

# ¿Es razonable que España no haya ratificado todavía la carta social europea revisada en 1996? Algunas reflexiones sobre el estado de la cuestión

CIRO MILIONE

El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

**Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad**

© Autores

© 2012. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía. Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

---



Centro de Estudios Andaluces  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA**

P2012/01

**¿ES RAZONABLE QUE ESPAÑA NO HAYA  
RATIFICADO TODAVÍA LA CARTA SOCIAL  
EUROPEA REVISADA EN 1996?  
ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL ESTADO DE  
LA CUESTIÓN**

**Ciro Milione  
Centro de Estudios Andaluces  
UCO**

**RESUMEN**

España se declara como un Estado Social y Democrático de Derecho en el primer artículo de su Constitución, poniendo así en evidencia su carácter social-democrático. Tras haber adherido a la Carta Social Europea de 1961 en 1980 y a los protocolos de 1988 y 1991, España ha dejado de ratificar el Protocolo de 1995, sobre la reforma del sistema de control y, sobre todo, la Carta Revisada de 1996. Este trabajo procura analizar algunos de los aspectos que han contribuido a determinar este proceso de involución de la internacionalización social de España.

1. Una premisa: el Estado social y sus definiciones.
2. España: un Estado democrático de Derecho y...social.
3. El proceso de involución de la internacionalización social de España.
4. La Carta Social Europea en el Derecho Comunitario.
5. El Estado español ante la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales.
6. ¿Es razonable que España no haya ratificado todavía la Carta Social Europea revisada de 1996?
7. Conclusiones.

### **1. Una premisa: el Estado social y sus definiciones.**

Tras la Segunda Guerra Mundial, la cláusula del Estado Social hace su aparición en las Constituciones de la mayor parte de los Países europeos<sup>1</sup>, con formas distintas y con proclamaciones más o menos manifiestas y explícitas<sup>2</sup>.

No es casual (un caso) que este concepto de Estado, o esta orientación ideológica que asume la organización estatal, haga su aparición en aquella fase histórica que atraviesa Europa durante el siglo XX, en la que las reivindicaciones sociales de las clases más desfavorecidas se hacen más fuertes.

Si con la afirmación del Estado liberal algunos principios democráticos básicos habían visto, por vez primera, su afirmación –es suficiente pensar en el derecho de sufragio, el derecho a la igualdad formal o el derecho a la libertad consagrados en las primeras declaraciones de derechos o en las primeras Constituciones liberales- la situación económica, social y cultural de los ciudadanos europeos de finales del siglo XIX había demostrado que tales logros, lejos de traducirse en una mejora de las

---

<sup>1</sup> Así, González Moreno, B., *El Estado Social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Civitas, Madrid, 2002, pag. 29. Sin embargo, algunos estudiosos consideran posible adelantar a la segunda mitad del siglo XIX las primeras formas de Estado Social o “asistencial”. En este sentido, Conti F. y Silei, G., (*Breve storia dello Stato Sociale*, Roma, Carocci) reconocen que la primera manifestación de Estado Social moderno se debe al canciller alemán Bismarck y a la introducción de un sistema de seguros obligatorios para los casos de enfermedades, al que seguirán seguros contra infortunios, pobreza, vejez, discapacidad y muerte del cabeza de familia.

<sup>2</sup> Pensamos, por ejemplo, al Art. 20 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania que recita “La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social”; o al Art. 1 de la Constitución de la República Francesa de 1958 por el que “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias”.

En este catálogo, la República italiana parece ser una excepción, pues la Constitución Italiana de 1948 en ningún momento proclama Italia, de manera manifiesta, Estado social. Sin embargo, como puso en evidencia Mortati, C., (“Art. 1”, en G. Branca (coord.), *Commentario della Costituzione. Principi Fondamentali*, Vol. 1, Zanichelli & Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, pág. 45) que la Carta de 1948 no exteriorizara con una fórmula expresa el carácter social de la República italiana no legitima ninguna duda en mérito

condiciones de vida de las masas trabajadoras, se habían quedado sólo en un plano meramente teórico.

La importancia de frenar la tendencia expansiva de los principios liberales en el ámbito político y económico, acompañada de la necesidad de establecer una serie mínima de garantías formales para garantizar el ejercicio efectivo de la igualdad y de la libertad, constituyen algunas de las premisas para la afirmación del Estado social.

Así, según lo señalado anteriormente, en la fase sucesiva al segundo conflicto mundial, desde un punto de vista político, los mayores agentes sociales (partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales), encontraron un acuerdo de síntesis en torno a una idea fundamental: aproximar dos principios aparentemente antitéticos –el principio de libertad económica y el de igualdad social- para identificar en dicha síntesis una nueva base legitimadora del Estado<sup>3</sup>.

Igualmente, desde otro punto de vista, la aparición del Estado social marca el ocaso del Estado del “laissez faire” en el ámbito económico, es decir, del Estado que postula una autorregulación del mercado. Así, el Estado abandona toda actitud pasiva para hacerse mediador entre los agentes económicos y favorecer la negociación y el encuentro de soluciones compartidas. De igual modo, en un sistema de producción de masas, el Estado desarrolla una función irrenunciable como factor de estímulo de la demanda y como agente estabilizador del empleo, de las relaciones salariales, etc.<sup>4</sup>

Como podemos constatar, la fórmula del Estado social postula un mayor compromiso y una mayor capacidad de intervención en las dinámicas sociales, con el fin de conseguir lo que Rosanvallon describe eficazmente como un “programa ilimitado: liberar a la sociedad de la necesidad y del riesgo”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> García Cotarelo, M., *Introducción a la Teoría del Estado*, Ed. Teide, Barcelona, 1981; asimismo, Agudo Zamora, M. J., Milione, C., Mérida Díaz, S., *La aportación de UGT-Andalucía a la construcción del Estado del bienestar en Andalucía*, FUDEPA, 2010, pág. 22.

<sup>4</sup> Como señala Añón Roig, en este contexto el Estado desarrolla una función fundamental para la regulación de la demanda agregada, la estabilización de los ciclos económicos, la intermediación para la obtención de mano de obra, la socialización de gran parte de los costes privados y el arbitraje del conflicto social para mantener la paz social. Añón Roig, M. J. y García Añón, J., *Lecciones de derechos sociales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002.

