

JORGE GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ

**LA IMPOSICIÓN
DE OBLIGACIONES TUITIVAS
ENTRE PARTICULARES**

**El Estado garante
ante la vulnerabilidad**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2026

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS	15

PARTE PRIMERA PLANTEAMIENTO Y CONFIGURACIÓN LEGAL

CAPÍTULO I. ESTADO GARANTE Y EXTERNALIZACIÓN DEL ESTADO SOCIAL	21
I. PLANTEAMIENTO	21
II. LA EXTERNALIZACIÓN DEL ESTADO SOCIAL A TRAVÉS DE LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES TUITIVAS ENTRE PARTICULARES	22
III. UN NUEVO DISCURSO PARA EL ESTADO GARANTE	24
IV. LA RETIRADA DEL SECTOR PÚBLICO DE CIERTOS ÁMBITOS Y EL DESCARTE DE SUS ALTERNATIVAS .	27
V. LA SINGULARIDAD DE LAS OBLIGACIONES TUITIVAS PARA ATENDER LA VULNERABILIDAD	30
VI. LA IMPRONTA DEL DERECHO COMUNITARIO Y DE LAS CRISIS ECONÓMICAS	32
VII. LOS INTERROGANTES QUE PLANTEA PARA EL DERECHO	34

	Pág.
CAPÍTULO II. LA PROTECCIÓN FRENTE A LA VULNERABILIDAD COMO MODERNO TÍTULO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA.....	37
I. FORMACIÓN DE UN RENOVADO TÍTULO DE INTERVENCIÓN PÚBLICA.....	37
II. CONTENIDO DEL TÍTULO DE INTERVENCIÓN.....	38
III. LAS ACEPCIONES DE LA VULNERABILIDAD.....	41
1. La acepción amplia de vulnerabilidad	41
2. La acepción estricta de vulnerabilidad.....	43
IV. LA EVOLUCIÓN DE LOS TÍTULOS DE INTERVENCIÓN EN EL ESTADO SOCIAL.....	43
1. La acción social en el Estado prestacional.....	43
2. La vulnerabilidad en el Estado garante.....	45
3. La operativa de la vulnerabilidad en el Estado garante....	46
CAPÍTULO III. LAS OBLIGACIONES TUITIVAS EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL	49
I. OBLIGACIONES TUITIVAS EN MATERIA DE SUMINISTRO ELÉCTRICO	49
II. OBLIGACIONES TUITIVAS EN FAVOR DE LOS DEUDORES HIPOTECARIOS.....	53
III. OBLIGACIONES TUITIVAS EN FAVOR DE LOS ARRENDATARIOS DE VIVIENDAS	56
IV. OBLIGACIONES TUITIVAS EN MATERIA DE SISTEMA DE PAGOS	59
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA FIGURA DE LAS OBLIGACIONES TUITIVAS ENTRE PARTICULARES.....	63
I. PLANTEAMIENTO	63
II. DENOMINACIÓN.....	64
III. EL CARÁCTER OBLIGATORIO.....	65
1. La obligación sustantiva	65
2. El componente patrimonial de la obligación tuitiva	67
IV. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CATEGORÍAS DEL DERECHO PRIVADO.....	68
V. LAS RELACIONES JURÍDICAS IMPUESTAS SIN CONTRAPRESTACIÓN NO TIENEN NATURALEZA CONTRACTUAL	69

	Pág.
VI. OBLIGACIONES DE ÁMBITO SUBJETIVO GENERAL O LIMITADO	72
VII. CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN	73
VIII. ¿DERECHO PÚBLICO O PRIVADO?.....	75
CAPÍTULO V. POSICIONES SUBJETIVAS EN LAS OBLIGACIONES TUITIVAS: ADMINISTRACIÓN, OBLIGADO Y PERSONA VULNERABLE	77
I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	77
1. La potestad reglamentaria.....	78
2. Régimen autoaplicativo	78
3. La acreditación de la vulnerabilidad.....	78
4. Pagos parciales de las compensaciones	80
5. Potestades supervisoras y punitivas	81
II. EL SUJETO OBLIGADO.....	81
1. Obligaciones de prestación y de asunción de la carga económica.....	81
2. La valoración de la situación de vulnerabilidad.....	81
3. Sistema de acciones jurisdiccionales	82
III. LA PERSONA VULNERABLE	85
1. Ciudadano e interesado.....	85
2. Consumidor y beneficiario.....	87
3. Derechos y obligaciones del beneficiario.....	89
4. Recursos y acciones procesales	91

