



Universidad  
de La Laguna  
Facultad de Derecho



Grado en: **Relaciones Laborales**  
Facultad de Derecho  
Universidad de La Laguna  
Curso **2015/ 2016**  
Convocatoria: Julio

## **Grupos de especial protección constitucional**

Groups of special constitutional protection

Realizado por el alumno/a **Dña. Kenza Prieto Valencia**

Tutorizado por el Profesor/a **Dña. Marta T. Soriano Torres**

Departamento: **Derecho Constitucional, Ciencia Política y Filosofía del Derecho**

Área de conocimiento: **Filosofía del Derecho**

**ABSTRACT**

This project aims to address the special constitutional protection enjoyed by vulnerable groups. To carry out the study of this object, we analyze legal remedies, statistics and various regulations to study in depth the subject. Vulnerable groups need special protection both constitutional and state due to its disadvantage compared to the rest of the population, this aid is backed up with budgets only safeguard that end (incentives) through policies established by private companies and public, etc. In this issue are number of fundamental rights that must be respected to achieve stable and have an egalitarian society such as the principle of equality and freedom. Therefore, it is to analyze, study their protection and statistics to support their evolution over time especially in the labor market entering contracts differentiating between gender and disabilities, etc.

**RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)**

En este proyecto se pretende abordar la protección constitucional especial de la que gozan los grupos vulnerables. Para llevar a cabo el estudio de este objeto, hemos analizado recursos jurídicos, estadísticas y diversos reglamentos para estudiar con profundidad dicho tema. Los grupos vulnerables necesitan de una especial protección, tanto constitucional como estatal, debido a su desventaja con respecto al resto de la población. Esa ayuda es respaldada con presupuestos destinados únicamente a la salvaguarda de ese fin (incentivos), mediante políticas establecidas en empresas tanto privadas como públicas, etc. En este tema se encuentran un gran número de derechos fundamentales que deben ser respetados para lograr tener una sociedad igualitaria y estable, como pueden ser el principio de igualdad y libertad. Por tanto, se trata de hacer un análisis, estudiar su protección y estadísticas que avalen su evolución en el tiempo, sobre todo en el mercado laboral entrando en los contratos diferenciando entre sexos y discapacidades, etc.



## ABREVIATURAS

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**CE:** Constitución Española

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas

**LISMI:** Ley de Integración Social de Minusválidos

**RD:** Real Decreto

**LEC:** Ley de Enjuiciamiento Civil

**UE:** Unión Europea

**LJCA:** Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

**SMI:** Salario Mínimo Interprofesional

## **ÍNDICE:**

- 1 INTRODUCCIÓN**
- 2 ANÁLISIS DE LOS GRUPOS CON ESPECIAL PROTECCIÓN INSTITUCIONAL**
  - 2.1 Razones que legitiman al Estado y justifican la protección frente a la vulnerabilidad**
  - 2.2 Causas y consecuencias de la vulnerabilidad**
- 3 ANÁLISIS DEL EMPLEO PROTEGIDO EN ESPAÑA. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA LEGAL Y LOGROS ALCANZADOS**
  - 3.1 Normativa reguladora**
- 4 PROGRAMAS DE ACTUACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES**
  - 4.1 Programas de actuación generadores de empleo para personas con discapacidad**
- 5 CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA VULNERABILIDAD EN LA CRISIS ACTUAL**
  - 5.1 Vulnerabilidad, crisis y nuevos riesgos sociales**
  - 5.2 Perfil actual de la vulnerabilidad y riesgos que emergen**

- 6 VULNERABILIDAD Y ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO**
  - 6.1 Las dimensiones jurídico-constitucionales de la vulnerabilidad**
- 7 EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL**
  - 7.1 Marco normativo del derecho a la no discriminación laboral**
  - 7.2 Ámbito interno**
- 8 POLÍTICAS SOCIALES DE PROTECCIÓN A LA VULNERABILIDAD**
- 9 PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**
- 10 CONCLUSIONES**
- 11 BIBLIOGRAFÍA**

## 1 INTRODUCCIÓN

Cuando demos una definición de “grupo vulnerable” tenemos que tener presente que no es un concepto estático ya que varía en función de los cambios que aparezcan en la sociedad en la que vivimos, es decir, a medida que va avanzando la sociedad, van apareciendo más grupos vulnerables que necesitan de una especial protección ya que se encuentran en clara desventaja con respecto al resto, sufriendo así una limitación en el disfrute de sus derechos. Además, no podemos olvidar que el factor económico resulta especialmente relevante a la hora de propiciar la aparición de estos grupos puesto que la pobreza tiene especial relación con la exclusión social y, teniendo en cuenta que nos encontramos en una recesión económica, resulta imprescindible tenerlo en cuenta para así entender este aumento de grupos que necesitan de una ayuda especial. Precisamente por este panorama en el que nos encontramos y al margen de consideraciones de solidaridad o beneficencia con el desfavorecido, el Estado y el Derecho deben ser especialmente sensibles y eficaces ante la vulnerabilidad, empleando todos los recursos y mecanismos posibles para enfrentarse al gran problema que supone que las personas no puedan acceder a los medios de producción ni, en consecuencia, al ejercicio de sus derechos.

Hablando de soluciones, existe una necesidad de adoptar y aplicar medidas que reduzcan el número de personas con riesgo de pobreza o exclusión social reforzando las políticas activas dirigidas al mercado de trabajo, con el fin de aumentar la empleabilidad de las personas con menor acceso al mercado de trabajo, y mejorando el objetivo, la eficiencia y la eficacia de las medidas de apoyo, incluidos servicios de ayuda de calidad a las familias. También existen otras medidas como pueden ser las subvenciones o la concesión de incentivos tributarios, otorgar incentivos a las organizaciones que colaboran con los grupos vulnerables y para las personas, tanto físicas como jurídicas, que apoyan su labor a través de donaciones o aportaciones.

## 2 ANÁLISIS DE LOS GRUPOS CON ESPECIAL PROTECCIÓN INSTITUCIONAL

Partiendo de lo dispuesto en el Convenio N° 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, podemos ver que en el art. 1.1 en su apartado a) nos dice que: “ *A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:*

- a) *Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional y origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”*

Si nos vamos a nuestra Constitución, podemos observar que la protección de los grupos vulnerables es un objeto que está constitucionalmente protegido (Capítulo III del Título I de la Constitución de 1978) que regula los principios rectores de la política social y económica. Dentro de este capítulo podemos encontrar principios donde se suelen encuadrar la mayoría de los grupos vulnerables:

- La protección a la familia y a la infancia (art. 39)
- Fomento del empleo y la economía social (art. 40)
- La atención a los emigrantes (art. 42)
- La protección de la salud, el fomento de la educación sanitaria, la educación física y el deporte (art 43)
- La tutela del acceso a la cultura y la promoción de la ciencia y la investigación (art. 44)
- La defensa del medio ambiente (art. 45)
- La conservación y promoción del patrimonio histórico-artístico (art. 46)
- El fomento de la vivienda (art. 47)
- El desarrollo de la juventud (art. 48)
- La atención a disminuidos físicos (art. 49)

- Y el bienestar de la tercera edad (art. 50)

## 2.1 Razones que legitiman al Estado y justifican la protección frente a la vulnerabilidad

Si entramos a analizar el por qué el Estado decide proteger jurídicamente frente a la vulnerabilidad a estos grupos o lo que es lo mismo, por qué una persona vulnerable es digna de una diferenciada protección jurídica podemos decir que existen una serie de argumentos que legitiman al Estado volviéndolo racional y éticamente aceptable y, entre esos argumentos podemos encontrar uno de los más importantes, si partimos de un modelo democrático y protector de los derechos, el Estado debe creer en un reparto originariamente igualitario de bienes, derechos y cargas. Esto quiere decir que se justifica la sumisión del individuo al modelo normativo democrático y protector de los derechos porque con este modelo no se limita la libertad individual sino que se amplía a la par que se aumenta su bienestar (se establecen unas políticas que defienden los derechos individuales de las personas).