<sup>5</sup> Rosanvallon, P., *La crise de l'Etat-providence*, Ed. du Seuil, Paris, 1981, pág. 33.

Estas consideraciones llevaron a H. Heller a establecer un binomio inescindible entre el Estado y su función social al afirmar que ésta es “la misión que tiene que cumplir como factor, como unidad de acción en la conexión de la actividad social”<sup>6</sup>.

Conceptos que se reafirman y refuerzan en el pensamiento de Pérez Luño, que ve en el Estado el principal actor social llamado a asumir “la responsabilidad de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos las prestaciones y servicios públicos adecuados para subvenir sus necesidades vitales, es decir, [la responsabilidad de velar] por lo que la doctrina germana ha calificado de procura existencial”<sup>7</sup>.

Si bien los contornos de esta “procura existencial” no pueden que ser definidos en relación a los aspectos concretos y a los problemas actuales de la sociedad en la que el Estado se encuentra a actuar, García Pelayo consigue aclarar algunas de las medidas que constituyen el eje de esta función social: la elaboración de instrumentos aptos para hacer posible la existencia humana; la adopción de medidas dirigidas a garantizar la seguridad del individuo, así como la prevención de las situaciones de necesidad; la elaboración de políticas orientadas a la protección del medio ambiente; o la fijación de una serie de prestaciones sociales tales como el salario mínimo, el acceso al mundo laboral, el acceso a una vivienda, la protección de los ancianos, de los menores, de los minusválidos, o de los colectivos vulnerables, etc.<sup>8</sup>

En efecto, este constituye el terreno sobre el que se desarrolla la actividad del Estado social, en la persecución de tres objetivos esenciales distintos: la seguridad económica y social; la reducción de la desigualdad; la lucha contra la pobreza.

Más concretamente, respecto a estos ejes fundamentales, es suficiente recordar cómo el Art. 2 del Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957, por el que se constituye la Comunidad Económica Europea, reconoce en una “elevación acelerada del nivel de vida” de los ciudadanos de los Estados miembros, uno de los objetivos principales de la Comunidad misma. Asimismo, el Art. 3 del mismo Tratado, determinando la creación del Fondo Social Europeo, pone en evidencia cómo su objeto es el de “mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida.”<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Heller, H., *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

<sup>7</sup> Pérez Luño, A. E., *Los derechos fundamentales*, V Ed., Tecnos, Madrid, 1993, pág. 193.

<sup>8</sup> García Pelayo, M., *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1985, pág. 29-30.

<sup>9</sup> Igualmente relevantes son los Arts. 117 y 39 del mismo Tratado. En concreto, la primera norma concerniente al caso de los trabajadores, reconoce “la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso”;

Asimismo, cabe recordar las opiniones de Briggs y de Picó i López para quienes el Estado de bienestar no representa sólo un Estado de servicios sociales dirigidos al uso de recursos humanos para abolir la miseria y asistir a los más desfavorecidos, sino que constituye un “poder organizado y usado deliberadamente a través de la política y la administración en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas del mercado al menos en tres direcciones: primero, para garantizar a los individuos y familias una renta mínima independientemente del valor de mercado de su trabajo o su propiedad; segundo, reducir la amplitud de la inseguridad para facilitar a individuos y familias satisfacer ciertas contingencias sociales que de lo contrario conducen a crisis individuales y familiares; y, tercero, para asegurar que a todos los ciudadanos sin distinción de status o clase les sean ofrecidos los mejores estándares disponibles en relación a cierta gama acordada de servicios sociales”<sup>10</sup>.

## **2. España: un Estado democrático de Derecho y...social.**

España se declara como un Estado Social.

Todos lo sabemos y todos lo recordamos cada vez que nos encontramos con el primer artículo de la Constitución de 1978 que declara solemnemente que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

Como nos recuerda Javier Pérez Royo<sup>11</sup>, la cláusula del Art. 1 constituye antes que nada un mandato para el Legislador, un mandato cuyo contenido se plasma claramente en el segundo párrafo del Art. 9 de la Constitución de 1978, al atribuir a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sociales en que se integra sean reales y efectivas, y además recordando que a estos mismos poderes públicos compete también remover los

---

mientras la segunda norma, en materia de objetivos de la política agrícola, declara que uno de ellos será el de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.

El conjunto normativo del Tratado, llevará Marcoux a hablar del reconocimiento implícito del derecho a un nivel de vida suficiente, cuyo contenido mínimo coincidiría con el contenido del Art. 11 del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Civiles, de 19 de diciembre de 1966, es decir, con el derecho a la alimentación, ropa y vivienda suficientes. Agudo Zamora, M. J., Milione, C., Mérida Díaz, S., *La aportación...*, ob. cit., pág. 22.

<sup>10</sup> Picó i López, J., *Teorías sobre el Estado del Bienestar, Siglo XXI de España Ed.*, Madrid, 1987, pág. 133.

<sup>11</sup> Pérez Royo, J., *Curso de Derecho Constitucional*, XI Ed., Marcial Pons, Madrid 2007, págs. 169-172.

obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Es fácil comprobar cómo este “carácter social” del Estado español impregna todo el texto de la Constitución de 1978, sobre todo en el Capítulo III del Título I, rubricado “De los principios rectores de política social y económica” en el que se concentra la acción social del Estado español.

Este pequeño repaso a la definición y al contenido de la fórmula adoptada por el Art. 1 de la Constitución de 1978 nos sirve para reforzar aquella idea por la que un Estado democrático no puede dejar de ser, a la vez, un Estado social es decir, un Estado que se preocupa de garantizar a sus ciudadanos el ejercicio real de los derechos sociales, prestándole protección en determinados ámbitos como la vivienda, la enseñanza o la sanidad.

España, entonces, se define a sí misma como un Estado social y democrático de Derecho y lo hace en el lugar más solemne que podríamos imaginar desde el punto de vista constitucional: el Título Preliminar de su Constitución, más concretamente, en la primera parte del primer artículo.