PARTE SEGUNDA

LAS BASES COMUNITARIAS Y CONSTITUCIONALES

CAPÍTULO VI. LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO EN EL DERECHO DE LA UNIÓN	97
I. LA CONCILIACIÓN EN LOS TRATADOS DE LA DIMENSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA UE	98
II. LOS DERECHOS INDIVIDUALES EN EL DERECHO COMUNITARIO	100
III. RECAPITULACIÓN	103

	Pág.
CAPÍTULO VII. ESTADO SOCIAL Y ESTADO GARANTE EN LA CONSTITUCIÓN.....	105
I. LA IMPORTANCIA DE LAS BASES CONSTITUCIONALES.....	105
II. LA CONCEPCIÓN TRADICIONAL DE LA CLÁUSULA DE ESTADO SOCIAL	106
III. LA SOCIEDAD SOLIDARIA.....	108
IV. LOS PILARES TRADICIONALES DE LA CLÁUSULA SOCIAL Y EL DERECHO A LA VIVIENDA.....	109
1. Los pilares tradicionales del Estado social	109
2. La nueva centralidad del derecho a la vivienda	111
V. LAS NUEVAS MANIFESTACIONES DEL ESTADO SOCIAL	116
VI. RECAPITULACIÓN	118
CAPÍTULO VIII. EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA LIBERTAD DE EMPRESA	121
I. ACOTACIONES SOBRE EL ALCANCE DE LA LIBERTAD DE EMPRESA Y EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA	122
1. La libertad de empresa.....	122
2. El derecho a la propiedad privada	123
2.1. Las concepciones de la propiedad en la estructura económica de la sociedad moderna	123
2.2. Las cuatro dimensiones del derecho a la propiedad privada.....	129
2.3. Las facultades patrimoniales en una economía altamente competitiva	131
2.4. El alcance del derecho de propiedad en el modelo de Estado garante: redistribución y concurrencia de circunstancias subjetivas	135
II. LA CUESTIÓN DE SU CONTENIDO ESENCIAL.....	137
CAPÍTULO IX. LAS OBLIGACIONES TUITIVAS COMO PRESTACIONES PATRIMONIALES PÚBLICAS DE NATURALEZA NO TRIBUTARIA.....	141
I. CARACTERIZACIÓN GENERAL	142

	Pág.
II. EL ENCUADRAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LAS OBLIGACIONES TUITIVAS COMO PRESTACIONES PATRIMONIALES PÚBLICAS NO TRIBUTARIAS.....	143
III. LÍMITES A SU ESTABLECIMIENTO	145
IV. CAPACIDAD ECONÓMICA DEL OBLIGADO Y JUICIO DE PROPORCIONALIDAD	147
CAPÍTULO X. FUNCIÓN SOCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD, SACRIFICIO INDIVIDUAL Y PRINCIPIO DE IGUALDAD	153
I. LA FUNCIÓN SOCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD INDIVIDUAL.....	153
1. La función social	153
2. Las obligaciones tuitivas son ajenas a la función social del derecho de propiedad.....	155
II. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y SACRIFICIO INDIVIDUAL.....	158
1. El principio de igualdad en el Estado prestador.....	158
2. El principio de igualdad en el Estado garante.....	158
2.1. Planteamiento general	158
2.2. Consideración de las obligaciones tuitivas bajo el principio de igualdad.....	161
CAPÍTULO XI. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS EN LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES TUITIVAS ANTE LA VULNERABILIDAD.....	165
I. LA COMPETENCIA EN MATERIA DE ASISTENCIA SOCIAL EN EL ESTADO PRESTADOR	166
II. LA ATENCIÓN A LA VULNERABILIDAD EN EL ESTADO GARANTE	169
CAPÍTULO XII. LAS REGULACIONES SECTORIALES A LA LUZ DE LA TEORÍA SOBRE LAS OBLIGACIONES TUITIVAS ENTRE PARTICULARES.....	173
I. PLANTEAMIENTO	173
II. LA OBLIGACIÓN SUSTANTIVA	174
1. La afectación coincide con el uso previo.....	175
2. Inactividad previa y afectación posterior.....	175
3. Afectación incompatible con el uso pretendido por el titular	176

