

## GRUPOS VULNERABLES: APUNTES PARA UN CONCEPTO JURÍDICO-SOCIAL

**Luis Antonio Fernández Villazón**

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Oviedo*

---

### EXTRACTO

El término «grupos vulnerables» aparece cada vez con más frecuencia en declaraciones políticas, documentos oficiales y textos jurídicos y se presenta como un presupuesto de la acción legislativa. Sin embargo, no se ha efectuado de él todavía una conceptualización clara. El presente trabajo realiza un análisis de los diversos documentos internacionales, de la Unión Europea y del ordenamiento interno con el fin de aquilatar el contenido del concepto y determinar hasta qué punto está siendo asimilado por el ordenamiento jurídico y puede convertirse en instrumento de interpretación y aplicación de las normas. En él se pone de manifiesto que tal asimilación está teniendo efectivamente lugar y que tendrá mucho que decir en materias que interesan al Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Por ello, se realiza también una valoración de las ventajas y desventajas de tal proceso y sus perspectivas de futuro.

**Palabras claves:** grupos vulnerables, derechos fundamentales, discriminación, asistencia social, derecho del empleo e inclusión social.

---

*Fecha de entrada: 28-07-2016 / Fecha de aceptación: 03-10-2016*

## VULNERABLE GROUPS: NOTES FOR A LEGAL AND SOCIAL CONCEPT

Luis Antonio Fernández Villazón

---

### ABSTRACT

The term «vulnerable groups» increasingly appears in political statements, official documents and legal texts. It is presented as a starting point for legislative action. However, a clear conceptualization of it has not been made yet. This paper analyzes the various international, European and national documents, in order to appraise the content of the concept and to determine how much it is being assimilated by law and can become an instrument of interpretation and application of legal rules. The article shows that such assimilation is actually taking place and that will become important in matters that concern the Labor and Social Security Law. Therefore, it also makes an assessment of the advantages and disadvantages of such a process and its future prospects.

**Keywords:** vulnerable groups, fundamental rights, discrimination, social assistance, employment law and social inclusion.

---

---

## Sumario

1. Introducción
2. ¿Qué es un grupo vulnerable?
3. La utilización del concepto en el ámbito internacional y europeo
4. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
5. Las referencias a los grupos vulnerables en el ordenamiento español
6. Perspectivas de futuro del concepto

**NOTA:** Este artículo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación «Inclusión Activa y empleo de los grupos vulnerables» (ref. DER2013-47917-C2-2-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

## 1. INTRODUCCIÓN

El término «grupos vulnerables», y también el de «vulnerabilidad social», se han convertido en los últimos años en palabras de uso extremadamente frecuente en las declaraciones políticas, documentos oficiales, textos jurídicos y estudios científicos. La temática a la que se refieren se encuentra, sin duda, de triste actualidad como consecuencia de los efectos sociales que ha tenido la crisis económica, si bien el problema de fondo que pretenden abordar tiene unas raíces que trascienden la actualidad y se hunden en características estructurales profundas de la sociedad moderna.

Se trata de un concepto que podemos calificar como «prelegal» en el sentido de que no es un término que nazca en el campo del derecho propiamente dicho y no se encuentra formulado jurídicamente de forma expresa en ningún precepto. Las normas lo toman de referencia a la hora de adoptar medidas concretas, pero no lo definen y, de hecho, con mucha frecuencia, ni siquiera lo mencionan de forma abierta o directa. Parece ser este un presupuesto de la acción legislativa que se da como algo previamente establecido y aceptado, pero que el ordenamiento no ha asimilado todavía ni hecho suyo, pues falta una adecuada conceptualización legal del mismo y de sus consecuencias.

El término parece tener su hábitat natural en ámbito de la planificación de las políticas públicas. En efecto, aparece profusamente en los planes de política social y en las acciones programáticas, así como en las determinaciones de objetivos de la acción de los poderes públicos. Es desde ahí, a través de las fórmulas que podemos calificar genéricamente como *soft law*, como ha ido configurando e inspirando las disposiciones normativas concretas, dentro ya del más tradicional *hard law*. Pero incluso ahí, en ese mar de documentos, declaraciones de intenciones, estrategias y posiciones comunes, que preceden hoy y tratan de predeterminar las decisiones de los poderes públicos, la asunción del concepto parece haberse hecho de forma acrítica, sin que se dedique demasiado tiempo a una reflexión cabal sobre su contenido, extensión y consecuencias.

Falta pues, por un lado, una más detenida reflexión política sobre las implicaciones del concepto y, desde luego, no existe todavía una clara conceptualización jurídica del mismo. Y, sin embargo, la idea de los grupos vulnerables determina acciones e inspira normas, por lo que sí está teniendo efectos jurídicos indudables. Esa es la razón por la que, a nuestro juicio, se hace necesario prestar al concepto una mayor atención; no solo desde el punto de vista de la teoría política, sino especialmente desde la ciencia jurídica. Dentro de esta última, no hay duda de que es el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social la rama del Derecho a la que más afecta, y por lo tanto a la que más interesa, esa labor de profundización. Es este último punto de vista el que se pretende abordar en el presente artículo.

No es la primera vez que los estudiosos del Derecho toman prestados de otras disciplinas conceptos que explican una determinada acción legislativa o un concreto cuerpo normativo. Muchas veces ha sido el propio legislador el que ha elevado a categoría legal conceptos antes ignorados por el ordenamiento. En el caso concreto del Derecho del Trabajo cabe recordar, por ejemplo, los numerosos términos provenientes de ciencia económica que hoy se utilizan con naturalidad (descentralización productiva, productividad, eficiencia, flexibilidad, etc.). En el fondo, no es este un fenómeno que deba extrañar. Las normas aspiran a configurar la realidad social que regulan y en esa labor es lógico que se impregnen de las propias realidades sociales y, también, de los términos utilizados para describirlas por otras ramas de la ciencia. Ello, no obstante, estas importaciones implican necesariamente el desarrollo de un proceso de asimilación en el que el concepto prelegal se juridifica, adoptando un contenido y un significado propios y particulares. De este modo, sin perder su conexión con la configuración original, el concepto muta adaptándose a las especialidades y necesidades propias de la ciencia del Derecho, lo que a la postre acaba convirtiéndolo en un concepto nuevo con peculiaridades y fronteras propias. Otro objetivo del presente estudio es precisamente aquilatar hasta qué punto eso está sucediendo ya con el concepto de «grupos vulnerables».

Con tal finalidad es necesario realizar algunas reflexiones sobre el significado que puede darse al término «grupos vulnerables» acompañadas de una revisión de las distintas referencias al mismo que se están realizando en los documentos internacionales y, especialmente, en el marco del Derecho de la Unión Europea, donde el concepto aparece con cada vez mayor frecuencia. Especial atención merece la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), donde puede apreciarse una incipiente formulación del concepto con posibles consecuencias jurídicas, más allá de los documentos programáticos y las formulaciones políticas. Resulta conveniente valorar las posibles implicaciones de tal formulación y la posible influencia que pudiera tener fuera de la estricta aplicación del [Convenio Europeo de Derechos Humanos](#). Tras una exposición de la situación dentro de nuestro ordenamiento interno, procederemos a reflexionar sobre las perspectivas futuras de la cuestión.

## 2. ¿QUÉ ES UN GRUPO VULNERABLE?

El adjetivo «vulnerable» deriva del verbo latino *vulnerare*, que significa «herir», «dañar». De hecho, el diccionario de la RAE lo define como «que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente». Es este sentido, es evidente que se alude a una condición intrínseca a todo ser humano, pues todos somos susceptibles de ser dañados física o moralmente. Nos topamos así ya con una de las muchas contradicciones de un concepto que, como tendremos ocasión de volver a apreciar, presenta un carácter marcadamente paradójico. En efecto, aunque la vulnerabilidad es condición universal humana, cuando hablamos de grupos vulnerables nos referimos a ella en sentido «específico» o especial, pues aludimos a determinados grupos humanos que presentan una vulnerabilidad diferenciada respecto del resto de los ciudadanos.

Por decirlo en términos sencillos, todos somos vulnerables, pero hay personas más vulnerables que otras. De ahí que también se hable en este ámbito de «los más vulnerables». Esa

especificación de la vulnerabilidad no debe confundirse con individualización. No es la vulnerabilidad particular de un sujeto concreto de la que se habla aquí, sino la de un «grupo», la de un conjunto de personas con circunstancias comunes. Tales circunstancias específicas permiten, en primer lugar, diferenciar el grupo de otros colectivos sociales; en segundo lugar, sitúan a las personas que lo componen ante dificultades sociales, económicas y jurídicas que impiden el adecuado desarrollo de su personalidad. A la postre, es la dignidad como seres humanos de esas personas lo que está en riesgo y, por lo tanto, la vulnerabilidad de la que hablamos se concreta en obstáculos específicos para el ejercicio de los derechos humanos<sup>1</sup>. No es casualidad, por lo tanto, que sea en la Teoría General de los Derechos Humanos donde podemos encontrar las primeras menciones a la idea.

