

La regulación de los colectivos sociales en la Constitución española de 1978

The regulation of the social collectives in the Spanish Constitution of 1978

Juana TEJADA RÍOS

Profesora, Facultad de Estudios Sociales y del Trabajo/Derecho

Universidad de Málaga, España

tejada@uma.es

Fecha de recepción: 11 de octubre de 2018

Fecha de aceptación definitiva: 20 de diciembre de 2018

Resumen

La inclusión de los colectivos sociales, así como la justificación de sus derechos y su alcance, presenta problemas de indeterminación de su contenido en el texto constitucional español de 1978. El objeto del presente estudio consiste en plantear una reflexión crítica sobre el debate que se plantea acerca del reconocimiento de los Derechos sociales en el marco jurídico de la Constitución de 1978, así como su contenido y alcance, a través de los diferentes sistemas de

Abstract

The inclusion of social groups, as well as the justification of their rights and their scope, presents problems of indetermination of their content in the Spanish constitutional text of 1978. The purpose of this study is to propose a critical reflection on the debate that arises about the recognition of Social Rights in the legal framework of the 1978 Constitution, as well as its content and scope, through the different protection systems, regulated in the sectoral development laws. Consequently, it

protección, regulados en las leyes sectoriales de desarrollo. En consecuencia se hace necesaria la adopción de decisiones colectivas sobre un marco de profundos cambios sociales.

Palabras clave: colectivos sociales; derechos sociales; derechos fundamentales; Principios rectores de la política social y económica; Estado Social de Derecho.

is necessary to adopt collective decisions on a framework of profound social changes.

Keywords: *social groups; social rights; fundamental rights; guiding principles of social and economic policy; Rule of Law.*

1. LA PROTECCIÓN DE LOS COLECTIVOS SOCIALES: PRINCIPIOS RECTORES Y DERECHOS FUNDAMENTALES

El artículo 1.º.1 de la Constitución de 1978 proclama al Estado español como un «Estado social y democrático de Derecho, que propugna, como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

La denominación de Estado Social de Derecho prevé una actividad positiva de prestación por parte de los poderes públicos, dirigida a la protección de determinados sectores sociales (normalmente los más económicamente débiles), mediante políticas activas de recaudación y de gasto hechas con un acento finalista que implica la realización de los valores de igualdad y de solidaridad.

En cuanto al modo en que establece la protección de los colectivos sociales la Constitución de 1978, puede decirse que, después de la lectura y análisis del texto constitucional, se llega a la conclusión de que no todas las disposiciones constitucionales tienen iguales posibilidades de aplicación y que la norma suprema distingue los derechos por apartados, en función de la protección que les asegura. Así, los derechos fundamentales y libertades públicas (rúbrica de la Sección 1.ª del Capítulo II), más el principio de igualdad regulado en el artículo 14 y la objeción de conciencia, tienen la máxima protección que la Constitución reconoce (art. 53.2, amparo ante la jurisdicción ordinaria y subsidiariamente ante la constitucional).

Es decir, los derechos incluidos desde los artículos 14 a 38 de la CE, ya existen con carácter vinculante para todos los poderes públicos, incluidos los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial (artículo 117 CE), desde el mismo momento de la entrada en vigor del texto constitucional (fundamento jurídico 1 CE). Lo que quiere decir que son directamente invocables ante los Tribunales y poseen un procedimiento específico y sumario a la hora de solicitar su protección.

En cuanto a los derechos y deberes de los ciudadanos (rúbrica de la Sección 2.ª del mencionado capítulo) tienen como garantía expresa, al igual que los consignados en la Sección anterior, la de vincular a todos los poderes públicos y, además, solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, se podrá regular su

ejercicio (artículo 53.1 CE). Esto significa que estos derechos están protegidos con la salvaguarda máxima y solo podrían modificarse por el procedimiento de revisión riguroso previsto en el artículo 168 CE y solo podría despojarse de su contenido esencial desconociendo el valor normativo de la Constitución como norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, los colectivos sociales, incluidos la mayoría en el Capítulo III de la Constitución de 1978, denominado «principios rectores de la política social y económica, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» y «sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». Esto significa, según la interpretación del precepto, que estos principios, por sí mismos, no generan derechos subjetivos actuables ante los Tribunales, sino que marcan unas pautas de actuación para que puedan surgir, que se tendrá que llevar a cabo con lo que dispongan las leyes de desarrollo.

2. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN COLECTIVOS ESPECÍFICOS

2.1. *La protección jurídica de la familia*

La familia, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado¹.

Desde el punto de vista jurídico-privado, podemos decir que es una institución con gran relevancia social y especial importancia para el interés general y «para la más fácil consecución de las condiciones que permitan a todos ejercer con plenitud y armonía sus derechos y libertades y cumplir sus deberes». Esto explica su relevancia constitucional y la muy amplia atención que le dispensa en concreto la Constitución española de 1978.

La protección jurídico-constitucional de la familia se encuadra dentro del catálogo de los llamados derechos sociales y como tales su llegada a los textos constitucionales y a las declaraciones internacionales está ubicada en siglo XX, temporalmente hablando. En España en concreto se encuentra regulada en el artículo 39, apartado primero, de la Constitución española de 1978, el cual dispone que «los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia». Este artículo está incluido, al igual que la mayoría de los colectivos sociales, objeto de este estudio, dentro del apartado de los principios rectores de la política social y económica. El texto de este

1. «Artículo 16. 3». Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). «La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado».

artículo está inspirado en conocidas normas de Derecho internacional como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, que dispuso en su artículo 16.3 que «la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado». La Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961 en su artículo 16 dice que «a fin de realizar las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, célula fundamental de la sociedad, las partes contratantes se comprometen a promover la protección económica, jurídica y social de la familia, en particular por medio de prestaciones sociales y familiares, de apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, de ayuda a los matrimonios jóvenes o de cualquier otra medida adecuada». La misma protección se reconoce por el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, de 16 de diciembre de 1966, y por el artículo 23 del Pacto de Derechos civiles y políticos de la misma fecha. Igualmente en el proyecto de «Carta de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea», de fecha 28 de septiembre de 2000, en que también se garantiza el derecho de la familia a su protección en los planos jurídico, económico y social»².

En el ordenamiento nacional, la protección jurídica que se tiene en cuenta es la especificada por el artículo 67 del Código Civil, según la nueva redacción que le dio la Ley de 7 de julio de 1981, la cual manda a los cónyuges «actuar en interés de la familia» y por el art. 103,2.^a de la misma norma, que establece como criterio que ha de tenerse en cuenta para asignar el uso de la vivienda en caso de ruptura conyugal «el interés familiar más necesitado de protección», que recae en aquellos miembros individualmente considerados o en algún conjunto de ellos que se encuentren en la más acusada necesidad de protección por causa de peligro o riesgo de desamparo o de abandono en su guarda y cuidado, como los menores, los maltratados y violentados en el ámbito doméstico, los enfermos y disminuidos, los ancianos, etc.

Este interés, dirigido hacia algunos miembros de la familia, constituye una manifestación del interés familiar que, para corregir desequilibrios tanto internos como externos, debe proyectarse, en justicia, hacia los colectivos sociales más desfavorecidos, que al ser atendidos en la unidad familiar equilibran y fortalecen tanto la estructura familiar como la sociedad a la que pertenecen. Todo ello supone un cambio en la ordenación de esta institución en España y, como consecuencia de ello, se han ido aprobando leyes a lo largo de estos años que han modificado la fisonomía del Código Civil en materia de derecho de familia, lo que ha dado origen a que se produzcan numerosas aportaciones a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Respecto de las medidas políticas de carácter general a lo largo de estos años se han aprobado distintos planes de protección y apoyo a la familia, como consecuencia del desarrollo del mandato constitucional.

2. BLANQUER, D. 1998: «Familia y matrimonio en la Ley de extranjería (Comentario a la Sentencia del TSJ del País Vasco de 30 de septiembre de 1997)». *Revista Española de Derecho Administrativo Civitas*, 1998, n.º 99, 443 y ss.