Finalmente podríamos concretar que se trata de una igualdad material en el disfrute de los derechos, lo cual nos confirma que, siguiendo con esta teoría, no sería justificable que a una persona se le limiten ciertos derechos simplemente por el hecho de ser negro, mujer, homosexual, pobre, enfermo, etc. Los grupos vulnerables se enfrentan a una serie de obstáculos que les impiden competir en la consecución de sus derechos y bienes sociales, lo que obliga a los Estados más desarrollados a establecer una legislación especialmente respetuosa con el principio de igualdad.

## 2.2 Causas y consecuencias de la vulnerabilidad

*“La vulnerabilidad real de las personas depende, pues, de las circunstancias específicas de cada contexto: un grupo es vulnerable en un ámbito y no serlo en otro. Los programas (y las medidas de prevención) siempre deberán tener en cuenta las*



*causas, por cuanto que están destinados a las personas que las padecen”<sup>1</sup>.*

Podemos ver que la sociedad está en un continuo cambio y que no es tan fácil determinar las causas por las que aparecen los grupos vulnerables ya que dependen de ese continuo cambio social, es decir, puede aparecer un grupo vulnerable como puede desaparecer. Por ejemplo, con la actual crisis, podríamos hablar de la vulnerabilidad que presentan las personas mayores de 45 años en el contexto laboral. Y es que, existen muchas causas para propiciar la vulnerabilidad de estos grupos y que, con la crisis actual, ha ido en aumento. Hay discriminación por razón de tradición cultural indígena, por razones ideológicas y de conciencia, por razones físicas o de enfermedad, por razón de género, por razón de tendencia sexual, etc.

Cuando hablamos de las consecuencias, toda discriminación produce efectos desiguales que ponen a las víctimas en una situación de desventaja, dificulta su acceso a oportunidades de empleo y a la igualdad de trato en el lugar de trabajo. Esto se traduce en una menor motivación para trabajar y lograr un buen rendimiento, lo cual redundaría en menor productividad laboral y en tensiones en el lugar de trabajo con repercusiones negativas en el rendimiento general de la empresa. Reduce los niveles de autoestima de la persona, afectando a su potencial y desarrollo, y sus relaciones familiares y sociales. Todo ello contraviene lo dispuesto en el art. 35.1 de la CE al establecer que: *“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.”*

---

<sup>1</sup> (Anderson, 1994, 338) —en la misma línea y complementariamente, Pérez Contreras, 2005, 17-ss.  
Cmno de La Homera, s/n. C. 38071. La Laguna. Tenerife. E-mail: facder@ull.edu.es Tlf. 922317291. Fax. 922317427 - www.ull.es

### 3 ANÁLISIS DEL EMPLEO PROTEGIDO EN ESPAÑA. NORMATIVA LEGAL Y LOGROS ALCANZADOS

Como primer punto, podríamos analizar la tasa de actividad de las personas con discapacidad en España que se sitúa entorno al 32,3%, lo cual quiere decir que sólo una de cada 3 personas con discapacidad, en edad de trabajar, participa en el mercado de trabajo frente al 52,2 % de la población general, aunque el fenómeno de tener una tasa baja de actividad en la población con discapacidad es común en todos los países, aunque con una mayor concienciación tras la Declaración de la ONU del “Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos, 1983-1992.

En España hubo un arranque previo ya que en el año 1982 se aprobó la Ley 13/1982 de Integración Social de Minusválidos (LISMI). Según esta ley existen, principalmente, dos modalidades de acceso al empleo:

- Empleo abierto
- Empleo protegido en Centros Especiales

Cuando hablamos de **empleo abierto**, estamos hablando del empleo que generan las empresas ordinarias o las Administraciones Públicas. Son centros de trabajo donde la mayoría de la plantilla no tiene ningún tipo de discapacidad y, además, no se les obliga a cumplir con ninguna característica especial para la contratación de personas con discapacidad. No obstante, las personas con discapacidad que se acogen a este tipo de empleo pueden haber sido contratadas:

- Al amparo de alguna subvención o programa de integración laboral de personas con discapacidad en empresas ordinarias.

- Tras un periodo de selección normal sin que la empresa se beneficie de bonificaciones por la incorporación a su plantilla del trabajador ó la persona con discapacidad.
- Antes de que la persona con discapacidad presentase la misma, lo cual quiere decir que, la discapacidad sobreviene una vez que el trabajador está ocupando su puesto de trabajo.
- En cumplimiento de la cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad en empresas privadas o administraciones públicas (aprobada por el RD de 11 de mayo de 1983)<sup>2</sup>. Asimismo, en el art. 38.1 de la Ley de Integración Social de los Minusválidos se establece la cuota de reserva del 2% de los puestos de trabajo en empresas de más de 50 trabajadores para personas con discapacidad

Hay que advertir que, cabe excepciones en las que los empresarios no tienen por qué acogerse a esta cuota de reserva. Por un lado, a través de acuerdos recogidos en la negociación colectiva y, por otro lado, aplicando las medidas alternativas recogidas en el art. 1 del RD 27/2000.<sup>3</sup>

En cuanto al **Empleo Protegido en Centros Especiales**, los cuales deben haber sido inscritos en el registro correspondiente, han de contar con un porcentaje de trabajadores con discapacidad no inferior al 70% de su plantilla. Su principal función es

---

<sup>2</sup> Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, por el que en cumplimiento de lo previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo o las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos

<sup>3</sup> Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores.

como la de una empresa ordinaria, es decir, ejecuta las mismas tareas o tiene los mismos objetivos, sólo que promueve la integración laboral de las personas con discapacidad.

### 3.1 Normativa reguladora:

La generación de Empleo Protegido en España para personas con discapacidad ha tenido su desarrollo a través de los Centros Especiales de Empleo, que son creados a través de personas jurídicas permitidas por la legislación española. Tienen como objetivo ser competitivos en el mercado de trabajo y ejercer una tarea productiva a través de personas con discapacidad asegurándoles, a su vez, una estabilidad económica entre otros factores, lo cual es una gran herramienta en términos de integración tanto en el terreno laboral como social. Todo esto viene recogido en el RD 2273/85 por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el art. 42 de la Ley 13/82, de 7 de abril, de Integración social de las personas con discapacidad<sup>4</sup>

## 4 PROGRAMAS DE ACTUACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES

Debido al desarrollo del mercado laboral en España, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha realizado diversos programas de generación de empleo encaminados a colocar, en el mercado laboral, a los grupos con más dificultades de acceso al mismo:

- Apoyo al empleo en Cooperativas y Sociedades Laborales
- Iniciativas Locales de Empleo y Agentes de Empleo y Desarrollo Local
- Promoción del empleo autónomo
- Integración laboral de las personas con discapacidad

---

<sup>4</sup> Art. 42: “Los Centros Especiales de Empleo son aquéllos cuyo objetivo principal sea el de realizar un trabajo productivo, participando regularmente en las operaciones del mercado, y teniendo como finalidad el asegurar un empleo remunerado y la prestación de servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores minusválidos; a la vez que sea un medio de integración del mayor número de minusválidos al régimen de trabajo normal.”

La importancia de cada programa responde a la asignación de los recursos financieros que se han acordado para cada uno de ellos. Si analizamos la tasa de crecimiento interanual de los diferentes programas, podemos observar que el programa que ha experimentado un mayor crecimiento ha sido el programa de Iniciativas Locales de empleo y Agentes de empleo y Desarrollo local y, en segundo lugar, se encuentra el Programa de Integración Laboral de Personas con Discapacidad.

