



# La Carta Social Europea como tratado europeo de los derechos sociales por excelencia y su mayor relevancia en el contexto de la pandemia de COVID-19

**Luis Jimena Quesada**

*Catedrático de Derecho Constitucional.*

*Universidad de Valencia*

[luis.jimena@uv.es](mailto:luis.jimena@uv.es) | <https://orcid.org/0000-0003-4041-0576>

## Extracto

El presente trabajo aborda la relevancia del tratado más emblemático de derechos sociales (la Carta Social Europea) en el marco de la actual crisis del coronavirus. En este sentido, el epígrafe primero critica los agravios iniciales que se plasmaron en la Carta originaria de 1961, los cuales continúan sorprendentemente invocándose desde posiciones reticentes para evitar la evolución y consolidación del sistema de la Carta. El segundo epígrafe se centra en la Carta Social como «Constitución Social de Europa» a través de la efectividad de su propio sistema garantista y su autoafirmación, tanto en el seno del Consejo de Europa (particularmente, en su relación con el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos), como con respecto a la Unión Europea (señaladamente, en comparación con sus instrumentos más significativos –pero más débiles– sobre derechos sociales y con el Tribunal de Justicia). A continuación, los epígrafes tercero y cuarto analizan, sucesivamente, la Carta Social Europea como parte del sistema global de derechos humanos y del sistema constitucional de derechos fundamentales. Por último, el epígrafe quinto incluye unas reflexiones sobre la Carta Social como baluarte continental para los derechos sociales y pilar del modelo social europeo en el contexto de la pandemia de COVID-19.

**Palabras clave:** Comité Europeo de Derechos Sociales; proceso de Turín; efectividad; principio *pro personae*; voluntad positiva.

Fecha de entrada: 12-05-2021 / Fecha de aceptación: 18-05-2021 / Fecha de revisión: 25-06-2021

**Cómo citar:** Jimena Quesada, Luis. (2021). La Carta Social Europea como tratado europeo de los derechos sociales por excelencia y su mayor relevancia en el contexto de la pandemia de COVID-19. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 460, 33-72.



# The European Social Charter as the european social rights treaty par excellence and its increased significance in the context of the COVID-19 pandemic

Luis Jimena Quesada

## Abstract

This essay tackles the relevance of the most emblematic social rights treaty (the European Social Charter) in the framework of the current coronavirus crisis. In this sense, the first section criticizes the initial grievances reflected in the original 1961 Charter, which surprisingly continue to be invoked from reluctant positions aiming at avoiding the evolution and consolidation of the Charter system. The second section focuses on the Social Charter as the «Social Constitution for Europe» through the effectiveness of its own guarantee system and its self-affirmation, both within the Council of Europe (particularly, in connection with the European Convention on Human Rights and the European Court of Human Rights) and with respect to the European Union (notably, in comparison with its most significant –but weaker– social rights instruments and with the Court of Justice). Next, the third and fourth sections successively analyse the European Social Charter as part of both the global human rights and the constitutional fundamental rights systems. Finally, the fifth section includes some reflections on the Social Charter as the continental beacon for social rights and the pillar of the european social model in the context of the COVID-19 pandemic.

**Keywords:** European Committee of Social Rights; Turin process; effectiveness; *pro personae* principle; positive will.

**Citation:** Jimena Quesada, Luis. (2021). The European Social Charter as the european social rights treaty par excellence and its increased significance in the context of the COVID-19 pandemic. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 460, 33-72.