2.2. La protección jurídica de los trabajadores

Otro de los colectivos sociales mencionados en la Constitución de 1978 son los trabajadores. El derecho al trabajo y a una remuneración suficiente es uno de los aspectos más importantes para la protección económica de la familia, además de estar estrechamente vinculado con otros derechos y valores de especial relevancia para nuestra Constitución. La importancia que el mundo laboral y profesional tiene en nuestra sociedad se percibe con claridad en la Constitución, que reconoce el derecho al trabajo como un derecho humano en la línea de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 (artículo 23.1). Ello lo vincula directamente al reconocimiento de la dignidad humana que se hace en el artículo 10.1 CE, pero también al principio de igualdad y no discriminación del artículo 14 CE o a la obligación que se impone a los poderes públicos de realizar políticas dirigidas a la consecución del pleno empleo en el artículo 40 CE.

La protección de los trabajadores se establece en el artículo 35.1 de la CE, que establece: «Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo».

La propia Constitución establece los mecanismos de protección de este derecho reconociendo, en primer lugar, en el artículo 35 la vinculación directa de las Administraciones Públicas (sin necesidad de mediación del legislador ordinario ni de desarrollo normativo alguno), tal y como se desprende de la SSTC 80/1982, (al igual que ocurre con los demás preceptos del Capítulo II del Título I de la Constitución). En segundo lugar dispone el recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley que vulneren el derecho al trabajo y los demás derechos vinculados al mismo (artículo 53.1 y artículo 161.1.a de la Constitución española).

Por otra parte la institución del Defensor del Pueblo es calificada, en virtud de lo establecido en el artículo 54 de la Constitución española, como alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos recogidos en el Título I de la Constitución, encuadrándose el artículo 35 de la Constitución dentro del mencionado Título I. En cuanto su creación normativa, se establecerá solo por ley, que en todo caso deberá respetar el contenido esencial del derecho al trabajo y los demás derechos vinculados al mismo, podrá regularse el ejercicio de tales derechos (artículo 53.1 de la Constitución española), asimismo se prohíbe la adopción de Decretos-Leyes que afecten al derecho al trabajo y los demás derechos y deberes vinculados al mismo y que se recogen en el artículo 35 de la Constitución española (al igual que a cualquier otro derecho, deber o libertad recogido en el Título I de la Constitución), aun en los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad en los que, para la regulación de otras materias, sí resulta procedente recurrir a los Decretos-Leyes (artículo 86.1 de la Constitución española).

Esta protección se establece teniendo en cuenta la ubicación que el derecho del trabajo tiene dentro de la Constitución. Cuando se elabora el catálogo de derechos en el texto constitucional, su distribución se realiza atendiendo a diferentes niveles de intensidad y, por consiguiente, de protección. Así, como se ha mencionado anteriormente, dentro del Título I, se distingue entre los derechos y deberes fundamentales, en este apartado se incluye el derecho fundamental a la libre sindicación y a la huelga, los cuales se ha de examinar con la debida separación, porque se trata, en efecto, de dos derechos diferentes. Así, el derecho a la libre sindicación presenta un doble contenido: la libre sindicación en su aspecto organizativo y un contenido adicional representado por la acción sindical. En este sentido se pronunció tempranamente el Tribunal Constitucional:

El derecho constitucional de libertad sindical comprende no sólo el derecho de los individuos a fundar sindicatos y a afiliarse a los de su elección, sino asimismo el derecho a que los sindicatos fundados, (y aquellos a los que la afiliación se haya hecho), realicen las funciones que de ellos es deber esperar [...]. Por ello, hay que entender que el derecho que reconoce el art. 28 CE es el derecho a que las organizaciones sindicales libremente creadas desempeñen el papel y las funciones que a los sindicatos de trabajadores reconoce el art. 7 CE, de manera que participen en la defensa y protección de los intereses de los trabajadores (STC 70/1982, de 29 de noviembre, 4/1983, de 28 de enero, y 9/1995, de 19 de junio, entre muchas más).

Ha de precisarse, sin embargo, que, al estar comprendidos la negociación y, procedimientos de conflicto colectivo en el art. 37 CE (dentro, por tanto, de los derechos constitucionales no dotados de la protección máxima que reconoce el art. 53.2 CE y, en principio, no accesibles al recurso de amparo constitucional), ha sido necesario delimitar aquellas actuaciones sindicales que son propias de la función de defensa de los trabajadores de las que implican obligaciones a cargo de terceros, fundamentalmente empresarios, que necesitarían para su ejercicio del ajuste a los términos establecidos en el acto normativo que lo hubiere desarrollado (STC 80/2000, de 27 de marzo, y 222/2005, de 12 de septiembre, entre otras).

El derecho al trabajo del art. 35 se coloca entre los derechos ciudadanos, con un contenido esencial que ha de ser respetado por el legislador al regular su ejercicio, la Constitución proclama el derecho y el deber de trabajar y lo hace reconociendo, como parte de su contenido, no solo la libertad de trabajo, sino principalmente el derecho de todos, en situación de igualdad, a un puesto de trabajo, presupuestos la capacitación para desempeñarlo y demás requisitos profesionales, con el que poder vivir en condiciones de dignidad al haber de percibir una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, bajo condiciones de estabilidad en el empleo y con posibilidades efectivas de promoción por medio del trabajo. Esto indica un grado de protección medio, es decir, no estamos ante el núcleo duro y blindado de los derechos fundamentales, pero tampoco ante una declaración descomprometida sin mayores consecuencias. Nos encontramos ante un auténtico derecho, que no necesita desarrollo legal para poder ser objeto de tutela y que puede invocarse y exigirse ante los tribunales.

Existe gran dificultad doctrinal para caracterizar el derecho al trabajo como un auténtico derecho subjetivo, pero lo que es indubitado es que es un derecho social de prestación que requiere de una clara acción estatal encaminada a la consecución del pleno empleo y a la puesta en marcha de los instrumentos legales necesarios para la creación y mantenimiento de los puestos de trabajo existentes, la fijación de salarios mínimos y la adopción de medidas tendentes a lograr una mejor formación para conseguir la efectividad del derecho a la promoción profesional que señala el texto constitucional.

Las continuas modificaciones del Estatuto de los Trabajadores que, en cumplimiento del art. 35.2 de la Constitución, aprobara inicialmente la Ley 8/1980, de 10 de marzo, y últimamente el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (Texto Refundido), han puesto de relieve que la necesidad prioritaria y apremiante de la economía española es crecer y crear empleo de calidad y que la apuesta por la investigación, la innovación y la aplicación de las tecnologías del conocimiento a los procesos productivos para ganar productividad y competitividad es fundamental a la hora de conseguir y garantizar un desarrollo económico sostenido.

Los continuos cambios, antes aludidos, a los que ha sido sometido el Estatuto de los Trabajadores desde su promulgación han dado como resultado la inestabilidad crónica de la normativa sobre política de empleo, modalidades de contratación laboral o formación profesional e intermediación laboral. Como ejemplo las reformas de 2010 (Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de julio, que dio lugar a la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo), de 2011 (Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas; el Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto, de Medidas Urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, la llamada contrarreforma, y la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral), respecto de esta última el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la STC 119/2014, de 16 de julio, acerca de la inconstitucionalidad de preceptos que regulan: la duración del período de prueba en el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores; la posibilidad de que cualquiera de las partes someta una controversia sobre la inaplicación de un convenio colectivo a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o a los órganos autonómicos equivalentes; y la prioridad aplicativa del convenio colectivo de empresa sobre los convenios colectivos sectoriales y los acuerdos interprofesionales, de forma favorable a la citada norma.

Dentro del mismo apartado, se encuentran el derecho de negociación colectiva laboral entre representantes de los trabajadores y empresarios y el de adopción de medidas de conflicto colectivo (artículo 37 CE). En este precepto se reconoce una doble garantía: el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios colectivos, al tiempo que contiene un mandato al legislador para instituir y concretar

esas garantías y que no le priva de la eficacia inmediata que el propio precepto constitucional contiene (STC 58/1985, de 30 de abril). De ahí que goce también de amparo constitucional no solo la negociación colectiva «general» regulada en el Estatuto de los Trabajadores, sino también la negociación de convenios de alcance o eficacia limitada (STC 121/2001, de 10 de abril, entre otras) que no pueden confundirse con los pactos individuales o decisiones unilaterales del empresario que pretendan la sustitución del régimen previsto en la norma colectiva (STC 238/2005, de 26 de septiembre). La negociación colectiva llevada a cabo por los sindicatos se inscribe en el marco de la libertad sindical normado en artículo 28 CE) y, como tal, goza de la protección especial que suponen el amparo ordinario y el constitucional subsidiario (art. 53.2 CE). En este mismo sentido, STC 125/2006 de 24 abril y 75/2010 de 19 octubre.