	Pág.
III. LA OBLIGACIÓN DE CONTENIDO ECONÓMICO	176
1. La obligación tuitiva es compensada económicamente....	176
2. La obligación tuitiva no es compensada económicamente	177
3. La obligación tuitiva no es compensada económicamente en el seno de una actividad empresarial.....	179
4. La obligación tuitiva solo es parcialmente compensada ..	180
IV. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.....	182
1. La modalidad de intervención pública	183
2. La relativización del valor patrimonial	185
V. LA VERTIENTE PROCESAL.....	186
CONSIDERACIÓN FINAL	189
BIBLIOGRAFÍA	193

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

Este estudio trata de ofrecer una visión de conjunto y algunas reflexiones acerca de una tendencia creciente en nuestro derecho: la imposición de obligaciones tuitivas entre particulares ante la vulnerabilidad. Así, ya no es inusual que distintas regulaciones sectoriales impongan a determinados sujetos privados la obligación de atender la situación de necesidad en que se hallan otras personas. Con el elemento añadido de que con frecuencia los sujetos obligados no son compensados económicamente o solo reciben una contraprestación parcial.

No puede negarse que la fórmula es muy eficaz desde el punto de vista de la política social, pues ofrece una solución de efectos inmediatos ante situaciones verdaderamente dramáticas. Basta la sola entrada en vigor de la correspondiente legislación, normalmente de urgencia, para que transitoriamente, durante algunos meses o incluso años, las personas en situación de vulnerabilidad puedan mantener el uso de las viviendas cuya titularidad han perdido por impago de los créditos hipotecarios; o bien puedan continuar en el uso de la vivienda cuyo arrendamiento ya no alcanzan a abonar; y, en circunstancias de penuria más extrema, puedan permanecer en el inmueble que ocupan. Otras normas afrontan la vulnerabilidad asegurando el mantenimiento de los suministros energéticos imprescindibles en un hogar, incluso en caso de impago. En la actualidad el ordenamiento también propicia una mayor integración de todas las personas en la vida económica, al garantizar el acceso a pagos y abonos, transferencias o domiciliaciones bancarias, incluso para quienes no pueden permitirse el coste de estos servicios financieros.

Con la técnica de las obligaciones tuitivas entre particulares para atender situaciones de vulnerabilidad el Estado social resuelve, o más

bien sortea, los dos principales obstáculos que desafían las políticas sociales de nuestro tiempo: las trabas burocráticas y las limitaciones presupuestarias. En el Estado de derecho del que nos hemos dotado, las garantías, prevenciones y exigencias jurídicas con frecuencia llegan a maniatar a la Administración, principalmente cuando esta debe discriminar quiénes pueden ser beneficiarios de su atención social, haciéndola incurrir en dilaciones inaceptables cuando no directamente en la desatención de los destinatarios de sus prestaciones. Además, tanto las propias prestaciones como la organización burocrática que se necesita para gestionarlas implican unos costes muy elevados que el presupuesto público no siempre puede asumir, lo que también puede desembocar en que las personas vulnerables se vean finalmente desatendidas. Pero el Estado sí puede mantener la estructura y prestaciones tradicionales del Estado social y, además, avanzar en la satisfacción de nuevas demandas sociales, si deja de ser prestador en algunas parcelas de su actividad y adopta la fórmula del llamado Estado garante, apoyándose para ello en la sociedad. Es decir, si en lugar de atender de manera directa a las personas en situación de necesidad con sus servicios administrativos o de manera indirecta mediante la contratación de operadores privados, acude a técnicas regulatorias, sin apenas participación administrativa, e impone por ley que sean los particulares y las empresas que se relacionan con las personas vulnerables quienes atiendan e incluso costeen la situación de necesidad social de estas.

Nadie querría verse en situaciones de necesidad tan desgarradoras como las que han dejado a su paso las dos recientes crisis económicas, la financiera de 2007 y la derivada de la pandemia de 2020. Nadie querría ser beneficiario de las medidas de intervención pública que aquí se describen. Pero no cabe cerrar los ojos ante la evidencia de que, aun teniendo la fortuna de no hallarse en situación de vulnerabilidad, tampoco los ciudadanos quieren verse incluidos en el más reducido grupo al que la ley obliga a atender y a costear total o parcialmente las necesidades de otras personas. El crecimiento del Estado de bienestar que hasta ahora conocíamos había implicado unos costes, que podrían llegar a ser muy elevados, pero que en general se habían repartido entre el conjunto de la ciudadanía. Ahora bien, la innovadora técnica de las obligaciones tuitivas entre particulares para atender la vulnerabilidad es diferente, pues hace recaer únicamente sobre algunos sujetos y empresas privadas la obligación de contenido social y, especialmente, los costes asociados a ella.