Sin embargo, este mismo País, pese a declararse solemnemente (y supuestamente) como social-democrático, se encuentra, tristemente, entre el grupo de naciones que, aun habiendo firmado la Carta Social Europea (a partir de ahora, CSE), revisada en 1996 (en el caso de España, la firma tuvo lugar el 23 de octubre de 2000), no han ratificado esta revisión, a pesar de que el Texto entró en vigor el 1 de julio de 1999.

Esta parábola descendiente que dibuja el Estado social español desde la adhesión a la CSE en 1961 hasta la adopción de una postura pasiva ante el Tratado más importante en Europa en materia de derechos sociales, constituye el objeto de nuestro trabajo que nos llevará a describir el proceso de involución de la internacionalización social de España y la postura de Europa ante la CSE.

### **3. El proceso de involución de la internacionalización social de España.**

España ratifica la Carta de 1961 el 29 de abril de 1980, ampliando y reforzando el catálogo constitucional de derechos consagrados por el Título I de la CE de 1978. Como es sabido, la Carta a partir de aquel momento y dentro de los límites establecidos

en el instrumento de ratificación, pasa a formar parte del ordenamiento jurídico español, en función de lo previsto en el Art. 96.1 CE<sup>12</sup> y por la vía hermenéutica establecida en el Art. 10.2<sup>13</sup>.

Sin duda alguna, es posible afirmar que la ratificación de la Carta de 1961 marca el momento culminante de la internacionalización social de España.

En efecto, si excluimos el Protocolo Adicional de 1988<sup>14</sup> y el Protocolo de Reforma de 1991<sup>15</sup>, España no ha vuelto a ratificar ninguno de los instrumentos normativos dirigidos a actualizar el texto de 1961, es decir, ni el Protocolo de 1995 sobre la reforma del sistema de control<sup>16</sup> ni, sobre todo, el Tratado de 1996 para la revisión de la Carta misma<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Art. 96.1 CE: “Los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.”

<sup>13</sup> Art. 10.2 CE: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”

<sup>14</sup> Firmado en Estrasburgo el día 5 de mayo de 1988, el Protocolo introdujo un nuevo mecanismo sobre extienden y especifican el alcance de algunos derechos consagrados en la primera versión de la CSE, tales como el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminaciones por razones de sexo; el derecho de información y consulta; Derecho a tomar parte en la determinación y mejora de las condiciones de trabajo y del entorno laboral; el derecho a la protección social de las personas ancianas, etc.

<sup>15</sup> Firmado en Turín el 21 de octubre de 1991, relativo a la introducción de una serie de nuevos mecanismos de control sobre la implementación de la CSE por parte de los Estados adherentes a la misma.

<sup>16</sup> Adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 22 de junio de 1995, relativo al sistema de reclamaciones colectivas que determinados sujetos legitimados pueden presentar en casos de violación de la Carta por parte de los Estados miembros. Más en concreto, dichas reclamaciones colectivas pueden provenir de cuatro frentes distintos, es decir, por organizaciones internacionales de trabajadores y empresarios, por organizaciones nacionales de trabajadores y empresarios; por ONG internacionales inscritas en la lista establecida por el Comité Gubernamental, por ONG nacionales que actúen en los ámbitos amparados por la Carta.

Las reclamaciones pasan a ser objeto de examen por el Comité Europeo de Derechos Sociales que, una vez admitidas a trámite, redacta una decisión de fondo sobre la violación o no de la Carta por el Estado acusado. Como efecto de estas decisiones, el Comité de Ministros (consultando en algunos casos el Comité Gubernamental) puede adoptar resoluciones o recomendaciones dirigidas al Estado miembro acusado.

<sup>17</sup> La CSE revisada se aprueba en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996 con el fin de actualizar y adaptar el contenido material de la Carta a los cambios sociales fundamentales que se han producido con posterioridad a su adopción y para así incluir un nuevo catálogo de derechos.

Resumidamente, las modificaciones que han concernidos los derechos ya incluidos en la primera versión de la Carta han consistido en una ampliación del periodo vacacional pagado (Art. 2); en la obligación para los Estados miembros de instituir servicios de salud en el trabajo, con función de prevención y asesoramiento (Art. 3); en el establecer la los 18 años como edad mínima para el acceso al empleo en trabajos peligrosos o insalubres (Art. 7); en la ampliación a 14 semanas del permiso por maternidad, en la ampliación del periodo en el que no se puede despedir la embarazada y en la prohibición del trabajo en la mina para las gestantes (Art. 8); en la sustitución del término “esposa” previsto por el Art. 19 con el término “cónyuge”.

Sin embargo, para lo que atañe a la ampliación del catálogo de nuevos derechos, podemos recordar: el Art. 24 en materia de protección en caso de despido; el Art. 25 en materia de protección de los haberes y

Esto pone en evidencia cómo la sensibilidad de España respecto a la CSE ha ido evolucionando (aunque sería más correcto decir “involucionando”) gradualmente.

Dicho proceso de cambio resulta más claro y evidente todavía si –como sugiere el Prof. Jiménez Quesada<sup>18</sup>- nos detenemos en un análisis de los dictámenes del Consejo de Estado relativos a la ratificación del Protocolo de 1988; del Protocolo de Reforma de 1991; y, finalmente, de la Carta Revisada de 1996.

Así, es interesante ver cómo en relación con el dictamen del 25 de febrero de 1999 (expediente nº 348/1999) relativo a la ratificación del Protocolo de 1988, el supremo órgano consultivo del Estado señalaba que “el Protocolo Adicional objeto de consulta no sólo no plantea problemas de aplicación en España, sino que concuerda, en

---

créditos del trabajador en caso de insolvencia del empresario; el Art. 26 en materia de protección de la dignidad del trabajador; el Art. 27 relativo al derecho de las personas trabajadoras con responsabilidades familiares; el Art. 28 relativo al derecho de los representantes de los trabajadores a la protección de la empresa y facilidades en el marco de la libertad sindical; el Art. 29 relativo al derecho a la información y a la consulta en los procedimientos de despido colectivo; el Art. 30 relativo al derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social; el Art. 31 en materia de vivienda.