En cuanto al derecho de trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo regulado en el 37.2 CE, únicamente se señalará su autonomía respecto del derecho de huelga, configurada constitucionalmente, según se ha visto con anterioridad, como derecho fundamental autónomo del de adopción, por trabajadores y empresarios, de medidas de conflicto colectivo, que encierra la posibilidad, entre estas últimas, del cierre patronal (STC 11/1981, de 8 de abril, que enjuició la constitucionalidad del Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, única regulación hasta la fecha del derecho de huelga). Aunque la huelga se encuentra unida al conflicto colectivo y pueda ser entendida como una medida derivada de esta su consideración como derecho fundamental impide que el cierre patronal pueda ser adoptado como reacción al derecho de huelga.

La relación con los derechos de los trabajadores del artículo 35.1 de la CE y los principios rectores de la política social y económica, recogidos en el Capítulo III del Título I, se establece principalmente en el artículo 40 «in fine», el cual hace mención al pleno empleo. Respecto a esto hay que destacar que el primero regula el aspecto individual del derecho al trabajo; el segundo regula la dimensión colectiva del derecho al trabajo, y con ella establece un mandato a los poderes públicos para que pongan en marcha políticas de pleno empleo (STC 22/1981, STC 109/2003, entre otras).

Una de las acciones más importantes para la consecución del pleno empleo es el reparto del trabajo. Para ello, el Tribunal Constitucional ha dicho que el legislador puede utilizar como instrumento la jubilación forzosa, que supone limitar temporalmente el derecho al trabajo de un grupo de trabajadores para garantizar el trabajo a otros (STC 58/1985, 98/1985 y 111/1985). También son importantes, políticas activas de ordenación y regulación del mercado laboral y de concertación entre las fuerzas sindicales y empresariales.

Así, una de las herramientas que se utilizan para la generación de empleo es la firma de Acuerdos Nacionales de Empleo entre Gobierno, sindicatos y empresarios. Otras medidas de fomento del empleo son las que inciden en la relación contractual entre trabajadores y empresarios, como la contratación temporal, para ello nos remitimos al Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada;

las subvenciones para la creación de puestos de trabajo como las que regula el Real Decreto 2317/1993, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan los contratos en prácticas y de aprendizaje y contratos a tiempo parcial; bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social para la contratación de minusválidos, mujeres con responsabilidades familiares, colectivos de trabajadores entre una franja de edad (mayores de 45 o menores de 35), entre otras.

Otra conquista del Estado social en materia laboral había sido la dignificación de las condiciones en las que se desarrolla la relación laboral. Esto se ve reflejado en la redacción del artículo 40.2 de la CE que pronuncia sobre tres ámbitos donde la intervención de los poderes públicos debe ser prioritaria para mejorar esas condiciones laborales: formación y readaptación profesional; seguridad e higiene en el trabajo, y la garantía del descanso mediante la limitación de la jornada laboral y las vacaciones. Sobre el disfrute de estas últimas, se ha pronunciado en varias ocasiones el Tribunal Constitucional (ATC 681/1988 y 326/1982). Igualmente en la STC 192/2003, de 27 de octubre, se pronuncia sobre el despido por trasgresión de la buena fe contractual, al haber trabajado en vacaciones, diciendo que «no es acorde con la libertad y dignidad de la persona ni con el respeto a su vida privada». Tanto la determinación de la jornada laboral como las vacaciones periódicas vienen recogidas en distintos Acuerdos y Tratados Internacionales suscritos por España y en nuestra legislación positiva están reguladas en el Estatuto de los Trabajadores (artículos 35 y 38 respectivamente).

En cuanto a la eficacia jurídica del artículo 40, el artículo 53.3 señala que «el reconocimiento, respeto y protección de los principios reconocidos... informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». Por tanto, estos principios no constituyen auténticos derechos subjetivos directamente exigibles ante los Tribunales, sino que serán las leyes que los desarrollen quienes determinen su alcance³.

2.3. La protección jurídica de los emigrantes e inmigrantes

La protección que la norma suprema concede al colectivo de los emigrantes se menciona en el artículo 42, donde se establece que le corresponde al Estado «velar especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero» y «orientar su política hacia su retorno». Estas dos obligaciones son principios rectores de la política social y económica.

3. Al respecto vid. los comentarios de José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR, letrado de las Cortes Generales. Abril, 2004, Sara SIEIRA, letrada de las Cortes Generales, Enero, 2011, y Elviro ARANDA ÁLVAREZ, profesor titular. Universidad Carlos III. Diciembre 2003, de los artículos de la Constitución de 1978: 35, 37 y 40 respectivamente.

Un derecho reconocido como fundamental tanto a este colectivo como al resto de los españoles es el establecido en el artículo 19 el derecho a entrar y salir libremente de España, el cual es una consecuencia lógica de la emigración ya sea considerada como elección individual o como fenómeno social.

La emigración ha cambiado significativamente a lo largo de la historia de España, aunque en el momento de elaborar la Constitución de 1978 los constituyentes tenían presente la tradición histórica de España como país de emigración; la importancia del exilio que siguió a la Guerra Civil, como hecho histórico relativamente reciente, y la crisis económica de los años setenta. La situación se invirtió posteriormente y España tuvo que afrontar como uno de sus principales retos políticos asumir el fenómeno inverso de la inmigración, aunque la tendencia en los últimos años se está volviendo a reinvertir hacia la emigración, como consecuencia de la última crisis económica.

En cualquier caso, en relación a los emigrantes y para hacer cumplir con las dos obligaciones antes referidas, se han adoptado medidas legislativas respecto de la participación política, y así la propia Constitución, en su artículo 68.5, establece que «la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España», precisión desarrollada en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, creada en base al artículo 81 de la Constitución española, que impone una Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y en desarrollo del artículo 23, que afecta a uno de los derechos fundamentales en la realización de un Estado de Derecho: la regulación del sufragio activo y pasivo para todos los ciudadanos, teniendo el Estado la competencia exclusiva, según el artículo 149.1.1, para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales.

Esta Ley pretende lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad, regulando el derecho a voto de los ciudadanos en el exterior.

Respecto a la cualidad de nacional, en las reformas del Código Civil en materia de nacionalidad de 1982, 1990, 1995 y 2002, se ha tenido en cuenta, particularmente, la especial situación de los emigrantes⁴.

Los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados tienen como destinatarios directos a las personas que son nacionales de los mismos, aunque cada vez están más presentes los extranjeros en la realidad social de los países, debido al incremento de los flujos migratorios y la gran repercusión que estos tienen en las relaciones sociales y políticas, no sólo entre los países de origen y receptores de la inmigración, sino también internas, por lo que constituye una fuente de preocupación creciente de los

4. Al respecto vid. los comentarios de Pedro J. PEÑA JIMÉNEZ, letrado de las Cortes Generales. Abril 2004 y Sara SIEIRA, letrada de las Cortes Generales. 2011, del artículo 42 de la Constitución española de 1978, Recuperados y actualizados el 15 de febrero de 2018, a través de las páginas web www.congreso.es/consti/.../indice/sinopsis/sinopsis.jsp y www.empleo.gob.es/es/sec_emi/.

gobiernos, la sociedad civil y los organismos internacionales e intergubernamentales. En consecuencia, los Estados tienen que determinar necesariamente cuál va a ser su actitud frente a los extranjeros que residen en ellos, determinando la posición jurídica de estos y regulando a través de normas los elementos fundamentales de su situación en el país.

Centrándonos en la realidad española, la Constitución de 1978, como norma suprema, se erige en el parámetro fundamental para la fijación del estatus de los derechos y libertades del inmigrante, y, concretamente, el artículo 13 contiene las reglas básicas de la situación de los extranjeros en España, contemplado en tres aspectos fundamentales que articulan la posición jurídica de los extranjeros en un Estado: la forma en que gozan de los derechos y libertades reconocidos a los nacionales; la extradición y el asilo de los pueblos, en la libre circulación de personas dentro de la Unión y en la configuración de la ciudadanía europea. El Gobierno entendió que este precepto podía ser contrario al artículo 13.2 de la Constitución, que establecía, en su redacción original, que los españoles son los únicos titulares de los derechos políticos del artículo 23, salvo las excepciones que puedan establecer los tratados y las leyes «para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales». En consecuencia, decidió consultar al Tribunal Constitucional para que se pronunciara sobre esta posible contradicción.

