

Dignidad de la persona y protección social en la Constitución de 1978: balance y propuestas de reforma para la mejora de sus garantías de suficiencia como derecho social fundamental

José Luis Monereo Pérez

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Granada

Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS)

Director de la Revista Derecho de la Seguridad Social Laborum

EXTRACTO

El marco constitucional regulador de la seguridad social es insuficiente y deficiente y la misma interpretación, forzosamente restrictiva, llevada a cabo por el Tribunal Constitucional contribuye decisivamente a ese déficit de la garantía constitucional de los derechos de seguridad social. Ello ha permitido que este derecho no quede mínimamente blindado ante políticas restrictivas de tales derechos sin estar siquiera acompañadas de un fundado motivo justificado ni de proporcionalidad (como obliga la inversión de la carga de la prueba por parte del Estado conforme al garantismo multinivel de los derechos fundamentales). Frente a este criterio hermenéutico, se debe entender que la seguridad social es derecho social fundamental (en el sentido amplio atribuido a este último término en el derecho internacional de los derechos fundamentales) en una interpretación sistemática que atiende al grupo o bloque normativo constitucional regulador de este derecho de estructura jurídica compleja (arts. 41, 43, 49, 50 en relación con el art. 10.2 Constitución española, que es la norma de apertura constitucional de engarce y remisión al sistema multinivel de garantía del derecho a la seguridad social, y los arts. 93 a 96 Norma Fundamental).

Palabras clave: seguridad social; protección social pública; garantía multinivel de los derechos fundamentales; contenido esencial del derecho; doctrina del Tribunal Constitucional; principios de indivisibilidad e irregresividad de los derechos; mutaciones y reformas constitucionales.

Fecha de entrada: 04-11-2018 / Fecha de aceptación: 04-11-2018

Human dignity and social protection in the Constitution of 1978: Balance Sheet and reform proposals for reform to improve their guarantees of sufficiency as a fundamental social right

José Luis Monereo Pérez

ABSTRACT

The Social Security regulatory framework is insufficient and deficient, and the same force-restrictive interpretation carried out by Constitutional Court contributes decisively to this deficit in the constitutional guarantee of social security rights. This has allowed this right not to be minimally shielded by restrictive policies of such rights without even being accompanied by a justified motive or proportionality (As it obliges the investment of the burden of proof by the state according to the multilevel guarantor of fundamental rights). Faced with this criterion hermeneutic must understand that social security is a fundamental social right (in the broad sense attributed to the latter term in international law of Fundamental Rights) in a systematic interpretation that serves the Group or constitutional normative block regulating this right of legal structure Complex (arts. 41, 43, 49, 50, in relation to art. 10.2 Spanish Constitution, which is the norm of constitutional opening of crimping and referral to the multilevel system of guarantee of the right to Social security, and articles 93 to 96 of the Fundamental norm).

Keywords: social security; public social protection; multilevel guarantee of fundamental rights; essential content of law; Constitutional Court doctrine; principles of indivisibility and no recoil of rights; mutations and Constitutional reforms.

Sumario

1. El derecho a la seguridad social en la interpretación restrictiva del TC: una aproximación
2. Los parámetros de valoración de constitucionalidad de disposiciones legales restrictivas de derechos de seguridad social
3. Derecho a la seguridad social, indivisibilidad y tutela multinivel de los derechos fundamentales
4. Propuestas de reforma constitucional del derecho a la seguridad social como derecho social fundamental

Referencias bibliográficas

Cómo citar este estudio:

Monereo Pérez, J. L. (2018). Dignidad de la persona y protección social en la Constitución de 1978: balance y propuestas de reforma para la mejora de sus garantías de suficiencia como derecho social fundamental. *RTSS. CEF*, 429, 77-104.

El patrimonio común del Estado constitucional tiene tal vez su futuro necesario [en el] «diálogo» entre las concepciones nacionales e internacionales de los derechos fundamentales

Peter HÄBERLE (2003, p. 322)

1. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA DEL TC: UNA APROXIMACIÓN

El grupo normativo regulador de la seguridad social en la Constitución ha sido objeto de una interpretación conformadora de carácter restrictivo por parte del Tribunal Constitucional (TC). Este ha colaborado decisivamente en la configuración del derecho de seguridad social en nuestro ordenamiento jurídico.

La jurisdicción constitucional realiza una interpretación constructiva de la Norma Fundamental; una práctica interpretativa que opera dentro de los límites de la división de poderes propios del Estado social de derecho sin que la Administración de Justicia invada competencias legislativas. La Constitución tiene que dar cuenta de los cambios asociados al presente y, del mismo modo, atender a la evolución del sistema de valores. Este es el problema más difícil. Por supuesto, cualquier evolución discrecional en los valores no tiene necesariamente que provocar una mutación constitucional. En principio, la Constitución no solo cambia en virtud de reformas constitucionales. No son pocas las normas constitucionales que ordenan expresamente que su apertura material sea enriquecida por la valoración de Estado y sociedad; es decir, que el contenido de la Constitución jurídica progresa con la evolución de los valores y las exigencias cambiantes de la sociedad (Kirchhof, 1991, p. 255). Ciertamente, en el desarrollo y limitación de los derechos fundamentales se ven involucradas, junto a la función legislativa, las demás funciones del Estado, la jurisprudencia constitucional, la doctrina y todos los ciudadanos –en la medida en que su concepción de los derechos fundamentales conforma la evolución de aquellos–. La cultura de los derechos fundamentales deviene así el mensaje cifrado de una evolución de los derechos fundamentales en la que todos participan (Häberle, 1991, p. 119).

La Constitución es así expresión viva de un *statu quo* cultural ya alcanzado que se halla en constante evolución; un medio por el que el pueblo pueda encontrarse a sí mismo a través de su propia cultura. La Constitución es, finalmente, fiel espejo de herencia cultural y fundamento

de toda esperanza en una sociedad democráticamente constituida (Häberle, 2000, p. 145; 2003, pp. 95 y ss. y 322 y ss.). Es claro que la jurisprudencia constitucional, valorativamente orientada, ha sido particularmente imaginativa al elaborar pautas y obligaciones de acción, aunque, junto a sentencias «creativas», existen también sentencias «aditivas» que abren igualmente amplias posibilidades de innovación del ordenamiento mediante las sentencias del TC¹.

La seguridad social es uno de los pilares fundamentales del Estado social de derecho. Es un instrumento de solidaridad estatalmente garantizada (socialización y mutualización pública de los riesgos y situaciones de necesidad social y políticamente relevantes). La seguridad social está contribuyendo decisivamente a atenuar, neutralizar y contrarrestar las consecuencias sociales de una «sociedad del riesgo», de la crisis sobre las personas, el empleo y la reestructuración de las empresas. Desde esta perspectiva, la seguridad social es un «activo», no una «carga» económica para una sociedad democrática, abierta y en transformación permanente.

Muchas de las grandes reformas en materia de seguridad social se han venido realizando con referencia formal a la Constitución, pero sin respetar los condicionamientos constitucionales que la misma impone. Cabría interrogarse sobre si es irrelevante la Constitución. ¿No impone garantías y límites infranqueables por el legislador infraconstitucional en materia de seguridad social y en particular en materia de pensiones, públicas y privadas? ¿Son normas programáticas privadas de efectividad y de «contenido esencial» que dejan un amplísimo margen de discrecionalidad al legislador de manera que prácticamente se alcanza a «desconstitucionalizar» el derecho a la seguridad social configurado jurídicamente sin más como simple «principio rector»?

La seguridad social es un derecho constitucionalmente garantizado (arts. 41, 43 y 50 y ss. Constitución española [CE], en relación con la cláusula interpretativa de carácter imperativo *ex* art. 10.2 CE). Cualquier medida de reforma de esta u otra naturaleza debe tener en cuenta el marco de referencia establecido en el ámbito de la protección social pública, con especial mención a lo indicado por el artículo 41 y las demás normas que integran el grupo normativo regulador de la seguridad social. Es decir, la opción legislativa que se emprenda para tratar de afrontar los desafíos enunciados debe tener el encaje correspondiente en el modelo de pensiones que históricamente se ha ido asentando en nuestro país.

Y así, entre los rasgos predicables de nuestro sistema de seguridad social, se pueden destacar los siguientes:

1. Estamos ante un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos con la garantía de prestaciones sociales suficientes.
2. La organización de dicho sistema es el resultado de un compromiso que une la responsabilidad pública e individual para el mantenimiento del Estado del bienestar (principio de «seguridad»).

¹ Puede consultarse, en una perspectiva general, Pizzorusso (1984, pp. 337 y ss.).

3. Estamos ante un sistema que está guiado por el principio de solidaridad (v. gr., art. 34 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea –CDFUE–; STC 134/1987), garantizando la solidaridad intergeneracional, así como la solidaridad personal y territorial dentro de cada generación.
4. Aunque el texto constitucional no predetermina el «régimen de financiación», el régimen de reparto es el más coherente con los fines solidarios enunciados.
5. El mantenimiento de un «régimen público de seguridad social» es responsabilidad del Estado, por lo que, llegado el caso, el Estado es el que ha de garantizar la financiación del sistema.