Si bien la Carta, tras su revisión, sigue sin contemplar algunos de aquellos derechos que pueden legítimamente considerarse como “sociales”, es interesante ver que algunos de ellos no quedan desamparados. Pensamos, por ejemplo, el derecho a la educación protegido por el CEDH (Protocolo nº 1 del 20 de marzo de 1952). Por otra parte, otros derechos relativos a la protección socio económica, o de la tercera edad, o a la vivienda, podían perfectamente considerarse incluidos en la primera versión de la CSE de 1961, concretamente, en su Art. 13. Sin embargo los Gobiernos signatarios del Consejo de Europa han entendido necesario ampliar y especificar con más profundidad estos derechos.

Como señala el Prof. Jimena Quesada en su monografía titulada *La Jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales. Sistema de reclamaciones colectivas Volumen 1: 1998-2005* (Tirant Lo Blanch, 2007) si con la reforma de 1996 la parte dogmática de la CSE ha sido efectivamente revisada logrando algunos avances importantes respecto a la versión de la Carta de 1961, la parte orgánica de este tratado no ha conocido ninguna modificación sustancial, puesto que el sistema de control se basa todavía en los informes nacionales, mientras que sólo para los Estados que han ratificado el Protocolo de 1995 puede considerarse vigente el sistema de reclamaciones colectivas.

<sup>18</sup> Jimena Quesada, L., “Retos pendientes del Estado Social español: en especial, la ratificación de la Carta Social Europea revisada de 1996”, en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, 2006, pág. 40-71. Hay que reconocer que el Prof. Jimena Quesada es uno de los expertos españoles más preparados sobre el tema relativo a la eficacia y aplicación de la CSE en ámbito europeo y especialmente español. De él, a este propósito, queremos señalar también “Some reflections and ideas concerning better publicity and implementation for the European Social Charter”, en *Revista europea de derechos fundamentales*, nº 9, 2007, págs. 53-68; con S. Tomás Mallén, B., “Hacia un estándar europeo común de igualdad: la contribución del Comité Europeo de Derechos Sociales”, en *Revista de derecho político*, nº 68, 2007, págs. 337-362; “Presentación: actualidad y efectividad de los derechos sociales en tiempos de crisis económica”, en *Revista europea de derechos fundamentales*, nº 13, 2009, págs. 11-17; “La Carta Social Europea y la Unión Europea”, en *Revista europea de derechos fundamentales*, nº 13, 2009, págs. 389-407; “La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas”, en *Estudios de economía aplicada*, Vol. 27, nº 3, 2009, págs. 743-766; “La Carta Social Europea como instrumento de democracia social en Europa y en España”, en Jimena Quesada, L., (coord.) *Escritos sobre derecho europeo de los derechos sociales*, 2004, págs. 137-190; “El Estado Social en Europa”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 30, 2001, págs. 13-34; y algunas monografías como *Escritos sobre derecho europeo de los derechos sociales*, Tirant lo Blanch, 2004; y *La Europa social y democrática de derecho*, Dykinson, 1997. Nuestro trabajo es, en parte, deudor de su pensamiento y de sus posturas doctrinales.

buena medida, con las previsiones y objetivos del Derecho interno, de modo que su ratificación no implicará la necesidad de modificar la legislación vigente.”

Si dicho dictamen aclara que las modificaciones sustanciales del Protocolo de 1988 no implican problemas a la hora de su introducción en el ordenamiento jurídico español, en el informe del Consejo de Estado relativo al Protocolo de reforma de 1991, este órgano constitucional introduce algunos matices sobre los efectos de las novedades introducidas.

Así, el dictamen de 18 de marzo de 1999 indica que el Protocolo incluye ciertas modificaciones importantes, sobre todo por lo que concierne al funcionamiento de los mecanismos institucionales. Dichas correcciones, aunque no impliquen una alteración radical ni en la estructura ni en las funciones ejercidas se consideran, en última instancia, una natural prosecución del proyecto político dibujado por la CSE de 1961.

Sin embargo, con el dictamen de 11 de mayo de 2000, relativo al Protocolo adicional de 1996, las posturas del Consejo de Estado se hacen más rígidas. En efecto, en este dictamen, el órgano consultivo incluye un informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales del 26 de noviembre de 1999, en el que se pone claramente en evidencia que “entre los Estados miembros existe una cierta reticencia, especialmente los pertenecientes a la UE, a ratificar este texto, si bien la mayoría de ellos lo han firmado. Ellos es debido a que se incluyen más obligaciones que en el texto vigente, y a la interpretación que de la mismas y de su alcance realiza el Comité de Expertos Independientes.”

Esta rápida lectura de los dictámenes que han acompañado la presentación de los protocolos de reforma de la CSE durante estos años, muestra claramente cómo este documento tan importante para la protección de los derechos sociales en nuestros Países ha conocido un lento e inexorable proceso de declive al que ha contribuido, en parte, la actitud de los órganos institucionales europeos.

Es interesante analizar y describir cómo las instituciones europeas han recibido la CSE y qué papel está jugando este Tratado en el proceso de integración europea. Sin duda, en la actitud de dichas instituciones se ocultan, como veremos, algunas de las razones que han llevado a países como España y Alemania a no ratificar la CSE de 1996.

#### **4. La Carta Social Europea en el Derecho Comunitario.**

Una expresión graciosa del Prof. Jimena Quesada describe eficazmente la relación que existe entre la CSE (tanto en la versión de 1961 como en la de 1996) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (a partir de ahora CEDH), aprobado, al igual que la Carta, en el seno del Consejo de Europa.

Según el ilustre estudioso, la CSE representa por muchísimos aspectos la “hermana pobre” del Convenio de Estrasburgo, pese a que la Carta constituye, como se ha indicado anteriormente, uno de los tratados más relevantes en Europa en materia de derechos sociales<sup>19</sup>.

Las razones para describir en estos términos la CSE, respecto al CEDH son de inmediata constatación.

En primer lugar, es suficiente pensar que, ni la Carta de 1961 ni la de 1996 cuentan con un órgano jurisdiccional del calado y de la importancia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, es decir, con un órgano creado por el CEDH competente para interpretar y para entender de los casos de violación de aquellos derechos garantizados en el Tratado.