Efectivamente, la idea de grupos vulnerables aparece en el ámbito del reconocimiento internacional de los derechos humanos como resultado del llamado proceso de especificación de aquellos. Tras los procesos de positivización, universalización e internacionalización, se abre un cuarto tendente a una progresiva determinación de los sujetos titulares de los derechos humanos. De esta manera, se ahonda en la vinculación de los derechos con las personas titulares de los mismos, centrándose en las dificultades específicas que esos titulares encuentran para ejercitar tales derechos, derivadas de situaciones que los colocan en una mayor debilidad. Frente a la igualdad por equiparación clásica, que considera los derechos de todos, se utiliza como herramienta la igualdad por diferenciación, considerándose como titulares a quienes sufren la carencia y no a todos<sup>2</sup>. Al buscar abordar y superar esos problemas concretos, la especificación hace que los derechos humanos se hagan menos abstractos y, precisamente por ello, también «más humanos».

La percepción por una sociedad de que una categoría determinada de personas es especialmente vulnerable incluye dos afirmaciones implícitas. La primera, que los intereses o bienes jurídicos del grupo como tal están siendo vulnerados o están en riesgo de estarlo. La segunda apunta a que esa especial situación de desprotección exige que se desplieguen mecanismos específicos de protección<sup>3</sup>. Debe tratarse, además, de una vulnerabilidad grave y de amplio espectro, basada en la discriminación, la exclusión y la dominación. Vulnerabilidades centradas en aspectos puntuales o de menor relevancia no permitirían hablar de la existencia de un grupo vulnerable. Este argumento ha servido, por ejemplo, para excluir del concepto a los consumidores y usuarios<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> En definitiva, «definir la vulnerabilidad jurídicamente relevante es tanto como identificar las causas que injustamente entorpecen el disfrute real de sus derechos por los individuos», SUÁREZ LLANOS, L.: «Caracterización de las personas y grupos vulnerables», en VV. AA. (Presno Linera, M. A., coord.), *Protección jurídica de las personas y grupos vulnerables*, Oviedo: Procuradora General del Principado de Asturias, 2013, pág. 46.

<sup>2</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Lecciones de Derechos Fundamentales*, Madrid: Dykinson, 2004, págs. 120 a 122.

<sup>3</sup> MARIÑO MENÉNDEZ, F. M.: «Introducción: Aproximación a la noción de persona y grupo vulnerable en el Derecho Europeo», en VV. AA. (Mariño Menéndez, F. M. y Fernández Liesa, C., dirs.), *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho Europeo*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001, pág. 22.

<sup>4</sup> *Ibidem* pág. 23.

Apuntan algunos autores también que es importante no confundir «vulnerabilidad» con «debilidad». La vulnerabilidad, según hemos visto ya, se concibe como algo transitorio y está a menudo provocada por un desfavorecimiento o por una incorrecta o insuficiente protección. La debilidad, por su parte, apunta más bien a una situación intrínseca de la persona<sup>5</sup>. En otras palabras, la vulnerabilidad es algo que puede (y debe) ser superado, mientras que la debilidad puede ser paliada, pero no eliminada. Si la idea de vulnerabilidad se relaciona con la de integración, igualdad y solidaridad; asociarla a la debilidad nos retrotrae a los sistemas paternalistas basados en la caridad.

La diferencia se aprecia muy bien en la evolución del tratamiento de las mujeres en el ámbito laboral. Las primeras normas sociales no dudaron en tratar a las mujeres como sujetos intrínsecamente débiles a los que había que apartar de los lugares de trabajo para que no sufrieran daño y estuvieran protegidas. Es así como, por ejemplo, se les prohibió durante décadas el acceso a la mina<sup>6</sup>. Solo el paso de los años hizo comprender al legislador que el problema de las mujeres trabajadoras no era la debilidad, sino la discriminación, y que las soluciones que debían adaptarse pasaban por remover los obstáculos que impedían su integración en el mercado de trabajo y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres<sup>7</sup>. Un proceso similar se está produciendo en los últimos años con otros grupos vulnerables, como pueden ser las personas con discapacidad<sup>8</sup>.

Cierto es que la debilidad intrínseca de un grupo de personas puede colocarlas en el centro de mira de la sociedad discriminadora y, por consiguiente, convertirlas en un grupo vulnerable. También es cierto que, en algunos grupos, como pueden ser los menores de edad, es difícil conceptuar el grupo sin aludir a esa situación. Sin embargo, para la idea de grupo vulnerable lo

<sup>5</sup> TRINIDAD NÚÑEZ, P.: «La evolución en la protección de la vulnerabilidad por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos», *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 4, 2012, pág. 129.

<sup>6</sup> Prohibición sobre la que tuvo que pronunciarse (considerándola discriminatoria) nuestro Tribunal Constitucional todavía en 1992. *Vid. STC 229/1992, de 14 de diciembre*.

<sup>7</sup> «El mandato de no discriminación por sexo del artículo 14 CE, consecuente al principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres, exige desde luego eliminar aquellas normas jurídicas que (con la salvedad del embarazo y la maternidad) aunque históricamente respondieran a una finalidad de protección de la mujer como sujeto fisiológicamente más débil, suponen refrendar o reforzar una división sexista de trabajos y funciones mediante la imposición a las mujeres de límites aparentemente ventajosos pero que le suponen una traba para su acceso al mercado de trabajo», *STC 229/1992, de 14 de diciembre*.

<sup>8</sup> Así, el modo de conceptuar y de reaccionar ante la discapacidad ha sufrido en los últimos años un cambio de enorme entidad. Del enfoque tradicional, o modelo médico o individual, se ha pasado a un modelo social de la discapacidad. Si en el primero la discapacidad se concibe como un problema médico del individuo en el que su situación deriva de una pérdida de capacidades; en el segundo el enfoque se sitúa, no en la persona, sino en las circunstancias sociales que la rodean, que son las que realmente generan o provocan su situación de vulnerabilidad. Este último modelo está íntimamente ligado a la consideración de la discapacidad como «construcción social». De tal modo, más que las limitaciones biológicas de la persona, son las estructuras sociales quienes limitan su participación en condiciones de igualdad, BIEL PORTERO, I.: «Discapacidad, Derecho Internacional y ¿cooperación al desarrollo?», en VV. AA. (Ferrer Lloret, J. y Sanz Crespo, S., eds.), *Protección de personas y grupos vulnerables. Especial referencia al Derecho Internacional y Europeo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, págs. 139 y 140.

que preocupa es la debilidad «añadida», la creada por la propia sociedad al hacer a esas personas centro de acciones discriminatorias<sup>9</sup>. Lo que hemos llamado aquí debilidad intrínseca, que no es más que una capacidad diferente, funciona solo como razón de oportunidad, como excusa para el trato injustificado<sup>10</sup>.

Finalmente, la caracterización de un grupo como vulnerable implica también la necesidad de que el ordenamiento jurídico lo identifique como tal. En último término, esa mayor vulnerabilidad que hemos descrito requiere una actuación por parte de los poderes públicos orientada a remover los obstáculos y amenazas que la provocan. La base para una tal actuación es, precisamente, el reconocimiento de la condición de vulnerable del grupo afectado. Aparece aquí una de las características paradójicas del concepto, pues teniendo un origen extralegal, necesita sin embargo de la ley para concretarse. Decimos aquí ley en sentido amplio pues, como ya ha quedado apuntado, donde vamos a encontrar ese reconocimiento explícito no siempre es en los textos legales propiamente dichos. A veces la determinación la realizan los tribunales sobre la base de los principios generales del Derecho y la interpretación de los derechos fundamentales. Muy frecuentemente, por otro lado, la identificación se producirá en textos jurídicos de muy diversa índole, en el marco de lo que hemos llamado *soft law*. El siguiente epígrafe se dedica, precisamente, a exponer algunas de esas referencias explícitas a los grupos vulnerables.

Pero, antes de dar paso a dicho análisis, debemos hacer una última reflexión. Esta se refiere a cierta idea de provisionalidad que parece envolver el concepto, en un doble sentido. Por un lado, el objetivo de las medidas adoptadas en favor de estos colectivos tiene por objeto último el que dejen de ser vulnerables. Se trata de una acción focalizada en un problema concreto cuya aspiración última es dejar de ser necesaria cuando ese problema sea definitivamente resuelto. Por otro lado, si esas medidas no se adoptan, o no son exitosas, el grupo corre el riesgo de colocarse en situación de «exclusión social». Es decir, de quedar totalmente marginado y privado de derechos<sup>11</sup>. No obstante, hemos de apresurarnos a matizar que tal provisionalidad es más aparente que real.