No es irrelevante hacer notar que el contenido esencial de un derecho –como lo es el derecho a la seguridad social– es la expresión jurídico-positiva del valor intrínseco de cada uno de los derechos fundamentales que garantiza la CE, resultado de la conjunción entre el valor de la dignidad humana («fundamento del orden político y de la paz social») y el núcleo radical propio de cada derecho que tiene que ver con sus manifestaciones particulares (internas y externas o relativas a su ejercicio). En el fondo, el contenido esencial de los derechos fundamentales no es un islote aislado, sino que presenta una relación necesaria con el concepto sustancial de Constitución o concepto material de Constitución (Lorenzo, 1996, pp. 235 y ss.).

De ahí que el contenido esencial de todos los derechos fundamentales marca la frontera entre el poder constituyente y los poderes constituidos acotando y poniendo límites al ejercicio de la potestad del legislador constituida infraconstitucional en los términos de una colaboración internormativa. El derecho a la seguridad social es típicamente un derecho «desmercantilizador» (Monereo, 1996a, pp. 17 y ss. y 45 y ss.; 1999, pp. 191 y ss.), como un «derecho a algo» –a prestaciones positivas– (Alexy, 1993, pp. 186 y ss.). En un «Estado constitucional» (el Estado social y democrático de derecho) *ex* artículo 1 de la CE, hay que «tomarse en serio» la Constitución y su carácter normativo (art. 9.1 CE).

Del conjunto de estas notas características básicas del sistema de seguridad social y con respecto a la introducción de factores determinantes para su mantenimiento en nuestro ordenamiento, se podría destacar que estamos ante un régimen de protección social que se califica así mismo de suficiente frente a «las situaciones de necesidad» en general. Suficiente, en el sentido de asegurar una renta acorde con el nivel de vida normal del sujeto protegido; para ello, se fijan las prestaciones de modo proporcional a los ingresos que viniera percibiendo el sujeto protegido. De tal modo que la existencia de esta proporcionalidad entre prestaciones y rentas de activo es una garantía de seguridad, porque permite a los asegurados mantener un nivel de vida no demasiado inferior al que les permitirían tener las rentas de activo que venía percibiendo.

Precisamente, en este aspecto, en el de la determinación del principio de suficiencia de las prestaciones a las que se alude en el artículo 41 de la CE (de suficiencia y adecuación prestacional y social habla, por su parte, el art. 50 CE), el legislador ostenta un amplio margen de libertad a la hora de concretar el nivel de protección del sistema. No en vano, el TC reconoce sin amba-

ges que es al legislador al que le corresponde «modular la acción protectora del sistema, en atención a las circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquel» (Sentencia del TC [STC] 37/1994, FJ 3.º; para el principio de suficiencia del conjunto del sistema, no de cada prestación, *vid.* STC 134/1987, FJ 4.º).

El artículo 41 de la CE construye dos grandes pilares dentro del sistema de protección social global o general y en particular de las pensiones: 1) Un pilar público: la seguridad social. La seguridad social que, por definición, es un sistema público. 2) Un pilar privado heterogéneo y pluralista. La protección social complementaria, que toma en consideración la iniciativa y el impulso privado en materia de protección social. Pensiones complementarias privadas. Este marco constitucional admite una multiplicidad de modelos de combinación óptima de reparto y capitalización. Dentro de este segundo pilar, se pueden distinguir dos subpilares, a saber: a) Sistemas complementarios profesionales colectivos de pensiones y b) Sistemas adicionales individuales.

Con este marco general, el Alto Tribunal ha dictado un haz de pronunciamientos que inciden en la materia de seguridad social y protección social pública. Hay que señalar que esa doctrina tiene visiblemente elementos de continuidad y elementos diacrónicos de discontinuidad con relevantes oscilaciones acentuadas en las últimas décadas. Por eso, aun teniendo en cuenta el necesario carácter selectivo de este análisis, no se debe perder nunca la necesaria perspectiva de conjunto donde se inserta todo lo particular o concreto y, además, atendiendo a esa larga trayectoria de esta labor interpretativa llevada a cabo por el TC.

El precepto *ex* artículo 41 de la CE se muestra con una textura abierta, pero impone condiciones y presenta contenidos esenciales por remisión al sistema multinivel de garantía de los derechos fundamentales en sentido amplio. En caso de que se afirmara lo contrario, se estaría «desconstitucionalizando el derecho» constitucionalmente consagrado como tal en una interpretación sistemática de la Carta Magna. Y ello conduce a la irrelevancia conformadora del derecho por el texto constitucional. Paradigmático, el artículo 12 de la Carta Social Europea revisada de 1996 (precepto que no ha recibido cambios significativos desde su formulación originaria, salvo la remisión al Código Europeo de Seguridad Social en lugar del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo –OIT– núm. 102, «Norma mínima de seguridad social», de 1952). Cuestión distinta es que la Constitución diseñe un modelo acabado o único de seguridad social, como realizara el TC en la STC 37/1994, aunque el Alto Tribunal ha tendido a desconocer que el artículo 41 de la CE (y las normas constitucionales que integran el grupo normativo regulador de la seguridad) consagra, en una necesaria e imperativa interpretación sistemática, un verdadero derecho social investido de garantías constitucionales explícitas (e implícitas por remisión a los textos normativos internacionales ratificados por España) que condicionan fuertemente los posibles desarrollos legislativos de las previsiones constitucionales. Y esos condicionantes quedan expresados en la norma constitucional (y, por supuesto, a mayor abundancia, atendiendo al imperativo categórico del mandato interpretativo contenido en el art. 10.2 CE) y pueden formularse como principios esenciales o constitutivos de la seguridad social.

La seguridad social es un producto histórico y en el que la experiencia jurídica y el cambio se convierten en ingredientes esenciales de la realidad, tomada como base de la decisión de la justicia constitucional y que forja esa «cultura del derecho» a la seguridad social como derecho social fundamental. Es el TC el que, desde los primeros pronunciamientos, realza ese carácter dinámico (STC 19/1982, FJ 8.º), un sistema que debe mantenerse atendiendo al principio de progresividad, a pesar de que –según el Alto Tribunal– la seguridad social «es un derecho de estricta configuración legal» (STC 37/1994, FF. JJ. 3.º y 4.º, y que reitera con contundencia la STC 213/2005). Cuestión distinta es que el propio TC sea completamente coherente con esa misma interpretación, y que ponga de relieve las limitaciones intrínsecas de esta interpretación restrictiva más allá del respeto formal a los rasgos estructurales de la seguridad social y del respeto a los principios y derechos constitucionales inespecíficos involucrados (señaladamente, el principio de igualdad *ex art. 14 CE*). Estas insuficiencias de una interpretación de garantía débil del derecho a la seguridad social han cobrado una renovada actualidad con la afirmación de la constitucionalidad (*sic*) de las reformas restrictivas en materia de pensiones, ignorando inexcusablemente la imperativa interpretación sistemática a la que obliga el canon hermenéutico *ex artículo 10.2 de la CE*, que no puede ser desplazado por la afirmación de un canon interpretación inexistente en el texto constitucional y en la normativa internacional como es el pretendido dominio de la racionalidad económica sobre la racionalidad social².

Técnicamente, se trata de una típica norma de finalidad. No se trata de normas programáticas, en el sentido de que carezcan de toda obligatoriedad directa para los poderes públicos, ya que poseen fuerza vinculante vertical para estos y establecen condicionantes precisos para la actuación legislativa en materia de seguridad social (Monereo, 2002). Lo que se consagra en el grupo normativo constitucional regulador de la seguridad social (cuyo centro o pórtico es el art. 41 en interpretación conforme *ex art. 10.2 CE*) es un derecho social fundamental constitucionalmente garantizado: un derecho subjetivo a prestaciones públicas que se materializa jurídica e institucionalmente en un sistema de seguridad social que ha de ser mantenido como régimen público por imperativo constitucional.

Para el TC, el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos comporta necesariamente que ningún ciudadano en situación objetiva de necesidad puede quedar desprotegido por el sistema de seguridad social *ex artículo 41 de la CE* (STC 184/1990). Exponente de la orientación universalista sería la dirección universalizadora de la asistencia sanitaria y la introducción de las prestaciones no contributivas (STC 3/1993)³. Pero, precisamente, la STC 139/2016 declara la constitucionalidad de la última reforma sanitaria restrictiva⁴. Sin embargo, afortunadamente, todo

² En este sentido, explícitamente, y con alusión a la desatención al canon interpretativo *ex artículo 10.2 de la Norma Fundamental*, Monereo (1996a, pp. 194 y ss.; 1996b, pp. 87 y ss.; 2017b, pp. 183 y ss.).

³ En todo caso, debe quedar claro que las prestaciones contributivas son parte esencial y originaria de la seguridad social como sistema de seguros sociales evolucionados (previsión social) y lo mismo cabe decir de lo que se sobreañadió después, es decir, las prestaciones no contributivas.

⁴ Véase Tortuero (2016a, pp. 59 y ss.); Monereo y Triguero (2017); Monereo y Ortega (2018), y la bibliografía allí citada.

este régimen jurídico restrictivo se ha visto recientemente modificado con la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al sistema nacional de salud, consecuencia del cambio de Gobierno por moción de censura. Este real decreto-ley restablece un derecho fundamental de toda persona por el hecho de serlo, es decir, garantiza el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria, en las mismas condiciones jurídicas, a todas las personas que se encuentren en el Estado español.