Con el paso de los años, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a la integración laboral de personas con discapacidad ha ido aumentando el presupuesto hasta el punto de que se ha convertido en el principal programa en cuanto a la importancia del volumen de ayudas absorbidas

#### **4.1 Programas de actuación generadores de empleo para personas con discapacidad**

Distinguiremos dos áreas de actuación:

- Centros Especiales de Empleo: ayudas destinadas al mantenimiento de los puestos de trabajo y para propulsar el desarrollo de nuevos proyectos
- Trabajadores autónomos: ayudas destinadas a la generación de empleo autónomo para las personas con discapacidad

Entre los años estudiados podemos ver que se le da una mayor importancia al primer punto, Centros Especiales de Empleo, con una asignación del 99% del presupuesto frente a un 1% asignado a los trabajadores autónomos

Si entramos a analizar con detalle el programa de ayudas que se destina a los Centros Especiales de Empleo podemos observar que:

- Un 75% va destinado al mantenimiento de los puestos de trabajo
- El 25% restante va encaminado al desarrollo de proyectos generadores de empleo

### Estadísticas de la actividad laboral en discapitados

TABLA 3. TASAS RELACIONADAS CON LA ACTIVIDAD LABORAL			
Tasas	Hombres (%)	Mujeres (%)	Total (%)
<b>Personas con discapacidad</b>			
Actividad	39,92	34,29	37,36
Empleo	26,00	22,19	24,27
Paro	34,88	35,23	35,04
<b>Personas sin discapacidad</b>			
Actividad	83,08	71,25	77,17
Empleo	61,90	52,29	57,10
Paro	25,50	26,61	26,01

Fuente: INE. El empleo de las personas con discapacidad. Año 2013.

5

Si observamos la siguiente tabla, podemos apreciar que las tasas de las personas con discapacidad y personas que no tienen discapacidad tienen varios factores en común y son que la tasa de paro en cuanto a las mujeres es superior a la de los hombres y, por consiguiente, la tasa de actividad y la de empleo es mayor en hombres que en mujeres independientemente de la discapacidad.

En cuanto a las personas discapacitadas en ambos sexos, apreciamos que tienen una tasa de actividad significativamente por debajo de la de las personas sin discapacidad (un 37,36% frente a un 77,17%) ocurriendo lo mismo con la de empleo (24,27% frente a un 57,10%), pero si observamos la tasa de paro, aunque las personas discapacitadas registran una mayor tasa de paro, no es tan significativa como las anteriores (un 35,04% frente a un 26,01%)

<sup>5</sup> Fuente: Informe del Mercado de trabajo de las personas con discapacidad estatal. Datos 2014  
Cmno de La Hornera, s/n. C. 38071. La Laguna. Tenerife. E-mail: facder@ull.edu.es Tlf. 922317291. Fax. 922317427 - www.ull.es

Si nos vamos a las estadísticas de años anteriores, podemos observar que con respecto al año 2012, la tasa de actividad en las personas con discapacidad ha aumentado, mientras que en las no discapacitadas ha disminuido (muy levemente 0,02). La tasa de paro aumenta algo más entre las personas con discapacidad (1,87%; 1,27%, respectivamente)

#### Contratos laborales de personas discapacitadas:



Fuente: Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. Año 2014.

Este gráfico representa el número de contratos a personas con discapacidad durante el año 2014 que ha sido de 203.025, que representa el 1,21% del total de contratos registrados en las oficinas de los Servicios Públicos de Empleo



Fuente: Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. Años 2005-2014.

Según datos del Informe del Mercado de Trabajo de las Personas con Discapacidad Estatal, existe un mejor comportamiento del colectivo en el mercado laboral (en especial en Murcia y Canarias donde en los últimos 5 años la contratación de personas con discapacidad ha ido en constante aumento). Debido a este mejor comportamiento, el peso de lo que representan en el total de la contratación ha ido en aumento de forma paulatina a excepción del año 2012 en el que se registró un pequeño retroceso. En el último decenio el peso del colectivo en el mercado de trabajo ha crecido en 0,45 puntos porcentuales, pasando de una tasa de 0,76 en 2005 al 1,21 actual.

Aunque si hablamos en términos de sexo, podemos ver que aunque sí que ha habido una importante evolución positiva, vemos que con distinta intensidad puesto que entre las mujeres el incremento de la contratación ha sido menor que en el de los hombres



## 5 CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA VULNERABILIDAD EN LA CRISIS ACTUAL

### 5.1 Vulnerabilidad, crisis y nuevos riesgos sociales

Hablamos aquí de la vulnerabilidad como situación social que se está desarrollando actualmente, la cual se caracteriza por el aumento de las personas que viven procesos y estados de inestabilidad.

Se trata de situaciones que condicionan sus vidas hasta llegar al punto de dificultar la normal integración social o cambiar sus hábitos de vida. La crisis actual afecta al modelo de bienestar español que durante las últimas décadas se había consolidado y con amplias expectativas de mejoras, haciendo de la vulnerabilidad una característica cada vez más patente en esta sociedad actual.

Desde la parición de la grave recesión económica que está afectando a la sociedad española, tenemos cada vez más situaciones de determinadas colectividades donde a la precariedad en los derechos, se une a la precariedad laboral, económica, etc. El tipo de relaciones sociales junto a la autoestima y el sentido vital de las personas, hace que cada vez más personas se encuentren en situación de vulnerabilidad y de riesgo de exclusión. Se trata de personas que han pasado la mayor parte de su vida en una relación de normal integración y que sin embargo hoy pueden estar viviendo al borde de la exclusión.

Una investigación reciente pone de manifiesto que las políticas para anticiparse a los posibles riesgos sociales tuvieron una escasa capacidad de respuesta frente a la magnitud de los nuevos problemas. Así, analizando el caso español *“se puede defender que el sistema de pensiones, el sistema nacional de salud y el sistema educativo han mitigado los primeros embates de la crisis sobre la población en España. Sin embargo*

*no se puede decir lo mismo de otras áreas de la protección social. La crisis ha impactado más intensamente entre la población en edad activa no sólo por la inmensa pérdida de puestos de trabajo, sino debido a la limitada capacidad protectora (en cuanto a la intensidad o el tiempo) de las políticas de protección por desempleo, de rentas mínimas, familiares y de vivienda”<sup>6</sup>*

Podríamos constatar que el Estado de bienestar español “*está comparativamente muy por debajo del resto de los países (de la UE) a la hora de reducir la pobreza con transferencias sociales, sobre todo en hogares monoparentales y aquellos donde habitan parejas con descendencia*”<sup>7</sup>

## **5.2 Perfil actual de la vulnerabilidad y riesgos que emergen**

Partiendo de datos que emergen del trabajo “perfil de las personas en situación de vulnerabilidad atendidas desde las entidades EAPN-As” podemos destacar que las políticas sociales vigentes están desarrolladas para época de bonanza económica que se deben adaptar a una situación que nada tiene que ver con ese objetivo. Se trata de una situación donde aumentan las necesidades y además disminuyen las ayudas presupuestarias. En la situación actual, ha crecido de una manera notable el número de “trabajadores pobres” que está fuertemente relacionado con la formación de esos trabajadores lo cual supone un problema para las políticas ya que las personas priorizan la obtención de un puesto de trabajo frente a la participación en sistemas de formación

---

<sup>6</sup> Guillén, A. M. et al., “El papel de las políticas sociales para paliar las necesidades generadas por la crisis”, *op. cit.*, p. 146.

<sup>7</sup> Guillén, A. M. et al., “El papel de las políticas sociales para paliar las necesidades generadas por la crisis”, *op. cit.*, p. 160.