<sup>9</sup> «La vulnerabilidad no es una característica intrínseca, existencial o natural de estos colectivos, sino el resultado de las mencionadas relaciones de poder», ZOTA BERNAL, A. C.: «Incorporación del análisis intersectorial en las sentencias de la Corte IDH sobre grupos vulnerables, su articulación con la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 9, octubre 2015-marzo 2016, pág. 75.

<sup>10</sup> De ahí que, por ejemplo, una persona discapacitada no se defina como la que tiene una deficiencia o discapacidad, sino como la que se encuentra en situación de desventaja social como consecuencia de dicha discapacidad, CARDONA, J.: «La protección de los derechos de los discapacitados en Europa», en VV. AA. (Mariño Menéndez, F. y Fernández Liesa, C., dir. y coord.), *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho Europeo*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001, pág. 334.

<sup>11</sup> De hecho, la idea de exclusión social tiende a verse cada vez menos una situación estática y más como un proceso, un *continuum* que va desde la integración a la exclusión y en el que la franja intermedia, la llamada «zona de vulnerabilidad» es cada vez más grande. Sobre el particular *vid.* PARRILLA FERNÁNDEZ, J. M.: «La construcción social de la vulnerabilidad en la crisis actual», en VV. AA. (Presno Linera, M. A., coord.), *Protección jurídica de las personas y grupos vulnerables*, Oviedo: Procuradora General del Principado de Asturias, 2013, págs. 96 y 97.



En efecto, por un lado, las causas que provocan las vulnerabilidades derivan a menudo de aspectos estructurales de nuestra sociedad moderna, por lo que presentan un alto grado de resistencia al cambio, lo que hace que la condición de más vulnerable no sea fácil de superar. De hecho, se ha criticado en ocasiones al concepto por considerar que posee una peligrosa potencialidad estigmatizadora. Un uso abusivo o poco meditado del mismo puede colocar a los grupos afectados en una doble espiral de discriminación y especial protección que convierta su situación en inamovible<sup>12</sup>. En el camino inverso, aunque la situación de exclusión social pueda considerarse como el último estadio de un proceso, no significa el fin del camino, ni que se pierda la condición de vulnerable. Por el contrario, las razones que justificaban una acción especial en favor del colectivo, no solo no desaparecen, sino que aumentan y se hacen más fuertes. Un vistazo a la lista de colectivos sobre los que existe consenso acerca de su vulnerabilidad muestra a las claras que hablamos de dicha vulnerabilidad, no en términos de riesgo potencial, sino de riesgo actual, efectivamente materializado. En definitiva, son grupos vulnerables, pero también «vulnerados».

### 3. LA UTILIZACIÓN DEL CONCEPTO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y EUROPEO

Uno de los ámbitos donde puede advertirse con mayor claridad el proceso de especificación de los derechos fundamentales que da pie al desarrollo del concepto de grupos vulnerables es el del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En efecto, en los últimos años hemos asistido a la aprobación sucesiva de tratados internacionales sobre esta materia que, precisamente, pretendían centrar su atención sobre la problemática de algún grupo determinado de personas, consideradas como más vulnerables. Es así como cabe destacar la [Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989](#), la [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951](#), la [Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965](#), la [Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979](#) y la [Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006](#). A su lado, y ya en el ámbito regional, han de destacarse los trabajos del Consejo de Europa en favor de las minorías nacionales<sup>13</sup>.

Pero es en el ámbito de las políticas sociales de la Unión Europea donde el concepto ha aparecido mencionado expresamente como tal y de forma más habitual y reiterada. Y aquí, de

<sup>12</sup> Se incurriría así en grave esencialismo y paternalismo, *vid.* PERONI, L. y TIMMER, A.: «Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law», *International Journal of Constitutional Law* (2013), vol. 11, núm. 4, págs. 1.071 a 1.073; en sentido similar *vid.* ALEMÁN PAEZ, F.: «Grupos vulnerables. Procesos de formación y políticas socio laborales», *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, núm. 5, 2005, pág. 352.

<sup>13</sup> Sobre este último punto *vid.* FERRET LLORET, J.: «Desarrollos recientes en la protección internacional de las minorías nacionales por el Consejo de Europa», en VV. AA. (Ferrer Lloret, J. y Sanz Caballero, S., eds.), *Protección de personas y grupos vulnerables. Especial referencia al Derecho Internacional y Europeo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, págs. 207 a 251.

nuevo, debemos distinguir entre el tratamiento del concepto que efectúa el llamado *soft law* y el que se realiza en el *hard law*. En efecto, dentro de los tratados, reglamentos y directivas que conforman este último no se encuentra una mención expresa y directa de la idea de grupos vulnerables. Encontramos, eso sí, numerosas referencias indirectas a principios y fines que se inspiren en esa concepción.

Así, por ejemplo, dentro del [Tratado de la Unión Europea](#), el artículo segundo señala como valores fundamentales de la Unión, entre otros, a la «dignidad humana», a la «igualdad» y al respeto a los «derechos de las personas pertenecientes a minorías». Por su parte, el artículo 3 indica como finalidades de esa misma Unión el combate contra «la exclusión social y la discriminación». También se señala que «fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre generaciones y la protección de los derechos del niño». Por su parte, dentro del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#), podemos apreciar que el artículo 10 señala como disposición de carácter general que la Unión «tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». Por su parte, el artículo 153 destaca como competencia de la Unión el apoyo y complemento de la acción de los Estados miembros en materias como «las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países», «la lucha contra la exclusión social» o «la igualdad entre hombres y mujeres».

Las menciones a cuestiones relacionadas con la problemática de los grupos vulnerables se intensifican en el texto de la [Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#). Así, el artículo 21 prohíbe la discriminación con una enumeración de causas más amplia de la que ya hemos visto en los tratados y que incluye una muy interesante prohibición de la discriminación por razón de «patrimonio». Luego la carta incluye menciones específicas a la «igualdad entre mujeres y hombres» (art. 23), «los derechos del niño» (art. 24), los «derechos de las personas mayores» (art. 25), la «integración de las personas discapacitadas» (art. 26) y el «derecho de asilo» (art. 18).

Estas menciones del llamado «derecho originario» se complementan con normas específicas del derecho derivado como es la [Directiva 2000/78/CE](#) del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. La propia directiva en su artículo 1 señala que su objeto se extiende a la lucha contra la discriminación «por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad, o de orientación sexual». Más específicas son la [Directiva 2000/43/CE](#) del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y la [Directiva 2006/54/CE](#) del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación. De todo ello cabe deducir una clara relación entre la idea de grupo vulnerable y los principios de igualdad y no discriminación. De alguna manera, al legislador comunitario los más vulnerables se le presentan principalmente como grupos de personas más expuestos a situaciones indeseables de discriminación.

Como hemos apuntado ya, lo que es difícil encontrar en estos textos es una referencia expresa al término «grupos vulnerables». Pueden localizarse algunas menciones aisladas en normas

relativas a la financiación de la cooperación y desarrollo o a la regulación del funcionamiento de los diferentes fondos de ayudas económicas de la Unión<sup>14</sup>. Las menciones se realizan a la hora de enumerar los fines de esas instituciones y ayudas económicas y suponen una recepción directa de los criterios sobre política social a los que sirven tales instrumentos y que se encuentran referenciados en los documentos del llamado *soft law* que analizaremos posteriormente. No se trata, así pues, de una recepción jurídica del concepto, sino de un reflejo normativo de la planificación política.

En el marco de la política de inmigración común, la regulación del derecho de asilo y el retorno de ciudadanos de terceros países, las normas de derecho derivado emplean un término similar, que es el de «personas vulnerables». La idea es que las autoridades de los Estados miembros que deban tomar decisiones en estas delicadas materias han de tener siempre en consideración las circunstancias especiales de «las personas vulnerables». Se entiende que son personas vulnerables «los menores, los menores no acompañados, las personas discapacitadas, los ancianos, las mujeres embarazadas, los padres solos con hijos menores y las personas que hayan padecido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual»<sup>15</sup>.

La idea es sin duda muy próxima a la de grupos vulnerables, aunque mantiene importantes diferencias con ella. En primer lugar, la vulnerabilidad de la que aquí se habla no es tanto la del grupo en su conjunto, sino la de las personas particulares que han emigrado, han solicitado asilo o deben ser retornadas a sus países de origen y deriva precisamente de la situación particular en la que se encuentran. En segundo lugar, lo que parece preocupar aquí a la norma con mayor intensidad no es tanto lo que hemos llamado «debilidad añadida» o social, sino la debilidad «intrínseca» que presentan estas personas cuando se encuentran envueltas en uno de esos procesos relacionados con la regulación de la inmigración. De ahí que la norma insiste en que las autoridades atiendan especialmente a sus necesidades.