## Sumario

1. Aspectos introductorios: la Carta de Turín como Pacto Europeo de Democracia Social
  - 1.1. Los agravios iniciales que debieran estar superados
  - 1.2. La evolución y consolidación del sistema de la CSE
2. La CSE como Constitución Social de Europa
  - 2.1. Su autoafirmación como tratado europeo por excelencia de los derechos sociales: el ímpetu del «proceso de Turín»
  - 2.2. Su autonomía en el seno del Consejo de Europa
    - 2.2.1. El CEDH como complemento natural de la CSE o la «obsesión convencional»
    - 2.2.2. La fortaleza y efectividad del sistema de garantías de la Carta Social
  - 2.3. Su independencia con respecto a la UE
    - 2.3.1. La CDFUE como «hermana pobre» de la CSE: ¿hablamos de principios?
    - 2.3.2. El rol complementario del Tribunal de Justicia o la «exageración comunitaria»: ¿hablamos de justiciabilidad?
    - 2.3.3. El carácter meramente programático del pilar europeo de derechos sociales: ¿hablamos de «soft law»?
3. La CSE como parte del sistema global de derechos humanos
  - 3.1. Del impulso inicial de la Organización Internacional del Trabajo hasta la actual retroalimentación con los instrumentos universales de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
  - 3.2. De la originaria «divisibilidad» europea a las presentes sinergias con los otros sistemas regionales
4. La CSE como parte del sistema constitucional de derechos fundamentales
  - 4.1. Un verdadero tratado internacional: legitimidad constitucional democrática
  - 4.2. Su posición en el sistema constitucional de fuentes
    - 4.2.1. Lo fundamental: su efectividad y vinculatoriedad para todos los poderes públicos y toda la ciudadanía
    - 4.2.2. Lo subsidiario: su justiciabilidad y el control de convencionalidad
    - 4.2.3. La concreta convencionalidad de la Carta Social
5. Consideraciones finales: la CSE como baluarte continental para los derechos sociales y como pilar del modelo social europeo en tiempos de COVID-19

### Referencias bibliográficas

**Nota:** el presente trabajo se ha elaborado en el marco del grupo de investigación «Derechos Humanos y Carta Social Europea» (referencia: GIUV2013-148).

## 1. Aspectos introductorios: la Carta de Turín como Pacto Europeo de Democracia Social

De entrada, no resulta ocioso recordar que la Carta de Turín de 1961 fue concebida como verdadero «Pacto Europeo de Democracia Social», el cual completaba al necesario pero insuficiente «Pacto Europeo de Democracia Cívico-Política» representado por el Convenio de Roma de 1950. Así se desprende: de un lado, de la base habilitante del Estatuto fundacional del Consejo de Europa en 1949, que estableció como objetivos fundamentales la acción común tendente a facilitar el «progreso económico y social» de sus Estados miembros (art. 1 a) y el «mantenimiento y mayor realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales» (art. 1 b); y, de otro lado, de los *travaux préparatoires* tanto del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)<sup>1</sup> como de la propia Carta Social Europea (CSE)<sup>2</sup>.

Por otra parte, pareciere innecesario a estas alturas afirmar que la CSE es el «tratado europeo de los derechos sociales por excelencia» como anticipa el título del presente trabajo; y, sin embargo, desgraciadamente tenemos que seguir haciendo de la necesidad virtud. Pues, naturalmente, sostener que la CSE «existe» y que «es un tratado internacional» (esto es, respectivamente, una obviedad y una perogrullada) no admite duda; en cambio, el aparente o real nivel de (des)conocimiento de la CSE (y no digamos del Comité Europeo de Derechos Sociales –CEDS–), incluso en el mundo jurídico, es tal que sigue sembrando una preocupante

---

<sup>1</sup> *Recueil des travaux préparatoires de la Convention européenne des droits de l'homme*, vol. I, La Haye, 1975, p. 219: en el informe que presentó a la Asamblea Consultiva (Parlamentaria) del Consejo de Europa el 5 de septiembre de 1949, Pierre-Henri Teitgen (uno de los grandes artífices de la elaboración del CEDH y de la instauración del Tribunal Europeo de Derechos Humanos –TEDH–), en nombre de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Administrativos, observó:

[...] ciertamente, las libertades profesionales y los derechos sociales, de un valor capital, deberán ser asimismo definidos y protegidos en el futuro; sin embargo, ¿quién no entenderá que conviene empezar por el principio, garantizando en la Unión Europea la democracia política, para después coordinar nuestras economías antes de acometer la generalización de la democracia social?

<sup>2</sup> *Recueil des travaux préparatoires de la Charte sociale européenne*, vol. I (1953), Comité des Ministres, 13.<sup>a</sup> session, Rapport du Comité *ad hoc* d'experts sociaux. Charte sociale européenne, Strasbourg, le 13 septembre 1953 Confidentiel, CM (53) 99, p. 11: la Carta Social Europea:

[...] sería la continuación lógica de la obra del Consejo de Europa en el ámbito de los derechos humanos. El preámbulo de la Convención Europea de Derechos Humanos establece que las disposiciones de este instrumento constituyen primeros pasos. Hasta ahora, solo se han tenido en cuenta los derechos políticos y los derechos civiles. Ahora es el momento de centrarnos en los derechos económicos y sociales.

incertidumbre. Una preocupación que, lógicamente, alcanza cotas más altas cuando la aprehensión de la CSE y de la labor del CEDS (sobre todo, cuando esa aprehensión va impregnada de disimulada aprensión) figura respaldada por actores de instancias judiciales superiores o por posiciones doctrinales de elevado rango académico (especialmente, en este último caso, cuando confluyen determinadas tareas de asesoría en el ámbito público o privado).