De este modo, se está ante una verdadera garantía constitucional de un derecho social de prestación pública y no meramente ante una garantía institucional, si es entendida esta, como es opinión muy extendida en la doctrina jurídica, como una noción devaluadora del derecho a la seguridad social. Eso sí, la garantía constitucional en un derecho de prestación pública se materializa a través de un entramado institucional. Ello se infiere –en atención a la cláusula interpretativa prevista en el art. 10.2 CE, de obligada referencia por la propia autoridad de su mandato⁵– del haz de normas internacionales que reconocen su condición de auténtico derecho humano de carácter social. Precisamente, el artículo 12 de la Carta Social Europea revisada de 1961 disponía que, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las partes contratantes se comprometen «a establecer o mantener un régimen de seguridad social (...) en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Convenio Internacional del Trabajo (número 102) sobre normas mínimas de seguridad social»; y en la versión más garantista de la Carta Social Europea revisada de 1996, «por lo menos, al exigido para la ratificación del Código Europeo de Seguridad Social».

A pesar de lo cual, existe un amplio margen de discrecionalidad del legislador ordinario para alterar o modificar en sentido expansivo o regresivo la cobertura dispensada por el sistema de seguridad social (SSTC 37/1994, FF. JJ. 3.º y 4.º; 126/1994 y 38/1995), como en la experiencia jurídica ha venido ocurriendo con las medidas llamadas «racionalizadoras» de seguridad social, de algún modo articuladas con las reformas laborales (Monereo, 2002, *passim*). En relación con ese margen relativo de discrecionalidad del legislador infraconstitucional, el TC ha realizado una interpretación cada vez más restrictiva haciendo decaer el derecho a la seguridad social ante circunstancias económicas, las disponibilidades de recursos de la coyuntura y las necesidades de los distintos grupos sociales (STC 78/2004, FJ 3.º).

En todo caso, se insiste, del texto constitucional se infieren importantes condicionamientos respecto al modelo legal de seguridad social. Por lo demás, en el plano de la legislación ordinaria, el derecho a la seguridad social se recoge en el artículo 1 y los principios y fines de la seguridad social, en el artículo 2 del 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 (TRLGSS).

⁵ Aunque nuestro TC ha explorado poco ese necesario reclamo interpretativo, lo cual es criticable, porque se trata de un «mandato» a los intérpretes de la Constitución y no una libre opción interpretativa.

Por otra parte, no parece satisfactoria, en orden a la eficacia jurídica de la constitucionalización del derecho social a la seguridad social, su ubicación sistemática. En realidad, se debe hacer una reflexión más general sobre la opción de política constitucional plasmada en el capítulo III del título I de la Norma Fundamental para poner de manifiesto lo que resulta bastante obvio: que el constituyente quiso inicialmente relegar a meros principios programáticos los derechos sociales allí incorporados, lo que no pudo conseguir en buena parte por la misma redacción legal de tales disposiciones constitucionales y en parte también por el juego de la cláusula remisoria del artículo 10.2 de la CE y la aplicación de las normas internacionales reguladoras de los derechos y libertades fundamentales, que inequívocamente reconocen como tales derechos fundamentales los llamados comúnmente derechos sociales. La ubicación, en todo caso, constituye en sí misma un exponente manifiesto de su debilidad jurídico-política (Monereo, 2002). De ahí la pertinencia de una reforma constitucional para establecer una garantía y tutela reforzada del derecho a la seguridad social, ubicándola entre los derechos fundamentales de máximo rango o nivel de garantías; es decir, la sección 1.^a del capítulo II del título I de la Constitución.

2. LOS PARÁMETROS DE VALORACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE DISPOSICIONES LEGALES RESTRICTIVAS DE DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Con todo, los cuestionables parámetros de apreciación y valoración de constitucionalidad de disposiciones restrictivas o limitativas de derechos de seguridad social han sido especialmente manifiestos respecto de las «reformas» (¿sociales?) en materia de pensiones. Veámoslo a través de algunos casos paradigmáticos.

El problema de la constitucionalidad de las reformas relativas a la revalorización y actualización de las pensiones públicas (Monereo y Fernández, 2016; también, García y Barceló, 2015; Tortuero, 2016b; Suárez, 2016b) es exponente de la deficiente garantía del derecho a la pensión suficiente y adecuada *ex* artículo 50 de la CE, en relación con el artículo 41 de la Norma Fundamental. La suspensión de la actualización de las pensiones en su modalidad contributiva para 2012 planteaba la duda de su encaje en el conjunto de garantías constitucionales. Sin embargo, la STC 49/2015 (doctrina reiterada en la STC 135/2015, FJ 2.º) ha avalado la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 28/2012, que dejó sin efecto la actualización de las pensiones en relación con el IPC pese a que los artículos 58 («Revalorización») del TRLGSS y 27 del Real Decreto 670/1987 lo garantizaban (con un importante voto particular de los magistrados Fernando Valdés Dal-Ré y José Ignacio Ortega Álvarez, a los que se adhieren Adela Asúa Batarrita y Juan Antonio Xiol Ríos). A juicio del TC, cuando se dictó el Real Decreto-Ley 28/2012, los pensionistas solo tenían una mera expectativa de derecho a recibir la diferencia entre el IPC real y el IPC previsto. Se trata de una decisión, cuando menos, polémica, ya que, por el contrario, cabe postular que, cuando se aprueba el artículo 2.1 del Real Decreto-Ley 28/2012, el derecho a la actualización de las pensiones estaba consolidado e integrado en el patrimonio individual de los sujetos beneficiarios.

En la adopción de estas medidas se deja ver la influencia que ejerce tanto el mandato del artículo 135 de la CE, precepto ubicado en el título VIII de la Constitución (intitulado «Economía y Hacienda»), que pretende situar la estabilidad presupuestaria por delante de cualquier otro deber o compromiso de los poderes públicos, como el artículo 11.5 de la Ley 2/2012, en el que se establece que las Administraciones públicas de seguridad social mantendrán una situación de equilibrio o superávit presupuestario⁶. La financiarización de las relaciones laborales y de la protección social pública conecta con ello, que en cierta medida corre en paralelo con la marcada tendencia general hacia la financiarización de la economía (Alonso y Fernández, 2012). La respuesta («salida») a la crisis económico-financiera ha reflejado la hegemonía del sector financiero y su ataque a lo público, social y comunitario para obtener los recursos que todavía no controla. Una acumulación privada por desposesión de lo público que es capaz de derrumbar la forma constitucional de Estado social de derecho⁷.

La suspensión de la actualización de las pensiones en su modalidad contributiva para 2012 planteaba la duda de su encaje en el conjunto de garantías constitucionales. El primero de los problemas de constitucionalidad se conectaba con una eventual vulneración del artículo 86.1 de la CE, ya que se podría llegar a apreciar la falta de concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad para poder dictar el Real Decreto-Ley 28/2012. Otra de las cuestiones que podían servir para declarar la inconstitucionalidad de aquella medida se centraba en el incumplimiento del principio de suficiencia económica conforme a los artículos 41 y 50 de la CE. El tercero de los interrogantes en materia constitucional se vinculaba con la posible infracción de los tres principios consagrados en el artículo 9.3 de la CE: «la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica (...)». Finalmente, el cuarto de los motivos de inconstitucionalidad de la suspensión de la actualización de las pensiones era la posible existencia de una discriminación indirecta por razón de la edad conforme a lo previsto por el artículo 14 de la CE.

Pues bien, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 2.1 del Real Decreto-Ley 28/2012, únicamente se optó por hacer valer el tercero de los motivos expuestos, esto es, el relativo al problema de la interdicción de la irretroactividad de las normas jurídicas contenida en el artículo 9.3 de la CE. De forma derivada, también se aduce la infracción del artículo 33 de la CE. Del resto de los problemas, los recurrentes han optado por mantenerse al margen.

El problema de la interdicción de la irretroactividad de las normas jurídicas contenida en el artículo 9.3 de la CE se constituye en el verdadero dilema que resolver respecto a la incidencia que en este punto presenta la medida de suspensión de la actualización de las pensiones decretada por el Gobierno. En otras palabras, la estimación o desestimación de la constitucionalidad de dicha decisión se apoya en un concreto motivo, a saber, la negación (o no) del carácter retroactivo del artículo 2.1 del Real Decreto-Ley 28/2012. Y sobre este particular conviene detenerse brevemente sobre

⁶ *In extenso*, Monereo y Fernández (2014).

⁷ Véase Harvey (2007); Monereo (2015).

las características fundamentales de aquel principio para comprobar finalmente si se produce una vulneración del precepto constitucional citado. El principio de irretroactividad *ex artículo 9.3 de la CE* plantea el problema de la delimitación entre derechos adquiridos o expectativas de derechos.

De forma más específica, y en el ámbito concreto de los derechos de seguridad social, ciertamente es doctrina asentada del TC que no puede hablarse de «derechos adquiridos» para que se mantenga un determinado régimen regulador de unas prestaciones que se obtendrán en el futuro ni existe retroactividad cuando una norma afecta a situaciones en curso de adquisición, pero aún no consolidadas por no corresponder a prestaciones ya causadas (STC 97/1990).