<sup>14</sup> Tal es el caso, por ejemplo, del [Reglamento UE/233/2014](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020, o del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#), el Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

<sup>15</sup> El concepto lo da el artículo 3.9 de la [Directiva 2008/115/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, pero aparece con algunos matices en otras normas relacionadas. *Vid.*, por ejemplo, artículo 20.3 de la [Directiva 2011/95/UE](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. En este último texto se añaden al concepto «las víctimas de trata de seres humanos» y «las personas con trastornos psíquicos».

En el ámbito de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea podemos describir una situación similar a la expuesta con las normas comunitarias. Estas son objeto de interpretación y aplicación por parte del tribunal en numerosas sentencias en las que, inevitablemente, se plantea la problemática específica de unos y otros grupos vulnerables. Sin embargo, el concepto «grupo vulnerable» como tal no es empleado en ninguna de las sentencias del tribunal. Solo el abogado general en algunas de sus conclusiones ha utilizado en ocasiones el término. Así sucedió en las conclusiones de los casos *Kalanke* y *George Badek*, donde el abogado general se planteó la conformidad con el Derecho comunitario de las medidas de acción positiva y definió estas como «todos los actos, de carácter administrativo o legislativo, que establezcan instrumentos a favor de un grupo desfavorecido específico (por razones naturales o históricas) con el fin de garantizarle la igualdad de oportunidades en el plano social»<sup>16</sup>. Por otro lado, en el asunto *Coleman*, el abogado general no duda en señalar que las personas con discapacidad forman uno de esos grupos que «son a menudo más vulnerables que el individuo medio»<sup>17</sup>. Sin embargo, en ninguno de los casos citados el término pasó al texto de la sentencia.

Como hemos señalado ya, para encontrarnos expresamente mencionado el concepto que nos ocupa debemos pasar de las normas clásicas propiamente dichas a los documentos sobre políticas y estrategias. Así sucede en la [Estrategia «Europa 2020»](#)<sup>18</sup>, la estrategia para el crecimiento de la eurozona en la presente década. Por un lado, el documento hace hincapié en numerosos apartados en la igualdad entre hombres y mujeres como un objetivo que podemos calificar de «transversal» a todas sus medidas; por otro, una de sus iniciativas emblemáticas («Juventud en movimiento») se centra en un grupo vulnerable cuya problemática preocupa cada vez más a las instituciones europeas. Pero es al describir otra de sus iniciativas emblemáticas (la «Plataforma europea contra la pobreza»), donde la estrategia señala la necesidad de «concebir y aplicar programas de promoción de la innovación social para los *más vulnerables*».

Esta última iniciativa emblemática ha sido desarrollada por el Documento de la Comisión [«Plataforma contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial»](#)<sup>19</sup>. El texto comienza con el reconocimiento expreso de una realidad: «La crisis ha afectado sobre todo a las personas más vulnerables de nuestras sociedades». A continuación, se realiza un juicio de valor de la situación: «Esto, en la Europa del siglo XXI, es inaceptable». Puede

<sup>16</sup> Conclusiones del abogado general Sr. Giuseppe Tesauro, presentadas el 6 de abril de 1995, asunto C-450/93, *Eckhard Kalanke contra Freie Hansestadt Bremen*; Conclusiones del abogado general Sr. Antonio Saggio, presentadas el 10 de junio de 1999, asunto C-158/97, *Georg Badeck y otros*.

<sup>17</sup> Conclusiones del Abogado General Sr. M. Poiars Maduro, presentadas el 31 de enero de 2008, asunto C-303/06, S. *Coleman contra Attridge LawySteve Law*.

<sup>18</sup> Comunicación de la Comisión «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», de 3 de marzo de 2010 (COM(2010) 2020 final).

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 16 de diciembre de 2010 (COM(2010) 758 final).

intuirse ya de lo dicho que las políticas planificadas en la plataforma giran en torno a la lucha contra la pobreza y la exclusión, de manera que para ella los «más vulnerables» son también los «más pobres». De hecho, la plataforma parte de la definición de pobreza fijada por el Consejo sobre la base de tres factores: la tasa de riesgo de pobreza, el índice de privación material y el porcentaje de personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja<sup>20</sup>. Es la conjunción de esos tres índices la que determina la existencia de una situación de pobreza o exclusión que activa la actuación de las políticas europeas en la materia.

Sin embargo, debemos apresurarnos a precisar que la Plataforma no afronta el fenómeno de la pobreza como algo estático, sino como un proceso en el que intervienen diversos factores y que, por lo tanto, presenta una dimensión múltiple. De esta manera, el objetivo de las actuaciones planificadas lo constituyen también los grupos de población que «han resultado estar especialmente expuestos al riesgo de pobreza». En este segundo sentido, los más vulnerables son aquellos expuestos en mayor medida al riesgo de pobreza. Siguiendo ese punto de vista, la Plataforma identifica varios grupos vulnerables que podemos calificar de «clásicos», como son los niños, los jóvenes, las personas mayores, la población inmigrante, las minorías étnicas (con mención específica para los gitanos), las personas con discapacidad y, también, las mujeres. A su lado, aparecen otras realidades que empiezan a preocupar a las instituciones comunitarias, como es el caso de las familias monoparentales o la cada vez más numerosa y preocupante «pobreza con empleo». Otros documentos, como el último informe de la comisión sobre la ciudadanía de la Unión insisten en la necesidad de «proteger a los más vulnerables de la Unión Europea». Es esta una de las doce «medidas clave» que se señalan en el documento, centrada sobre todo en los derechos de las personas con discapacidad<sup>21</sup>.

Estas líneas de actuación se han manifestado también en el marco de lo que podemos llamar la «joya de la corona» de la planificación de políticas europeas, el método abierto de coordinación en el marco del «semestre europeo». En efecto, una lectura de los informes de la Comisión que sirven de base para las discusiones del semestre nos muestra que, al lado de las consideraciones estrictamente económicas y presupuestarias, siempre se ha mostrado cierta preocupación por «los más vulnerables». Así podemos ver como ya en el primer informe de 2011 la Comisión ponía de mani-

<sup>20</sup> Las definiciones de los tres indicadores se proporcionan en el anexo a la comunicación. El umbral de riesgo de pobreza está fijado en el 60% de la renta disponible equivalente mediana del país (una vez percibidas las transferencias sociales). Se considera que una persona sufre «privación material» si padece por lo menos cuatro de estas nueve privaciones: no puede permitirse a) pagar el alquiler o las facturas de servicios; b) mantener adecuadamente caliente su casa; c) afrontar gastos inesperados; d) comer carne, pescado o proteína equivalente cada dos días; e) pasar una semana de vacaciones fuera de casa una vez al año; f) tener coche; g) tener lavadora; h) tener televisor en color, e i) tener teléfono. Las personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja son aquellas de 0 a 59 años que viven en hogares cuyos miembros adultos trabajan menos del 20% de su potencial laboral total durante el año anterior.

<sup>21</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 8 de mayo de 2013, [Informe sobre la ciudadanía de la UE 2013](#) (COM (2013) 269 final).

fiesto el riesgo de que los más vulnerables se viesen excluidos durante largos periodos del mercado laboral<sup>22</sup>. En 2012 el informe incorpora, dentro del epígrafe «Respuestas al desempleo y a las consecuencias sociales de la crisis», un apartado específico para «proteger a personas vulnerables»<sup>23</sup>. Informes posteriores incidirán en la necesidad de reformar los sistemas de asistencia social con el objetivo, entre otros, de «mejorar la absorción de las medidas por los grupos vulnerables»<sup>24</sup>.

El último estudio prospectivo publicado hasta el momento insiste en la necesidad de «sistemas de protección social más eficaces para combatir la pobreza y la exclusión social», así como de «medidas de integración globales para las personas más alejadas del mercado laboral y especialmente en respuesta a la llegada de un gran número de refugiados»<sup>25</sup>. Algo que se ha concretado dentro de la llamada «dimensión social del semestre» en destacar que las reformas estructurales deben ser inclusivas y prestar atención a «grupos específicos» tales como los jóvenes y los desempleados de larga duración<sup>26</sup>.