En tales coordenadas, en primer lugar (epígrafe 1) se traerán a colación los agravios iniciales que se plasmaron en la Carta originaria de 1961 y en los que, sorprendentemente, sigue encontrando caldo de cultivo la referida confluencia de factores «reaccionarios» pese a la evolución y consolidación del sistema de la Carta. En este sentido, el segundo epígrafe enfocará la CSE como «Constitución Social de Europa» a través de la efectividad de su propio sistema garantista y su autoafirmación, tanto en el seno del Consejo de Europa (particularmente, en su relación con el CEDH y el TEDH), como con respecto a la Unión Europea (UE) (señaladamente, en comparación con sus instrumentos más significativos –pero más débiles– sobre derechos sociales y con el Tribunal de Justicia –TJUE–). A continuación, los epígrafes 3 y 4 analizarán, sucesivamente, la CSE como parte del sistema global de derechos humanos y del sistema constitucional de derechos fundamentales. Por último, el epígrafe 5 incorporará unas reflexiones sobre la CSE como baluarte continental para los derechos sociales y pilar del modelo social europeo, en la medida en que, sin ciertamente ser la panacea, se ha revelado el instrumento jurídico más idóneo para hacer frente a las crisis socioeconómicas más recientes (incluidas la económica y financiera global desde 2008 o la humanitaria de personas refugiadas desde 2015), agravadas por la actual crisis del coronavirus.

Y una ulterior consideración introductoria: precisamente porque la CSE no es la panacea, la promoción y defensa que de ella se efectúa en la presente contribución no pretende compensar las mencionadas posturas reticentes con un entusiasmo irreflexivo. Al contrario, es menester ponerse a resguardo de todo tipo de narcisismo academicista (como si nuestra dogmática de los derechos y libertades fuera la mejor) o no sucumbir a una catarsis autocomplaciente (como si no hubiera nada más allá de la respectiva sede jurisdiccional para enriquecerse con diálogo más abierto). La pasión por cualquier producto jurídico (incluida la CSE, por descontado) debe traducirse en la emoción por contemplar la realización de la justicia social (por los operadores jurídicos y demás actores de la sociedad civil, pero, sobre todo, desde la óptica de las personas beneficiarias), para lo cual es imprescindible la auto-crítica y la crítica constructiva sin perder de vista la guía del principio *pro personae*.

## 1.1. Los agravios iniciales que debieran estar superados

El contexto histórico y los avatares de la elaboración y adopción de la CSE en 1961 condujeron a asentarla en unos resortes más endebles que los articulados para el CEDH en 1950. En particular, en el plano del reconocimiento de los derechos se utilizó una fórmula diversa: mientras que el CEDH utiliza corrientemente la fórmula «Toda persona tiene derecho a...», la CSE establece que «Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a...»,

las partes contratantes se comprometen: [...]». No obstante, ello no deja de ser un desacuerdo de técnica normativa que en modo alguno puede resultar lesivo para la efectividad de los derechos sociales, que tampoco tienen alergia a la justiciabilidad (Aliprantis, 2006, p. 158) y su consiguiente exigibilidad (Abramovich y Courtis, 2002, p. 20).

En segundo término, se instaura, asimismo, un proceder diverso para la asunción de compromisos por las partes contratantes, con un peculiar «menú» que ofrece una ratificación «a la carta» (art. 20) con el descarte o no de algunas disposiciones, frente a la aceptación *in toto* del CEDH. Ese proceder, que pudo tener inicialmente un lado positivo para sumar más Estados miembros del Consejo de Europa a esa concertación social internacional (sin que alguno o algunos preceptos de gran sensibilidad para la cultura sociolaboral de un país pudiera comportar un escollo para la ratificación del tratado), parece hoy insostenible en clave de indivisibilidad, por más que dicha dinámica haya sido análogamente practicada en la UE en sucesivas reformas de los tratados constitutivos (desde el Acta Única Europea hasta el Tratado de Lisboa) al incorporar protocolos sociales «de salida» o «de exclusión» (*op-out*) haciendo avanzar a diversas velocidades la Europa social (Jimena Quesada, 2016, p. 25).