No se puede negar que esta circunstancia, sumada a la inexistencia de un órgano jurisdiccional dedicado al enjuiciamiento de la correcta aplicación de la CSE, ha contribuido seriamente al desconocimiento del funcionamiento y de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales.

Por otra parte, no podemos olvidar el trato indiferente que la Unión Europea (UE) ha reservado a la CSE en el proceso de integración transnacional. Esta afirmación se puede corroborar fácilmente si tomamos en consideración: por un lado el Derecho vigente en la Unión a día de hoy; el examen de las relaciones entre UE y CEDH y, por último, si tomamos en consideración el contenido de uno de los últimos Tratados europeos firmados en estos años, es decir, el Tratado de Lisboa del año 2007.

Así, en primer lugar, nos resulta triste constatar que el Derecho Comunitario ha mantenido una posición que sería posible definir como “fluctuante” en relación con la Carta Social de 1961. En efecto, en el Preámbulo del Acta Única Europea de 1986 la CSE hace una breve y fugaz aparición junto con el CEDH<sup>20</sup>; mientras toda referencia a

---

<sup>19</sup> Jimena Quesada, L., “Retos...”, ob. cit., pág. 59.

<sup>20</sup> Concretamente, dicho preámbulo manifiesta la voluntad de los Jefes de los Estados miembros de “promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los

la Carta desaparece en el Tratado de Maastricht de 1992, donde, sin embargo, sí aparece el CEDH. Asimismo, en el Tratado de Ámsterdam de 1997<sup>21</sup> y en el de Niza de 2001<sup>22</sup> la CSE vuelve a ser objeto de escuetas menciones, de las que no es posible deducir, en ningún caso, ningún efectivo compromiso para el acatamiento del contenido de la Carta por parte de los órganos europeos.

En realidad, no es fácil entender por qué la adhesión de la UE al CEDH no ha coincidido también con la adhesión de la UE misma a la CSE, cuando así lo exigiría un principio elemental de coherencia jurídica, como es el principio de indivisibilidad de los derechos humanos<sup>23</sup>.

Sin embargo, hoy día el Tratado de Lisboa, a través de sus Arts. 6.2 y 6.3, establece exclusivamente que “la Unión se adhiere al Convenio y que los derechos fundamentales garantizados en él, forman parte del derecho de la Unión como principios generales”, una positiva circunstancia que ha llevado al Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, a declarar que “la adhesión al CEDH tiene importancia política, jurídica y simbólica [...] con ella, se ofrecerá un sistema coherente de protección de las libertades fundamentales en todo el continente, y

---

Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social”.

<sup>21</sup> El Art. 1 del Tratado, modifica el Tratado de la Unión insertando una nueva postilla con este tenor “confirmando su adhesión a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989”. Asimismo, el Tratado de Ámsterdam modifica el Art. 117.1 del Tratado de la Unión, cuyo texto pasa a ser el siguiente: “La Comunidad y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.”

<sup>22</sup> El preámbulo de la Carta de Niza se limita a afirmar que “La presente Carta reafirma, respetando las competencias y misiones de la Comunidad y de la Unión, así como el principio de subsidiariedad, los derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea y los Tratados comunitarios, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.”

<sup>23</sup> Entre otras cosas, una iniciativa en este sentido habría servido para evitar divergencias entre el Tribunal de Justicia Comunitario y el Comité Europeo de Derechos Sociales. El Prof. Jimena Quesada, respecto a las resoluciones dichos órganos, habla de “dos verdades sociales europeas potencialmente discrepantes”, citando el caso de la Ley Aubry II sobre la que han dictaminado el Comité Europeo de Derechos Sociales con fecha 8 de diciembre de 2004 y sucesivamente el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, un año después, manteniendo –afortunadamente– la misma doctrina. Jimena Quesada, L., “La Carta Social Europea y la Unión Europea”, ob. cit., pág. 398.

completará la protección instaurada en el Tratado de Lisboa a través de la Carta de los Derechos Fundamentales, que tiene carácter vinculante”<sup>24</sup>.

Desafortunadamente, la CSE no goza, en este mismo Tratado, de igual consideración.

En efecto, la Carta hace su aparición de manera manifiesta sólo en el Art. 151, una norma que –sí, es cierto- abre el Título X dedicado a la Política Social, pero para afirmar escuetamente que la UE subordina los derechos sociales a criterios de competitividad económica y a las distintas realidades nacionales: “La Unión y los Estados miembros, teniendo presentes los derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, el dialogo social, etc. [...] A tal fin, la Unión y los Estados miembros emprenderán acciones en las que se tenga en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales [...] así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión.”

## **5. El Estado español ante la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales.**

Como hemos visto, España no ha ratificado la Carta revisada de 1996 ni el Protocolo adicional de 1995 relativo al sistema de reclamaciones colectivas.

Sin embargo, estas circunstancias no constituyen un argumento suficiente para alejar a este País del control realizado por el Comité Europeo de Derechos Sociales.

En efecto, no debemos olvidar que dicho órgano sigue realizando esta función de control incluso respecto a España y que, por otra parte, los órganos jurisdiccionales españoles (incluido el Tribunal Constitucional) siguen vinculados al respeto y a la aplicación de la jurisprudencia de este mismo Comité, no sólo sobre la base de la ratificación de la primera versión de la CSE sino también por lo que establece nuestra Constitución en sus Arts. 10.2 y 96.1<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Algunas declaraciones del Presidente de la Comisión UE dirigidas a la prensa en marzo de 2010.

<sup>25</sup> Por otra parte, estas consideraciones pueden estimarse válidas no sólo en relación a las resoluciones que el Comité adopte respecto a España, sino también respecto a todas las demás resoluciones concernientes a otros Estados miembros que este órgano, en el desarrollo de su función hermenéutica, estime necesario adoptar.

Así, es interesante –y a la vez lamentable– comprobar la situación de España ante la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales –órgano encargado de detectar las posibles violaciones de la CSE por los Estados miembros<sup>26</sup>–.

Tras una rápida consulta de los datos estadísticos disponibles en línea en la página web de dicho órgano del Consejo de Europa, España aparece en una situación de “no conformidad” con la Carta en 72 ocasiones<sup>27</sup>.