En la previsión legal contenida en el artículo 2.1 del Real Decreto-Ley 28/2012 se deja de atender la obligación de actualizar las pensiones ya percibidas, las que corresponderían al año 2012. La norma tendría efectos hacia el pasado, contemplando una retroactividad auténtica, por cuanto lo que prevén los artículos 58 del TRLGSS y 27 del Real Decreto 670/1987, de 30 de abril, es un derecho a una actualización de la pensión del ejercicio presupuestario 2012, es decir, respecto de cantidades que ya deberían haberse percibido. Por tanto, la decisión de no atender el derecho a la actualización según el IPC real para el año 2012 fue realizada *ex post* y tuvo carácter restrictivo, ya que supuso una pérdida efectiva de poder adquisitivo del 1,9%, sustrayendo a los pensionistas una cantidad que les correspondía por un periodo pasado, el ejercicio 2012⁸.

Una vez advertida la primera nota característica del principio de irretroactividad, habría que indagar sobre si la medida legal adoptada de suspender la actualización para el año 2012 afecta a un derecho individual. Y sobre este particular cabría decir que lo que contempla el artículo 58.1.2 del TRLGSS es un derecho de titularidad individual, el cual fue suprimido para el año 2012. Así, la suspensión adoptada trajo como consecuencia la eliminación de un derecho previamente reconocido por el ordenamiento jurídico, el cual se erige, junto con el incremento previsto al comienzo de cada año (art. 58.1.1 TRLGSS), en un doble mecanismo de revalorización de las pensiones dirigido a garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo como plasmación legal del mandato constitucional del artículo 50 de la CE. Por tanto, la restricción del Gobierno no afectaba a un derecho genérico, sino a un derecho subjetivo constitucionalmente tutelado⁹.

Finalmente, tocaría en último término abordar el tercer elemento que se debe considerar para la aplicación del principio de irretroactividad de las normas jurídicas. En concreto, habría que indagar si la suspensión decretada incidía en una mera expectativa de derecho o, por el contrario, afectaba en todos sus términos a un derecho plenamente adquirido y, por tanto, perfectamente incorporado al patrimonio jurídico de la persona perjudicada por la restricción de derechos prevista en la regla del artículo 2.1 del Real Decreto-Ley 28/2012. Y en este punto es donde surgen las discrepancias entre lo defendido por los recurrentes y los propios magistrados que emiten un voto

⁸ A tal conclusión llegan los autores del recurso de inconstitucionalidad, los cuales consideran que el artículo 2.1 del Real Decreto-Ley 28/2012 establece una retroactividad auténtica, una retroactividad de grado máximo a todos los efectos.

⁹ A esta conclusión llegan los magistrados que emiten un voto particular a la STC 49/2015.

particular a la STC 49/2015 y la decisión final del máximo intérprete de la CE. En el primer caso, se postula la existencia de un derecho subjetivo incorporado ya al patrimonio jurídico del pensionista, plenamente consagrado y agotado. En el segundo, se niega tal condición a lo contemplado por el artículo 58.1.2 del TRLGSS, ya que los pensionistas solo tienen una mera expectativa de derecho.

En relación con todo ello, para los recurrentes existen diversas razones que sirven de base para justificar que el derecho a la actualización de las pensiones públicas había llegado a consolidarse en el momento de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 28/2012 y en las que ahora no podemos entrar aquí dadas las características de este trabajo. Tal y como se ha destacado, la STC 49/2015 avaló la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 28/2012 que dejó sin efecto la actualización de las pensiones en relación con el IPC pese a que los artículos 58 del TRLGSS y 27 del Real Decreto 670/1987 lo garantizaban.

Los argumentos esgrimidos por el TC parecen poco rigurosos –y, en cualquier caso, poco matizados desde el punto de vista de la técnica jurídica– y, como señalan los magistrados discrepantes en su voto particular, pueden traer consigo unas consecuencias devastadoras para la adquisición de derechos de las personas. En nuestro caso, compartimos la opinión de los recurrentes de que, cuando se aprueba el artículo 2.1 del Real Decreto-Ley 28/2012, el derecho a la actualización de las pensiones estaba consolidado e integrado en el patrimonio individual de los sujetos beneficiarios, ya que la pensión se va percibiendo periódicamente y se va incorporando al patrimonio jurídico de su titular cada mes. Conviene resaltar, en este sentido, que la revalorización debe entenderse como un elemento más de la fijación de la pensión, incorporándose a la misma; de ahí su integración en el brazo contributivo y su financiación interna por los presupuestos de la Seguridad Social. Dicho mecanismo, por tanto, es esencial (indisponible) en la configuración del derecho constitucional a la pensión, no existiendo una diferenciación entre la pensión y su posterior actualización, ya que la actualización no es sino un nuevo cálculo del importe inicial en línea con lo exigido por el artículo 65.10 del Convenio de la OIT núm. 102, que establece que:

Los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez (...), para la invalidez y para la muerte del sostén de familia serán revisados cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida (López, 2014, p. 42).

Mayores reparos presenta, incluso, el razonamiento del TC acerca de la funcionalidad de la norma presupuestaria en este asunto. No se puede estar acuerdo con la idea de que la remisión que los artículos 58 del TRLGSS y 27 del Real Decreto 670/1987 realizan a la ley de presupuestos pueda interpretarse en el sentido de que dicha norma tenga la capacidad tanto de reconocer como de cercenar el derecho a la actualización, una vez que se ha producido el desfase entre el IPC real y el IPC previsto. En línea con los magistrados que emiten un voto particular a la sentencia, si nos atenemos a lo que hasta ahora han ido recogiendo las sucesivas normas presupuestarias, se comprueba como estas han venido incorporando una regla de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones que básicamente responde, en su estructura, a la lógica propia de las

cláusulas que proceden a la consignación de créditos o deudas ya causados y consolidados a resultas de lo establecido en otras leyes sustantivas. No parece, al menos hasta ahora, que la ley de presupuestos pudiera tener esa función de modular de tal modo el derecho de actualización de las pensiones que conllevara la facultad de eliminar o dejar sin efecto tal derecho.

Especial relevancia ha tenido y tiene el juego del principio de igualdad en la seguridad social (aunque también la ha tenido en el derecho a la tutela judicial efectiva *ex art. 24 CE*). Como es sabido, dada la ubicación sistemática (arts. 41 y ss. CE) del derecho a la seguridad social, las posibles vulneraciones del mismo no entran directamente en el ámbito de la jurisdicción constitucional y, *ex artículo 53 de la CE*, los conflictos en materia de seguridad social no son recurribles en amparo y tampoco gozan de otras garantías reservadas a los derechos fundamentales de máximo rango o jerarquía dentro de la sistemática constitucional. En este sentido, una de las vías más importantes en la práctica ha sido precisamente la posible tacha de inconstitucionalidad de determinadas regulaciones legales por entenderse que puede entrañar una colisión con el principio de igualdad y no discriminación consagrado *ex artículo 14 de la CE* y, respecto al ámbito territorial, en el artículo 139.1 de la CE («Todos los españoles tienen los mismos y obligaciones en cualquier parte del territorio español»)¹⁰.

En una perspectiva de conjunto, el reclamo del artículo 14 de la CE (en sus dos ámbitos de protección, derecho general a la igualdad de trato y prohibición de discriminación por cualquier condición o circunstancia personal o social) ha sido constante en materia de seguridad social, pero la interpretación del TC ha sido muy restrictiva respecto a la apreciación de la lesión en los derechos individuales de seguridad social. Ello ha sido tanto más acentuado respecto a la apreciación del condicionante de la racionalidad económica, es decir, argumentos del tipo de los limitados recursos económicos disponibles, la situación de desequilibrio financiero «interno» del sistema de seguridad social, la lógica interna que impondría la contributividad, y siempre subrayando que los derechos de seguridad social son de estricta configuración legal (rehusando realizar una imperativa interpretación sistemática del art. 41 CE –y, en general, de todo el grupo normativo constitucional regulador de los derechos de seguridad social–, conectándolo con el estándar internacional y europeo de los derechos fundamentales que contempla indiscutiblemente la seguridad social como derecho social fundamental *ex art. 10.2 CE*)¹¹.

¹⁰ Sobre esta dimensión del principio de igualdad no se puede incidir aquí, dado el limitado espacio disponible y el carácter general de este estudio.

Puede consultarse, por ejemplo, las SSTC 18/2016, sobre dependencia, que opera sobre la base del título competencial *ex artículo 149.1.1.ª de la CE* y su encuadramiento en el artículo 148.1.20.ª de la CE y no como seguridad social asistencial (prestaciones no contributivas), *ex artículo 149.1.17.ª de la CE*; 36/2016, que, en el marco del mismo título, resuelve sobre la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de asistencia social y, en el trasfondo, en materia de seguridad social. Realmente, resultaría más adecuado su encuadramiento *ex artículo 149.1.17.ª de la CE*, el cual puede acoger perfectamente la protección social de la dependencia al amparo del sistema de seguridad social. Para este enfoque, Maldonado (2011); Monereo (2006-2007); Suárez (2016a).

¹¹ SSTC 41/2013, 49/2015 y 135/2015, entre muchas otras anteriores, que subrayan que es un derecho de configuración estrictamente, de manera que no hay un modelo constitucional, sino exclusivamente legal.