Por lo demás, el CEDS ha llegado a reprochar en ocasiones la inconsistencia de dicha aceptación parcial, haciendo valer la interdependencia sistemática de las diversas disposiciones de la CSE<sup>3</sup>. Otras veces, diversamente, el CEDS ha defendido una postura no exenta de crítica al avalar, con relación a determinadas disposiciones aceptadas, reservas susceptibles de generar dudas de contrariedad al objeto y fin del tratado a la vista de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969<sup>4</sup>.

Y un tercer agravio, seguramente el más significativo por afectar al nivel de garantías, tiene que ver con el diferente diseño de los mecanismos originarios de control, esto es, el más emblemático jurisdiccional de demanda individual ante el TEDH frente al mecanismo de informes ante el CEDS. Como se verá seguidamente, los reseñados agravios iniciales se han visto en parte superados (merced a las modificaciones del texto inicial de la CSE y a su interpretación evolutiva, cual instrumento «vivo», por parte del CEDS), en parte retroalimentados (tal vez en cierta medida a causa de la incomprensión acerca del alcance de esas mismas reformas textuales).

El caso es que la praxis judicial española muestra desafortunados ejemplos de no superación de los citados agravios iniciales: ya sea extrayendo consecuencias sesgadas del sistema de ratificación «a la carta» para descartar la aplicación de disposiciones aceptadas<sup>5</sup>;

<sup>3</sup> Vid. decisión de fondo de 5 de junio de 2008 de resolución de la reclamación número 41/2007 (Centro de defensa de los derechos de las personas con discapacidades mentales c. Bulgaria), §§ 33-34.

<sup>4</sup> Vid. decisión de inadmisibilidad de 18 de octubre de 2016 de la reclamación número 120/2016 (Fellesforbundet for Sjøfolk, FFFS c. Noruega).

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (STS) (Sala de lo Social) de 26 de septiembre de 2006 (rec. 165/2005) (FJ 2.º).

ya sea errando en la misma denominación de las resoluciones adoptadas por el CEDS en el marco del sistema de informes<sup>6</sup> (que, quede claro, no son «informes», sino «conclusiones» de conformidad, no conformidad o diferidas) con la consecuencia (pretendida o no) de soportar una posible inclinación hacia el *soft law*.

## 1.2. La evolución y consolidación del sistema de la CSE

Como es sabido, el texto de la Carta Social de 1961 ha conocido una evolución, a través de diversas modificaciones o reformas. A estos efectos, conviene mencionar el Protocolo (núm. 1) adicional de 1988 que garantiza cuatro nuevos derechos; el Protocolo (núm. 2) de enmienda de 1991 que prevé la reforma del mecanismo de control<sup>7</sup>; y el Protocolo (núm. 3) adicional de 1995 que establece el mecanismo de las reclamaciones colectivas. Por otra parte, la CSE revisada (CSEr) de 1996, que entró en vigor el 1 de julio de 1999, sustituirá progresivamente a la Carta de 1961, y por medio de esa revisión se «consolidan» en versión única los cuatro derechos introducidos por el Protocolo adicional de 1988, se amplía el catálogo de derechos (con otros nuevos, o con optimización de los ya reconocidos<sup>8</sup>) y se recoge el mecanismo de reclamaciones colectivas previsto en el Protocolo de 1995 (art. D)<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 1268/2020, de 7 de octubre (FJ 6.º) (en donde se refiere a «las «recomendaciones» del Comité Europeo de Derechos Sociales y el Comité de Expertos Independientes encargados de elaborar los informes sobre el cumplimiento de la Carta»; curiosamente, ni existe esa categoría de las «recomendaciones» adoptadas por el CEDS, ni se entiende que distinga entre CEDS y el Comité de Expertos Independientes –así se denominaba el CEDS con anterioridad a 1998– como si se tratara de dos órganos diferentes).

<sup>7</sup> El contenido del Protocolo de 1991, que formalmente no ha entrado en vigor (al precisar la unanimidad de todos los Estados parte en la Carta), pero cuyo contenido en la práctica es aplicado tras una decisión del Comité de Ministros de diciembre de 1991, mediante la que se pedía a los órganos de control de la Carta que aplicaran ese protocolo incluso antes de su entrada en vigor «en la medida en que el texto de la Carta lo permitiere». Así, todas las disposiciones del Protocolo de 1991 son aplicables, excepto (a diferencia de los jueces y juezas del TEDH) la elección de miembros del CEDS por la Asamblea Parlamentaria (siguen siendo elegidos por el Comité de Ministros).