El Tribunal Constitucional confirmó, mediante la Declaración de 1 de julio de 1992, la apreciación del Gobierno respecto a la inconstitucionalidad del precepto citado. En consecuencia se procedió a reformar el artículo constitucional en base a la previsión del artículo 95.1 de la Constitución, previa proposición de reforma de todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados. Esta Proposición, siguiendo los trámites del artículo 167 de la Constitución, fue aprobada por el Pleno del Congreso y del Senado. El Rey sancionó la reforma el 27 de agosto de 1992 y al día siguiente se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*. Despejado el obstáculo constitucional, las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica 10/1992, de 23 de diciembre, que autorizaba la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992. Al día siguiente se produjo dicha ratificación⁵.

No obstante, el artículo 13 CE no constituye el único precepto que determina de qué derechos y libertades son titulares los inmigrantes que se encuentran en territorio español, ni cómo podrán ser ejercidos. En la interpretación sistemática de la norma suprema habrá que tener en cuenta lo expresado en el artículo 10.1 que convierte a la dignidad del hombre y los derechos que le son inherentes en fundamento del orden político y de la paz social; el artículo 1.1, tanto al definir el modelo de Estado, como en

5. Al respecto vid. los comentarios de Luis GÁLVEZ MUÑOZ, profesor titular. Universidad de Murcia. Diciembre 2003 y Sara SIEIRA, letrada de las Cortes Generales. Enero 2011, del artículo 13 de la Constitución española de 1978, Recuperados y actualizados el 15 de febrero de 2017, a través de las páginas web www.congreso.es/consti/.../indice/sinopsis/sinopsis.jsp y www.empleo.gob.es/es/sec_emi/.

el preámbulo al proclamar los valores superiores del ordenamiento jurídico (en especial la libertad y la igualdad), así como en la sumisión y vinculación que para los poderes públicos suponen los derechos y libertades constitucionales, y los mandatos derivados de los artículos 9 y 53 de la Constitución española, todo ello sin olvidar la posición que respecto a los derechos y libertades ocupan en función del artículo 96, como criterio interpretativo, los Tratados y Acuerdos Internacionales en materia de derechos, de los que España es parte, y que integran nuestro ordenamiento jurídico⁶.

2.4. La protección jurídica de la juventud

La juventud, como colectivo social, recogido en el artículo 48 de la Constitución española, tiene el derecho y la responsabilidad de participar como actores plenos del desarrollo social; no solo en los aspectos que les afectan directamente, sino en todos los aspectos de la vida social, el cual dispone que «los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, económico y cultural». En un principio, podría parecer que se trata de un precepto de reducido compromiso jurídico con la realidad, aunque no es así, ya que constituye un mandato para el fomento de una juventud participativa. Con el aumento de la participación juvenil en las políticas se obtendrían unos objetivos, procesos y resultados que serían una respuesta más fiel a sus necesidades, una respuesta más eficaz en la medida en que resuelva las preguntas que la propia juventud plantea.

Los procesos participativos son una herramienta de transformación social. Una juventud informada, conocedora de sus derechos, preparada, está capacitada para trabajar en común en la creación de nuevas acciones y políticas. La participación para el trabajo en común fomentará la responsabilidad e implicación en la toma de decisiones, y la motivación y la implicación en el desarrollo de las mismas. Participar ofrece a la juventud un mayor conocimiento y un mayor control sobre planes, acciones y recursos.

Como principio rector, el artículo 48 no contempla especialmente un derecho subjetivo que pueda dar lugar a obtener de los poderes públicos una prestación individual inmediata y directa con apoyo en la propia Constitución. Dicho artículo, que no tiene precedentes en nuestro derecho constitucional, quizás sea uno de los ejemplos paradigmáticos de precepto retórico y de muy difícil contenido y efectividad práctica. Sin negar que se trata de una auténtica norma jurídica vinculante para los poderes públicos, este tiene un carácter eminentemente programático y orientador de la actuación de los poderes públicos, y no se puede deducir del precepto un derecho individual de los jóvenes a exigir y obtener de los poderes públicos su prestación positiva hasta en tanto no lo haya previsto expresamente la ley y, por tanto, se puede decir que el concepto de derecho social como derecho meramente indicativo de actividad de los

6. GOIG MARTÍNEZ, J. L. 2006: «Derechos de los Inmigrantes en España. Estatus Constitucional y Tratamiento Legislativo». *Anuario de la Escuela de Práctica Jurídica*, 2006, n.º 1.

poderes públicos, dentro de sus facultades discrecionales, se extrema en este artículo. En consecuencia podríamos afirmar que la promoción de la participación libre y eficaz de la juventud es un derecho mediato, puesto que requiere la mediación o intervención de la ley para convertirse en una prestación invocable ante los poderes públicos, pero, como establece el art. 53 CE, informa la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, de manera obligatoria, la Constitución impide a los poderes públicos evitarlo o desconocerlo. Esta obligación que se impone a los poderes públicos de actividad promotora de la posición de las y los jóvenes, aunque sea de manera difusa y genérica, ha tenido su efecto en diversas leyes.

El desarrollo normativo del art. 48 se centra en la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, de Creación del Organismo Autónomo Consejo de la Juventud de España.

El Consejo de la Juventud de España se crea como una «entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines». Pueden formar parte del Consejo de la Juventud las Asociaciones juveniles o Federaciones constituidas por estas, a las que se les exigen requisitos distintos de implantación y organización propios y de número mínimo de afiliados, según sus finalidades; también pueden integrar dicho Consejo las secciones Juveniles de las Asociaciones, siempre que tengan reconocida estatutariamente autonomía funcional, organización y gobierno propios para los asuntos específicamente juveniles.

Este organismo es una plataforma de entidades juveniles, formada por los Consejos de Juventud de las Comunidades Autónomas y organizaciones juveniles de ámbito estatal. Su labor principal consiste en propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del Estado en un entorno global, tal como recoge el artículo 48 de la Constitución española.

El Instituto de la Juventud es un organismo público, adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, cuya actividad principal se dirige a promover actuaciones en beneficio de los y las jóvenes. Los principales objetivos del Instituto son promover la igualdad de oportunidades entre los y las jóvenes; propiciar la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España; impulsar la colaboración con los restantes departamentos ministeriales y las demás administraciones públicas, cuyas actividades inciden sobre este sector de la población. En el desarrollo de estos objetivos tiene una especial relevancia la colaboración con los distintos Ministerios, con los organismos de juventud de las comunidades autónomas y con los ayuntamientos, a través de la FEMP, para lo cual existen mecanismos específicos de trabajo. Al mismo nivel de importancia se sitúa la colaboración con el movimiento asociativo juvenil, en este caso, a través del Consejo de la Juventud de España. El Consejo Rector del organismo asegura la participación de las asociaciones juveniles en las políticas gubernamentales en materia de juventud. Igualmente, el Observatorio de la Juventud en España pretende ser un órgano técnico de análisis y diagnóstico de la situación de los y las jóvenes en nuestro país y de apoyo a la formulación de iniciativas, programas y políticas de juventud.

Otras normas relacionadas con el art. 48 CE son la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que en su artículo 7 recoge el derecho de participación, asociación y reunión; la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, en su artículo 3.b regula la capacidad para constituir asociaciones, refiriéndose expresamente a los menores no emancipados de más de catorce años con el consentimiento, documentalmente acreditado, de las personas que deban suplir su capacidad, sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor; Real Decreto 1923/2008, de 21 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para la Juventud y se regulan sus funciones, composición y funcionamiento. Esta Comisión interministerial fue creada mediante el Real Decreto 658/1986, de 7 de marzo, y el Real Decreto 1018/1989, de 21 de julio, modificó parcialmente aquel, pasando a denominarse dicho órgano «Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia», a la vez que se modificaban otros aspectos referidos a su adscripción, funciones y composición. Más tarde, el Real Decreto 1288/1999, de 23 de julio, por el que se refunden y actualizan las normas reguladoras de la Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia, procedió a refundir la dispersa normativa reguladora de la Comisión en un solo texto, a la vez que modificaba la adscripción, composición y funciones de la misma, hasta su regulación actual por el citado Real Decreto de 2008; La Ley del Deporte, Ley 10/1990, de 15 de octubre, fomenta el deporte juvenil como elemento determinante para el libre desarrollo de la personalidad, y el fomento de la participación juvenil en asociaciones deportivas y en los órganos de decisión deportiva.

