



**CIRIEC**  
*españa*

**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social  
y Cooperativa, nº extraordinario 2018, pp. 71-76**

# **La reforma social de la Constitución**

**Luciano Poyato Roca**

Presidente de la Plataforma del Tercer Sector

*CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*  
ISSN edición impresa: 0213-8093. ISSN edición online: 1989-6816.

© 2018 CIRIEC-España

[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)

[www.ciriec-revistaeconomia.es](http://www.ciriec-revistaeconomia.es)

# **La reforma social de la Constitución**

**Luciano Poyato**

Presidente de la Plataforma del Tercer Sector

La celebración del 40 aniversario de la Constitución ha concitado en torno a esta efeméride un amplio ejercicio de reflexión colectiva sobre los logros alcanzados en estas cuatro décadas de desarrollo de la sociedad democrática avanzada que ha establecido nuestra Carta Magna. Como toda obra humana, el texto constitucional es, sin duda, perfectible, y más teniendo en cuenta la rapidísima evolución social impulsada por los cambios económicos, tecnológicos y culturales.

En este punto de nuestra historia constitucional reciente, no sólo debe hacerse balance de lo logrado, que sin duda es mucho y valioso, sino también señalar los retos que enfrentamos y a los que también desde la Constitución, como marco fundamental de nuestra convivencia democrática, debemos encontrar las herramientas adecuadas para superarlos.

En el preámbulo de la Carta Magna se afirma solemnemente la voluntad de “garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo”. Esta aspiración constitucional señala la necesidad de que el modelo sobre el que debe construirse la vida social es el de una sociedad justa.

Una sociedad más justa es, para mí, una sociedad cohesionada, en la que la que no existen grandes brechas de desigualdad, aquellas que reconoce y protege los derechos de todas y cada una de las personas que la configuran. Es una sociedad que se ocupa y se preocupa de todos los que viven en situaciones de vulnerabilidad o exclusión. Una sociedad justa es aquella que promueve la igualdad y que propicia las condiciones para que la prosperidad, sea una prosperidad solidaria que beneficia al conjunto. En definitiva, una sociedad más igualitaria, con más oportunidades para todos, en la que los débiles tengan acceso real y efectivo a ejercer sus derechos.

La lucha por la justicia social consiste en reivindicar la igual dignidad de todas las personas y las obligaciones (de protección, apoyo, promoción) que para los poderes públicos y los actores sociales comportan este principio fundamental de igualdad. Hace unos años, se publicaba un estudio de dos científicos británicos Richard Wilkinson y Kate Pickett: *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Madrid, 2010) en el que se demostraba que las sociedades más desiguales son las que presentan una mayor presencia de problemas sociales que afectan directamente a la calidad de vida de las personas, como enfermedades mentales, menor esperanza de vida, obesidad, embarazos no deseados, violencia, fracaso escolar o ausencia de movilidad social. Para los autores, los datos estadísticos correlacionan desigualdad y problemas sociales e “indican que reducir la desigualdad es la mejor manera de mejorar la calidad de nuestro entorno social y, por consiguiente, la calidad real de vida”. Por ello, su conclusión es clara: “la igualdad es el pilar sobre el que ha de construirse una sociedad mejor”.

No debemos perder de vista que vivimos momentos complicados. Las tasas de pobreza no se recuperan al ritmo que los indicadores macroeconómicos. España soporta, a día de hoy, tasas de pobreza incomprensibles e inasumibles: un 27% de la población está en situación de pobreza o vulnerabilidad, el 14% de los trabajadores son pobres, los mayores ya no son el grupo más vulnerable

económicamente, los jóvenes han pasado a la cabeza. Será la primera vez en nuestra historia democrática, la historia de los cuarenta años de Constitución que celebramos, en la que la generación de los hijos vivirá en peores condiciones que lo hicieron sus padres. Las sociedades contemporáneas han creado complejidades, necesidades y dependencias que han hecho a las personas, en general, más vulnerables que nunca.

La aspiración constitucional por una sociedad justa, la reafirmación de la dignidad de las personas constituye la marca de identidad del Tercer Sector. La propia Plataforma del Tercer Sector, nació en el 2012 para defender los derechos de las personas en situación de pobreza o en riesgo de exclusión. Unos principios y valores que compartimos plenamente con la economía social y que nos permite el diálogo cómodo y productivo en todas nuestras colaboraciones. Las entidades que formamos parte de ambos espacios, trabajamos por las personas y las ponemos en el centro de nuestras actuaciones, especialmente aquellas que se encuentran en peor situación, en condiciones de vulnerabilidad, en situación riesgo de pobreza o exclusión. Nuestra labor tiene un horizonte claro: la igualdad real y efectiva, la no discriminación, la calidad de vida, de la defensa de unas condiciones mínimas razonables para todos y todas.