<sup>8</sup> Los nuevos se corresponden con los artículos 24 a 31 (dado que los arts. 1 a 19 consolidan los equivalentes de la Carta de 1961, mientras los arts. 20 a 23 equivalen a los arts. 1 a 4, respectivamente, del Protocolo de 1988). En cuanto a la optimización de los derechos ya reconocidos, entre otros aspectos, se refuerza la cláusula de no discriminación en el texto articulado (art. E), en lugar de quedar relegada a la proclamación preambular (como sucedía en la Carta de 1961) y, en esa misma línea, se mejora la transversalidad de protección de la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos cubiertos por el tratado; o se recoge, asimismo, la concepción de plena ciudadanía de las personas con discapacidad, cuya inclusión no queda acotada a las clásicas esferas del trabajo y la educación, sino que se extiende a la autonomía y participación en la vida de la comunidad.

<sup>9</sup> Al margen de la ratificación directa del Protocolo de 1995, el procedimiento de reclamaciones colectivas es susceptible de aceptación indirecta efectuando la declaración específica prevista en el artículo D.2 de la parte IV de la CSEr: a título de ejemplo, ese fue el proceder de Eslovenia cuando ratificó la versión

El problema radica en que dicha evolución no ha sido capaz de corregir totalmente los referidos agravios iniciales. Por lo pronto, en el plano del reconocimiento de los derechos, tanto el Protocolo de 1988 como la propia Carta revisada de 1996 vuelven a incurrir en la defectuosa técnica normativa de incorporar una innecesaria (y sumamente distorsionadora) parte I de naturaleza programática y, además, desaprovechan la oportunidad en la parte II (de naturaleza obligatoria y vinculante) de utilizar la fórmula de reconocer explícitamente a las personas titulares o beneficiarias «el derecho a».

De igual manera, tanto el Protocolo de 1988 (art. 5) como la Carta de 1996 (art. A) retoman el sistema de ratificación «a la carta», reproduciendo esa peculiar aceptación asimétrica de disposiciones entre las partes contratantes (Márquez Prieto, 2017, p. 972). Esa asimetría llama más poderosamente la atención cuando se confronta con las obligaciones asumidas en el marco de la UE: como ilustración, Italia ha aceptado todos los preceptos de la Carta revisada de 1996 con la excepción del artículo 25<sup>10</sup>, que paradójicamente establece obligaciones (sí asumidas por dicho país en el ámbito comunitario europeo) en materia de protección de las personas trabajadoras en caso de insolvencia de la empresa<sup>11</sup>.

Desde luego, en tercer lugar, el mayor avance se ha verificado en el terreno de las garantías, con la introducción mediante el Protocolo de 1995 del procedimiento de reclamaciones colectivas, que ha coadyuvado a que el CEDS adquiera claros perfiles jurisdiccionales (Jimena Quesada, 2012, p. 165) al tiempo que, de conformidad con los dos objetivos básicos consignados en el preámbulo, contribuye a mejorar «el cumplimiento efectivo de los derechos sociales garantizados por la Carta» y a reforzar «la participación de los agentes sociales y de las organizaciones no gubernamentales». De todas formas, el Protocolo de 1995 introdujo algunos elementos distorsionadores, como referirse a que «si él [el CEDS] decide que una reclamación es admisible» (art. 7) en lugar de aludir a «decisión sobre la admisibilidad», o como llamar «informe» en el que «presenta sus conclusiones» (art. 8) en vez de denominarlo «decisión sobre el fondo»; unas denominaciones que pueden dar pábulo a una eventual praxis judicial nacional incorrecta para, acogéndose al término «informe», dejar torticeramente desprovistas de valor a las vinculantes decisiones del CEDS sobre la admisibilidad y sobre el fondo.

---

revisada el 7 de mayo de 1999 aceptando simultáneamente el procedimiento de reclamaciones con apoyo en el citado artículo D.2, o el de Bulgaria cuando hizo lo propio el 7 de junio de 2000; y, más recientemente, el de España en fecha 17 de mayo de 2021.

<sup>10</sup> A fecha de hoy (en el momento de cerrarse el presente trabajo a finales de junio de 2021) sigue vigente la declaración formulada por Italia con efectos desde el 1 de septiembre de 1999 en virtud del artículo A.

<sup>11</sup> Directiva 2008/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. Mediante ella, se deroga la anterior Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, que ya había generado problemas de trasposición en Italia dando lugar a la importante Sentencia del Tribunal de Justicia de fecha 19 de noviembre de 1991 (Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros contra República Italiana, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90).