En esta sede, no es ocioso recordar, resumidamente, cuáles han sido las causas de condena más recientes<sup>28</sup>.

Así, por ejemplo, en las conclusiones del día 3 de diciembre de 2010 (Conclusions XIX-3-Spain) el Comité detecta la no conformidad de la legislación española respecto a un núcleo importante de normas de la CSE, es decir, respecto al Art. 2.2 (Derecho a los días festivos retribuidos) y al 2.3 (Derecho a conseguir vacaciones anuales pagadas de cuatro semanas como mínimo)<sup>29</sup>; respecto al Art. 4.1 (Derecho de los trabajadores al reconocimiento de una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso y con un plazo razonable de preaviso en caso de terminación del empleo)<sup>30</sup>; y al Art. 5 (Derecho sindical)<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> Los Arts. 24 y 25 de la CSE de 1966 regulan la composición y funciones del Comité de Expertos. En este sentido, el Art. 25 aclara que “El Comité de expertos se compondrá de siete miembros como máximo designados por el Comité de Ministros de entre una lista de expertos independientes, de máxima integridad y de competencia reconocida en cuestiones sociales internacionales, propuestos por las partes contratantes.” Sin embargo, el Art. 24 regula el funcionamiento de dicho Comité, al establecer que “Los informes presentados al Secretario General en aplicación de los Artículos 21 y 22 serán examinados por un Comité de expertos, que conocerá igualmente todas las observaciones remitidas al Secretario General conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del Artículo 23.”

<sup>27</sup> La consultación ha tenido lugar en el mes de julio de 2011. En ella no se han tenido en cuenta los resultados en los que el Comité ha decidido posponer sus conclusiones debido a razones distintas (falta de datos, etc.) que suman la cantidad de 156 casos. La base de datos, como hemos señalado, se encuentra disponible online en la página web: <http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/query.asp?language=en>

<sup>28</sup> Nos limitaremos a señalar las causas de condena registradas en los años 2009 y 2010 por obvias razones de extensión.

<sup>29</sup> El Comité considera que “Según el informe, la Ley 3/2007, de 22 de marzo de 2007 para la igualdad efectiva de hombre y mujeres añade un nuevo párrafo al Art. 38 del Estatuto de los Trabajadores relativo al derecho a las vacaciones anuales, estableciendo que dichas vacaciones anuales no deben coincidir con los períodos de maternidad, con el parto o la lactancia. Según esta disposición, en el caso en que las vacaciones anuales coincidan con la incapacidad temporal derivada de embarazo, parto o la lactancia, dichas vacaciones se podrán tomar en una fecha posterior. El Comité observa, sin embargo, que esta nueva norma se aplica sólo a los permisos de maternidad y no a los casos de enfermedad o accidente que se puedan producir durante las vacaciones anuales de todos los trabajadores. Se considera por tanto que la situación aún no está en conformidad.”

<sup>30</sup> “El Comité toma nota del informe relativo al Real Decreto 1632/2006 de 29 de diciembre, que fija en 570,60 € por mes, el salario mínimo interprofesional. [...] el Comité considera que a pesar del crecimiento del salario mínimo, la situación sigue igual: el nivel del salario mínimo sigue siendo muy bajo y por lo tanto no justo. [...] El Comité concluye que la situación en España no está en conformidad con el artículo 4.1 de la Carta sobre la base de que el salario mínimo es manifiestamente injusto.”

Asimismo, las condenas a España registradas en 2009 se resumen en las conclusiones del día 27 de octubre de aquel mismo año (Conclusions XIX-2-Spain) en las que el Comité considera que la legislación española no es conforme con numerosos artículos de la Carta, más en concreto: al Art. 3.1 (compromiso de los Estados miembros para la promulgación de reglamentos que garanticen la seguridad y la higiene en el trabajo)<sup>32</sup>; al Arts. 3.2 (compromiso de los Estados miembros para la adopción de medidas precisas para controlar la aplicación de los reglamentos previstos por el Art. 3.1)<sup>33</sup>; al Art. 12.1 (compromiso de los Estado miembros para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la Seguridad Social)<sup>34</sup>; a los Arts. 12.4 (compromiso del Estado miembro para la adopción de medidas encaminadas a conseguir la igualdad de trato entre los nacionales en lo relativo a los derechos de seguridad social y la concesión, mantenimiento y restablecimiento de los derechos de Seguridad Social)<sup>35</sup>; a los Arts. 13.1 (compromiso de los Estados miembros para el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, en concreto, para que toda persona tenga acceso a los recursos suficientes en caso de enfermedad)<sup>36</sup>; a los Arts. 14.1 (compromiso del Estado

---

<sup>31</sup> En este caso, el Comité afirma que “en virtud del artículo 9.1 de la Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical, los representantes electos de los sindicatos más representativos deben tener acceso a los lugares de trabajo para participar en actividades sindicales, o los de los empleados como un conjunto. El Comité ha preguntado cuál es la situación a los representantes de otros sindicatos en cuanto al acceso a los lugares de trabajo. En ausencia de cualquier información en el informe sobre este aspecto y considerando el hecho de que se le ha solicitado en varias ocasiones (Conclusiones XVII-1 y XVIII-1), el Comité no puede considerar acreditado que la situación está en conformidad con la Carta de este punto. [Por lo tanto...] concluye que la situación en España no está en conformidad con el artículo 5 sobre la base de que no se ha establecido que los representantes de los sindicatos que no sean las más representativas tienen acceso a los lugares de trabajo”.

<sup>32</sup> El Comité señala que la legislación española no se muestra conforme al Art. 3.1 de la Carta en los siguientes aspectos: no protege suficientemente a los trabajadores contra los riesgos del benceno y de sus efectos cancerígenos; la regulación del trabajo temporal no es lo suficientemente efectiva en la protección de esta clase de trabajadores; los trabajadores autónomos no se encuentran lo suficientemente protegidos por las regulaciones en materia de salud y seguridad laboral.