Debido a la abstracción con la que está redactado el artículo 48, así como su significado de derecho social, es decir, de derecho de prestación no invocable directamente, supone que la política dirigida a la promoción de la juventud puede abarcar una multitud de sectores (laborales, culturales, deportivos, etc.), en función de acciones normativas que pueden tener como objetivo directo la promoción de la juventud, o no, lo que supondría que la actividad estatal, así como la autonómica, puede articularse como regulación genérica de una serie de sectores concretos (educación, ocio, cultura, deporte, etc.), no referidos exclusivamente a los jóvenes como destinatarios e incluso con independencia de que la juventud se pueda incorporar a dicha regulación.

En cuanto a la jurisprudencia en materia de juventud esta es escasa y relacionada con las asociaciones juveniles: el ATC núm. 281/1986 de 20 marzo relacionado con el conflicto de competencias entre el Estado y las CC. AA., en esta materia y el STC núm. 74/2000 de 16 marzo, sobre exenciones tributarias en materia de promoción y participación juvenil⁷.

7. Al respecto vid. los comentarios de Asunción GARCÍA MARTÍNEZ, profesora titular. Universidad Complutense. Diciembre 2003 y Sara SIEIRA, letrada de las Cortes Generales. 2011, del artículo 48 de la Constitución de 1978. Recuperada y actualizada en abril de 2017 en base

2.5. La protección jurídica de las personas con discapacidad

La protección específica de las personas con discapacidades como objeto directo de tutela se encuentra en el artículo 49, cuyos beneficiarios son los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos en razón de la existencia de una deficiencia que les impide o dificulta su inserción normal en las relaciones vitales habituales de la vida social, siendo irrelevante el tipo de minusvalía o si es de nacimiento o sobrevenida.

La Organización Mundial de la Salud publicó en 1976 el documento sobre Clasificación Internacional de deficiencias, discapacidades y minusvalías, diferenciando cada uno de los supuestos y entendiendo por minusvalía la «situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad que limita o impide el desempeño de un papel que es normal en su caso, en función de la edad, sexo y factores sociales y culturales»; parece evidente que el sentido que dan los constituyentes a los titulares de los derechos que se consagran en el art. 49 coincide básicamente con la definición de la OMS.

El desarrollo del mandato constitucional recogido en el artículo 49 se lleva a cabo a través de una serie de políticas asistenciales destinadas al colectivo de personas con minusvalía, que se proyectan en una variedad de ámbitos diferenciados como son el laboral, cultural, vivienda, educación, ocio, deporte, etc. La competencia en esta materia deriva del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En principio, estamos ante un supuesto de competencias compartidas debido a que comprende, por un lado, prestaciones de la Seguridad Social cuya competencia según el artículo 149.1.17.^a corresponde al Estado y, por otro, prestaciones de asistencia social, cuya competencia han asumido las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos en virtud del art. 148.1.20.^a, todo ello teniendo en cuenta a las Corporaciones locales, a las que se puede derivar la competencia para que ejerzan funciones de ordenación, gestión o ejecución en materia de servicios sociales.

La legislación de desarrollo referente a este colectivo se articula a través de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los minusválidos, que fue la primera ley aprobada en España dirigida a regular la atención y los apoyos a las personas con discapacidad y sus familias, en el marco de los artículos 9, 10, 14 y 49 de la Constitución, y supuso un avance relevante para la época. Esta ley establece el marco legal protector referido a las personas con minusvalías, así como el procedimiento de evaluación de las minusvalías concretas en función de las cuales las personas que las padecen se convierten en titulares de la protección específica que otorga la Ley⁸.

a los datos obtenidos a través de las páginas web: www.congreso.es/consti/.../indice/sinopsis/sinopsis.jsp y <http://www.cje.org/es/>.

8. Al respecto vid. los comentarios de Asunción GARCÍA MARTÍNEZ, profesora titular. Universidad Complutense. Diciembre 2003 y Sara SIEIRA, letrada de las Cortes Generales. 2011, del artículo 49 de la Constitución española de 1978. Recuperados y actualizados en mayo de 2018 en base a los datos obtenidos a través de la páginas web www.congreso.es/consti/.../

La protección que otorga la Ley se puede catalogar como protección directa, en forma de prestaciones sociales y económicas (asistencia sanitaria y farmacéutica, rehabilitación médico-funcional, recuperación profesional, subsidios en concepto de ingresos mínimos, de ayuda de terceras personas, de movilidad, servicios de atención integral domiciliaria, etc.); protección por medio de la integración laboral (ayudas de empleo a trabajadores minusválidos, reservas de puestos de trabajo en empresas, creación de centros especiales de empleo); y protección genérica (supresión de barreras arquitectónicas, vivienda, residencias especializadas).

Posteriormente, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, supuso un renovado impulso a las políticas de equiparación de las personas con discapacidad, centrándose especialmente en dos estrategias de intervención: la lucha contra la discriminación y la accesibilidad universal. Esta Ley se inspira en los principios de vida independiente, normalización, accesibilidad universal, diseño para todos, diálogo civil y transversalidad de las políticas en materia de discapacidad. A los efectos de esta Ley, tienen la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100. En todo caso, se consideran afectados por una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100 los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad (art. 1.2 de la ley). Además, dicha Ley ha introducido modificaciones en diversos sectores que afectan a las personas con discapacidad.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, supone un importante esfuerzo para la protección a la discapacidad, desplegando sus efectos, además de sobre este colectivo, sobre el de personas mayores y, por tanto, se configura como un desarrollo no solo del art. 49 de la Constitución, sino también del 50, un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado; un segundo nivel de protección, establecido en régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la Ley. Finalmente, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar, si así lo estiman oportuno, un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos.

Asimismo, es destacable el esfuerzo realizado para la protección del colectivo de personas con discapacidad incluido en la Ley 1/2009, de 25 de marzo, de reforma de la Ley de 8 de junio de 1957, sobre el Registro Civil, en materia de incapacitaciones, cargos tutelares y administradores de patrimonios protegidos, y de la Ley 41/2003,

<http://www.rpd.es/realPatronato/regulacion.htm>, <https://www.tribunalconstitucional.es/>.

de 18 de noviembre de 2003, sobre protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria, tiene por objeto regular nuevos mecanismos de protección como la formación de un patrimonio destinado a atender las necesidades de la persona con discapacidad.

Igualmente, mencionar la Ley 6/2006, de 24 de abril, de modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre de 1992, del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), para la clarificación del concepto de vehículo destinado al transporte de personas con minusvalía contenido en la misma Ley.

Entrando en las medidas de protección que podrían resultar más destacables, uno es el que afecta a las prestaciones pecuniarias de la Seguridad Social. En primer lugar, el sistema de pensiones de invalidez no contributivas (reguladas por Ley 26/1990, de 20 de diciembre, desarrollada por el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo) se consagra en los arts. 144 a 149 de la Ley General de la Seguridad Social de 1994, especificando el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad; el citado Real Decreto atribuye el derecho a este tipo de pensiones a las personas afectadas por minusvalía o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 65 por ciento.

En el mismo sentido la prestación específica la derivada del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI). Esta prestación es un régimen residual que se aplica a aquellos trabajadores y sus derechohabientes que, reuniendo los requisitos exigidos por la legislación del extinguido régimen, no tengan derecho a pensión del actual Sistema de la Seguridad Social, con excepción de las pensiones de viudedad de las que puedan ser beneficiarios.

Respecto a la apreciación de la incompatibilidad de las pensiones del SOVI y las del régimen general de la Seguridad Social se pronunciaba el Tribunal Constitucional en su STC 121/1984, de 12 de diciembre. La publicación de la Ley 9/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones del SOVI con las pensiones de viudedad del Sistema de la Seguridad Social ha permitido flexibilizar el estricto régimen de incompatibilidades al que estaban sometidas las pensiones de dicho régimen, produciendo efecto en la doctrina del Alto Tribunal. También es destacable la Sentencia 142/1990, de 20 de septiembre, por la que se reconoce la inconstitucionalidad del Decreto Ley de 2 de septiembre de 1955, en cuanto excluye a los viudos (pues el Decreto solo protegía a las viudas).