Estas y otras distorsiones (objeto de análisis en epígrafes posteriores) han provocado que los agravios iniciales, que debieran estar superados (epígrafe 1.1, *supra*), hayan persistido. Una superación que, por cierto, tampoco ha contado con el respaldo resuelto del propio Consejo de Europa, si se compara la postura «vacilante» de la organización hacia la CSE y el CEDS con su mayor «deferencia» hacia el CEDH y el TEDH. Sirvan como botón de muestra: el requisito de ratificación del CEDH para pertenecer al Consejo de Europa versus la posibilidad o no de ratificar la CSE para acceder a la organización; el carácter obligatorio de la asunción del recurso individual ante el TEDH frente a la naturaleza facultativa de la aceptación del procedimiento de reclamaciones colectivas ante el CEDS; o la desigual implicación del Consejo de Europa al promover los protocolos adicionales o de reforma del CEDH y del TEDH (desde el impulso de la Conferencia de Interlaken en febrero de 2010 y sucesivas) en comparación con las modificaciones y reformas de la CSE y del CEDS. El impulso del llamado «proceso de Turín» debería reducir esa brecha entre los dos tratados y sus respectivas instancias de garantía.

## 2. La CSE como Constitución Social de Europa

### 2.1. Su autoafirmación como tratado europeo por excelencia de los derechos sociales: el ímpetu del «proceso de Turín»

Es evidente que la CSE se concibió y configuró en 1961 como el tratado europeo más importante en el ámbito de los derechos sociales, tanto cuantitativamente por el amplio catálogo reconocido, como cualitativamente por el alcance de los compromisos, pese al inicial mecanismo no jurisdiccional de informes. Esa concepción y esa configuración quedaron meridianamente reflejadas en los trabajos preparatorios de la CSE de 1961 (Jimena Quesada, 2018b, p. 20).

De hecho, la CSE se situó a la vanguardia de los textos internacionales comprensivos de un catálogo general de derechos sociales, precediendo e inspirando a las tablas análogas en el plano universal (el Pacto de 1966 de derechos económicos, sociales y culturales) o regional (entre otros, el elenco de derechos sociales en la Carta africana de 1981 o el Protocolo de San Salvador interamericano de 1988), sin olvidar la influencia directa en la elaboración de la lista de derechos socioeconómicos de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) como se consigna explícitamente en las explicaciones anejas de los redactores (subepígrafe 2.3.1, *infra*). Con carácter añadido, la CSE de 1961 ha proyectado una clara influencia en la sucesiva redacción de los catálogos constitucionales nacionales de derechos sociales, como sucedió con la propia Constitución española (CE) de 1978 (Peces-Barba Martínez, 1988, p. 53).

De todos modos, la autoafirmación de la CSE como tratado europeo de derechos sociales por excelencia no se produce por mera inercia tras la adopción de las modificaciones

normativas afectantes al texto originario de 1961. Por ello, la acción política de los Estados miembros del Consejo de Europa es crucial para la consolidación de esas reformas. En esa línea se inscribió la Declaración de 12 de octubre de 2011 del Comité de Ministros sobre el cincuenta aniversario de la CSE de 1961, que postuló la necesidad de acabar con las inaceptables asimetrías de la Europa social, es decir: entre los Estados miembros del Consejo de Europa (47) que han aceptado la CSE (43) y los que no (todavía siguen con dicha asignatura pendiente Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Suiza); entre los Estados que han ratificado la CSEr de 1996 (36) y los que todavía siguen vinculados por la CSE original de 1961 (7); y entre los que han aceptado el procedimiento de reclamaciones colectivas (16) y todos los demás<sup>12</sup>. En España se ha producido recientemente la aceptación definitiva de dicho procedimiento y de la Carta revisada<sup>13</sup>, siendo numerosas las razones que imponían superar de una vez por todas ambas asignaturas pendientes (Jimena Quesada, 2021).

Sea como fuere, la mayor apuesta por la autoafirmación de la CSE depende en buena medida del ímpetu del citado «proceso de Turín», iniciado con la importante Conferencia política de alto nivel celebrada en Turín los días 17-18 de octubre de 2014 para reforzar la efectividad de los derechos consagrados en la CSE, así como, con el mismo espíritu, dinamizar las sinergias con la UE y otros intercambios relevantes (incluidos los de diplomacia y diálogo judicial en los niveles internacional y nacional), sin olvidar el mayor protagonismo de los actores (incluido el propio CEDS) implicados en la praxis efectiva de los mecanismos de garantía. En este último supuesto, una interpelación a la intervención cualificada de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil para movilizar los dos procedimientos de control (informes y reclamaciones colectivas) resulta absolutamente pertinente (Salcedo Beltrán, 2021, p. 204).