En resumen, mientras en el campo del derecho constitutivo y derivado de la Unión la idea de grupos vulnerables parece inspirar principalmente medidas orientadas a la protección de la dignidad de las personas, sus derechos humanos y la no discriminación, en el de las políticas tiende a centrarse más en los aspectos materiales y económicos de la vulnerabilidad. De tal manera, son la falta de recursos, el desempleo y la dificultad de acceso a servicios básicos lo que preocupa principalmente a las políticas comunitarias. Es evidente que no se trata de dimensiones contrapuestas, sino más bien de ideas complementarias, abordando ambas aspectos relacionados del mismo concepto. Sin duda tiene lógica que la política se interese más por los aspectos materiales y el derecho prefiera los valores inherentes a la persona. En todo caso, y en lo que respecta al objetivo del presente trabajo, no se ha producido en el ámbito del Derecho Europeo una asimilación de la idea de grupos vulnerables por parte de las normas jurídicas. Estas siguen tomando como base la conceptualización empleada en el ámbito de las políticas. Podemos así concluir que, por el momento, el de grupos vulnerables no es un concepto propiamente jurídico, sino una idea previa que inspira la acción del legislador comunitario.

<sup>22</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 12 de enero de 2011, «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis» (COM(2011) 11 final)

<sup>23</sup> Comunicación de la Comisión de 23 de noviembre de 2011, «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012» (COM (2011) 815 final).

<sup>24</sup> Comunicación de la Comisión de 23 de noviembre de 2012, «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013» (COM (2012) 750 final); Comunicación de la Comisión de 13 de noviembre de 2013, «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014» (COM (2013) 800 final).

<sup>25</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, de 26 de noviembre de 2015, «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016. Refuerzo de la recuperación y fomento de la convergencia» (COM (2015) 690 final).

<sup>26</sup> Resultados de la reunión del Consejo de 7 de marzo de 2016 sobre empleo y política social.

## 4. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Esa asunción por el Derecho del nuevo concepto de grupos vulnerables, que implica dotarle de características específicas y de consecuencias jurídicas concretas, no se ha producido por el momento más que en el ámbito de la protección de derechos humanos dentro del Consejo de Europa. En concreto, ha sido el TEDH el que ha comenzado de forma sutil a elaborar una jurisprudencia que incorpora el concepto de grupos vulnerables, dotándolo de utilidad práctica como herramienta interpretativa dentro del discurso jurídico. Y decimos sutil porque se trata de una incorporación que en gran medida parece haber escapado de la atención académica<sup>27</sup>.

La primera alusión al concepto aparece en el caso *Chapman c. Reino Unido*<sup>28</sup>, en un asunto en el que la señora Chapman, perteneciente a la etnia gitana, demandaba a las autoridades del Reino Unido por no permitirle acampar con su caravana en un terreno de su propiedad. El terreno en cuestión se encontraba en una zona de alto valor paisajístico, por lo que no se permitía la acampada en él con caravanas. Tampoco se admitieron las solicitudes posteriores para construir un bungalow. Los defensores de la señora Chapman alegaron la necesidad de respetar la cultura gitana y su particular modo de vida y, aunque la Corte no les dio la razón en esta ocasión, sí reconoció la existencia de «un emergente consenso internacional entre los Estados miembros del Consejo de Europa que reconoce las necesidades especiales de las minorías y la obligación de proteger su seguridad, identidad y estilo de vida». De tal modo, «la posición vulnerable de los gitanos como minoría implica que debería prestarse cierta consideración especial a sus necesidades y a su diferente estilo de vida».

Esta primera identificación de los gitanos como un grupo vulnerable cristalizará posteriormente en el caso *D.H. y otros c. la República Checa*<sup>29</sup>, donde se plantea la existencia de discriminación racial en la política educativa del Gobierno checo, que hacía que la mayoría de los niños romanís fuesen inscritos en las escuelas para niños con necesidades especiales, segregándolos del resto de la población. En esta ocasión la corte declara de forma más directa que «como consecuencia de su turbulenta historia y constante desarraigo los romanís se han convertido en un tipo específico de minoría vulnerable y desfavorecida», por lo que requieren una especial protección. En este caso, el tribunal apunta alguna de las razones por las que considera a los gitanos un grupo vulnerable y utiliza esa calificación para entender que se ha producido una discriminación indirecta contra todo el colectivo. Ello le lleva a considerar que los recurrentes han sufrido esa discriminación como miembros de la comunidad romaní y, por lo tanto, no se hace necesario examinar sus casos individuales.

<sup>27</sup> PERONI, L. y TIMMER, A.: «Vulnerable groups: The promise...», *loc. cit.*, pág. 1.056.

<sup>28</sup> STEDH de 18 de enero de 2001 (rec. núm. 27238/95).

<sup>29</sup> STEDH de 13 de noviembre de 2007 (rec. núm. 57325/00).



Posteriormente la Corte incluirá dentro del concepto a las personas con discapacidad «históricamente sujetas a prejuicios con consecuencias persistentes, que tienen como resultado su exclusión social»<sup>30</sup>; a las personas solicitantes de asilo «como consecuencia de todo lo que han tenido que pasar durante su migración y las experiencias traumáticas que han tenido que soportar previamente»<sup>31</sup>; o a las personas con VIH por su «historia de prejuicios y estigmatización»<sup>32</sup>. Sentencias más recientes han extendido esta condición a otra minoría étnica: la de los uzbekos en Kirguistán, donde constituyen «un grupo particularmente vulnerable, cuyos miembros son rutinariamente sujetos a un trato prohibido por el artículo 3 de la Convención»<sup>33</sup>. Por último, el tribunal acaba de reconocer la condición de grupo vulnerable al colectivo LGBT<sup>34</sup>.

En definitiva, puede concluirse que la Corte Europea de Derechos Humanos ha ido elaborando una primera formulación jurídica del concepto en la que destacan varios caracteres o elementos. En primer lugar, es un concepto relacional. Es decir, se forja en un contexto histórico, institucional y social que rodea al grupo de que se trata. La vulnerabilidad no es algo inherente a dicho grupo, sino que viene provocada por el contexto. En segundo lugar, es un concepto especial o particular, en el sentido de que existen circunstancias específicas que convierten al grupo en más vulnerable. Finalmente, esa vulnerabilidad se concreta en perjuicios efectivamente sufridos por las personas integrantes del grupo. Estos pueden ser perjuicios en forma de estigmatización social o discriminación, o pueden ser también perjuicios consistentes en privaciones materiales o desventajas sociales, es decir, en pobreza<sup>35</sup>.

Obviamente, para que hablemos de una auténtica formulación jurídica del concepto este tiene que llevar aparejadas consecuencias concretas también en el terreno jurídico. Dicho de otro modo, para no ser un simple alarde de erudición, el concepto debe ser capaz de proporcionar al operador jurídico herramientas útiles para la resolución de los casos concretos que se le presenten. De las sentencias citadas del TEDH puede deducirse que la idea de grupos vulnerables se ha utilizado principalmente para afinar la interpretación de los derechos contenidos en la Conven-

<sup>30</sup> *Caso Alajos Kiss c. Hungría*, STEDH de 20 de mayo de 2010 (rec. núm. 38832/06). *Vid.* también en el mismo sentido *caso Horváth and Kiss c. Hungría*, STEDH de 29 de enero de 2013 (rec. núm. 11146/11), *caso Mircea Dumitrescu c. Rumanía*, STEDH de 30 de julio de 2013 (rec. núm. 14609/10) y *caso Ruslan Makarov c. Rusia*, STEDH de 11 de octubre de 2016 (rec. núm. 19129/13).

<sup>31</sup> *Caso M.S.S. c. Bélgica y Grecia*, STEDH de 21 de enero de 2011 (rec. núm. 30696/09).

<sup>32</sup> *Caso Kiyutin c. Rusia*, STEDH de 10 de marzo de 2011 (rec. núm. 2700/10). *Vid.* También *caso I.B. c. Grecia*, STEDH de 3 de octubre de 2013 (rec. núm. 552/10) y *caso Novruk y otros c. Rusia*, STEDH de 16 de marzo de 2016 (rec. núm. 31039/11).

<sup>33</sup> *Caso Nabid Abdullayev c. Rusia*, STEDH de 15 de octubre de 2015 (rec. núm. 8474/14). En el mismo sentido, *vid.* *caso Turgunov c. Rusia*, STEDH de 22 de octubre de 2015 (rec. núm. 15590/14) y *caso U.N. c. Rusia*, STEDH de 26 de julio de 2016 (rec. núm. 14348/15).

<sup>34</sup> *Caso O. M c. Hungría*, STEDH de 5 de julio de 2016 (rec. núm. 9912/15).

<sup>35</sup> En la identificación de estas características del concepto de grupos vulnerables en la jurisprudencia del TEDH seguimos el trabajo de PERONI, L. y TIMMER, A.: «Vulnerable groups: The promise...», *loc. cit.*, págs. 1.063 a 1.070.



ción Europea. Más concretamente, ha servido para aquilatar algunos de los límites reconocidos tradicionalmente por su jurisprudencia al ejercicio de los derechos humanos.