Las familias han ido combatiendo la vulnerabilidad y frenando la aparición de la pobreza. Sin embargo, las mujeres con cargas familiares son uno de los grupos que presenta una mayor dificultad a la hora de la inclusión social.

Los inmigrantes también forman parte de uno de los grupos que tienen una mayor vulnerabilidad frente al resto al ocupar puestos menos seguros. Además, las normas reguladoras no ayudan a proteger esta vulnerabilidad puesto que provocan consecuencias de mayor precariedad laboral y mayor indefensión. Todo esto necesita de una mayor relación entre las organizaciones que luchan contra la exclusión y las organizaciones sindicales, que deben tener más en cuenta estas situaciones en sus procesos de lucha y negociación.

También hay que destacar uno de los efectos colaterales de esta crisis económica que estamos soportando y es que cada vez menos personas son capaces de pagar su casa debido a la carestía de los alquileres y la dificultad para el pago. Todo ello ha provocado que gran número de personas se hayan enfrentado a la dura decisión de tener que abandonar sus casas y en los casos más extremos, vivir en la calle. Esto supone un gran problema para las administraciones y las organizaciones sociales

Otro grupo que está gravemente afectado por esta situación son las personas vulnerables por razón de etnia ya que la mayoría de sus ingresos provienen de salarios sociales y trabajos sin contrato, todo ello provocado porque en la mayoría de los casos no poseen la titulación suficiente o llega a ser incluso nula

## 6 VULNERABILIDAD Y ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

### 6.1 Las dimensiones jurídico-constitucionales de la vulnerabilidad

El art. 9.2 CE plantea tres focos de acción interdependientes que representan las herramientas con las que constitucionalmente eliminar o reducir al mínimo, la vulnerabilidad:

- *“Promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”*, es decir, crear un orden jurídico, social, económico y cultural, que permita el ejercicio igual de los derechos y libertades
- *“Remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”*: los poderes públicos deben, además de proclamar una norma, actuar sobre las cuestiones socioeconómicas para evitar aquellas situaciones que dificulten el pleno disfrute de los derechos. A este llamamiento se le debe sumar la acción pública especialmente en aquellos ámbitos donde exista una mayor incidencia de discriminación o aquella situación que dificulte el pleno disfrute de derechos. Para eliminar esos obstáculos, se debe actuar ya que es obligatoria la eliminación de la vulnerabilidad de los individuos o al menos reducirla al mínimo
- *“Facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*: En un Estado democrático es esencial que todos los individuos tengan voz en el espacio público. No sólo que se les reconozca el derecho de sufragio, sino que también han de poder ejercerlo en condiciones de igualdad

Como podemos apreciar, existe una gran conexión entre estos parámetros del art. 9.2 CE ya que, la participación de los individuos dependerá de la creación y mantenimiento de unas condiciones socioeconómicas que hagan posible el ejercicio de

los derechos de una manera efectiva. Por otro lado, de este primer punto, nace la necesidad de defender y garantizar sus derechos eliminando las jerarquías que han aparecido históricamente.

Por tanto, los mecanismos que sacamos de este artículo pretenden la inclusión social y podemos ver la gran conexión que hay entre los conceptos de “exclusión”, “vulnerabilidad” y “desigualdad”. Estos factores fueron el punto de partida ético del Estado de Derecho, donde se busca otorgar los mecanismos públicos necesarios para la consecución de la felicidad, así aparecía en las primeras declaraciones de derechos y constituciones como la promoción de *“la gloria, la prosperidad y el bien de toda nación”* como proclamaba el Preámbulo de la Constitución de Cádiz pero que hoy en día parecen desvanecerse.

No es fácil encontrar un concepto jurídico del término vulnerabilidad pero si reflexionamos en términos jurídico-constitucionales sobre la vulnerabilidad significa hacerlo sobre el mismo concepto de derechos humanos o lo que es lo mismo, sobre el de “ciudadanía” núcleo del Estado social y democrático de Derecho. Ciudadanía que, a su vez, nos remite a la vigencia efectiva de la igualdad, no sólo en su dimensión formal sino también material y por lo tanto, a la profundización en lo que se ha denominado Derecho antidiscriminatorio. Como bien ha afirmado el TC, la igualdad sustancial constituye *“un elemento definidor de la noción de ciudadanía”*<sup>8</sup>. De esta manera, podríamos afirmar la ayuda constitucional que nos permite frenar y o incluso evitar la vulnerabilidad, está constituida por el principio de igualdad y no discriminación. Como en varias ocasiones ha señalado el TC, el art. 14 CE fundamenta la “reacción” del sistema frente a las posiciones en que se hayan sectores de la población, *“no sólo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10.1”*<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> (STC 12/2008, FJ 5)

<sup>9</sup> (SSTC 128/1987, de 16 de julio, FJ 5; 166/1988, de 26 de septiembre, FJ 2; 145/1991, de 1 de julio, FJ 2)  
Cmno de La Hornera, s/n. C. 38071. La Laguna. Tenerife. E-mail: facder@ull.edu.es Tlf. 922317291. Fax. 922317427 - www.ull.es

De acuerdo con el art. 9.2 CE y con lo que podemos extraer del art. 10.1 CE (la garantía de la dignidad, de los derechos, del libre desarrollo de la personalidad), el compromiso de los poderes públicos de un sistema constitucional deberían dirigirse a reducir la vulnerabilidad y, por otro lado, incrementar “la resiliencia”. Es decir, la capacidad de los individuos no sólo para desarrollar al máximo sus potencialidades sino también para resistir con éxito los “desastres” que puedan poner en peligro su estatuto de ciudadanía. Un estatuto que ha de construirse sobre dos elementos que permiten la búsqueda de la felicidad: el libre desarrollo de la personalidad y el bienestar colectivo. De manera más concreta, si analizamos por ejemplo los ámbitos de bienestar a los que se refieren los principios incluidos en el capítulo III del Título I CE, de todos ellos extraemos las condiciones que han de permitir el desarrollo de las capacidades del individuo y, en negativo, las obligaciones que el Estado debería asumir para evitar, o reducir al máximo, las situaciones de vulnerabilidad.

Podríamos afirmar que la garantía de los derechos, especialmente los de tipo social, está condicionada por mecanismos tales como la estabilidad presupuestaria, la primacía de los mercados o unas reglas comunitarias en las que parece casi imposible que el Derecho pueda actuar para limitar los abusos de los que tienen el poder. De esta manera, en la práctica, se ignoran reiteradamente lo dispuesto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación general número 3, dictada en el año 1990, el cual insiste en que el Pacto genera para los Estados Partes no sólo obligaciones de *comportamiento* sino también de *resultado*.

## 7 EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL

La inmigración forma parte de nuestra sociedad y del entorno laboral en el que vivimos, es un tema que se ha ido incrementando con el paso de los años sobre todo en nuestro país donde pasamos de ser un país de emigrantes a un país con gran acogida de

inmigrantes, lo cual tenemos que tomar con naturalidad ya que forman parte de nuestro país de igual manera. En la práctica esto es muy diferente puesto que esas personas que acuden a nuestro país es para encontrar una segunda oportunidad y, obviamente, eso conlleva el tener un empleo mejor que en sus países de origen. Esto ha generado un mayor rechazo entre la población sobre todo en el mercado laboral ya sea con un trato discriminatorio en su puesto de trabajo o siendo explotados. En este apartado estudiaremos los mecanismos jurídicos empleados para la protección de este problema

### 7.1 Marco normativo del derecho a la no discriminación laboral

Los Estados tienen la obligación de establecer políticas que se basen en la no discriminación. Esta idea no es algo que se diga sin más puesto que esto está contenido en varios instrumentos internacionales de derechos humanos como puede ser La Carta de las Naciones Unidas de 1945 donde se recoge la cooperación internacional *“en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”* Sostener un trato discriminatorio, basado en la raza o la nacionalidad, es totalmente incompatible con el principio de no discriminación contemplado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y los dos Pactos Internacionales (art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y art. 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Un año antes de la aprobación de ambos Pactos Internacionales, el 21 de diciembre de 1965, se aprobó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Esta Convención consta de un Preámbulo y 25 artículos en los que se recogen diferentes medidas que deben adoptar los Estados

para la consecución del reconocimiento y profundización del principio de no discriminación.