Nuestros fines como sector entroncan directamente con los valores que proclama nuestra Constitución como superiores, en su artículo 1: la libertad, la igualdad, la justicia. Por eso, para nosotros la Constitución constituye el marco de referencia ineludible de nuestra acción y, en ese sentido, tras 40 años de experiencia constitucional, consideramos que resulta oportuno acomodar el texto de la Norma fundamental a las necesidades sociales del presente, que pueden articularse en tres grandes reivindicaciones: a) la necesidad de que los derechos sociales se garanticen y protejan como auténticos derechos fundamentales; b) la plasmación constitucional de la obligación de los poderes públicos de desarrollar políticas sociales activas, de solidaridad e inclusión social y reconocer el papel de interlocución de la sociedad civil en su diseño e implementación; c) acomodar el sistema de distribución de competencias a la realidad transversal y no fragmentable de los problemas sociales.

El primer aspecto es fundamental: **los derechos sociales deben ser entendidos como derechos fundamentales**. Nuestra Constitución, como es sabido, no consagra al mismo nivel de importancia los derechos civiles y políticos y los derechos sociales. Estos últimos se configuran como principios rectores de la política social y económica, esto es, no como verdaderos derechos directamente exigibles por las personas. En 1978 puede comprenderse que los constituyentes valoraran distintas razones por las que no se consideró conveniente garantizar con el mismo grado de protección todos los derechos. Pudieron pesar motivos económicos o la creencia de que los derechos sociales eran más bien terreno propio de la política que de la Constitución. Pero hoy, creo, que no puede negarse el principio de indivisibilidad de todos los derechos. El principio de indivisibilidad es un elemento esencial del Derecho internacional de los derechos humanos y supone la afirmación de que todos los derechos están interrelacionados porque su fin último es proteger la dignidad de la persona. El bienestar y la calidad de vida de la persona no sólo depende de que se proteja su derecho fundamental a la libertad personal o a la libertad de expresión (dos derechos civiles clásicos), sino también que su dere-

cho a la vivienda, al acceso a los servicios sociales o a un mínimo vital estén igualmente garantizados. Los derechos no pueden ser meramente teóricos, sino efectivos y para ello resulta imprescindible establecer las condiciones materiales que posibiliten el ejercicio de estos derechos por las personas; condiciones materiales cuya prestación constituye una obligación positiva de los poderes públicos.

En el debate público (y en las discusiones jurídicas) a veces se tiene la impresión de que la concepción dominante es la de que los derechos sociales no son auténticos derechos, que son meras orientaciones para el legislador y el resto de poderes públicos y que su fuerza vinculante es débil. Romper con ese paradigma que infravalora los derechos sociales exige trabajar por un cambio de mentalidad que tome en serio el principio de dignidad humana y la indivisibilidad de la libertad e igualdad de las personas y sus condiciones de vida.

La redacción actual de la Constitución que establece una división entre derechos fundamentales y principios rectores de la política económica y social ha contribuido, sin duda, a esa visión de los derechos sociales como “derechos débiles” cuya realidad depende de la voluntad de la mayoría de cada momento y que, por eso, reconocerse efectivamente o recortarse según las posibilidades económicas existentes. Por eso, para el Tercer Sector constituye una reivindicación fundamental el reconocimiento constitucional de los derechos sociales como auténticos derechos fundamentales que imponen obligaciones jurídicamente exigibles a los poderes públicos.

Directamente vinculado con esto, el segundo ámbito en el que consideramos necesario la reforma de la Constitución en sentido social es la **incorporación a la Norma fundamental de las políticas sociales**. La lucha contra la desigualdad y la necesidad de adoptar políticas de solidaridad e inclusión social debería ser un mandato constitucional para todos los poderes públicos. El texto de 1978 no recoge esta necesidad, pero la Carta Magna es el lugar adecuado para ello, porque la desigualdad, la exclusión y la vulnerabilidad constituye no sólo lesiones de los derechos individuales de las personas, sino también amenazas para nuestra convivencia democrática en una sociedad justa. El compromiso activo a favor de la igualdad y la integración a través del desarrollo de políticas públicas debe consagrarse al más alto nivel normativo, como es el de nuestra Constitución.

En línea con lo anterior, en la formulación de esas políticas debería reconocerse **el papel de interlocución de la sociedad civil organizada**. El Tratado de la Unión Europea, que es algo así como la norma constitucional de la Unión, reconoce expresamente en el artículo 11 la obligación de las instituciones de la UE de mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. En el marco de nuestra Constitución también debería recogerse ese reconocimiento al diálogo civil y la iniciativa social como elementos configuradores de una sociedad democrática avanzada, pues supondría el fortalecimiento de un cauce especialmente importante de participación ciudadana en la realización de los valores constitucionales y la construcción del bien común.