Respecto al ámbito laboral, el artículo 3 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los minusválidos establece que las personas con discapacidad tendrán derecho a la integración laboral, articulándose dicho mandato en el artículo 37 de dicha norma, donde se determina que será finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores discapacitados su integración en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación al sistema productivo mediante la fórmula especial de trabajo protegido. Asimismo, dicha ley establece una serie de mecanismos para facilitar la integración laboral como son la necesidad de que las empresas con

más de 50 trabajadores cuenten con un 2% de los puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad; o la existencia de centros especiales de empleo donde se ocupa a las personas que no cuentan con la capacidad mínima necesaria para poder emplearse en puestos ordinarios de trabajo, materia que luego fue objeto de desarrollo mediante los Reales Decretos 2273/1985, de 4 de diciembre, y 1368/1985, de 17 de julio. Por su parte, el Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, regula los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad.

En relación con las medidas de integración social de los minusválidos, el Real Decreto 1023/1976, de 9 de abril, crea el Real Patronato de Educación Especial, que sufrirá una serie de modificaciones posteriores derivadas de la Ley 13/1982; a partir del Real Decreto 1475/1986, de 11 de julio, pasará a denominarse Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, transformándose en un órgano colegiado de la Administración General del Estado (Real Decreto 2021/1997, de 26 de diciembre). Posteriormente, la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, crea con el nombre de Real Patronato sobre Discapacidad. El Estatuto que regula su composición y funcionamiento fue aprobado por Real Decreto 946/2001, de 3 de agosto, y el modificado posteriormente por el Real Decreto 338/2004, de 27 de febrero.

El Real Patronato sobre Discapacidad es un organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que tiene como misión promover la prevención de deficiencias, la rehabilitación y la inserción social de las personas con discapacidad; facilitar, en esos ámbitos, el intercambio y la colaboración entre las distintas Administraciones públicas, así como entre estas y el sector privado, tanto en el plano nacional como en el internacional; prestar apoyos a organismos, entidades, especialistas y promotores en materia de estudios, investigación y desarrollo, información, documentación y formación, y emitir dictámenes técnicos y recomendaciones sobre materias relacionadas con la discapacidad.

Otro organismo de gestión es el IMSERSO que se configura como una entidad gestora de la Seguridad Social adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, con naturaleza de entidad de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de fines básicos como la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, así como la de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social para las personas mayores y personas con discapacidad; en relación con estas últimas, corresponde también al IMSERSO el seguimiento de la gestión de las prestaciones económicas derivadas de la Ley de Integración Social de los Minusválidos.

La normativa sobre accesibilidad y condiciones de las viviendas para adaptarlas a las necesidades especiales de los discapacitados la encontramos, en primer lugar, en el Real Decreto 355/1980, de 25 de enero, sobre reserva y situación de las viviendas de protección oficial destinadas a minusválidos y en el Real Decreto 248/1981, de 5 de febrero, sobre medidas de distribución de aquella reserva. La Orden de 3 de marzo

de 1981 establece las características de los accesos, aparatos elevadores y condiciones interiores de las viviendas para minusválidos proyectadas en inmuebles de protección especial. Posteriormente, la Ley 3/1990, de 31 de junio, que modifica la Ley 49/1969, de 21 de junio, de Propiedad Horizontal, impone determinadas obligaciones a las comunidades de vecinos (accesibilidad, rampas, medidas de los ascensores, etc.) cuando una persona minusválida habite alguno de los pisos. En el mismo sentido, el art. 24 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, y la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas. Igualmente, la Ley 49/1960 de 21 de julio de Propiedad Horizontal ha sido modificada por la Ley 51/2003 para obligar a la comunidad de propietarios a la realización de obras de accesibilidad en elementos comunes a favor de personas con discapacidad. Por último, mencionar el Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, que modifica el Código Técnico de la Edificación en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad.

En el ámbito de la educación, destacar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que señala, en su artículo 71.2, que las Administraciones educativas desarrollarán en el ámbito de su competencia aspectos como la atención al alumnado que presenta necesidad específica de apoyo educativo, desarrollado en el ámbito estatal, por el Real Decreto 1635/2009, de 30 de octubre, por el que se regulan la admisión de los alumnos en centros públicos y privados concertados, los requisitos que han de cumplir los centros que impartan el primer ciclo de la educación infantil y la atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación.

En materia de asesoramiento a este colectivo destacar que el Real Decreto 1855/2009, de 4 de diciembre, regula el Consejo Nacional de la Discapacidad como órgano consultivo de carácter permanente y especializado, encargado de promover la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal a las personas con discapacidad; para llevar a cabo esta labor se crea la la Oficina de Atención a la Discapacidad, OADIS, que presta servicios de asesoramiento, estudios y análisis de consultas, quejas o denuncias presentadas por las personas con discapacidad. Asimismo, publica la *Guía de Beneficios para personas con Discapacidad* en colaboración con la Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad. Dicho documento contiene el catálogo de prestaciones elaborado para este colectivo y actualizado en marzo de 2017.

2.6. La protección jurídica de las personas en la tercera edad

En cuanto al colectivo de las personas mayores, mencionado en el artículo 50, este pertenece a esa esfera un tanto ambigua de los derechos sociales cuya efectividad depende más de la acción efectiva del Estado que del enunciado constitucional directo (art. 53.3 CE), como todos los derechos agrupados en el Capítulo III del Título I de la

Constitución con la denominación de Principios. En consecuencia, es su desarrollo normativo el que determina el alcance real del derecho, como afirma en relación con el art. 50 el Tribunal Constitucional en la STC 189/1987, de 24 de noviembre.

En las últimas décadas, el proceso de envejecimiento de la población ha ido cobrando una creciente importancia y, en consecuencia, representa uno de los grandes retos a los que han de enfrentarse los poderes públicos. Este colectivo suele presentar ciertas características asociadas al aumento de la edad, es por ello que existen diversas leyes que proyectan su ámbito tuitivo tanto para las personas mayores como para las personas con discapacidad.

En este sentido, la promulgación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, al igual que sucede con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y con la Ley 1/2009, de 25 de marzo, de reforma de la Ley de 8 de junio de 1957, sobre el Registro Civil, en materia de incapacitaciones, cargos tutelares y administradores de patrimonios protegidos, y de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre de 2003, sobre protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria.

Entrando en las medidas de protección que podrían resultar más destacables, el mandato de protección a la tercera edad que impone el art. 50 a los poderes públicos se canaliza en una doble acción. En primer lugar, la garantía de suficiencia económica que se lleva a cabo a través «pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas». Esto supone el establecimiento de un sistema de pensiones para la tercera edad vinculado a la Seguridad Social; a este respecto, el art. 147.1.17.^a CE establece la competencia del Estado en la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas, por lo que la normativa fundamental en torno al sistema de pensiones será la emanada del Estado. En consecuencia, el punto de partida normativo es la Ley General de la Seguridad Social, cuyo punto de referencia actual es el Real Decreto-Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

La Ley General de la Seguridad Social de 1994 establece un doble régimen de pensiones: las pensiones de jubilación en su modalidad contributiva, que se establecen en función del criterio profesional y del régimen aplicable, y las pensiones de jubilación no contributivas. Esto origina diferencias entre las cuantías de las pensiones en función del régimen de la Seguridad Social aplicable, así como las variaciones respecto de las valoraciones iniciales, lo que ha sido objeto de algunos recursos ante el Tribunal Constitucional, que se ha pronunciado al respecto, entre otras, en la STC 100/1990, de 30 de mayo, en la cual afirma que del artículo 50 no puede deducirse que la Constitución obligue a que se mantengan todas y cada una de las pensiones en su cuantía prevista ya que el concepto de pensión adecuada no puede considerarse aisladamente atendiendo a cada pensión singular, sino que debe tener en cuenta el sistema de

pensiones en su conjunto, sin que puede prescindirse de las circunstancias sociales y económicas de cada momento y sin olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades económicas.

En cuanto a la prestación específica, la derivada del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), nos remitimos a lo dicho anteriormente en lo referente al colectivo de las personas con discapacidad. Igualmente, se hace necesario mencionar, en materia de prestaciones económicas, la importante incidencia del Pacto de Toledo en esta materia. El 29 de diciembre de 2010 la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo aprobó un informe que fue aprobado el 28 de enero de 2011 por Pleno del Congreso de los Diputados, donde recomendó nuevamente, el mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones, su garantía por Ley y su preservación mediante la adopción de medidas encaminadas a asegurar el equilibrio financiero del sistema de pensiones en el futuro.