<sup>33</sup> El Comité señala que, no obstante un importante disminución de los accidentes graves y mortales en ámbito laboral, su número se está manteniendo demasiado por encima de la media de otros Países de la UE. Asimismo, el Comité recuerda que “la conformidad con la Carta no se puede asegurar por el solo efecto de la legislación, si esto no se aplica y supervisa rigurosamente” (en este mismo sentido, Comisión Internacional de Juristas contra Portugal, queja nº 1/1998, decisión de 9 de septiembre de 1999). Por estas razones, “el Comité concluye que la situación en España no está en conformidad con el Art. 3.2 en el terreno de la cantidad manifiestamente alta de accidentes laborales.”

<sup>34</sup> En este ámbito, el Comité señala que “los niveles de prestación para los casos de enfermedad son inadecuados” y además que “los niveles de prestación por desempleo de los parados sin cargas familiares son insuficientes.”

<sup>35</sup> El Comité considera que la situación en España no es conforme al Art. 12.4 de la Carta sobre la base de que la longitud del requisito de residencia para tener derecho a no contributivas de vejez es excesiva.

<sup>36</sup> El Comité concluye que la situación de España no es conforme a lo establecido por el Art. 3.2 de la Carta en la medida en que: “el derecho al salario mínimo está subordinado a la condición de residente por un determinado período de tiempo en determinadas Comunidades Autónomas; la mayor parte de las Comunidades Autónomas establecen en 25 años la edad mínima para acceder al salario mínimo; el nivel de asistencia social para personas solas es manifiestamente insuficiente, excepto el caso del País Vasco;

para la promoción y organización de servicios que, utilizando los métodos de un servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social)<sup>37</sup>; al Art. 4 del Protocolo Adicional de 1988 (Derecho a la protección social de las personas ancianas)<sup>38</sup>.

## **6. ¿Es razonable que España no haya ratificado todavía la Carta Social Europea revisada de 1996?**

Es difícil desconocer el tenor veladamente retórico de la pregunta que constituye el eje fundamental de esta contribución al V Foro Andaluz de Derechos Sociales.

Más bien es difícil entender qué hay de razonable en el hecho de no ratificar un documento que, sustancialmente, llama a los poderes públicos a un mayor compromiso en la persecución de un proyecto político que, veinte años antes, los mismos padres constituyentes habían definido para todos nosotros.

Así, en nuestra opinión, es fácil divisar en este “pecado de omisión”, la voluntad de renunciar a esta ulterior asunción de responsabilidad política respecto a aquel inmenso compromiso que supone la realización del Estado social.

Sin embargo, cabe recordar que la voluntad política del Estado para vincularse a través de un tratado internacional siempre puede ser manifestada y ejercida. En otras palabras, siempre queda la posibilidad de que, en un futuro que esperamos próximo, los poderes públicos muestren esa debida y suficiente sensibilidad hacia el contenido de la CSE que hasta ahora no se ha querido manifestar<sup>39</sup>.

Si los Gobiernos de la Nación que se han alternado a lo largo de estos años, con sus distintas orientaciones políticas e ideológicas, no han estimado oportuno ratificar la CSE de 1996, incluso en aquel periodo en el que España gozaba de un crecimiento

---

que el salario mínimo no se paga durante el tiempo en el que persiste su necesidad; que no se ha establecido que los extranjeros legalmente residentes en España gocen de la asistencia social en pie de igualdad con los nacionales españoles.”

<sup>37</sup> El Comité considera que la situación en España no es conforme al Art. 14.1 de la Carta, pues las condiciones que deben cumplir los prestadores de los servicios sociales no están claramente definidas y no se han establecido, en la práctica, mecanismos de supervisión.

<sup>38</sup> El Comité considera que la situación de España no es de conformidad con el Art. 4 del Protocolo de 1988 pues: “no ha sido reconocido que no existe un marco jurídico adecuado para combatir la discriminación por edad fuera del ámbito laboral; el nivel de las pensiones de jubilación no contributivas es claramente insuficiente; no se ha establecido que los programas de salud satisfagan suficientemente las necesidades de los ancianos.”

<sup>39</sup> Jimena Quesada, L., “Retos...”, ob. cit., pág. 66.

económico estable y duradero, es difícil imaginar un cambio de sentido en este momento<sup>40</sup>.

De hecho, no podemos olvidar el contexto económico en el que nos toca vivir en estos últimos años, ni podemos olvidar que la realización y actuación de los derechos sociales –derechos de prestación por definición– conlleva un gasto que las arcas públicas, en una época de incertidumbres y escepticismo, difícilmente podrían soportar.

Así, ¿Quién no saludaría positivamente una ratificación de la CSE en este momento? Probablemente nadie. Pero, a la vez, ¿Quién dudaría de su efectiva aplicación en este contexto histórico? Probablemente todos.

Pese a estas consideraciones que se basan sobre el criterio económico que –cabe decirlo– nunca debería influenciar el reconocimiento y la aplicación de los valores más básicos que inspiran nuestra convivencia civil, la ausencia de ratificación de la CSE de 1996 se hace aun más incomprensible, si consideramos que algunos de los derechos en ella reconocidos han sido implementados por la misma legislación nacional y autonómica<sup>41</sup>.

Así, nos referimos al derecho de participación en la determinación y en la mejora de las condiciones de trabajo y de su entorno (Art. 22 CSE) y al derecho a la protección de la seguridad y la higiene en el seno de la empresa (Art. 22.b CSE) y al mismo derecho reconocido y consagrado por el Art. 19.1 y al Art. 19.3 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, normas que establecen claramente que “el trabajador, en la prestación de sus servicios, tendrá derecho a una protección eficaz en materia de seguridad e higiene”, y que “en la inspección y control de dichas medidas que sean de observancia obligada por el empresario, el trabajador tiene derecho a participar por medio de sus representantes legales en el centro de trabajo, si no se cuenta con órganos o centros especializados competentes en la materia a tenor de la legislación vigente.”

Asimismo, ¿Cómo olvidar el Art. 20 CSE (Derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminación por

---

<sup>40</sup> Cabría recordar las palabras del Prof. Jimena Quesada que, en 2006, podía escribir: “la situación económica favorable de España en estos últimos años da pie para, por una parte, hacer ganar fuerza al contenido del artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos cuando afirma que “toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”, “Retos...”, ob. cit., pág. 67.