Por su otro lado, la OIT, artículo 1 del Convenio 111, de junio de 1958, se refiere a la discriminación en los siguientes términos: *“cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”*.

El Derecho Comunitario por su parte, colabora con la aprobación de la Directiva 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial étnico. Extiende su lucha contra la discriminación racial más allá, puesto que no se basa sólo en esto sino que recoge que el principio de igualdad de trato es *“la ausencia de toda discriminación, tanto directa como indirecta, basada en el origen racial o étnico”*. Entiende que *“existirá discriminación directa cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable”*, mientras que *“existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a las personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas”*, salvo que medie una justificación objetiva acorde a una finalidad legítima. La Directiva en su artículo 4 admite la posibilidad de establecer una diferencia de trato basada en el origen racial o étnico cuando, en ciertas actividades profesionales, exista un requisito profesional esencial y determinante, no pudiéndose aceptar diferencias de trato basadas en otros motivos. Para poder aplicar esta medida la Directiva señala dos requisitos:

- La existencia de un objetivo legítimo
- La proporcionalidad entre el derecho que se quiere proteger y el derecho que se ve limitado.



El artículo 5 señala que los Estados miembros podrán adoptar normas para prevenir o compensar las diferencias de trato que afecten a personas de un origen racial o étnico. El artículo 8.1 atribuye la carga de la prueba a la parte demandada, es decir, la parte demandada debe demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato cuando una persona se considere perjudicada por hechos que puedan suponer la existencia de discriminación directa o indirecta.

La Constitución Europea también trata el principio de igualdad y no discriminación. En el artículo 2 se incluyen, entre los valores fundamentales de la Unión Europea, la igualdad y la no discriminación. El artículo 3.3 afirma que uno de los objetivos de la U.E es combatir la discriminación. La Carta de Derechos Fundamentales, en su artículo 81.1, *“prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales”*, y el artículo 124.1 señala que la UE podrá establecer las medidas necesarias para luchar contra la discriminación causada, entre otros motivos, por los relacionados con la raza u origen étnico.

## 7.2 **Ámbito interno**

El principio de igualdad viene recogido en el art. 14 de la CE. El precepto enumera la “igualdad ante la ley” y la prohibición de discriminación “por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Existe una amplia normativa con respecto a la discriminación laboral en nuestro ordenamiento interno. Plasmándose esta protección en una serie de medidas legislativas concretas, cuando se demuestra que ha habido una infracción. Así también, el art. 314 Código Penal señala la discriminación como delito contra los derechos de los trabajadores.

El artículo 4.2 c) del Estatuto de los Trabajadores señala como derecho laboral básico el derecho *“a no ser discriminados para el empleo, o una vez empleados, por razones de sexo, estado civil, por la edad dentro de los límites marcados por esta ley, raza, condición social, ideas religiosas o políticas, afiliación o no a un sindicato, así como por razón de lengua, dentro del Estado español”*.

También hay que destacar lo previsto en el artículo 23 de la L.O 14/2003, de 20 de noviembre (Ley de Extranjería):

*“1. A los efectos de esta ley, se trata de discriminación todo acto que directa o indirectamente, conlleve una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, etc. y que tenga como fin o efecto destruir o limitar el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social o cultural.*

*2. En cualquier caso, constituyen actos de discriminación:*

*1. Los efectuados por la autoridad o funcionario público o personal encargados de un servicio público, que en el ejercicio de sus funciones, por acción u omisión, realice cualquier acto discriminatorio prohibido por la ley contra un ciudadano extranjero sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.*

*2. Todos los que impongan condiciones más gravosas que a los españoles o que impliquen resistencia a facilitar a un extranjero bienes o servicios ofrecidos al público, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.*

*3. Todos los que impongan ilegítimamente condiciones más gravosas que a los españoles o restrinjan o limiten el acceso al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la formación profesional y a los servicios sociales y socioasistenciales, así como a*

*cualquier otro derecho reconocido en la presente Ley Orgánica, al extranjero que se encuentre regularmente en España, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.*

4. *Todos los que impidan, a través de acciones u omisiones, el ejercicio de una actividad económica emprendida legítimamente por un extranjero residente legalmente en España, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.*

5. *Constituye discriminación indirecta todo tratamiento derivado de la adopción de criterios que perjudiquen a los trabajadores por su condición de extranjeros o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad”.*

Siguiendo al artículo 71 de la L.O 14/2003, se crea el **Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia** “*con funciones de estudio y análisis, y con capacidad para elevar propuestas de actuación, en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia*”. Se trata de un órgano creado al servicio de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y dependiente de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. El Observatorio pretende aportar un enfoque sobre la situación del racismo y la xenofobia.

Partiendo de la premisa de que el fenómeno del racismo y la xenofobia es una realidad compleja que afecta a distintos ámbitos, el Observatorio diseña cuatro objetivos:

- Aportar un diagnóstico periódico de la situación del racismo y la xenofobia en España.
- Establecer redes de comunicación con los órganos y organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en la lucha contra el racismo y la xenofobia.
- Apoyo técnico al Consejo para la promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas, por el Origen Racial o Étnico.

- Promoción del principio de igualdad de trato.

## 8 POLÍTICAS SOCIALES DE PROTECCIÓN A LA VULNERABILIDAD

Uno de los objetivos prioritarios de la Unión Europea es luchar contra la pobreza y la exclusión social, tal y como se establece en la agenda de la denominada Estrategia 2020. Actualmente hay casi 120 millones de europeos en situación de exclusión social afectados por situaciones de pobreza o precariedad. Para mejorar esta situación existen una serie de medidas con políticas públicas conectadas con el empleo que están siendo desarrolladas en España, siguiendo la línea de las directrices marcadas a nivel comunitario para lograr el objetivo de sacar de la pobreza a más de veinte millones de personas en Europa de aquí al 2020.

### 8.1 Noción de exclusión social y actuaciones de la Unión Europea.

Entrando en materia, analizaremos las distintas políticas que están dirigidas a colectivos que reciben una especial protección vinculada al ámbito laboral, específicamente, a la pérdida del trabajo o de la capacidad para trabajar.

Como primer punto, debemos tener en cuenta que el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, constituye una de las principales vías de integración en la sociedad, ya sea porque es la principal fuente de ingresos de la mayoría de la población o porque fomenta la realización personal del individuo lo cual también favorece a esta integración.