Esa debilidad del reconocimiento y la interpretación inadecuada del TC respecto de la garantía multinivel que se infiere inexcusablemente del artículo 10.2 de la CE se hace acompañar –y en cierta medida lo determina– de la insuficiencia misma del control que el artículo 14 de la CE puede ofrecer respecto al derecho a la seguridad social *ex* artículo 41 de la CE, porque suele ser muy complejo poner en cuestión la racionalidad de una diferente regulación y diversidad de trato prestacional al amparo de un derecho genérico o inespecífico como es el garantizado en el artículo 14 de la CE, más allá de afirmar que igualdad no significa uniformidad, pues dependen de la justificación y racionalidad de la diferencia (de ahí el brocardo o máxima: no toda desigualdad constituye discriminación, pues depende de que exista un fundamento legítimo objetivo y razonable (por ejemplo, SSTC 22/1981, FJ 3.º; 161/2004, FJ 3.º, y 41/2006, FJ 6.º).

La interpretación del artículo 41 de la CE (y las distintos artículos que forman parte del grupo normativo regulador de la seguridad social), desde la perspectiva del principio de igualdad y no discriminación *ex* artículo 14 de la CE, ha dado lugar a una amplísima gama de pronunciamientos del Alto Tribunal, teniendo en cuenta la diversidad de regímenes y de prestaciones de seguridad social. En general, el TC ha tendido a aceptar la justificación del trato diferenciado en materia de seguridad social. Lo cual no deja de ser sorprendente atendiendo a la incidencia que el principio de igualdad formal y sustancial presenta en el ámbito de la seguridad social; a pesar de la fuerza unificadora en la regulación del contenido esencial fundada en el mismo tenor literal del artículo 41 de la CE (STC 114/1987).

Un punto de cierta inflexión se localiza en la contemplación del principio de igualdad sustancial o jurídico-material en su proyección de género (STC 3/2007)¹². Paradigmática se apreció la vulneración del principio de igualdad y no discriminación en las SSTC 103/1983 (la nulidad de las disposiciones del TRLGSS de 1974 en las que se exigían diversos requisitos a hombres y mujeres para tener acceso a las prestaciones públicas) y 42/1984 (en lo relativo a los requisitos exigidos a viudos y viudas en los estatutos de la MUNPAL). Estas y otras sentencias del TC permitieron operar una depuración constitucional de exigencias discriminatorias preexistentes a la aprobación del texto constitucional.

Aparte de estos casos, el Alto Tribunal tuvo que pronunciarse sobre supuestos más sutiles de «discriminación indirecta». Es el caso de las SSTC 151/2014 y 156/2014, que enjuiciaba una norma de seguridad social relativa al trabajo a tiempo parcial y recapitula la doctrina constitucional sobre la cláusula de igualdad *ex* artículo 14 de la CE, y 110/2015, en relación con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 14 de abril de 2015, asunto C-527/13, Cachaldora Fernández, que declara la constitucionalidad del precepto legal que establece la regla para el cálculo de la base reguladora de las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente de los trabajadores contratados a tiempo parcial (STC 156/2014) (véanse

¹² Véase Quesada (2014, p. 151).

los arts. 245 a 248; sección 1.ª del capítulo XVI, «Trabajadores contratados a tiempo parcial», TRLGSS). Interpretación que no deja de ser criticable, aun reconociendo que aquí hay un déficit o insuficiencia de la propia legislación. Para la regulación vigente, véanse los artículos 245 a 248 del TRLGSS.

Entre esos ámbitos del derecho a la seguridad social donde el principio de igualdad se proyecta, se encuentra la interrelación entre protección a la familia y seguridad social. Existe una obvia conexión entre los artículos 39 y 41 y siguientes de la Constitución. Hay que tener en cuenta que la Constitución diseña un modelo abierto de familia; no hay un concepto de familia en el texto constitucional, pues se trata de una noción jurídica con textura abierta que es capaz de comprender distintas formas de familia, matrimoniales y extramatrimoniales, aunque dicho precepto no se pronuncia sobre la igualdad de trato entre distintas uniones familiares ya presentes en la realidad y en la experiencia jurídica. Es doctrina del TC desde sus primeros pronunciamientos en materia de seguridad social (señaladamente, en materia de pensión de viudedad) que, pese a todo, el matrimonio y la convivencia extramatrimonial (formalizadas o puramente fácticas; convivencia *more uxorio*) no constituyen situaciones jurídicamente equivalentes, pudiendo el legislador extraer de ello consecuencias diferenciadoras siempre que sean razonables y justificadas y que no vulneren el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 14 de la CE.

Una cuestión que ha presentado una especial centralidad ante un fenómeno social bastante generalizado ha sido el de las parejas estables homosexuales y la pensión de viudedad, tanto más cuanto la propia legislación ha acabado reconociendo el matrimonio homosexual. Los pronunciamientos al respecto han sido abundantes y no exentos de controversia.

Fue el caso de las SSTC 92/2014, 93/2014, 115/2014 y 157/2014. El punto de partida es que el derecho a la pensión pública de viudedad requiere legalmente como requisito general el que se haya contraído matrimonio previo en las formas establecidas en el Código Civil. Pues bien, como se sabe, la Ley 13/2005, de 1 de julio, procedió a reconocer el derecho a contraer matrimonio a las personas del mismo sexo y, entre otras, la consecuencia jurídico-social de reconocer el derecho a la pensión de viudedad al cónyuge supérstite de un matrimonio homosexual. Lo cual no ha resuelto toda posible controversia, y especialmente se ha planteado el problema de las parejas de hecho homosexuales que no pudieron contraer matrimonio debido a que en la fecha del fallecimiento de la persona causante no existía una previsión legal que admitiera dicha forma de matrimonio. De manera muy controvertida, esta cuestión litigiosa ha dado lugar a una reiterada doctrina que ha venido declarando que no constituye discriminación por razón de sexo que aquellos sujetos no pudieran tener acceso al derecho a la pensión de viudedad por ese motivo¹³. La pensión vitalicia de viudedad en el marco del matrimonio homosexual es una cuestión hoy legalmente resuelta, pero planteó numerosos problemas respecto a situaciones jurídicas anteriores.

¹³ Véase al respecto ampliamente Blasco (2015).

Otro pronunciamiento relevante del TC en fecha todavía próxima es el relativo a la nulidad del precepto legal (letra c) de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2008, que supeditaba el disfrute del derecho a la pensión de viudedad al requisito de que el causante y el beneficiario hubieran tenido hijos comunes (STC 81/2016, cuestión de inconstitucionalidad 7331-2015, con cita de la STC 41/2013, y voto particular formulado por el presidente Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, al que se adhiere el magistrado Andrés Ollero Tassara). El TC declara inconstitucional y nula la letra «c) Que el causante y el beneficiario hubieran tenido hijos comunes» de la disposición adicional decimoquinta de la referida Ley 51/2007. Es así que a partir de esta sentencia ya no es requisito legal el tener hijos comunes para disfrutar de la pensión de viudedad por el régimen de clases pasivas del Estado. Ha sido el principio de igualdad y no discriminación, *ex* artículo 14 de la CE, el fundamento para el acceso a la justicia constitucional.

3. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, INDIVISIBILIDAD Y TUTELA MULTINIVEL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Por otra parte, basta reparar en la experiencia jurídica para ver cómo un derecho social específico, como el de seguridad social, involucra a gran parte de ese amplio conjunto de derechos fundamentales inespecíficos —en la expresión acuñada, entre nosotros, por Carlos Palomeque [Palomeque (2004, pp. 163-187); Preciado (2018)]—. Y siempre al servicio de sus propios fines, a los que se sobreañaden otros muchos con carácter instrumental. La conexión entre los derechos fundamentales individuales, los principios de igualdad y de solidaridad social con la seguridad social queda patente en la praxis jurídica (no en vano, el derecho a la seguridad social se garantiza en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el art. 34, dentro del capítulo IV dedicado a la «Solidaridad» como valor o principio vertebrador de un conjunto de derechos fundamentales, es decir, a los «derechos de solidaridad» social). Los presupuestos de esta interconexión entre los derechos fundamentales y los mismos principios constitucionales se encuentran intensamente cuestionados por las llamadas políticas neoliberales de «austeridad» y de «contención» unidireccional del «gasto público social» (es suficiente reparar en el retroceso en el nivel de garantías de pensiones, asistencia sanitaria o dependencia).

En este contexto, surge la idea-fuerza de la necesaria transversalidad del análisis: cómo los derechos inespecíficos sesgan horizontalmente los diversos ámbitos de nuestro sistema de seguridad social (principio de igualdad; género; nacionalidad; discriminación por diversos motivos; identidad sexual, etc.). Al respecto, se constata un cierto déficit e insuficiencia de tratamiento de los derechos inespecíficos (o de la persona) en su proyección en la seguridad social. Y no solo por la coyuntura de la crisis y la opción de respuesta político-jurídica que se le ha dado, sino también por un enfoque excesivamente lastrado de nuestro sistema de seguridad social, que a menudo ha prestado poca atención a las conexiones entre la seguridad social y el sistema de derechos fundamentales en que se inserta.

