsthoff y la crisis de Weimar. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

MAHLIA, T. M. I., SAID, M. F. M., MASJUKI, H. H., & TAMJIS, M. R. (2005). *Cost-benefit analysis and emission reduction of lighting retrofits in residential sector*. *Energy and Buildings*, 37(6).

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. y De OTTO y PARDO, I. (1988): *Derechos fundamentales y Constitución*. Madrid: Civitas.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL 2012. *Boletín de estadísticas laborales. Resumen de últimos datos (15 de marzo de 2012)*. Subsecretaría De Empleo y Seguridad Social. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Estadística.

MONEREO PÉREZ, José Luis (1996): *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social.

MOTA, J. 2011. *El yugo de la tarifa eléctrica*. EL PAIS, 7 de abril de 2011. *El precio de la incompetencia*. EL PAIS, 9 de marzo de 2012. Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) 2011. *Sostenibilidad en España 2011*.

MUÑOZ MOLINA, Julia: *Naturaleza jurídica de los incrementos de pensiones fijados por la Junta de Andalucía*. Temas laborales, Vol.II, nº100/2009.

PALACIO GONZÁLEZ, J. (2009): *"La protección de los Derechos Fundamentales por el Tribunal de Justicia de la UE: alcance y consecuencias de la futura adhesión de la UE al Convenio Europeo"* en *Cuadernos Europeos de Deusto*, 40

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (1984): *Los valores superiores*. Madrid: TECNOS. *Curso de derechos fundamentales, Teoría General*, BOE Universidad Carlos III, Madrid, 1999.

PÉREZ LUÑO, A.E (1995): *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos.

PISARELLO, G. (2007): *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para unareconstrucción*. Madrid: Trotta.

PIZZOLATO, F.(2004): *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milán: Giuffrè.

PORRAS NADALES, Antonio (1988): *Introducción a una Teoría del Estado postsocial*. PPU: Mdrid.

PRIETO SÁNCHEZ, Luis. *"Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial"*. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. 1995.

RIVERO RECUENCO, A., *"En torno a la exclusión social"*, Claves de razón práctica, nº108, 2000.

ROBERTS, S. 2008. *Energy, equity and the future of the fuel poor*. *Energy Policy* 36(12).



- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2007): *La administración del Estado social*. Madrid: Marcial Pons.
- RODRÍGUEZ PALOP, M.E.(2002), *La nueva generación de Derechos Humanos*. MADRID: Dykinson.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y BRAVO FERRER, M. (1988), "Pensiones no contributivas de seguridad social y asistencia social", *Relaciones Laborales*, vol. 2.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. *El estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los estatutos de autonomía*. Revista Española de Derecho Constitucional. 2002, nº 65.
- SAGARDOY BENGOCHEA, J.A.(1993): *Suficiencia del salario y salario mínimo*. Madrid: ACARL.
- SAIZ ARNAIZ, A., *La apertura constitucional al Derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999. *La carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los ordenamientos nacionales ¿Qué hay de nuevo?*. Cuadernos de Derecho Público. Número 13, 2001.
- SASTRE ARIZA, Santiago. "Hacia una teoría exigente de los derechos sociales". *Revista de Estudios Sociales*, 2001, nº 112.
- SUBIRATS, J., RIBA, C., GIMÉNEZ, L., OBRADORS, A., GIMÉNEZ, M., QUERALT, D., BOTTOS, P., RAPOPORT, A.(2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona. Fundación La Caixa.
- TAJADURA TEJADA, Javier: (2009) *Crisis del Estado social y justicia constitucional*. I Foro Andaluz de Derechos Sociales; *los Derechos sociales en el Siglo XX*. Tirant Lo Blanch: Valencia.
- TEROL BECERRA, Manuel, JIMENA QUESADA, Luis (2014): *Tratado sobre protección de Derechos sociales*. Tirant Lo Blanch: Valencia.
- UNICEF (2010). *Report Card 9: Los niños dejados atrás*. Florencia: UNICEF Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF.
- UNICEF (2012). *Report Card 10: Medición de la pobreza infantil: Nuevas tablas clasificatorias de la pobreza infantil en los países ricos del mundo*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF.
- UNICEF (2014). *EU-UNICEF Child Rights Toolkit: Integrating Child Rights in Development Cooperation*. New York: UNICEF.
- UNICEF España (2010). *La infancia en España 2010-2011. 20 años de la Convención sobre los derechos del niño retos pendientes*. Madrid: UNICEF España.
- UNICEF España (2012). *La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños*. Madrid: UNICEF España.
- VILLAR, A. (2010): *Desarrollo humano 1980-2010*. Valencia: Fundación Bancaja, IVIE.
- WAGLE, U. (2008): *Multidimensional poverty measurement concepts and applications*. Berlin: Springer.
- WORLD BANK (2004): "Water resources sector, strategy; strategy directions for World Bank Engagement" Washington DC.
- WWF, 2012. *Retos y oportunidades de financiación para la rehabilitación energética de viviendas en España*.
- ZAPATA BARRERO, Ricard. "La responsabilidad ciudadana como fundamento de los derechos sociales: una cuestión polivalente". *Revista de Estudios Políticos*. 1996, nº 94.