La exclusión social está muy conectada con la pobreza, pero también existen situaciones de marginación y exclusión ajenas a esta conexión. Esta realidad requiere de soluciones y para lograr resolver este problema, deben estar comprometidos todos los

niveles de gobierno existentes (UE y Estados Miembros, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales)

Entre los años 1975 y 1980, en el marco de su primer programa de lucha contra la pobreza, la Comunidad Económica Europea elaboró una serie de proyectos dedicados a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Al primer programa le siguieron otros dos (1985-1989 y 1989-1994), y en 1992 el Consejo adoptó dos Recomendaciones, una sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social, y la otra sobre la confluencia de los objetivos y de las medidas de protección social a nivel comunitario<sup>10</sup>. Sin embargo, la ausencia de un fundamento jurídico que respaldase la acción comunitaria en este ámbito provocaba su continuo cuestionamiento, pues hasta que no se aprobó el Tratado de Ámsterdam, la referencia a la exclusión social aparecía únicamente en el Protocolo número 14 del Tratado de la Unión Europea ya que, entre los objetivos sociales de la Unión Europea, incluía la lucha contra las exclusiones. La aprobación del Tratado de Ámsterdam consagraba la erradicación de la exclusión social como objetivo de la política social comunitaria y además logró dotar de base jurídica a la lucha contra la exclusión social. Tras esta incorporación normativa, la Unión Europea ha seguido avanzando en la lucha contra la exclusión social, como por ejemplo la Cumbre Extraordinaria de Lisboa, celebrada en el año 2000, incorporó dentro de la estrategia global de la Unión Europea para la siguiente década la promoción de la inclusión social, objetivo que se reiteró en el Consejo Europeo de Niza, celebrado a finales del año 2000 y en el que se fijó la Agenda Social y se trazaron las líneas a seguir por parte de los Estados miembros para lograr dicho fin.

En este Consejo se decidió que la forma de actuar a nivel comunitario a la hora de desarrollar políticas para luchar contra la exclusión social, sería a través del **método abierto de coordinación**, según el cual, la Comisión europea fija objetivos y traza las

---

<sup>10</sup> Recomendación 92/441/CEE y Recomendación 92/442/CEE.

líneas de actuación a seguir y todo ello se concreta a través de planes de acción nacionales. Este modo de proceder implica:

1. El establecimiento a nivel comunitario de los objetivos comunes en la lucha contra la pobreza y la exclusión social
2. La aprobación de los planes de acción nacionales destinados a lograr dichos objetivos
3. La elaboración de los informes conjuntos que posteriormente serán evaluados con el fin de conocer los progresos realizados.

Dicho esto, desde el 2001 los Estados miembros han ido presentando con regularidad Planes Nacionales de Acción contra la pobreza y la exclusión social, cuyos objetivos, previamente fijados por el Consejo, son:

- El fomento de la participación en el empleo y el acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos
- La prevención de los riesgos de exclusión
- La ayuda a los más vulnerables
- La movilización de todas las partes interesadas.

El 2010 fue el Año Europeo contra la pobreza y la exclusión social. La Comisión europea elaboró un “Documento Marco Estratégico” estructurado en varios capítulos en los que se recogían de nuevo, entre otros, los objetivos a alcanzar en materia de inclusión social, objetivos que por lo demás siguen siendo los mismos que ya se habían anunciado al principio de la década, pero cabe destacar los principios que a nivel comunitario se consideran oportunos y que cumplirlos favorecería el desarrollo de la inclusión social, entendida como un proceso encaminado a asegurar que aquellos individuos en riesgo de pobreza y de exclusión social aumenten sus recursos y sus

oportunidades de participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como de disfrutar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideren normales en la sociedad en la que viven.

Así, se hace mención a la necesidad de:

1. Reconocer el derecho fundamental de las personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión social a vivir con dignidad y a desempeñar un papel activo en la sociedad.
2. Se persigue aumentar la aprobación de la opinión pública a las políticas y acciones de inclusión social, se insiste tanto en la responsabilidad colectiva como en la individual a la hora de luchar contra la pobreza y la exclusión social y en la importancia de promover y respaldar las actividades voluntarias.
3. Se busca promover una sociedad más cohesiva, sensibilizando sobre las ventajas de una sociedad en la que se erradique la pobreza y no se margine a nadie.
4. Se reitera el firme compromiso político de la Unión Europea y de los Estados miembros de influir de forma decisiva en la erradicación de la pobreza y la exclusión social, y promover dicho compromiso y el desarrollo de acciones en todos los niveles de gobernanza.

En marzo de 2010 la Comisión aprobó una Comunicación, la Estrategia 2020, en la que una de sus principales innovaciones es la fijación de un nuevo objetivo en esta lucha: la reducción del número de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza nacional en un 25 % y sacar a más de 20 millones de personas de la pobreza. A finales de ese mismo año la Comisión aprobó otra comunicación, dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, en la que propuso la creación de una Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social con la que se pretende obtener un compromiso conjunto entre los Estados miembros, las instituciones de la UE y los sujetos clave en la lucha contra la

pobreza y la exclusión social.

## 8.2 Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (2001-2010).

El Consejo de Ministros viene aprobando Planes Nacionales de Acción para la inclusión social del Reino de España con una periodicidad bienal. El primero de ellos se aprobó en el año 2001, en estos Planes la exclusión social se define como *“un fenómeno multidimensional y dinámico, que implica fracturas en el tejido social que afectan de forma cambiante a personas y colectivos, que se expresa como un fenómeno poliédrico formado por la acumulación de circunstancias desfavorables a menudo fuertemente interrelacionadas, y que es susceptible de ser abordado desde la acción colectiva, desde el tejido social y desde las políticas públicas”*.<sup>11</sup>

Con carácter general, estos Planes se estructuran en torno a nueve ejes de actuación:

- 1) El primer eje, proclama como compromiso político la garantía de un nivel de protección social a la ciudadanía estableciendo una garantía de ingresos mínimos (los individuos destinatarios de esta garantía son los parados; los excluidos del mercado de trabajo; las personas que, aunque puedan tener un empleo, no obtienen de él unos ingresos suficientes; pensionistas; etc.)
- 2) El segundo eje de actuación es la educación, la educación en equidad. Supuso la adopción de medidas dirigidas a erradicar el analfabetismo, ampliar la escolarización, extender la educación infantil, etc.
- 3) El objetivo del tercer eje es lograr la inclusión en el acceso al trabajo.

A estos tres bloques de intervención hay que añadir el relativo a la preservación

---

<sup>11</sup> La inclusión Social en España (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad)  
Cmno de La Hornera, s/n. C. 38071. La Laguna. Tenerife. E-mail: facder@ull.edu.es Tlf. 922317291. Fax. 922317427 - www.ull.es



de la salud, de los servicios sociales, de la ayuda a la dependencia, el acceso a la vivienda y a la justicia, y la inclusión en la sociedad de la información.

### 8.3 Política de empleo

En este punto la norma de referencia es la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que sustituyó a la Ley Básica de Empleo 51/1980, que se ceñía al trabajo por cuenta ajena.

El art. 2 de la Ley de Empleo establece que los objetivos de la política de empleo son:

- Garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, en el acceso al empleo
- Mantener un sistema eficaz de protección ante las situaciones de desempleo
- Adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo
- Asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años
- Mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal
- Asegurar la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica, tanto en el ámbito estatal como en el europeo, de quienes desean trasladarse por razones de empleo
- Coordinar su articulación con la dimensión del fenómeno migratorio interno y externo

- Proporcionar servicios individualizados a la población activa dirigidos a facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral
- Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como mejorar el acompañamiento a las persona emprendedoras.

Estas 9 políticas se unen en un objetivo principal que es conseguir el pleno empleo y la calidad en el empleo adecuando, tanto cuantitativamente como cualitativamente, la oferta y la demanda en el empleo, reduciendo situaciones de desempleo y desarrollando un sistema de protección frente a situaciones de desempleo. De otro lado, el art. 1 de La Ley de Empleo establece que las decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas deben ir encaminadas a lograr tales objetivos.