Asimismo, el análisis de la evolución de la doctrina del TC permite comprobar en la justicia constitucional la interferencia, indivisibilidad y comunicabilidad entre todos los derechos sociales y la consecuencia de la interconexión entre ellos; en particular, derechos de la persona y ese derecho social fundamental que es la seguridad social (o, si se quiere, derechos sociales de seguridad social) como realidad jurídica «normalizada» en el sistema de garantías multinivel de los derechos fundamentales. Resulta evidente que, conforme al artículo 10.2 de la CE, se impone al TC tener como referentes interpretativos de los derechos constitucionales las declaraciones y normas internacionales relativas a los derechos humanos ratificadas por España. Se trata de reconocer que estamos ante una fuente interpretativa, pues permiten delimitar el contenido y alcance de los derechos cuya tutela corresponde al TC. El reclamo ha sido explícito en algunos pronunciamientos significativos pero, excluyendo esas declaraciones y normas internacionales del «bloque de constitucionalidad», ni esas normas ni esos acuerdos internacionales se erigen en normas fundamentales en derecho interno (SSTC 28/1991, 64/1991, 142/1993 y 236/2007).

Sin embargo, aun excluidos de los del «bloque de constitucionalidad», el Alto Tribunal sí admite por la vía del artículo 10.2 de la CE que tales normas y acuerdos internacionales pueden (en puridad, *ex art.* 10.2 CE, deben) actuar como canon interpretativo (STC 236/2007; en la misma dirección, la STC 41/2006, afirmando que el art. 10.2 CE «debe servir de fuente interpretativa del art. 14 CE»).

Con todo, dada la debilidad de la fórmula constitucional de reconocimiento del derecho a la seguridad social y a la garantía de las pensiones suficientes y adecuadas en particular (arts. 41 y 50 CE), resulta manifiesta la necesidad de postular una reinterpretación del texto constitucional *de lege data*, con la necesaria crítica de las construcciones interpretativas tradicionales y las llevadas a cabo por el TC. Reconocer el error de origen y el carácter obsoleto de una interpretación tradicional no es traicionar el espíritu o la letra del texto constitucional, sino realizar la Constitución y su normatividad con todas sus consecuencias jurídicas legítimas y, precisamente, poner en valor la función del TC como instancia garante de su efectividad.

La interpretación del artículo 41 de la CE (y, en general, de todo el grupo normativo regulador de los derechos de seguridad social contemplados en el capítulo III) deberá hacerse necesariamente –por imperativo del art. 10.2 CE– en el marco del sistema internacional multinivel de garantía de los derechos fundamentales. La norma de derecho internacional más nítida en la consagración del derecho a la seguridad social (derechos de seguridad social, vale decir, conjugado en plural atendiendo a su estructura jurídica compleja desde el punto de vista jurídico subjetivo y del contenido prestacional) es el artículo 12 de la Carta Social Europea revisada de 1996, que garantiza el derecho y lo dota de un contenido esencial que se impone con fuerza vinculante para los ordenamientos jurídicos de los Estados signatarios de este potente instrumento jurídico internacional.

Efectivamente, conforme al artículo 12 de la Carta Social Europea («Derecho a la seguridad social»):

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las partes se comprometen:

1. a establecer o mantener un régimen de Seguridad Social;
2. a mantener el régimen de seguridad social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Código Europeo de la Seguridad Social;
3. a esforzarse por elevar progresivamente el nivel [alcanzado] del régimen de seguridad social (...).

Como se ve, la obligación de «mantener un régimen de seguridad social» viene acompañada de la identificación de un estándar mínimo delimitador del alcance dinámico de los derechos de seguridad social que materializan ese derecho matriz de estructura compleja, pues comprende diversos derechos prestacionales. La referencia al Código Europeo de la Seguridad Social (como en la versión anterior de 1961, que se hacía al Convenio de la OIT núm. 102, «Norma mínima de seguridad social») es precisa respecto a la concreción de ese contenido mínimo esencial y conforma un estándar prestacional; un ideal de cobertura que integra un amplio conjunto de prestaciones contributivas y no contributivas que debe ser mantenido por el Estado, como responsabilidad pública. De nuevo, hay que decir que es necesario tomarse en serio los derechos sociales fundamentales, por decir con Ronald Dworkin.

Y, si esto es así, será necesario cuestionar el entendimiento de la seguridad social como un derecho de estricta configuración legal. Es necesario relativizar esta afirmación del TC, pues existen condicionamientos constitucionales *ex* artículos 41 y 50 y siguientes de la Constitución, y atendiendo a los compromisos adquiridos en normas internacionales ratificadas por España, que establecen un estándar mínimo con un núcleo normativo resistente esencial de los derechos de seguridad social que confieren contenido específico o concreto a ese mandato constitucional consistente en que «los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad» (art. 41 CE).

En este marco es importante reconsiderar el llamado «principio de irregresividad» del nivel alcanzado en la garantía de los derechos fundamentales. La consagración de este principio supondría que se prohíbe la adopción de decisiones políticas o jurídicas de carácter restrictivo respecto al nivel de protección alcanzado. El reconocimiento de dicho principio suele extraerse en su dimensión positiva de la obligación jurídica y política de los Estados de progresividad de los derechos (*vid.* preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 y art. 2.1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966).

En materia de seguridad social, más allá de las modulaciones de los derechos prestacionales, debería respetarse el contenido esencial del derecho a la seguridad social que puede apre-

ciarse en el estándar mundial multinivel de garantía de este derecho (señaladamente, el Convenio de la OIT núm. 102, «Norma mínima de seguridad», y, en el espacio jurídico europeo, la Carta Social Europea revisada de 1996 [art. 12 y concordantes]). Estos instrumentos normativos imponen la intervención positiva del Estado para garantizar plenamente el derecho a la seguridad social. Entiende el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que las prestaciones de seguridad social:

(...) deben ser suficientes en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficientes (...). Además, los Estados partes deben respetar plenamente el principio de la dignidad humana enunciado en el preámbulo del pacto [con la finalidad de evitar cualquier efecto adverso sobre el nivel de las prestaciones dispuestas]. Los criterios de suficiencia deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear los bienes y servicios que necesitan para ejercer los derechos reconocidos en el pacto. Cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente. (punto 22 «Observación general número 19. El derecho a la seguridad social», del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada el 23 de noviembre de 2007).

Por otra parte, y en otro orden de ideas, cuando se habla del principio de irregresividad, ciertamente presente en algunas declaraciones y normas internacionales, no debe pasar desapercibido, en una perspectiva de normativismo realista (una llamada de atención a la prueba de la práctica; de la experiencia jurídica del derecho vivo, no siempre equiparable al derecho formalmente vigente) el dato jurídico actual de una reversibilidad de los derechos fundamentales y muy en particular de los derechos fundamentales sociales en el contexto de la crisis económica y de las mismas construcciones interpretativas (labor interpretativa) llevada a cabo por el TC en una línea de devaluación o de «desconstitucionalización» de los derechos sociales. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha destacado los incumplimientos por el Estado español de los derechos sociales garantizados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales UN DOC.E/C.12/ESP/CO/5, de 18 de mayo de 2012, apartado 6). En esta dirección jurídico-crítica, dicho comité manifiesta su preocupación «por la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados en el pacto [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] que ha resultado de las medidas de austeridad adoptadas (...))» (apartados 8 y 19). El pronunciamiento crítico y condenatorio a través de «informes periódicos» y las «observaciones finales» (bajo el soporte de los indicadores de cumplimiento en cada país) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es importante en sí, pero se habrá de reconocer que los instrumentos de control son débiles desde el punto de vista de la exigibilidad jurídica y de la justiciabilidad ante los tribunales de justicia nacionales. Ello no ha hecho posible que se impida la realización de políticas regresivas de los

Estados pretendidamente justificadas en el contexto de la crisis económica o de otras circunstancias calificadas como «urgencia», «emergencia» o de excepción¹⁴.

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Existe una fuerte presunción de que la adaptación de medidas regresivas con respecto a la seguridad social está prohibida de conformidad con el pacto. Si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado (...) la carga de la prueba de que estas medidas se han adoptado tras un examen minucioso de todas las alternativas posibles y de que están debidamente justificadas habida cuenta de todos los derechos previstos en el pacto, en el contexto del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que dispone el Estado (...). (punto 42 «Observación general número 19. El derecho a la seguridad social», del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada el 23 de noviembre de 2007).

Con un carácter explícito de *soft law* se aprobó la Recomendación de la OIT núm. 202, de 14 de junio de 2012, sobre los pisos de protección social, que abunda en la idea-fuerza de establecer un estándar mundial de protección social pública. Su pórtico no es otro que afirmar que los pisos de protección social constituyen «conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social»¹⁵.

La acción internacional en la materialización del trabajo decente encuentra su fundamento estratégico en los instrumentos de la OIT, tanto de derecho fuerte (normas del trabajo jurídicamente vinculantes, como típicamente los convenios normativos de la OIT), como de derecho débil (recomendaciones de la OIT, que no desarrollan convenios preexistentes). En esta perspectiva, uno de los últimos eslabones más importantes de esta acción de política del derecho, encaminada a garantizar la «justicia social» en la formulación de la garantía del «trabajo decente», es la Recomendación de la OIT núm. 205, de 17 de junio de 2017, sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia. En ella se consagra un conjunto articulado de principios rectores y acciones estratégicas que van a presidir el presente y porvenir del derecho del trabajo y de la seguridad social. En esta dirección se señalan diversos elementos básicos del soporte político jurídico y normativo del «trabajo decente».