La sostenibilidad del sistema exige que solo se financien con cargo a los recursos de la Seguridad Social los gastos correspondientes al estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y que toda subida por encima del IPC (o del índice que, en su caso, pudiere adoptarse) sea sufragada con cargo a otros recursos financieros. También se apuntó la conveniencia de estudiar (para su posterior análisis y valoración por la Comisión) la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo recomendable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en los países de nuestro entorno. La Comisión consideró asimismo que el Real Decreto-Ley 8/2010 —adoptado en un contexto de medidas de ajuste fiscal y presupuestario— en el que se contempla la suspensión, durante 2011, de la revalorización de las pensiones, con la excepción de las pensiones mínimas y las no contributivas, no se ha realizado de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo. Actualmente, tras el fracaso de la Comisión creada el pasado año, se prevé crear una nueva con objeto de debatir el sistema de pensiones.

En referencia a las prestaciones sociales derivadas de los problemas sectoriales específicos de las personas que integran el colectivo de la tercera edad, abordaremos la acción protectora de las Administraciones Públicas en el ámbito de la asistencia social. Para ello hay que tener en cuenta que estas se imparten en régimen de competencias compartidas entre el Estado, al amparo del art. 148.1.20.^a, y las hayan asumido las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, así como las competencias municipales que desempeñan los Ayuntamientos. Todo ello ha dado lugar a una extensa normativa en los diferentes niveles antes mencionados, que ha convergido en una pluralidad de servicios sociales dependientes de las tres Administraciones: rehabilitación, reeducación, residencias, centros de la tercera edad, termalismo, servicios de atención integral domiciliaria, hospitales de día geriátricos, programas de teleasistencia, sistemas de telealarma domiciliaria, medidas de acondicionamiento de las viviendas a las circunstancias de las personas mayores, entre otras.

Véase al respecto el Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, Registro de Prestaciones Sociales Públicas, actualizado a fecha de 16 de noviembre de 2016.

Las prestaciones asistenciales públicas se extienden a la personas mayores sin recursos y en estado de necesidad, no estando vinculadas a la condición laboral. Respecto de estas el Instituto de Mayores y Servicios Sociales como organismo de gestión estatal básico y Entidad Gestora de la Seguridad Social, adscrita al Ministerio de Sanidad y Política Social a través de la Secretaría General de Política Social y Consumo, ejerce las competencias en materia de personas mayores, con excepción del reconocimiento y pago de las pensiones contributivas, al igual que la elaboración y propuestas de normativa que garantice la igualdad de los ciudadanos y el desarrollo de políticas de cohesión social interterritorial en relación con las materias antes enumeradas. Igualmente, las Comunidades Autónomas, en desarrollo de las Leyes Orgánicas por las que se aprueban sus Estatutos de Autonomía, han ido poniendo en marcha un conjunto de acciones de protección pública dirigidas a satisfacer carencias y a prevenir y paliar los factores y las circunstancias que producen marginación y exclusión social. En base a ello se han reunido en una guía todos aquellos servicios, ayudas o prestaciones a los que pueden acceder los ciudadanos mayores de 65 años, con discapacidad y/o en situación de dependencia o en exclusión social, desarrollándose a través de recursos estatales o autonómicos⁹.

3. COMPETENCIAS, FORMAS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS DESTINADOS A LOS COLECTIVOS SOCIALES

La estructura organizativa de España diseñada en la Constitución de 1978 permite distinguir, dentro del sector público, tres órdenes organizativos fundamentales: el sector público estatal, el sector público autonómico y el sector público local. El marco jurídico donde se desenvuelve la actividad de las Entidades que lo conforman está definido en la propia Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en diversas leyes; entre ellas, la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

Según el diseño establecido por la Constitución, el Estado solo mantiene competencias en la legislación básica y régimen económico de los servicios sociales de la Seguridad Social y en la asistencia social de la Seguridad Social. No obstante, entre sus cometidos se encuentra el de garantizar la igualdad de todos los españoles,

9. Al respecto *vid.* los comentarios Asunción GARCÍA MARTÍNEZ, profesora titular. Universidad Complutense. Diciembre 2003 y Sara SIEIRA, letrada de las Cortes Generales. 2011, del artículo 50 de la Constitución española de 1978. Recuperados y actualizados en mayo de 2017 a partir de los datos obtenidos a través de las páginas web www.congreso.es/consti/.../indice/sinopsis/sinopsis.jsp, <https://www.tribunalconstitucional.es/>, http://www.imserso.es/imserso_01/el_imserso/quienes_somos/index.htm, entre otras.

entre otras cosas, en el acceso a los servicios sociales, razón por la cual interviene con numerosos planes nacionales y a través de la acción de fomento a entidades mediante subvenciones y protectorado.

Por su parte, las Comunidades Autónomas poseen la competencia gestora principal en materia de asistencia y servicios sociales. Solo ellas tienen capacidad legislativa plena y les corresponden las más importantes funciones de ejecución. Con relación a los servicios sociales de la Seguridad Social transferidos, solo poseen competencias de ejecución y desarrollo legislativo.

Dentro del ámbito local, distinguiremos en primer lugar las Provincias y a sus Entes asimilados.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 36.1, establece como competencia de las Diputaciones provinciales la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

La Administración provincial actúa como sustitutoria de la municipal, para los casos en que los Ayuntamientos no tengan capacidad de gestión suficiente a causa de sus escasos recursos económicos. En otras ocasiones, la intervención será de carácter complementario y tendrá como prioridad el establecimiento y adecuada prestación por parte de los Ayuntamientos de los servicios públicos mínimos. El papel de las Diputaciones será crucial en los Municipios de menor dimensión, especialmente los de población inferior a 20.000 habitantes. Lo anteriormente expuesto puede aplicarse para el caso de la gestión de prestaciones económicas.

En segundo lugar y dentro del ámbito local nos referiremos a las competencias de los Municipios. Por su proximidad a los problemas de los ciudadanos, el ámbito local es el medio natural para la prestación de los servicios sociales y ello explica el papel protagonista que vienen teniendo los Municipios en su gestión. La Constitución contribuye a reforzar el papel preponderante de los Ayuntamientos en su artículo 140.

En el ámbito local, el artículo 26.1 de la LRBRL introduce la obligatoriedad en la prestación de los servicios sociales para aquellos cuya población exceda de 20.000 habitantes. Sin embargo, este límite poblacional deja fuera a un elevado número de localidades, dada la dispersión demográfica existente en nuestro país. Para evitar que corra peligro el principio básico de igualdad en el acceso a los servicios sociales, el artículo 42.1 de la LRBRL, introduce la posibilidad de recurrir a fórmulas de organización supramunicipal, como las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios o a la creación de Mancomunidades. Igualmente, la ley que nos ocupa en su artículo 27 abre la posibilidad de que el Municipio incremente sus funciones a través de la delegación de competencias y en el artículo 28 amplía el campo de acción municipal autorizando la realización de actividades complementarias, con la colaboración de otras Administraciones Públicas.

En cuanto al régimen financiero bajo el que operan las Entidades Locales se encuentra sometido a un continuo debate que persigue el equilibrio entre recursos y funciones a desempeñar. En un contexto descentralizador de la función pública y de acercamiento de esta a las necesidades de los ciudadanos, la Administración Local

debe atender en la práctica unas demandas crecientes, cuya satisfacción no siempre es de su competencia, lo cual puede derivar en insuficiencias presupuestarias.

El fenómeno de descentralización de competencias y recursos derivado de la instauración del Estado de las Autonomías se ha traducido casi exclusivamente en transferencias desde la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas. La llamada «segunda descentralización» a las Corporaciones Locales no ha tenido lugar. Sin embargo, en muchas ocasiones las competencias autonómicas, entre ellas la de servicios sociales, están vinculadas a objetivos, actuaciones y servicios cuya gestión eficaz aconseja su despliegue a nivel local. Como resultado, la realidad nos muestra que muchas funciones de responsabilidad autonómica se están desarrollando gracias a la colaboración de las Entidades Locales, las cuales ven incrementado el volumen de sus actividades y servicios y, en consecuencia, su carga económica, sin que se produzca un trasvase de recursos desde el resto de Administraciones acorde a sus necesidades. La insuficiencia de fondos puede ocasionar inestabilidad, carencias presupuestarias y dificultades en su gestión.

La Constitución en sus artículos 140 y 142 establece la autonomía financiera de los Poderes locales y la garantía económica de los recursos que permitan desarrollar sus competencias.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo de competencias que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en numerosas ocasiones «situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. El sistema competencial de los Municipios españoles se configura en la práctica como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes.