<sup>41</sup> Como el Prof. Jimena Quesada pone en evidencia, “no cabe desconocer que gran parte de los principios rectores de la política social y económica resultan coincidentes con los mandatos incluidos en la CSE”, “Retos...”, ob. cit., pág. 55.

razón del sexo) y cómo no poner esta norma en relación con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres?

Por otra parte, si analizamos el Art. 23 CSE (Derecho de las personas de edad avanzada a protección social) es difícil no reconocer en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, algunos elementos análogos y, en este sentido, una indirecta ejecución del contenido de la Carta de 1996.

Dichas analogías podemos encontrarlas además, si ponemos en relación el Art. 21 CSE (Derecho a la información y a la consulta del trabajador) con los Art. 61 y ss. del citado Estatuto de los Trabajadores, más concretamente con el Título II de este mismo estatuto, rubricado “De los Derechos de representación colectiva y de reunión de los trabajadores en la empresa”; o si ponemos en relación el Art. 24 CSE (Derecho a la protección en caso de despido) y el Art. 49 y ss. del mismo Estatuto de los Trabajadores; o el Art. 25 CSE (Derecho de los trabajadores a la tutela de sus créditos en caso de insolvencia de su empleador) con el Art. 33 del Estatuto que instituye el Fondo de Garantía Salarial, cuyo fin es abonar “a los trabajadores el importe de los salarios pendientes de pago a causa de insolvencia o concurso del empresario”; o pensamos, por último, en la protección de la dignidad en el trabajo (Art. 26 CSE) y en la protección de este valor y principio que el mismo Real Decreto Legislativo 1/1995 recuerda en su Art. 4.2.e), Art. 18, Art. 20.3, Art. 39.3, Art. 50.1.a), etc.

Por otra parte, si nos trasladamos al ámbito autonómico, es interesante constatar cómo las Comunidades Autónomas mismas, en el desarrollo de sus políticas sociales, han demostrado una sensibilidad mayor hacia la CSE que la que han sido capaces de manifestar distintos Gobiernos centrales a lo largo de los años.

Adquiriendo un cada vez mayor protagonismo en la puesta en marcha del Estado social desde sus cimientos, las Comunidades Autónomas han aprobado instrumentos legislativos –en muchos casos, sus propias Cartas de Derechos Sociales- en los que son constantes las referencias a la CSE.

Pensamos, en este sentido en la Ley vasca 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales y a la anterior Ley vasca 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social; o a la Ley foral navarra 9/1999, de 6 de abril, para una Carta de Derechos Sociales; o a la Ley andaluza 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores; o a la Ley canaria 3/1996 de Protección de personas mayores y

de solidaridad entre generaciones; o a Ley catalana 11/2001, de 13 de julio, de Acogida Familiar para Personas Mayores, Ley riojana 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales; Ley andaluza 4/2002, de 16 de diciembre, de Creación del Servicio Andaluz de Empleo; Ley valenciana 11/2003, de 10 de abril, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad; Ley canaria 12/2003, de 4 de abril, del Servicio Canario de Empleo; Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana; etc.

Asimismo, no es ocioso recordar que el mismo Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su Art. 9.1 cita la Carta Social Europea al afirmar que “Todas las personas en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España, en particular, en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea.”

Estas consideraciones, cómo afirmábamos al principio, deberían servir para demostrar la situación ilógica en el que se encuentra el ordenamiento jurídico español, aparentemente volcado en la consecución del Welfare State, en todos y cada uno de sus ámbitos territoriales, y por otro lado desatento respecto a la importancia y a las exigencias de la CSE<sup>42</sup>.

## **7. Conclusiones.**

La realización del Estado social implica una acción constante de los poderes públicos y un mantenimiento permanente del nivel de atención ante las nuevas

---

<sup>42</sup> En interesante poner en evidencia la opinión del Prof. Jimena Quesada (“Retos...”, ob. cit., pág. 54-58) respecto de las distintas tendencias de las legislaciones autonómicas a citar o hacer referencia a la CSE. En primer lugar, el Prof. Jimena subraya la diversidad de posturas adoptadas por algunas leyes autonómicas, que tienden a resaltar, en algunos casos, el carácter vinculante y obligatorio de la CSE (en este sentido, la Ley balear 7/2000, de 15 de junio, de creación del Servicio de Empleo de las Illes Balears); u en otros su mero carácter programático (así, la Ley valenciana 11/2003, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad). Asimismo, el Prof. Jimena Quesada recuerda que, en muchas ocasiones, “se cita el *nomen iuris* de la CSE, prescindiéndose de la cita del precepto correspondiente: así sucede en la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana”; mientras en otras, normas autonómicas hablan “sin complejos de “derechos fundamentales” por referencia a los derechos sociales” aplicando, como hace la Ley gallega 3/1987, de 24 de mayo, de servicios sociales, el principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales.

exigencias y necesidades que puedan surgir a raíz de la evolución de las condiciones económicas y sociales.

En este pequeño trabajo, hemos querido sumarnos a la denuncia de una parte importante de la doctrina que ha visto y sigue viendo en la pasividad del Estado español ante el texto de la CSE de 1996 una preocupante renuncia a la consecución de los niveles más elevados de bienestar social.

En este sentido, es menester recordar que la ratificación de la Carta de 1996 contribuiría, de una manera importante, en la realización de aquel proyecto social que el Constituyente dibujó, particularmente, en el Capítulo III del Título I de nuestra norma fundamental.

Cómo apuntábamos en el desarrollo de nuestro discurso, la época en la que nos toca vivir, es una época de incertidumbre e inseguridad desde distintos aspectos.

La crisis económica determinada por el fracaso de un sistema financiero internacional absorto en un obtuso juego especulativo que sigue teniendo como objeto los bienes esenciales de nuestra convivencia –la casa, el trabajo, los recursos energéticos, etc.- hace hoy en España y en toda Europa más necesaria la defensa de aquella estructura de principios y valores –ideales y no económicos- que solemos llamar Estado social.

Por estas razones, no, no nos parece razonable que España no haya todavía ratificado la Carta Revisada y no nos parece razonable que justo cuando más falta hace, España renuncie a su verdadera naturaleza, es decir, a su carácter social.