Como fácilmente se advierte, tanto estas novedosas regulaciones, como las tensiones que encierran y la necesidad de conciliar intereses muy contrapuestos suscitan innumerables interrogantes jurídicos que este estudio ha querido identificar y abordar. Empezando por la circunstancia de que nuestro texto constitucional contempla un Estado social esencialmente prestador y no la novedosa modalidad del Estado

garante. No quiere esto decir que este último no tenga cabida en nuestro sistema, sino que su implantación exige un importante esfuerzo interpretativo y de adaptación a las previsiones constitucionales existentes. De hecho, las técnicas del Estado garante se apoyan en distintas habilitaciones constitucionales que permiten al poder público intervenir sobre la esfera de los particulares, por lo que es necesario indagar acerca de su alcance y límites en el nuevo contexto. Principalmente porque la Constitución, aun cuando no contemple un modelo de Estado garante, sí contiene determinadas garantías en favor de los particulares que deben ser respetadas, cualquiera que sea el sistema de atención social del que nos dotemos, y que, en lo que aquí más interesa, atañen fundamentalmente al derecho a la propiedad privada, a la libertad de empresa y al principio de igualdad.

En las páginas que siguen no late una oposición a que el Estado social ensaye nuevas fórmulas de avance, como tampoco se postula la idea de que la única solución válida pase necesariamente porque el Estado atienda con sus propios medios las situaciones de vulnerabilidad, pues los dos obstáculos que atenazan a la Administración contemporánea —las trabas burocráticas y las limitaciones presupuestarias— seguramente acabarían por dejar a su suerte a un elevado número de personas vulnerables. Más bien, la idea principal de la que parte esta reflexión es que la adopción de un sistema tan innovador y rupturista como el de las obligaciones tuitivas entre particulares exige una revisión crítica que permita conciliar dos intereses socialmente muy relevantes: los de las personas vulnerables y los de quienes se ven obligados por ley a atenderlas. Ambos son merecedores de una protección jurídica, pero se ven contrapuestos y en tensión al emplear el Estado las obligaciones tuitivas como instrumento de la política social.

Las ideas que ahora comparto con el lector no las habría podido madurar y sacar adelante si no hubiera contado con la orientación, el apoyo, la discusión e incluso la discrepancia de muchas personas que también han trabajado en torno a ellas y me han acompañado en los últimos años. Por lo que querría expresar mi gratitud a todos los profesores que han formado parte del proyecto de investigación «La externalización del Estado social. Análisis y sistematización de los nuevos instrumentos de derecho público para ampliar la protección social de las personas vulnerables» en el que se ha completado este trabajo. Al igual que quiero dejar constancia de mi reconocimiento a las Universidades de Alcalá y Nacional de Educación a Distancia (la UNED) que han albergado el desarrollo de esta investigación entre los años 2021 y 2024.

Para la redacción de este estudio también he tenido la fortuna de contar con las detalladas exposiciones y análisis sobre las distintas regulaciones sectoriales que se contienen en el libro colectivo *La exter-*

nalización del Estado social. La atención a la vulnerabilidad en vivienda, suministros esenciales y sistema de pagos, en cuyo capítulo preliminar he sintetizado algunos de los epígrafes de la presente publicación.

Por último, debo dejar constancia de que el contenido del texto también se ha beneficiado de las amables y atinadas observaciones de los profesores Silvia del Saz Cordero y Xabier Arzoz Santisteban, de la UNED; Marta Franch Saguer, de la Universitat Autònoma de Barcelona; Marcos Vaquer Caballería, de la Universidad Carlos III de Madrid; y Fernando González Botija, de la Universidad Complutense de Madrid, quienes integraron el tribunal al que sometí el estudio, en el concurso para el acceso a una plaza convocada por la UNED en 2024.

PARTE PRIMERA

**PLANTEAMIENTO
Y CONFIGURACIÓN LEGAL**

CAPÍTULO I

ESTADO GARANTE Y EXTERNALIZACIÓN DEL ESTADO SOCIAL

I. PLANTEAMIENTO

Desde hace algunos años se abre paso en el derecho público español una novedosa fórmula jurídica por la que el Estado externaliza la atención a las personas vulnerables. Se trata de una modalidad para la realización de la cláusula de Estado social que responde al modelo del llamado Estado garante¹, cuya principal característica es que impone a determinados sujetos privados el cumplimiento de obligaciones de contenido social en favor de otros sujetos privados, con la particularidad de que los obligados no solo deben prestar la atención social que corresponda, sino que en ocasiones también deben soportar en todo o en parte su coste.