Así ha sucedido, en primer lugar, con el llamado principio de proporcionalidad utilizado por el tribunal en la interpretación de los artículos 8 a 11 del [Convenio Europeo](#). En dichos preceptos se reconocen los derechos al respeto a la vida privada y familiar, a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a la libertad de expresión y a la libertad de reunión y asociación. En todos ellos se prohíbe la injerencia de la autoridad pública o el establecimiento de restricciones al ejercicio de estos derechos, salvo que se trate de medidas necesarias «en una sociedad democrática» para la salvaguarda de determinados intereses públicos. Es al hacer ese juicio cuando el TEDH ha elaborado su doctrina sobre el principio de proporcionalidad. La aplicación de dicho principio implica un juicio de necesidad, en el cual el tribunal considera inevitable dejar un margen de apreciación a las autoridades nacionales, que se encuentran mejor situadas para valorar las necesidades de sus respectivas sociedades. Tal margen de apreciación debe hacerse más estrecho cuando los derechos afectados corresponden a uno de los llamados grupos vulnerables<sup>36</sup>.

En los casos de aplicación del artículo 14 del Tratado, relativo a la prohibición de discriminación, el tribunal también ha reconocido la existencia de ese margen de apreciación de las autoridades locales a la hora de determinar si las diferencias existentes entre situaciones similares justifican o no un trato diferente. Margen que «se estrecha sustancialmente» cuando la restricción de derechos fundamentales afecta a «un grupo particularmente vulnerable en la sociedad, que ha sufrido discriminación considerable en el pasado»<sup>37</sup>. La pertenencia a un grupo vulnerable ha servido también para evaluar de manera más estricta las restricciones al derecho al voto de un discapacitado<sup>38</sup>, la severidad de los tratos inhumanos o degradantes a que se somete a un solicitante de asilo<sup>39</sup> o el riesgo de desaparición o de ser sometido a un trato inhumano de una persona sometida a un proceso de extradición<sup>40</sup>.

En definitiva, la introducción del concepto de grupos vulnerables no ha supuesto un cambio en la dinámica interpretativa del TEDH, sino que ha sido utilizado como un instrumento que obliga a reforzar el cuidado y a hacer más intenso el análisis de ponderación que tradicionalmente ha empleado este organismo. Cuando un grupo vulnerable se encuentra implicado, la ponderación con los intereses generales y la valoración de los perjuicios debe hacerse con mayor rigor y precaución, aplicando una especie de «lente de aumento»<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> *Caso Chapman c. Reino Unido*, STEDH de 18 de enero de 2001 (rec. núm. 27238/95).

<sup>37</sup> *Caso Kiyutin c. Rusia*, STEDH de 10 de marzo de 2011 (rec. núm. 2700/10).

<sup>38</sup> *Caso Alajos Kiss c. Hungría*, STEDH de 20 de mayo de 2010 (rec. núm. 38832/06).

<sup>39</sup> *Caso M.S.S. c. Bélgica y Grecia*, STEDH de 21 de enero de 2011 (rec. núm. 30696/09).

<sup>40</sup> *Caso Mukhtidinov c. Rusia*, STEDH de 21 de mayo de 2015 (rec. núm. 20999/14).

<sup>41</sup> PERONI, L. y TIMMER, A.: «Vulnerable groups: The promise...», *loc. cit.*, pág. 1.079.

Podemos apreciar este proceso analizando la única sentencia laboral en la que se ha utilizado por parte del TEDH esta técnica interpretativa. Se trata del caso *I.B. c. Grecia*<sup>42</sup>. El señor I. B. trabajaba para una empresa de manufactura de joyas con un contrato por tiempo indefinido. En un momento dado comentó a tres de sus compañeros que había contraído el síndrome de inmunodeficiencia adquirida. Como consecuencia de ello, estos tres compañeros dirigieron a su empleadora, mientras I. B. disfrutaba sus vacaciones anuales, una carta exigiendo que este fuera despedido por ser portador del virus del sida. La noticia pronto se extendió por toda la empresa y la plantilla, compuesta a la sazón por setenta empleados, comenzó a reclamar el despido de don I. B. por miedo a ser contagiada por el virus.

Ante esta situación, doña S. K., propietaria de la empresa, invitó a un doctor en salud ocupacional para que informase a la plantilla sobre el virus del VIH, las formas en que este se transmite y las precauciones que debían tomarse para evitar el contagio. Pese a ello, las reclamaciones de despido continuaron. Como alternativa, doña S. K. se planteó reasignar al afectado a un nuevo departamento en otro lugar, pero el responsable de dicho departamento amenazó con dimitir si don I. B. se incorporaba a su equipo. Finalmente, la empleadora se ofreció a ayudar a don I. B. a establecer su propio negocio si presentaba su dimisión e incluso le ofreció financiar un curso de peluquería. Don I. B. rechazó esta oferta. Mientras, casi la mitad de la plantilla envió una carta a la propietaria reclamándole el despido de don I. B. para preservar su derecho a la salud y su derecho al trabajo y haciéndola responsable del deterioro de la «esfera armoniosa» que había reinado hasta entonces. Finalmente, la empleadora cedió a las presiones y despidió a don I. B. pagándole la indemnización compensatoria establecida por la legislación laboral griega.

El trabajador recurrió a los tribunales, alegando que la única razón del despido habían sido los prejuicios sociales infundados contra los portadores del VIH y que, en consecuencia, esa decisión había violado sus derechos como persona. El tribunal de instancia de Atenas declaró el despido ilegal, porque había excedido los límites impuestos a tal facultad por la legislación griega y había constituido un abuso de derecho. Sin embargo, no entendió que la decisión hubiese violado los derechos como persona del demandante, pues la intención de la empresa fue solo la de preservar la paz en las relaciones de trabajo dentro de la compañía. Recurrida en apelación por ambas partes esta sentencia, el tribunal de apelación consideró el despido injusto y vulnerados los derechos de personalidad de don I. B., entendiendo que los miedos infundados contra el demandante con motivo de su enfermedad y las pacíficas relaciones dentro de la empresa no debían primar sobre su derecho a ser protegido en la situación difícil en la que se encontraba. Finalmente, la Corte de Casación anuló la sentencia del tribunal de apelación dando la razón a la empresa. La Corte defendió que el despido estaba amparado por el interés empresarial en restaurar la paz y recuperar el buen funcionamiento de la compañía, por lo que estaba plenamente justificado.

El caso se le plantea al TEDH como una violación del artículo 8 de la [Convención Europea](#) (derecho a la vida privada) en relación con el 14 (derecho a la no discriminación). En sustan-

<sup>42</sup> STEDH de 3 de octubre de 2013 (rec. núm. 552/10).

cia, el asunto se resuelve a través del método de la ponderación, tratando de estimar si la paz de las relaciones laborales y el buen funcionamiento del negocio son intereses que «en una sociedad democrática» pueden justificar una injerencia en el ejercicio de tales derechos. Ya sabemos que en esa ponderación el tribunal utiliza el conocido principio de proporcionalidad y reconoce a los estados miembros un cierto «margen de apreciación». Pues bien, en esa ponderación el tribunal recuerda que los portadores del VIH han sido reconocidos en sentencias anteriores como un grupo vulnerable y que, en consecuencia, al adoptar medidas sobre ellos que impliquen una diferencia de trato, el margen de apreciación de los Estados se hace mucho más estrecho. Es por ello que declara vulnerados los derechos de don I.B. por la sentencia de la Corte de Casación, que no hizo una ponderación adecuada entre los intereses del empleador, fundados básicamente en una creencia errónea sobre el carácter contagioso del VIH y en una concepción subjetiva de lo que ha de ser el buen funcionamiento de la empresa, y los derechos humanos del trabajador.

En definitiva, y como ya hemos apuntado, el concepto de grupos vulnerables se incorpora en la jurisprudencia del TEDH como un elemento interpretativo más que no pretende alterar los esquemas tradicionales que este tribunal ha venido desarrollando, sino que se inserta en ellos tratando de proporcionar un mayor afinamiento en la valoración de los problemas. El sistema de ponderación, que tan caro es a la jurisprudencia europea sobre derechos humanos, se mantiene intacto, pero incorpora una nueva perspectiva que puede ayudar a objetivar unas decisiones en las que, inevitablemente, siempre se filtra una considerable porción de subjetividad.

## 5. LAS REFERENCIAS A LOS GRUPOS VULNERABLES EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

Si en el ordenamiento de la Unión Europea hemos destacado la existencia de una diferencia clara entre las normas imperativas y los documentos relativos a las políticas, en lo que se refiere a la recepción y uso del concepto de «grupos vulnerables», la conclusión respecto del ordenamiento español no ha de ser muy diferente. Tal vez la mayor peculiaridad radique en que el concepto aparece en el marco de nuestros textos jurídicos de manera puntual y mucho más aislada que en los documentos comunitarios y, eso sí, es mencionado en algunas normas imperativas, no solo en los textos de planificación y estrategia política.