La OIT apuesta por lograr un contrato social renovado para el siglo XXI en la iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo («Iniciativa sobre el futuro del trabajo»). Se trata de

¹⁴ El propio TC ha legitimado medidas nítidamente restrictivas. Así, por ejemplo, las SSTC 108/1986, 65/1987, 99/1987, 127/1987, 134/1987 y 113/1989.

¹⁵ Sobre la Recomendación de la OIT núm. 202, de 14 de junio de 2012, sobre los pisos de protección social en relación con el pilar social europeo, véase Monereo y Fernández (2017) y, específicamente respecto a la seguridad social, Monereo (2018).

buscar un nuevo compromiso social que beneficie tanto a los empleadores como a los trabajadores; un nuevo acuerdo social que permita enfrentar los desafíos del siglo XXI. En este modo de pensar, el derecho social (incluido el derecho de la seguridad social y el derecho del trabajo) no debe ser considerado como una variable dependiente del ajuste de las políticas económicas.

En el fondo, los sistemas de seguridad social convergen con los modelos de desarrollo social, comenzando por el reconocimiento del derecho humano al desarrollo (que abarca el derecho a la seguridad social y el trabajo decente). Es decir, una eficacia y competitividad (un modelo) basadas no en la competitividad por la reducción de costes del trabajo, sino en la innovación, la calidad del producto y de los servicios y la calidad del empleo. En definitiva, un modelo de Estado social de derecho en continua adaptación de sus instituciones y medidas para garantizar el bienestar y los derechos sociales y generales de las personas. Es lo que define a un Estado democrático como Estado material de derecho (Hermann Heller) comprometido con la «justicia social» y el crecimiento económico sostenible (progreso económico y social).

4. PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO SOCIAL FUNDAMENTAL

A) *De lege data*

- 1.º El marco constitucional regulador de la seguridad social es insuficiente y deficiente y la misma interpretación forzosamente restrictiva llevada a cabo por el TC contribuye decisivamente a ese déficit de la garantía constitucional de los derechos de seguridad social. Ello ha permitido que este derecho no quede mínimamente blindado ante políticas restrictivas de tales derechos sin estar siquiera acompañadas de un fundado motivo justificado motivo ni proporcionalidad (como obliga la inversión de la carga de la prueba por parte del Estado conforme al garantismo multinivel de los derechos fundamentales).
- 2.º La consideración de la seguridad social como derecho social fundamental (en el sentido amplio atribuido a este último término en el derecho internacional de los derechos fundamentales) en una interpretación sistemática que atiende al grupo o bloque normativo constitucional regulador de este derecho de estructura jurídica compleja (arts. 41, 43, 49, 50, etc., en relación con el art. 10.2 CE, que es la norma de apertura constitucional de engarce y remisión al sistema multinivel de garantía del derecho a la seguridad social, y los arts. 93 a 96 CE) (Monereo, 2002; Monereo y Monereo, 2012, pp. 1.397 y ss.)¹⁶.

¹⁶ Profundizando en ello, Monereo y Monereo (2014 y 2017); Monereo (2017c). En una perspectiva general, Valdés (2016).

- 3.º La necesidad de tomarse en serio la imperativa interpretación *ex* artículo 10.2 de la CE de los jueces y tribunales (incluido el TC) conforme al estándar de garantía multinivel del derecho a la seguridad social como derecho de estructura jurídica compleja y plural (es decir, abarcando al conjunto de todos los derechos de seguridad social sin excepción)¹⁷. El grupo normativo constitucional regulador de la seguridad social integra necesariamente los explícitos artículos 41, 43, 49, 50, etcétera, de la Norma Constitucional (su condición de norma fundamental suprallegal *ex* art. 9.1 CE), interpretados en su alcance y contenido esencial con arreglo al canon hermenéutico *ex* artículo 10.2 de la CE (que, lógicamente, impone una interpretación conforme al derecho internacional de los derechos humanos del mismo artículo 53.3 CE, respecto a la constitucionalidad y justiciabilidad efectivas de los derechos sociales del capítulo III del título I CE). Paradigmáticamente, ese contenido esencial se encuentra bien delimitado en el artículo 12 de la Carta Social Europea revisada de 1996, que es la verdadera Constitución social europea (Monereo, 2017a, pp. 629-659). Ello implica que nuestro TC tiene que revisar su doctrina sobre la supuesta configuración «estrictamente» legal del derecho a la seguridad social, pues no se corresponde con el estándar normativo multinivel garante del contenido esencial de este derecho al cual remite el referido artículo 10.2 de nuestra Norma Fundamental.

Pero esta necesaria revisión –posible en el marco normativo vigente– es una garantía de autenticidad de la democracia, la cual debe ser una «democracia sustancial» basada en la tutela efectiva de los todos los derechos fundamentales y, señaladamente, de los derechos sociales.

- 4.º El establecimiento de medidas promocionales para extender los regímenes de seguridad social a los trabajadores atípicos (sin perjuicio de su «normalización» *ex* arts. 35 y 41 CE, por un lado, y por otro, de la exigencia constitucional de orientar las políticas públicas hacia la consecución de un pleno empleo de calidad, en el sentido imperativo *ex* art. 40 CE). No es suficiente proteger a la «persona», sino también hacerlo en el «empleo»: protección de la persona en el empleo y más allá del empleo.

Cualquier mejora de mantenimiento y mejora de la seguridad social pasa por una profunda modificación de los esquemas y reglas tradicionales, adaptándolas a la situación real del mercado de trabajo, teniendo en cuenta la irregularidad en las carreras de seguro, con periodos de desempleo, maternidad y paternidad, contratación temporal y contratación a tiempo parcial en amplias capas de trabajadores. Un factor fundamental reside en la orientación de las políticas públicas hacia el pleno empleo de calidad (arts. 40 y 35 CE, en relación con el art. 10.2 CE).

¹⁷ Hay que recordar que, significativamente, en otra época el TC ha reclamado expresamente el artículo 10.2 de la CE, indicando, además, que dicha interpretación no puede prescindir de la que, a su vez, llevan a cabo los órganos de garantía establecidos por los tratados y acuerdos internacionales que han sido incorporados a nuestro derecho interno (STC 81/1989, FJ 2.º).

B) *De lege ferenda*

Propuesta de reubicación de este derecho (o al menos de algunas de las prestaciones fundamentales como pensiones, asistencia sanitaria y desempleo) en la sección 1.ª de capítulo I del título I de la Constitución, con la consecuencia de aplicarle del máximo nivel de garantías previsto en el artículo 53 de la Carta Magna. Lo cual pondría un freno a la tentación de llevar a cabo procesos de «desconstitucionalización» («desustancialización» de la democracia) a través de la devaluación de los derechos sociales a simples derechos de configuración legal discrecional, privados de todo contenido esencial normativo resistente frente a prácticas que lo desnaturalicen e impidan su plena efectividad. Y no se olvide que las sociedades con elevadas desigualdades no se compadecen bien con una democracia que se percibe como garante de un cierto nivel de bienestar y, en definitiva, de protecciones sociales públicas y de derechos sociales garantizados y justiciables (Przeworski, 2010).

Teniendo en cuenta nuestra inserción en el más amplio universo jurídico y político de la Unión Europea, esta debería dotarse de un derecho social de seguridad social que establezca normas mínimas (directivas sociales europeas) sobre los derechos a prestaciones fundamentales de la seguridad social. Hay que tener en cuenta que actualmente la normativa comunitaria es de «coordinación» y no de «armonización» de las legislaciones de seguridad social de los Estados miembros de la Unión, y la propia jurisprudencia del TJUE se ha ocupado y centrado sobre la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social:

El derecho comunitario no impone a los Estados miembros que mantengan intacto el nivel de prestaciones de la seguridad social existentes en el momento de la entrada en vigor del tratado y no les obliga a acelerar la subida del nivel de vida de los trabajadores armonizados hacia el nivel más alto el importe de dichas prestaciones¹⁸.

Es difícil progresar en el derecho social europeo, y en particular, respecto a la garantía de los derechos de seguridad social, sin un avance significativo en la armonización comunitaria de tales derechos más allá de la mera coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social (y, por tanto, con la correspondiente garantía de mínimos armonizadores). Un buen punto de partida sería la adhesión de la Unión Europea a la Carta Social Europea revisada de 1996. Aparte de este poderoso instrumento normativo, se trataría de garantizar en el ámbito del ordenamiento jurídico comunitario un conjunto de normas mínimas de seguridad social y evitar la subordinación de los derechos de seguridad social a la dinámica de la constitución jurídica de la economía europea (el derecho de la economía y de la competitividad de la Unión). La incorporación de la Carta Social Europea revisada de 1996 abriría (como tratado internacional que vincularía a la Unión Europea y a los Estados miembros) la justiciabilidad de los derechos por ella reconocidos a través del TJUE y no solo por la tutela directa por parte

¹⁸ TJUE, conclusiones del abogado general Mancini, de 11 de junio de 1987, Giménez Zaera/Instituto Nacional de la Seguridad Social (asunto C-126/86, rec. p. 3697, apartado 5, *in fine*).

de los jueces y tribunales de los ordenamientos jurídicos de los países miembros de la Unión. Se trataría, así, de una juridización y judicialización de la garantía de efectividad de los derechos sociales.