La figura jurídica de las obligaciones tuitivas impuestas por el Estado a los particulares para que atiendan a otros particulares en situación de vulnerabilidad no cuenta con una regulación general en nuestro ordenamiento; como tampoco es el fruto de una sistematización previa

¹ FRANZIUS, C., «Der “Gewährleistungsstaat” – ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?», *Der Staat*, vol.42, 4, 2003, pp.493-517; SCHUPPERT, G.F. (dir.), *Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand*, Baden-Baden, Nomos, 2005; ESTEVE PARDO, J., «La Administración garante. Una aproximación», *Revista de Administración Pública*, núm. 197, 2015, pp. 11-39; y del mismo autor *Estado garante. Idea y realidad*, Madrid, INAP, 2015.

sobre la necesidad y conveniencia de su introducción en el derecho español, ni sobre su fundamento constitucional, sus características, límites, o sobre sus garantías. Más bien, bajo la inspiración del derecho de la Unión Europea, se han introducido aquellas obligaciones tuitivas en distintas regulaciones sectoriales para paliar los efectos de la pobreza energética; para proteger a los deudores hipotecarios que pierden sus viviendas; a los arrendatarios en riesgo de ser desahuciados; a quienes ocupan las viviendas en situación de precario; o a quienes no pueden acceder a la operativa más básica de cobros y pagos a través del sistema bancario.

La irrupción en el derecho español de esta técnica jurídica de atención social es el fruto de una combinación de factores, tanto sociales como jurídicos, de entre los que cabe destacar los siguientes: la genética expansiva y evolutiva que caracteriza al Estado social; la introducción de la estabilidad presupuestaria en los Tratados de la UE y en la propia Constitución española; la previa retirada del sector público en los ámbitos de actividad donde surgen las necesidades sociales de las personas en situación de vulnerabilidad; el diseño comunitario de las obligaciones de servicio público como técnica propia de un ordenamiento jurídico que descansa sobre unas bases distintas a las que soportan el ordenamiento español; y la respuesta de urgencia que ha exigido la concatenación de distintas crisis económicas de extraordinaria gravedad en un breve periodo temporal.

II. LA EXTERNALIZACIÓN DEL ESTADO SOCIAL A TRAVÉS DE LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES TUITIVAS ENTRE PARTICULARES

En primer lugar, debe destacarse que la técnica de las obligaciones tuitivas constituye una nueva manifestación del Estado social. En efecto, está en el ADN del Estado social su constante expansión y evolución para adaptarse a las nuevas necesidades que surgen en las sociedades contemporáneas², sin por ello renunciar a los restantes logros sociales alcanzados hasta la fecha. En este sentido, los Estados europeos del bienestar se enfrentan a nuevos retos, como son la pobreza energética y la falta de acceso al sistema de pagos por parte de determinados colectivos. Adicionalmente, España ha debido afrontar la problemática propia que ha supuesto el riesgo de pérdida de la vivienda por parte de deudores hipotecarios y de arrendatarios, particularmente acusada a raíz de la crisis financiera de 2007 y de la pandemia de 2020. En este contexto de nuevas necesidades sociales, desde las instituciones pú-

² SOTELO, I., *El Estado social*, Madrid, Trotta, 2010, p. 267.

blicas comunitarias y españolas no se ha considerado que la respuesta incumba en exclusiva a las personas afectadas, sino que, en atención a la gravedad del problema y en la medida en que este afecta a nutridas colectividades de personas, la responsabilidad debe ser colectiva, con el resultado de que el Estado ha hecho suya la respuesta a las nuevas necesidades sociales.