No debe extrañar que, tras lanzarse el proceso de Turín, el propio secretario general a la sazón catalogara la CSE como la «Constitución Social de Europa»<sup>14</sup>, porque sustancialmente así lo es y, de tal suerte, se pretendía dotar de mayor visibilidad al tratado. Tampoco

<sup>12</sup> Con anterioridad a la ratificación (36.ª) por parte de España de la Carta revisada y a su aceptación (16.ª) del mecanismo de reclamaciones colectivas (ambas en fecha 17 de mayo de 2021), la última ratificación (35.ª) de la CSEr de 1996 se produjo el 29 de marzo de 2021 (Alemania), mientras que la última aceptación del procedimiento de reclamaciones colectivas tuvo lugar el 4 de abril de 2012 (República Checa).

<sup>13</sup> BOE número 139, de 11 de junio de 2021, en el que se contiene el Instrumento de ratificación depositado el 17 de mayo de 2021 y la declaración prevista en el artículo D.2 de la propia Carta revisada, con fecha de efectos para la vigencia de la versión revisada y del procedimiento de reclamaciones colectivas desde el 1 de julio de 2021.

<sup>14</sup> En el Informe de 2015 del anterior secretario general del Consejo de Europa, Thorbjørn Jagland, sobre el *Estado de la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho en Europa. Una responsabilidad compartida para la seguridad democrática en Europa* (presentado en la 125.ª sesión del Comité de Ministros en Bruselas, el 19 de mayo de 2015), se subraya (p. 76) que la CSE «representa la Constitución social de Europa y es un componente esencial de la arquitectura de los derechos humanos del continente».

era jurídica y formalmente una «Constitución europea» el fallido Tratado constitucional de 2004 y la doctrina no dudó en regocijarse con esa tentativa de «constitucionalización» de la UE, justamente para dotar de mayor visibilidad a la dinámica de profundización e integración regional.

## 2.2. Su autonomía en el seno del Consejo de Europa

### 2.2.1. El CEDH como complemento natural de la CSE o la «obsesión convencional»

Es bien conocido que el CEDH consagró básicamente derechos cívico-políticos (para asegurar la garantía colectiva de «algunos» de los derechos enunciados en la Declaración Universal de 1948), sin perjuicio de las indivisibles prolongaciones o implicaciones de orden económico y social (según la expresión que hizo fortuna en la Sentencia del TEDH –STEDH– Airey c. Irlanda de 9 de octubre de 1979). Son esos perfiles socioeconómicos los que han propiciado que la Corte de Estrasburgo haya producido, a través de distintas técnicas hermenéuticas (conexión de derechos, obligaciones positivas, etc.), una interesante jurisprudencia social. Ahora bien, el impacto de esa jurisprudencia posee sus limitaciones (por el juego combinado del requisito de admisibilidad *ratione materiae* y del propio alcance de la labor interpretativa), razón por la cual resulta irrazonable e ilusorio obsesionarse con obtener cualquier solución «social» del TEDH.

En efecto, el CEDH y el TEDH no fueron concebidos con ese cometido de promover y proteger la justicia social en Europa (Nivard, 2013, p. 80) y, desde esta perspectiva, son cualificados pero meros complementos naturales de la CSE y del CEDS, estando estos diseñados y mejor situados al efecto. Ello sucede, por ejemplo, en materia de asistencia social o de lucha contra la pobreza y la exclusión social, en donde resulta más adecuada la base habilitante de los artículos 13 y 30, respectivamente, de la CSE que el artículo 3 del CEDH<sup>15</sup>; lo cual no ha sido obstáculo para que dicho artículo 3 del CEDH haya llegado a tener virtualidad en supuestos excepcionales relacionados con el drama de personas inmigrantes y refugiadas afectadas por crisis humanitarias<sup>16</sup>. Y, de igual forma, el artículo 15 de la CSE se muestra más idóneo que el artículo 8 del CEDH en la inclusión social de las personas con discapacidad, como por lo demás ha reconocido la propia Corte europea<sup>17</sup>, sin

<sup>15</sup> Vid. decisión de inadmisibilidad del TEDH Budina c. Rusia de 18 de junio de 2009, sobre precariedad de una persona mayor a causa de la insuficiente pensión de jubilación.