Hablar del compromiso social implica reconocer el papel relevante que adquiere la sociedad civil organizada y el compromiso de promover su participación e interlocución con los poderes públicos.

De que exista una verdadera participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social de nuestro país. Una participación real de las asociaciones y organizaciones más representativas que formamos el Tercer Sector, a través de cauces de diálogo reales y efectivos, que sean respetados y asumidos como parte esencial del proceso de interlocución.

Un buen ejemplo de incorporación de la necesidad de políticas de solidaridad adaptadas a las nuevas necesidades sociales, al tiempo que de reconocimiento de la función de promoción e interlocución de las organizaciones sociales, lo constituye la reciente aprobación por el Consejo de Ministros del anteproyecto de reforma constitucional que da nueva redacción al artículo 49 de la Constitución, que ha supuesto un éxito para el movimiento de la discapacidad y muy especialmente para el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI). Esta reforma ha adoptado el término 'persona con discapacidad', en lugar de la referencia a 'disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales', como corresponde a los compromisos internacionales de derechos humanos asumidos por España y que venía reclamando abrumadoramente la sociedad civil organizada. Además, la modificación del artículo 49 va más allá y no se queda en un simple cambio terminológico, sino que inscribe a las personas con discapacidad en un enfoque exigente de derechos. Reconoce expresamente que estas personas gozarán de sus derechos en condiciones de libertad e igualdad sin que pueda producirse discriminación alguna, y menciona expresamente, por primera vez, la protección particular que requieren las mujeres y las niñas con discapacidad, por ser un colectivo especialmente vulnerable.

Finalmente, como tercer elemento en una reforma social de la Constitución, cabría reflexionar sobre **la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno en la adopción y desarrollo de las políticas sociales**. El reparto de competencia actual entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales y atención a las personas es ciertamente complejo, existiendo distintos tipos de competencias en favor de unas y de otras administraciones. La complejidad organizativa constituye, a veces, una dificultad para las organizaciones sociales que no saben qué ente es el competente para adoptar determinadas decisiones. Pero más allá de estos aspectos prácticos, en estos años de desarrollo constitucional hemos comprobado que la necesidad de implementar políticas sociales transversales, con carácter global en todo el territorio, no está del todo bien cubierta por el actual sistema de competencias.

Hoy por hoy, las políticas de servicios sociales son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que el Estado puede establecer ciertas líneas normativas básicas generales. Siguiendo las opciones adoptadas por otros modelos federales, cabrían plantear la conveniencia de que la materia de servicios sociales o de políticas de solidaridad (la actual terminología constitucional de "asistencia social" puede considerarse como algo desfasada) pueda ser objeto de una competencia concurrente tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Se trataría de que el reconocimiento a favor del Estado de una competencia concurrente en el ámbito de la acción social permitiera, sin eliminar ni reducir la capacidad de intervención de las Comunidades Autónomas, la adopción de aquellas políticas que resultaran necesarias para asegurar ciertos niveles mínimos y uniformes de atención y apoyo a las personas en situaciones de necesidad o vulnerabilidad. La for-

mulación de una competencia concurrente en esta materia supondría un marco competencial más flexible en el que se daría un amplio espacio a la intervención de los poderes públicos en la realización del ideal de justicia social.

Decía Thomas Jefferson que para asegurar la plena vigencia de una Constitución cada generación debería acometer una reforma constitucional: “ninguna sociedad puede hacer una constitución perpetua, ni tan siquiera una ley perpetua. La tierra pertenece siempre a la generación viviente [...] toda constitución, y toda ley, caducan naturalmente pasados treinta y cuatro años”.

No es necesario compartir este pensamiento para admitir que la actualización del texto constitucional es el mecanismo idóneo para que la sociedad pueda ver reflejadas, en cada momento histórico, sus aspiraciones de justicia en la Norma fundamental. Para el Tercer Sector, estos 40 años de vigencia de Constitución constituyen un patrimonio impresionante de avances sociales, pero la positiva valoración de lo logrado no nos impide reconocer la imperiosa necesidad de seguir luchando por la dignidad de las personas. Esta es la esencia de lo que defendemos como sector y de lo que exigimos al modelo de organización de nuestro país. En el convencimiento de que esta exigencia no es nada extraño, sino parte consustancial al modelo de sociedad al que cualquier país debe aspirar y defender con desarrollos normativos adecuados.