La inclusión de la dependencia en el sistema de seguridad social, en coherencia con las previsiones del artículo 34 de la CDFUE y del Reglamento (CE) n.º 883/2004, de coordinación de las prestaciones de seguridad social, que incluye la protección social por dependencia como sistema prestacional que atiende a un riesgo cubierto por la seguridad social.

Ante los cambios estructurales en curso, el sistema de seguridad social debe incorporar (en una dirección que permiten el art. 34 CDFUE y las recomendaciones de la OIT) una nueva rama prestaciones; a saber: la renta mínima garantizada estatal, condicionada en la dirección de instaurar una renta básica universal incondicionada. Su instauración no tiene que ir acompañada de la disolución de las prestaciones de los sistemas de seguridad social y de la desaparición de las cotizaciones que financian los regímenes de reparto de estos sistemas, tanto las que son a cargo de los empresarios como las que se descuentan de los salarios de las personas que trabajan. Tampoco es una alternativa la orientación de las políticas públicas hacia el pleno empleo de calidad. Es la exigencia, apreciada por las organizaciones internacionales, de ampliar los sistemas de seguridad social a través de medidas de ingresos mínimos que garanticen el derecho a la existencia digna de la persona¹⁹. En este sentido, las nuevas formas de regulación deben ir más allá de las directrices de *soft law* en coherencia con las técnicas propias de la seguridad social basadas en un aseguramiento obligatorio y garantista de las prestaciones dispensadas. La implantación de la renta básica universal ha encontrado un apoyo en el Consejo de Europa (Resolución 2197/2018, de 23 de enero de 2018, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa) y en el Parlamento Europeo (Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para la lucha contra la pobreza). La renta básica aparece como una medida jurídico-institucional necesaria para repensar no solo la seguridad social, sino también el Estado del bienestar en nuestra época.

¹⁹ La fundamentación de esta propuesta, en Monereo (2017d, *passim*).

Referencias bibliográficas

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales* (Trad. E. Garzón Valdés). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alonso Benito, L. E. y Fernández Rodríguez, C. F. (Eds.) (2012). *La financiarización de las relaciones laborales. Una perspectiva internacional*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Blasco Lahoz, J. F. (2015). Pensión de viudedad y matrimonio homosexual (a propósito de las SSTC 92/2014, 93/2014, 115/2014 y 157/2014). *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, 2, 157-175.
- García Ninet, I. y Barceló Fernández, J. (2015). ¿El imparable declive de la revalorización/actualización de las pensiones? Notas al hilo de la STC (Pleno) 49/2015, de 5 de marzo de 2015. *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, 4, 147-170.
- Häberle, P. (1991). El legislador de los derechos fundamentales. En A. López Pina (Ed.), *La garantía constitucional de los derechos fundamentales. Alemania, España, Francia e Italia*. Madrid: Civitas.
- Häberle, P. (2000). *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura* (Trad. E. Mikunda). Madrid: Tecnos.
- Häberle, P. (2003). *La libertad fundamental en el Estado constitucional* (Ed. J. L. Monereo Pérez). Granada: Comares.
- Harvey, D. (2007). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Kirchhof, P. (1991). La jurisprudencia constitucional de los derechos fundamentales. En A. López Pina (Dir.), *La garantía constitucional de los derechos fundamentales. Alemania, España, Francia e Italia*. Madrid: Civitas.
- López Gandía, J. (2014). La dimensión constitucional de la reforma de las pensiones. *Relaciones Laborales*, 5, 25-49.
- Lorenzo Rodríguez-Armas, M. (1996). *Análisis del contenido esencial de los derechos fundamentales enunciados en el art. 53.1 de la Constitución española*. Granada: Comares.
- Maldonado Molina, J. A. (2011). La protección de la dependencia en el sistema de seguridad social. En M.^a C. García Garnica (Coord.), *Estudios sobre la dependencia y discapacidad*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L. (Dir. y Coords.) (2012). *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Granada: Comares.
- Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L. (Dir. y Coords.) (2014). *El sistema universal de los derechos humanos. Estudio sistemático de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y textos internacionales concordantes*. Granada: Comares.

- Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L. (Dir. y Coord.) (2017). *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*. Granada: Comares.
- Monereo Pérez, J. L. (1996a). *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social de España.
- Monereo Pérez, J. L. (1996b). *Público y privado en el sistema de pensiones. Un estudio crítico e integrador del sistema público y de los planes privados de pensiones*. Madrid: Tecnos.
- Monereo Pérez, J. L. (1999). *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*. Madrid: Trotta.
- Monereo Pérez, J. L. (2002). El derecho a la seguridad social (artículo 41 CE). En J. L. Monereo Pérez, C. Molina Navarrete y M.^a N. Moreno Vida (Dir. y Coord.), *Comentarios a la constitución socio-económica de España*. Granada: Comares.
- Monereo Pérez, J. L. (2006-2007). El modelo de protección social de la dependencia: el derecho subjetivo de ciudadanía social. *Documentación Administrativa*, 276-277, 569-630.
- Monereo Pérez, J. L. (2015). *Espacio de lo político y orden internacional. La teoría política de Carl Schmitt*. Barcelona: Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo.
- Monereo Pérez, J. L. (2017a). Derechos a la seguridad social (artículo 12). En C. Monereo Atienza y J. L. Monereo Pérez (Dir. y Coord.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea*. Granada: Comares.
- Monereo Pérez, J. L. (2017b). El derecho de la seguridad social en la doctrina del Tribunal Constitucional. En VV. AA., *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: Seminario Permanente de Estudio y Actualización URJC-AESSS 2016*. Murcia: Laborum.
- Monereo Pérez, J. L. (2017c). *La metamorfosis del derecho del trabajo*. Albacete: Bomarzo.
- Monereo Pérez, J. L. (2017d). *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica*. Albacete: Bomarzo.
- Monereo Pérez, J. L. (2018). Pilar europeo de derechos sociales y sistemas de seguridad social. *Lex Social*, 8(2).
- Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A. (2014). *La sostenibilidad de las pensiones públicas. Análisis de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revaloración del sistema de pensiones de la seguridad social*. Madrid: Tecnos.
- Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A. (2016). Revalorización y actualización de pensiones: la STC 49/2015, de 5 de marzo de 2015. *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum* [Número extraordinario], 15-26.
- Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat, J. A. (2017). El pilar europeo de los derechos sociales: un mecanismo insuficiente para garantizar la dimensión social. *Revista La Ley Unión Europea*, 49.
- Monereo Pérez, J. L. y Ortega Lozano, P. G. (2018). El retroceso social en materia sanitaria: la regresión del derecho a la salud avalada por el Tribunal Constitucional (estudio de las SSTC 134/2017, de 16 de noviembre, 140/2017, de 30 de noviembre, y 145/2017, de 14 de diciembre). *Derecho de las Relaciones Laborales*, 6, 590-616.

- Monereo Pérez, J. L. y Triguero Martínez, L. Á. (2017). Un revés en la evolución progresiva del workfare state: la regresión en la tendencia hacia la universalidad del derecho constitucional a la asistencia sanitaria. A propósito de la STC 139/2016. *Derecho de las Relaciones Laborales*, 2, 177-186.
- Palomeque López, M. C. (2004). Derechos fundamentales generales y relación laboral: los derechos laborales inespecíficos. En M. C. Palomeque López, *Derecho del trabajo y razón crítica. Libro dedicado al profesor Manuel Carlos Palomeque López en su vigésimo quinto aniversario como catedrático*. Salamanca: Caja Duero.
- Pizzorusso, A. (1984). *Lecciones de derecho constitucional* (Trad. J. Jiménez Campo, vol. II). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Preciado Domènech, C. H. (2018). *Teoría general de los derechos fundamentales en el contrato de trabajo*. Madrid: Aranzadi.
- Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Quesada Segura, R. (2014). Derechos sociales inespecíficos y seguridad social. En VV. AA., *Los derechos fundamentales inespecíficos en la relación laboral y en materia de protección social*. XXIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Madrid: Cinca.
- Suárez Corujo, B. (2016a). El forzado encaje de la ley de dependencia diez años después: la STC 18/2016, de 4 de febrero. *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, 8, 131-141.
- Suárez Corujo, B. (2016b). El previsible fracaso del índice de revalorización de las pensiones públicas: ¿reforma o empobrecimiento de los pensionistas? *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, 9, 165-177.
- Tortuero Plaza, J. L. (2016a). El derecho a la asistencia sanitaria: asegurados y beneficiarios. En Asociación Española de Salud y Seguridad Social, *Los retos actuales de la asistencia española en el contexto de la Unión Europea*. XIII Congreso de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. Murcia: Laborum.
- Tortuero Plaza, J. L. (2016b). La posición de los tribunales ante la inaplicación de las viejas reglas de revalorización de las pensiones. Reflexiones a propósito de la Sentencia del Juzgado de lo Social (núm. 12) de Barcelona núm. 287/2015, de 4 de septiembre. *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, 1 [Número extraordinario], 27-40.
- Valdés Dal-Ré, F. (2016). *El constitucionalismo europeo y la protección multinivel de los derechos laborales fundamentales: luces y sombras*. Albacete: Bomarzo.