Dentro de las primeras cabe señalar, en primer lugar, la [Ley 23/1998, de 7 de julio](#), de cooperación internacional para el desarrollo (BOE de 8 de julio), cuyo objetivo fue regular el régimen jurídico de la política española de cooperación. En su artículo 7 se señala dentro de las «prioridades sectoriales» de tal política a la «protección y respeto de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, participación e integración social de la mujer y defensa de los *grupos de población más vulnerables* (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación laboral infantil, refugiados, desplazados, retornados, indígenas, minorías)». Se trata de una norma imperativa, pero destinada a establecer el marco jurídico para un tipo específico de políticas. En concreto, las relacionadas

con la cooperación internacional. Ya sabemos que es, precisamente, dentro de la estrategia internacional de protección de derechos humanos donde más se ha desarrollado la idea de grupos vulnerables. No es, así pues, casualidad que sea precisamente en esta ley donde encontremos una primera referencia expresa al concepto.

Un segundo cuerpo normativo que hace referencia a la cuestión que nos ocupa es el [texto refundido de Ley general de derechos de las personas con discapacidad](#) (RDLeg. 1/2013, de 29 noviembre; BOE de 3 de diciembre). Ya hemos visto que los discapacitados constituyen a todas luces uno de los grupos vulnerables más clásicos y menos discutidos. El propio texto refundido encaja perfectamente en esa categoría de disposiciones normativas que responden al que hemos llamado proceso de especificación de los derechos humanos. De hecho, en la raíz de la ley se encuentran las modificaciones y adaptaciones que se tuvieron que introducir en nuestro ordenamiento con la entrada en vigor de la [Convención Internacional de derechos de las personas con discapacidad](#), a la que ya hemos hecho mención, precisamente, al hablar de tal proceso de especificación. No debe entonces sorprender que el texto comience su exposición de motivos reconociendo que las personas con discapacidad «conforman un grupo vulnerable y numeroso al que el modo en que se estructura y funciona la sociedad ha mantenido habitualmente en conocidas condiciones de exclusión. Este hecho ha comportado la restricción de sus derechos básicos y libertades condicionando u obstaculizando su desarrollo personal, así como el disfrute de los recursos y servicios disponibles para toda la población y la posibilidad de contribuir con sus capacidades al progreso de la sociedad».

Finalmente, debemos señalar la [Ley 43/2015, de 9 de octubre](#), del Tercer Sector de Acción Social (BOE de 10 de octubre). Se trata también en gran medida, como sucedía con la de cooperación al desarrollo, de una ley sobre políticas, cuyo objetivo es reconocer y fomentar la participación en las políticas sociales del Estado de las entidades privadas constituidas con fines solidarios. Expresamente se busca reforzar el papel de dichas entidades «como interlocutoras de la Administración General del Estado, respecto de las políticas públicas sociales» (art. 1). Estamos hablando de entidades creadas para garantizar el ejercicio de los derechos civiles y económicos y para luchar contra la pobreza y la exclusión social. De ahí que el término grupos vulnerables aparezca con frecuencia en su texto, ya en la propia conceptualización de tales entidades<sup>43</sup>.

Como puede advertirse, en las tres normas destacadas el concepto se asume como algo preexistente, previamente dado, y no se hace esfuerzo alguno por conceptualarlo. Paralelamente, aparece en todos los casos en relación con las políticas antidiscriminatorias o de lucha contra la pobreza, ámbitos en los que ya hemos tenido ocasión de verlo dentro de las normas y políticas

---

<sup>43</sup> Artículo 2: «Las entidades del Tercer Sector de Acción Social son aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social».

internacionales y de la Unión Europea. De hecho, en las tres disposiciones la influencia de los instrumentos de Derecho internacional y de las políticas de la Unión es evidente. Dicho de otro modo, no innova nuestro ordenamiento en esta materia. Se limita a hacerse eco de las tendencias exteriores y lo hace, además, con las mismas características y las mismas carencias que ya hemos tenido ocasión de apuntar en epígrafes anteriores.

Desde el punto de vista de la planificación de las políticas, el panorama no resulta muy diferente. De hecho, y como por otra parte no podía ser de otra forma, la mayoría de los documentos sobre políticas y estrategias sobre grupos vulnerables que podemos encontrar en nuestro país tiene su fundamento en la [Estrategia Europea 2020](#), las plataformas de ella derivadas y en las resoluciones provenientes del semestre europeo. Ya, de entrada, el Programa Nacional de Reformas del Reino de España señalaba en 2011 que los efectos de la crisis económica habían intensificado las situaciones de vulnerabilidad social<sup>44</sup>, señalando diversos objetivos y medidas coherentes con la Plataforma Europea contra la Pobreza. La última versión del [Plan en 2016](#) propone, como aportación hecha por el Tercer Sector, la puesta en marcha de un «Plan de choque contra la pobreza» con el objetivo «de luchar contra la exclusión social y de proteger a los grupos especialmente vulnerables»<sup>45</sup>.

Nuestro país ha aprobado también, de nuevo en el marco de los objetivos de la [Estrategia Europea 2020](#), el [Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España \(2013-2016\)](#), que retoma la planificación iniciada por el anterior (finalizado en 2010)<sup>46</sup>. En este plan se fija como uno de sus objetivos estratégicos (el primero) «impulsar la inclusión sociolaboral a través del empleo de las personas más vulnerables». El plan, además, realiza una enumeración de los principales grupos vulnerables sobre los que se considera prioritaria la actuación, que son: las personas sin hogar, las personas con discapacidad, las personas mayores, las personas en situación de dependencia, la población inmigrante, las víctimas de violencia (de género y contra los menores), la población gitana, las víctimas de discriminación por origen racial, étnico, por orientación sexual o identidad de género, las personas con problemas de adicción y los reclusos y exreclusos.

Por otro lado, nuestro país ha desarrollado también diversos planes y estrategias «sectoriales» centrados en la actuación sobre concretos grupos vulnerables. Tal es el caso de la [Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020](#)<sup>47</sup>, elaborada en el marco de la Estrategia Europea del mismo nombre; de la [Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana 2012-2020](#)<sup>48</sup>,

<sup>44</sup> Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2011, pág. 38.

<sup>45</sup> Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2016, pág. 51.

<sup>46</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016*, Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014.

<sup>47</sup> Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad: *Estrategia española sobre Discapacidad 2012-2010*, Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2011.

<sup>48</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: *Estrategia Española para la Inclusión de la Población Gitana 2012-2020*, 2.ª ed., Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014.

también enmarcada dentro de la [Estrategia Europea 2020](#); o, más recientemente, la [Estrategia Española de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016](#)<sup>49</sup>, con los mismos fundamentos en las políticas de la Unión Europea que las anteriores. Al estar directamente relacionadas con la [Estrategia 2020](#), todas estas políticas nacionales comparten también uno de los elementos clave de dicha estrategia: la consideración del empleo como instrumento clave de actuación sobre estos grupos.

Sorprende, por ello, que la última [Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016](#)<sup>50</sup> no incluya una mención expresa al concepto de grupos vulnerables, algo que sí hizo tímidamente su predecesora, la [Estrategia Española de Empleo 2012-2014](#)<sup>51</sup>. Si esta última destacó la necesidad de priorizar en las políticas de empleo a «los colectivos más vulnerables», la primera vuelve a centrarse en el tradicional concepto de colectivos «con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo», señalado en el [artículo 30 de la Ley de Empleo](#) y que ha sido recurrente en las políticas de empleo españolas de las últimas décadas<sup>52</sup>. Dentro de esos colectivos priorizados el citado artículo 30 señala los siguientes: «jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes, con respeto a la legislación de extranjería, u otros que se puedan determinar, en el marco del Sistema Nacional de Empleo».

Salta a la vista que estos colectivos priorizados de la política de empleo coinciden en gran medida con los grupos tradicionalmente considerados vulnerables. La normativa de empleo utiliza además otro concepto, el de personas en riesgo de exclusión, que mantiene una íntima relación con el de grupos vulnerables, como ya tuvimos ocasión de señalar<sup>53</sup>. No obstante, es necesario

<sup>49</sup> Ministerio de Empleo y Seguridad Social: [Estrategia Española de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016](#), en <http://www.empleo.gob.es/es/garantiajuvenil/informate.html> (última visita 25 de octubre de 2016). En relación con ella se ha aprobado también el Plan Nacional para la Implantación de la Garantía Juvenil, que es desarrollo directo de la Recomendación del Consejo de la UE, de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01).

<sup>50</sup> Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre (BOE de 23 de septiembre).