La Estrategia Española de Empleo 2012-2014, aprobada conforme a la Estrategia Europea 2020, fija como compromiso central: *“fomentar el empleo de la población activa y aumentar la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, mejorando la productividad y la calidad en el empleo en un mercado de trabajo sostenible, basado en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial”*

La reforma laboral de 2012 supuso una novedad respecto del marco regulador de las empresas de trabajo temporal, ya que las autorizó a operar como agencias de colocación permitiendo, por otro lado, que las agencias de colocación lleven a cabo su labor intermediadora con ánimo de lucro (cuando antes de aprobarse esta reforma, era sin ánimo de lucro). Se pretende incrementar la colaboración público-privada para mejorar los mecanismos de búsqueda de empleo.

Asimismo, se incluyeron medidas para fomentar la contratación indefinida, en concreto se introdujo en el ordenamiento jurídico un nuevo contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, que solo puede ser utilizado por empresas que tengan menos de 50 trabajadores. Se continúa utilizando como medida de fomento del empleo los incentivos económicos, ya sea en forma de deducciones fiscales

o en forma de bonificaciones en las cuotas a la seguridad social.

Hay que detenerse en una serie de actuaciones encauzadas a la contratación de jóvenes (uno de los colectivos más afectados por el desempleo). Dichas medidas se recogen en el Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de apoyo al emprendedor, norma que se encuadra en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016. En esta Estrategia, se contemplan hasta 100 medidas para impulsar la contratación juvenil. Por el momento, la norma bonifica la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa dirigido a:

- Desempleados menores de 30 años
- La contratación a personas desempleadas de 45 o más años, siempre y cuando quien contrate sea un trabajador por cuenta propia menor de 30 años
- La contratación temporal de los jóvenes menores de 30 años sin experiencia profesional o con una experiencia inferior a tres meses
- La contratación en prácticas para el primer empleo de jóvenes menores de 30 años, que podrá realizarse con independencia del tiempo que haya transcurrido entre el momento en que se va a celebrar el contrato y la finalización de los estudios que justifica la contratación
- La incorporación de menores de 30 años a las cooperativas y a las sociedades laborales en calidad de socios trabajadores y la contratación de desempleados menores de 30 años y en riesgo de exclusión social a través de las empresas de inserción.

#### 8.4 Protección frente al desempleo

A la hora de diseñar la protección por desempleo, la Ley General de Seguridad Social estudia dos niveles, el contributivo y el no contributivo. Para tener derecho al disfrute de la prestación de desempleo en el nivel se deben cumplir una serie de requisitos:

- Estar afiliado a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilado
- Tener cubierto un periodo mínimo de cotización (360 días, dentro de los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar)
- Estar en situación legal de desempleo y acreditar disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar una colocación adecuada.

La prestación por desempleo tiene una duración limitada en el tiempo dependiendo del periodo previamente cotizado, es decir, para las personas que han cotizado 360 días, le corresponden 120 días de prestación y para las personas que han cotizado 2160 días, les corresponden 720 días de prestación. Pero hay que valorar que se protege la situación de necesidad de una persona que está desempleada, no encuentra un puesto de trabajo y ya ha agotado la prestación por desempleo del nivel contributivo, por lo tanto, la respuesta depende de si la persona desempleada cumple o no los requisitos que la Ley General de Seguridad Social exige para tener derecho a la prestación por desempleo en el nivel no contributivo y, en el caso de que lo cumpla, se le otorga el derecho a una prestación cuya duración oscilará, con carácter general, entre los seis y los dieciocho meses y cuya cuantía ascenderá a la 75% del Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de las dos pagas extraordinarias. Estos requisitos son diferentes en función de si se ha alcanzado o no el período mínimo de cotización:

➤ **Si se ha alcanzado el periodo mínimo de cotización:**

De acuerdo con el art. 215.1 LGSS tendrán derecho al subsidio de desempleo siempre que:

- Los parados hayan cubierto el período mínimo de cotización además de estar inscritos como demandantes de empleo durante el plazo de 1 mes
- No hayan rechazado oferta de empleo adecuada ni se hayan negado a participar en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, y carezcan de renta de cualquier naturaleza superior, en cómputo mensual, al 75% del SMI excluida la parte proporcional de dos pagas y hayan agotado la prestación por desempleo y tengan responsabilidades familiares
- Hayan agotado una prestación de desempleo de al menos 360 días, carezcan de responsabilidades familiares y sean mayores de 45 años cuando hayan agotado la prestación
- Sean trabajadores españoles emigrante que, habiendo retornado de países no pertenecientes al espacio económico europeo, o con los que no exista convenio sobre protección por desempleo, acrediten haber trabajado como mínimo doce meses en los últimos seis años en dichos países desde su última salida de España y no tenga derecho a la prestación por desempleo
- Hayan sido liberados de prisión y no tengan derecho a la prestación por desempleo, siempre que la privación de libertad haya sido superior a seis meses
- Hayan sido declarados plenamente incapaces o inválidos en el grado de incapacidad permanente parcial para la profesión habitual como consecuencia de un expediente de revisión, por mejoría de una situación de invalidez en los grados de incapacidad permanente total para la profesión habitual, incapacidad

permanente absoluta para todo trabajo o gran invalidez.

➤ **En el caso de que no se haya alcanzado el periodo mínimo de cotización:**

El art. 215. 2 LGSS considera beneficiarios del subsidio por desempleo a los parados inscritos como demandantes de empleo que careciendo de rentas:

- No hayan rechazado ninguna oferta de empleo adecuada
- Se hallen en situación legal de desempleo y no tengan derecho a la prestación contributiva por no haber cubierto el periodo mínimo de cotización, siempre que hayan cotizado al menos tres meses y tengan responsabilidades familiares
- Hayan cotizado al menos seis meses, aunque carezcan de responsabilidades familiares
- Tengan más de 52 años, aunque no tengan responsabilidades familiares, siempre que se encuentren en alguno de los supuestos anteriores, hayan cotizado por desempleo al menos durante seis años a lo largo de su vida laboral y acrediten que, en el momento de la solicitud reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la seguridad social.

## 9 PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En este apartado nos ceñiremos a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 en cumplimiento del mandato del artículo 53 de la Constitución Española, en otras palabras, viene a desarrollar el mandato establecido en el artículo 53.2 de la Constitución que establece que: *“Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad.”*

El objeto de este procedimiento especial es examinar los derechos y libertades reconocidos en el artículo 14 y sección primera del Capítulo segundo (arts. 15 al 29 CE), más la objeción de conciencia (art. 30 CE). El órgano de la jurisdicción sólo puede pronunciarse sobre las lesiones de los derechos fundamentales estrictamente considerados, es decir, no puede extender el enjuiciamiento a otras cuestiones colaterales relacionadas con aquéllos

Las pretensiones que se llevan a cabo con este sistema son que podrán hacerse valer en este proceso las pretensiones a que se refieren los artículos 31 y 32 LJCA<sup>12</sup> (pretensiones procedimiento Ordinario), siempre que tengan por finalidad la de restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales el recurso hubiera sido formulado (114.2 LJCA):

---

<sup>12</sup>Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Vigente hasta el 22 de Julio de 2016)

Art. 114.2 LJCA: *“Pueden hacerse valer en este proceso las pretensiones del Art. 31 y 32 siempre con el fin de restablecer o preservar los derechos fundamentales por los cuales se hubiera iniciado el recurso.”*

Art. 31 LJCA: *“Pretensiones de condena de dar. Reconocimiento de una situación jurídica individualizada. Indemnización por daños y perjuicios.”*

Art. 32 LJCA: *“Pretensiones de condena de hacer: pretender que se condene a la Administración a que realice sus obligaciones.”*

Se trata de un procedimiento sencillo y rápido, la iniciación es similar a la del procedimiento ordinario, con los plazos abreviados. Haciendo referencia a la interposición, el escrito es idéntico al del procedimiento ordinario. Hay que expresar con claridad y precisión el derecho o derechos cuya tutela se pretende y, de manera concisa, los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso (115.2 LJCA)