Ahora bien, la efectividad de la cláusula constitucional de Estado social siempre ha estado condicionada por una crónica falta de recursos presupuestarios públicos con los que atender las necesidades sociales³. Realidad que se ve agravada por la circunstancia de que la atención a las nuevas necesidades sociales se acumula a los compromisos previamente asumidos por el Estado social; también por las crecientes exigencias derivadas de la evolución de la pirámide poblacional; y muy singularmente porque en las últimas décadas aquella *vis* expansiva propia del Estado social ha entrado en abierta colisión con las cláusulas de estabilidad presupuestaria recogidas en los Tratados de la UE para el establecimiento y preservación de la moneda única, reforzadas en numerosas constituciones a raíz de la crisis desatada en 2007, que vienen a limitar con carácter permanente la capacidad de gasto del Estado. En una aparente paradoja, en el momento de escribir estas páginas, España ha multiplicado su gasto público, circunstancia que podría llevar a la conclusión de que el Estado sí puede permitirse atender las nuevas necesidades sociales sirviéndose de los viejos instrumentos jurídicos, esto es, asumiendo la Administración pública el coste de la atención a la vulnerabilidad. Sin embargo, debe tenerse en consideración que el incremento del gasto público ha sido posible gracias a la relajación transitoria de la disciplina presupuestaria en la Unión Europea, así como a la importante inyección de fondos públicos, también de origen comunitario, en ambos casos para mitigar los efectos de la pandemia sobre la economía y la sociedad. Sin embargo, tanto la flexibilización de la disciplina presupuestaria como los fondos comunitarios tienen naturaleza coyuntural, mientras que los compromisos de gasto social pueden llegar a hacerse estructurales, por lo que podrían comprometer la estabilidad presupuestaria en el futuro.

Así las cosas, interesa destacar que la figura de las obligaciones tuitivas aquí analizada trata de conciliar los dos mandatos constitucionales en tensión a que se ha hecho referencia, la cláusula de Estado social y la estabilidad presupuestaria, haciéndolos converger en una misma dirección. De tal manera que el Estado social no renuncia ni a los logros alcanzados ni a seguir ampliándose, en este último caso para extender la protección a las personas en situaciones de vulnerabilidad,

³ Sobre la vinculación entre los derechos en general (no solo los denominados sociales) y su coste para las arcas públicas, HOLMES S. y SUNSTEIN, C. R., *El costo de los derechos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

para lo que articula nuevos instrumentos jurídicos por los que se externalizan algunas de las funciones que asume el Estado social, descargándolo, como regla general, de sus costes mediante la imposición de obligaciones tuitivas a los particulares. Bajo esta fórmula se logra que el Estado ofrezca una solución a las demandas sociales indicadas sin tensionar, aún más, las finanzas públicas. Solución que además es inmediata y eficaz.

III. UN NUEVO DISCURSO PARA EL ESTADO GARANTE

En general, la externalización de actividades supone encomendar su prestación a un tercero distinto de quien asume la responsabilidad de su prestación o, como en este caso, la respuesta a las necesidades sociales. El principal interés jurídico de la fórmula de externalización que aquí se analiza es que se separa de las técnicas más tradicionales para la gestión indirecta de los cometidos que tiene encomendados la Administración pública (contractuales, convencionales o subvencionales)⁴. Técnicas al uso que descansan en dos elementos que interesa ahora destacar como son, por una parte, la asunción voluntaria del compromiso por parte del prestador (contratista, beneficiario, etc.); y, de otra, la aportación por la Administración de fondos públicos para costear el servicio externalizado.

A diferencia de este modelo tradicional de gestión indirecta, la externalización del Estado social aquí estudiada articula la respuesta ante los desafíos que plantea la vulnerabilidad (la pobreza energética, el riesgo de pérdida de la vivienda o la falta de acceso al sistema de pagos) mediante la imposición por ley de obligaciones tuitivas a los particulares, quienes, por una parte, se ven obligados por la ley a prestar el servicio correspondiente o soportar que la vivienda quede a disposición de la persona vulnerable, obviamente sin recabar el consentimiento del obligado; y, por otra, se da la circunstancia de que generalmente los particulares obligados también habrán de asumir de manera íntegra o parcial la carga económica que suponen tales obligaciones. Es, por tanto, una externalización del Estado social en grado máximo, que se impone legalmente a determinados sujetos privados, quienes

⁴ Véanse al respecto, VILLAR ROJAS, F.J., «Los modelos de gestión de los servicios sanitarios en España», en AGULLÓ AGÜERO, A. (dir.), *Financiación de la sanidad: tributación, gestión, control del gasto y reparto constitucional del poder financiero*, Valencia, Tirant, 2020, pp. 197-229; BAUZÁ MARTORELL, F.J., «Convenios con particulares: límites entre contrato, convenio y subvención», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 48, 2018; y GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., «Panorama de las formas público-privadas para la atención de las necesidades sociales», en DARNACULLETA GARDELLA, M.M. et al., *La colaboración público-privada en la gestión de servicios sociales*, Madrid, Marcial Pons, 2022, pp. 197-259.