<sup>51</sup> Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre (BOE de 19 noviembre).

<sup>52</sup> Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 octubre (BOE de 24 de octubre).

<sup>53</sup> Por personas en riesgo de exclusión social la [Ley 44/2007, de 13 diciembre](#), entiende a las incluidas en alguno de los siguientes colectivos (art. 2): «a) Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma, así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas; b) Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas: 1.º Falta del periodo exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la Unidad Perceptora, y 2.º Haber agotado el periodo máximo de percepción legalmente establecido; c) Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de Instituciones de Protección de Menores; d) Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social; e) Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial regulada en el artículo 1 del Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, así como liberados

reconocer que el concepto de colectivos priorizados en materia de empleo se mueve en un plano parcialmente distinto. En concreto, su perspectiva parece individual y particular, siendo en él más relevante la situación efectiva de desempleo que la pertenencia a un grupo tradicionalmente discriminado socialmente. Esa diferente perspectiva es coherente con los objetivos propios de la política de empleo y su cada vez mayor preocupación por ofrecer itinerarios personalizados e individualizados de inserción laboral. No es ningún disparate que políticas de inclusión social y políticas de empleo barajen sus propios conceptos y términos particulares. Ello no obstante, dado que las primeras declaran con rotundidad la importancia del empleo como mecanismo de inclusión, sería razonable esperar que existiese una mayor coherencia y relación entre los objetivos y acciones de unas y otras.

Podemos concluir, en definitiva, para terminar este epígrafe, que el uso del concepto de «grupos vulnerables» dentro del Derecho español tiene tres características principales. En primer lugar, es un uso importado, directamente asumido a la hora de implementar en el ámbito nacional las políticas de la Unión Europea. En segundo lugar, es un uso que se mantiene estrictamente en el ámbito de la planificación y de la estrategia (incluso cuando se menciona en el marco de normas imperativas) y que no ha dado todavía el paso de convertirse en instrumento técnico de interpretación y aplicación de las normas. En tercer lugar, y seguramente como consecuencia de lo anterior, no existe todavía una conceptualización jurídica clara del término.

## 6. PERSPECTIVAS DE FUTURO DEL CONCEPTO

Nacido en el campo de la protección internacional de los derechos humanos, el concepto de grupos vulnerables ha resultado ser muy útil para la planificación de las políticas de lucha contra la discriminación y la exclusión social. No solo ha permitido acercar la idea de derechos humanos a las circunstancias específicas y problemas concretos de sus destinatarios (pasando del plano de lo abstracto al de las circunstancias sociales e históricas que condicionan el disfrute de los derechos), sino que se ha convertido en punto de encuentro excepcional entre la categoría más tradicional de derechos humanos, los civiles y políticos, y la algo más reciente de derechos sociales y económicos. En él se combinan de forma muy natural las ideas de igualdad formal e igualdad material, lo que lo convierte en una nueva formulación, una etapa evolutiva más, de lo que hoy entendemos por Estado Social.

---

condicionales y ex reclusos; f) Menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, cuya situación les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial a que se refiere el artículo 53.4 del Reglamento de la citada Ley, aprobado por el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos; g) Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, y h) Personas procedentes de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla».



Se trata, además, de un concepto en construcción y en vías de cristalización. Ya hemos visto que solo en el marco de la jurisprudencia del TEDH el término ha comenzado el proceso evolutivo que ha de convertirlo, de elemento de teoría y estrategia política, en concepto jurídico pleno con consecuencias legales e interpretativas concretas. No ha dado aún ese paso en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, ni tampoco en el de nuestro ordenamiento interno. Seguramente no tardará en darlo. No debemos olvidar que los «derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales [...] formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales» (art. 6.3 TUE). En este contexto, la asunción del concepto por parte del Tribunal de Justicia de la Unión es solo una cuestión de tiempo.

En tales circunstancias, resulta razonable plantearse la pregunta de si esa adopción en el marco de la interpretación jurídica resulta deseable por sus efectos positivos. Para responder a esta cuestión debemos recordar que en las sentencias del TEDH la idea de grupo vulnerable sirve para introducir un elemento interpretativo adicional, que permite afinar la técnica de ponderación entre derechos fundamentales. Se trata de un proceso valorativo complejo y no exento de subjetividad, por lo que todo mecanismo que permita objetivarlo un poco más es necesariamente bienvenido. Así pues, podemos dar una primera respuesta positiva a la cuestión.

No obstante, el concepto no está exento de problemas. El primero de ellos viene precisamente de su conexión con el juicio de ponderación en los casos de conflictos entre los derechos fundamentales y otros intereses legítimos. En los últimos años puede apreciarse en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo y de nuestro Tribunal Constitucional (con apoyo en resoluciones del propio TEDH) la aparición de otro criterio interpretativo para resolver este tipo de casos, que podemos llamar de «delimitación de derechos». El criterio de la delimitación no trata de ponderar dos derechos en juego, sino que intenta aquilatar estrictamente el alcance de cada uno de ellos, en la idea de que esa aquilatación permite en numerosas ocasiones evitar el conflicto<sup>54</sup>.

Este nuevo criterio podría suponer un «cambio de paradigma» en la materia que podría dejar el juicio de ponderación, y la idea de grupos vulnerables a él asociada, como obsoletos. Ello no obstante, no parece que tal circunstancia se vaya a producir. En primer lugar, porque el juicio de ponderación es cuestión que se desprende del propio texto de la [Convención Europea de Derechos Humanos](#), por lo que es muy difícil que el TEDH vaya a abandonarlo sin un cambio normativo. En segundo lugar, porque probablemente nos encontremos ante dos mecanismos interpretativos complementarios y no contrapuestos. En realidad, la delimitación de los derechos es una opera-

<sup>54</sup> Sobre esta evolución jurisprudencial en relación con el derecho a la intimidad *vid.* FERNÁNDEZ VILLAZÓN, L. A.: «La Ley de protección de datos de carácter personal y su impacto en el ámbito laboral: STC 292/2000, de 30 de noviembre», en VV. AA. (García Murcia, J., dir.), *El control de constitucionalidad de las normas laborales y de Seguridad Social*, Cizur Menor: Aranzadi, 2015, págs. 508 a 510.



ción previa absolutamente necesaria que no excluye la posterior ponderación, sino que sirve para eliminar posibles falsos conflictos entre derechos fundamentales<sup>55</sup>.

Otras objeciones que pueden plantearse vienen del riesgo de estigmatización que supone el reconocimiento de la condición de grupo vulnerable. Lo que en un principio se concibe como una técnica que favorece a las personas que integran el grupo, puede convertirse en una trampa paternalista en la que los miembros de determinados colectivos son catalogados en categorías inamovibles con independencia de sus circunstancias particulares y reales. Por otro lado, en un contexto de recursos limitados, el reconocimiento como objetivo prioritario de las políticas públicas puede dar lugar a la existencia de competencia o luchas entre distintos grupos para conseguir la calificación de «más vulnerables».

No obstante, estas últimas objeciones no lo son tanto del concepto en sí como de una indebida utilización del mismo. Si la idea de vulnerabilidad se concibe como un concepto vivo que se adapta constantemente a las circunstancias sociales y económicas, no deberían producirse estigmatizaciones. Tal es la idea que barajan las instituciones internacionales y europeas, pues lo que estas consideran vulnerable está sujeto a revisión en cada momento. Ya tuvimos ocasión de ver como las distintas estrategias plantean la aparición de nuevos colectivos. De hecho, una mirada a los distintos grupos que han merecido hasta el momento tal consideración nos permite concluir que casi cualquier persona en algún momento de su vida puede encontrarse en esa situación. Se trata de una nueva tendencia a la universalización, a través del previo proceso de especificación, que constituye otra de las muchas paradojas del concepto.

En definitiva, nos encontramos ante una idea muy sugerente que debe, no obstante, tratarse con cuidado. Debemos, además, acostumbrarnos a ella, pues no ha terminado de evolucionar y no ha desplegado aún todo su potencial. Un potencial que afecta a materias muy relevantes para el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, como son la lucha contra la discriminación, la protección social y el Derecho del empleo. En este trabajo hemos pretendido efectuar una primera aproximación a la vulnerabilidad desde la perspectiva del Derecho Social. Quedan todavía muchas incógnitas por despejar, pero la relación se anuncia fructífera. No en vano, la idea de hacer las normas más sensibles a las realidades y circunstancias sociales y económicas de los individuos se encuentra inserta en el ADN de nuestra disciplina.

---

<sup>55</sup> ÁLVAREZ ALONSO: «Modulación laboral de los derechos fundamentales, ponderación y principio de proporcionalidad. ¿Un paradigma en retroceso?», 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: Ediciones Cinca, 2014 (CD ROM).



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0