En cuanto al plazo de interposición (115.1 LJCA), son 10 días que se computarán desde el día siguiente de la notificación del acto, la publicación de la disposición impugnada, el requerimiento del cese de la vía de hecho o el transcurso del plazo fijado para la resolución:

Art. 115.1: *“El plazo para interponer este recurso será de diez días, que se computarán, según los casos, desde el día siguiente al de notificación del acto, publicación de la disposición impugnada, requerimiento para el cese de la vía de hecho, o transcurso del plazo fijado para la resolución, sin más trámites. Cuando la lesión del derecho fundamental tuviera su origen en la inactividad administrativa, o se*



*hubiera interpuesto potestativamente un recurso administrativo, o, tratándose de una actuación en vía de hecho, no se hubiera formulado requerimiento, el plazo de diez días se iniciará transcurridos veinte días desde la reclamación, la presentación del recurso o el inicio de la actuación administrativa en vía de hecho, respectivamente.”*

En caso de impugnación de un acto presunto por silencio administrativo transcurridos 20 días desde la reclamación, en caso de inactividad administrativa, desde la presentación del recurso administrativo potestativo, desde el inicio de la actuación administrativa en vía de hecho, si no se hubiera formulado requerimiento.

En el mismo día de la presentación del recurso o en el siguiente, el Secretario judicial requerirá con carácter urgente al órgano administrativo correspondiente, acompañando copia del escrito de interposición, para que remita el expediente acompañado de los informes y datos que estime procedentes, con apercibimiento de cuanto se establece en el artículo 48 (116.1 LJCA):

*Art. 116.1: “En el mismo día de la presentación del recurso o en el siguiente, el Secretario judicial requerirá con carácter urgente al órgano administrativo correspondiente, acompañando copia del escrito de interposición, para que en el plazo máximo de cinco días a contar desde la recepción del requerimiento remita el expediente acompañado de los informes y datos que estime procedentes, con apercibimiento de cuanto se establece en el artículo 48”*

El Plazo de remisión será como máximo 5 días desde la recepción del requerimiento, dentro de este plazo, la Administración deberá remitir el expediente, así como emplazar personalmente a todos los que aparezcan como interesados en el mismo para que puedan comparecer como demandados en el plazo de 5 días (116.2 LJCA). La falta de envío del expediente no suspenderá el curso de los autos (116.4 LJCA)

Art. 116. 2: “ *Al remitir el expediente, el órgano administrativo lo comunicará a todos los que aparezcan como interesados en el mismo, acompañando copia del escrito de interposición y emplazándoles para que puedan comparecer como demandados ante el Juzgado o Sala en el plazo de cinco días.*”

Art. 116.4: “*La falta de envío del expediente administrativo dentro del plazo previsto en el apartado anterior no suspenderá el curso de los autos.*”

La fase de alegaciones se caracteriza por su gran sencillez, se emplaza sucesivamente al demandante y a los demandados para que formalicen la demanda y contestación, durante el plazo de 8 días, acompañando los documentos que estimen oportunos. Tras ello, el órgano judicial decidirá el día siguiente sobre el recibimiento del pleito a prueba (120 LJCA)

La prueba (118 a 120 LJCA) Se regirá por las mismas normas que en el procedimiento ordinario pero con una excepción, el plazo en ningún caso podrá ser superior a 20 días comunes para su práctica y proposición

Art. 118: “*Acordada la prosecución del procedimiento especial de este capítulo, el Secretario judicial pondrá de manifiesto al recurrente el expediente y demás actuaciones para que en el plazo improrrogable de ocho días pueda formalizar la demanda y acompañar los documentos.*”

Art. 119: “*Formalizada la demanda, el Secretario judicial dará traslado de la misma al Ministerio Fiscal y a las partes demandadas para que, a la vista del expediente, presenten sus alegaciones en el plazo común e improrrogable de ocho días y acompañen los documentos que estimen oportunos*”.

Art. 120: “*Evacuado el trámite de alegaciones o transcurrido el plazo para efectuarlas, el órgano jurisdiccional decidirá en el siguiente día sobre el recibimiento a*

*prueba, con arreglo a las normas generales establecidas en la presente Ley, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 57. El período probatorio no será en ningún caso superior a veinte días comunes para su proposición y práctica.”*

La finalización se cristaliza en forma de sentencia, no hay trámite de conclusiones escritas o vista. El plazo para dictarla es de 5 días desde que quedaron conclusas las actuaciones (121.1 LJCA). Se estimará el recurso cuando la disposición, la actuación o el acto incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, y como consecuencia de la misma vulneren un derecho de los susceptibles de amparo (121.2 LJCA)

Art. 121: “1. *Conclusas las actuaciones, el órgano jurisdiccional dictará sentencia en el plazo de cinco días.*

*2. La sentencia estimará el recurso cuando la disposición, la actuación o el acto incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, y como consecuencia de la misma vulneren un derecho de los susceptibles de amparo.”*

## 10 CONCLUSIONES

Todos, de alguna manera, somos vulnerables ya que como hemos ido viendo a lo largo de este trabajo, la vulnerabilidad no se trata de un grupo cerrado sino que con el paso del tiempo y con los cambios en la sociedad, cada vez aparecen nuevos colectivos afectados por la exclusión o por la vulnerabilidad en general. Especialmente en este momento debido a la crisis económica, podemos ver diariamente este problema que se va incrementando cada vez más y que quizás no recibe la atención que merece o puede que a la hora de llevarlo a la práctica no sea del todo resolutivo como se pensaba en un primer momento.

Las conclusiones que saco de este tema son que, por un lado, es un tema con el que se ha ido lidiando a lo largo de los años y que de alguna manera los poderes públicos han tratado de adaptarse a las circunstancias teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico y los factores sociales que emergen, posibles problemas o dificultades pero no de una forma tan firme teniendo en cuenta lo importante que es este tema tanto a nivel social como económico ya que se trata de un efecto dominó. Si las personas se encuentran en riesgo de exclusión social, por ejemplo, no pueden ser productivos y por consiguiente, no generan ingresos por lo que se entra en un bucle en el que, cuantas más personas sean y más generalizado sea el problema, nos repercute a todos ya que de alguna forma hay que equilibrar esa balanza.

Por otro lado también opino que las políticas de empleo empleadas para intentar solventar estos problemas no han sido del todo adecuadas, como por ejemplo la reforma laboral del 2012, donde parece que no ha cumplido la función que en un inicio se pretendía con su implantación llegando incluso, a retrasar la recuperación económica y crear una estructura económica más desigual y pobre.

En definitiva, creo que es un tema esencial que se encuentra en toda sociedad y que es responsabilidad principal del Estado gestionar este problema. Teniendo en cuenta las medidas seguidas a corto y largo plazo, espero que pronto lleguemos a convivir en un país menos desigual donde todos puedan tener una buena calidad de vida

## 11 BIBLIOGRAFÍA

- Revista jurídica Procura, nº3: “protección jurídica de las personas y grupos vulnerables”.
- Laloma García, M., “Empleo protegido en España. Análisis de la norma legal y logros alcanzados”, 2007, Madrid.

- Hernández, R., “Principio de igualdad y no discriminación en el ámbito laboral”, 2007.
- Directiva 2000/78/CE, 27 de noviembre, establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.
- Estatuto de Los Trabajadores.
- RD 2273/1985, 4 de diciembre, reglamento de centros especiales de empleo.
- Convenio 111 OIT, junio 1958 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- Informe del Mercado de Trabajo de las personas con discapacidad estatal; Servicio público de empleo estatal, 2015.
- Asamblea General Naciones Unidas, consejo de Derechos Humanos (Tema 3 agenda: promoción, protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.