Por un lado, el sistema de competencia municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones Públicas, generando el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos.

Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera¹⁰.

10. *Vid.* Preámbulo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

En base a estos motivos y como consecuencia de la adecuación del artículo 138 de la Constitución española que en su nueva redacción, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, regula en su articulado las medidas para corregir las deficiencias y establece, entre otras, que el Estado ejerza su competencia de reforma de la Administración local «para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre administraciones y la eliminación de duplicidades administrativas»¹¹.

«Por otra parte, la delegación de competencias estatales o autonómicas en los Municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, su duración no será inferior a los 5 años y la Administración que delega se reservará los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado»¹².

4. CONCLUSIONES

En el transcurso de esta investigación se ha observado como la inclusión de los colectivos sociales en la Constitución de 1978 ha sido una forma de reconocer los derechos de estos, aunque de forma indirecta, porque debido a que están incluidos

11. Ibidem.

12. Ibidem.

en un apartado específico de la Constitución, como es el Capítulo III del Título I, no se pueden invocar directamente ante los tribunales y, por tanto, no se puede exigir su protección, salvo que existan leyes que desarrollen estos principios.

En el análisis de la legislación que desarrolla los correspondientes artículos, que regulan los colectivos sociales, se demuestra que existe abundancia de normas que regulan sus derechos, aunque estas normas están sujetas a las decisiones de los poderes públicos, ya que estos son los encargados de presentar iniciativas legislativas materializadas en proyectos de Ley, aprobarlas en el trámite parlamentario correspondiente y posteriormente, después de haber sido sancionadas, ordenar su publicación en el correspondiente boletín. En consecuencia el ejercicio de estos derechos está sujeto de forma indirecta a las decisiones de los poderes políticos que en ese momento están en el Gobierno.

Esto nos lleva a plantear la reversibilidad en la conquista de estos Derechos. En los últimos años, como consecuencia de la crisis el gasto público en materia de derechos sociales se está reduciendo. La calidad de vida en España se está viendo seriamente socavada por el desempleo y la merma de ingresos y se enfrenta a las consecuencias de la reducción de recursos, motivada por la disminución del gasto público.

Sirvan como ejemplo las Estadísticas de Gasto Sanitario Público a las que recurre el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el año 2009, donde se rompe la tendencia alcista que históricamente caracterizaba al gasto sanitario. Desde ese año, se puede observar claramente una reducción, tanto en gasto total, como en gasto por habitante como en porcentaje sobre el PIB. Entre 2009 y 2013, el gasto público en euros se ha reducido un 12,6%, un 13,3% si lo consideramos por número de habitantes y un 9,2% como porcentaje del PIB. Esta evolución negativa resulta especialmente acusada desde 2011, fecha en que las políticas de austeridad comienzan con fuerza en España.

Igual se puede decir del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD), ya que, según sus datos, desde el comienzo de los recortes presupuestarios a mediados de 2012, se observa cómo las prestaciones económicas se han reducido muy significativamente, pasando de representar desde el 80% inicial al 35% en marzo de 2016. En cuanto a las pensiones, en 2013 se reformó el sistema de pensiones como medida para reducir el gasto en estas, a través de la vía de dificultar el acceso a la jubilación anticipada, reducir las cuantías iniciales de las nuevas pensiones (a través del factor de las sostenibilidad vinculado a la esperanza de vida y mediante la infrarevalorización de las ya reconocidas (por efecto de la nueva fórmula para la revalorización de pensiones)¹³.

13. Al respecto Vid los comentarios de D. Fernando GASCÓ ALBERICH, subdirector adjunto. Subdirección General de Gestión del Inmerso y D.^a Ana M.^a TEJERIZO TORAÑO, funcionaria del Inmerso, en la Guía de recursos. Recuperado el 20 de marzo de 2017 a través de la página web http://www.inmerso.es/inmerso_01/el_inmerso/quienes_somos/index.htm.

Otra cuestión importante es el sistema en que se basa la estructura organizativa diseñada en la Constitución de 1978 y desarrollada en la Ley de bases de Régimen Local, en la prestación de los servicios destinados a estos colectivos, los cuales debido a las particularidades antes reseñadas tienen un carácter eminentemente prestacional. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, lleva a cabo una profunda reforma de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985. En la reforma priman, sobre todo, los aspectos de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria frente a los de racionalización. La reforma debe entenderse en el marco de la profunda crisis económica iniciada en 2008 pero crisis que, paradójicamente, afecta menos a las Administraciones locales que al resto de Administraciones Públicas. La Ley es muy compleja y su aplicabilidad va a ser difícil dadas las múltiples variables que tiene, pero de lo que no hay duda es que se ha iniciado un proceso de reforma, que será más o menos intenso en función de una serie de variables e incertidumbres que difícilmente pueden preverse en estos momentos. Aunque ya existen motivos fundados para decir que la pretendida eficiencia y la búsqueda de la sostenibilidad financiera son los ejes del nuevo modelo, en el que los presupuestos de autonomía local, calidad democrática y prestación de servicios a la ciudadanía han pasado definitivamente a un segundo plano.

En base a lo expuesto podemos concluir diciendo que existen límites en los derechos reconocidos a los colectivos sociales, siendo quizás el más importante el que se refiere a los recursos económicos del Estado los cuales se restringen en momentos de crisis económica, debido a la escasez de ingresos, ya que gran parte de éstos consisten en prestaciones Asimismo debido a su carácter no absoluto por tratarse de principios políticos- sociales o económicos dependen en gran medida de las costumbres y de la opinión pública dominante, estando sujetos a las decisiones políticas del momento, según la tendencia política del partido en el poder. Por tanto según los condicionantes antes expuestos, estos Derechos sufren altibajos, al no poder llevar a cabo una política de manera permanente, lo que no sucede con los derechos fundamentales, recogidos en el Capítulo I del mismo Título de la Constitución española.

En consecuencia pensamos que se hace necesaria una reforma de la Constitución, como piden la mayoría de los entendidos en la materia, donde además de otras reformas, se reconozcan los Derechos sociales con el mismo tratamiento que los fundamentales. Solo así se podrán conservar los avances en el reconocimiento de estos Derechos que tanto ha costado conseguir, logrando su estabilidad en el tiempo con objeto de prevenir su retroceso, por los motivos antes descritos.

5. BIBLIOGRAFÍA

BLANQUER, D. 1998: «Familia y matrimonio en la Ley de extranjería (Comentario a la Sentencia del TSJ del País Vasco de 30 de septiembre de 1997)». *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, 1998, n.º 99, 443 y ss.

- CARMONA CUENCA, E. 1992: «Las normas constitucionales de contenido social delimitación y problemática de su eficacia jurídica». *Revista de estudios políticos* 1992, n.º 76, 103-126.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 1981: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.
- MARÍNEZ ESTAY, J. I.: *Los derechos Sociales en la Constitución española*. Recuperado de: <http://es.cms.vlex.com>.
- MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. 2000: «La familia en la Constitución española». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2000, n.º 58.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. 2001: «Consideraciones sobre la normatividad y superioridad de la Constitución», *Teoría y realidad constitucional*, 2001, n.º 7, 28-29.
- Congreso de los Diputados, Publicación de sinopsis de los artículos de la Constitución española de 1978. Recuperado el 20 de febrero de 2017, desde www.congreso.es/consti/.../indice/sinopsis/sinopsis.jsp.
- Consejo de la Juventud de España. (CJE). Recuperado el 01 de marzo de 2017, desde: <http://www.cje.org/es/>.
- Instituto de la Juventud (INJUVE). Recuperado el 01 de marzo de 2017, desde: <http://www.injuve.es>.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. *Real Patronato sobre Discapacidad*. Recuperado el 01 de marzo de 2017, desde <http://www.rpd.es/realPatronato/regulacion.htm>
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *Instituto de Mayores y Servicios Sociales*. Recuperado el 20 de marzo de 2017, desde: <http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/guiapresta2013.pdf>.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *Instituto de Mayores y Servicios Sociales*. Recuperado el 20 de marzo de 2017, desde: http://www.imserso.es/imserso_01/el_imser-so/quienes_somos/index.htm.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría General de Inmigración y Emigración. Recuperado en 10 de abril de 2017, desde: www.empleo.gob.es/es/sec_emi/.
- Tribunal Constitucional de España. Recuperado el 20 de abril de 2017, desde <https://www.tribunalconstitucional.es/>.