<sup>16</sup> Pongamos el caso de la STEDH M. S. S. c. Bélgica y Grecia de 21 de enero de 2011, que declaró la violación del artículo 3 del CEDH por la situación de «particular gravedad» en la que se encontraba el demandante –de origen afgano– en Grecia –adonde había llegado pasando por Irán y Turquía–, al no poder satisfacer «ninguna de sus necesidades más elementales: alimentarse, lavarse y alojarse» (§ 254).

<sup>17</sup> Entre otras, SSTEDH Botta c. Italia de 24 de febrero de 1998 y Molka c. Polonia de 14 de abril de 2006, o decisión de inadmisibilidad Jitka Zehnalova y Otto Zehnal c. República Checa de 14 de mayo de 2002.

perjuicio de pronunciamientos interesantes a propósito de las barreras físicas sufridas por un estudiante con discapacidad para acceder a las instalaciones universitarias<sup>18</sup>, o sobre condena a las autoridades italianas por no haber adoptado las medidas positivas necesarias previstas legalmente para dotar de apoyo escolar especializado a una niña autista en sus 2 primeros años de educación primaria<sup>19</sup>.

En consecuencia, si bien es verdad que la jurisprudencia de la Corte de Estrasburgo se ha ocupado de casos importantes que versaban sobre la protección social de personas en situación vulnerable<sup>20</sup>, normalmente acometían supuestos con alcance individual o efectos *inter partes*, por más que la doctrina sentada en ellos sea susceptible de utilización en casos análogos por las autoridades nacionales (incluidos, especialmente, los órganos jurisdiccionales internos) en clave de complementariedad multinivel «vertical». Una analogía que tiene sus límites y quedará al albur de la apreciación del caso concreto por esas jurisdicciones domésticas, generando entonces lecturas encontradas cuando la solución europea no se traslade a la nacional. Cabe ilustrarlo con dos ejemplos recientes referentes a España: el primero, la STS (Sala de lo Social) 524/2020, de 24 de junio, tuvo signo desestimatorio tras considerarse que el supuesto de autos no respondía a los mismos parámetros que la STEDH Muñoz Díaz c. España de 8 de diciembre de 2009<sup>21</sup>; el segundo, la STEDH Ghailan y otros c. España de 23 de marzo de 2021, en donde no se concluyó la violación de las disposiciones convencionales a causa del procedimiento de desalojo forzado y demolición de la vivienda ocupada ilegalmente por una familia en situación vulnerable en la Cañada Real en Madrid, descartándose por el Tribunal de Estrasburgo que resultara de aplicación la solución alcanzada en la STEDH Winterstein y otros c. Francia de 17 de octubre de 2013 (tal como incluso había postulado el contundente voto particular discrepante contenido en

<sup>18</sup> STEDH Enver Şahin c. Turquía de 30 de marzo de 2018 (violación del art. 14 CEDH –no discriminación– en conjunción con el art. 2 Protocolo núm. 1 –educación–).

<sup>19</sup> STEDH G. L. c. Italia de 10 de septiembre de 2020 (análoga violación conjunta del art. 14 en combinación con el art. 2 Protocolo núm. 1).

<sup>20</sup> Incluidas graves situaciones relativas a personas extranjeras afectadas por órdenes de expulsión que agravarían y acelerarían su estado terminal de salud (STEDH D. c. Reino Unido de 2 de mayo de 1997), segregación escolar de los niños y niñas pertenecientes a minorías gitanas (STEDH D. H. y otros c. República Checa de 13 de noviembre de 2007), mujeres extranjeras sometidas a esclavitud moderna o doméstica (STEDH Siliadin c. Francia de 26 de julio de 2005) y prostitución forzada (S. M. c. Croacia de 25 de junio de 2020), casos de violencia doméstica en perjuicio de menores (STEDH Z y otros c. Reino Unido de 10 de mayo de 2001), supuestos de violencia de género (STEDH Opuz c. Turquía de 9 de septiembre de 2009) o situaciones de jóvenes migrantes víctimas de trabajo forzado y trata de seres humanos (STEDH Chowdury y otros c. Grecia de 30 de marzo de 2017).

<sup>21</sup> En el pronunciamiento del TEDH se concluyó la vulneración conjunta de los artículos 14 del CEDH y 1 del Protocolo número 1 por la discriminación sufrida por la demandante (mujer de etnia gitana) al denegársele la pensión de viudedad generada por su marido (también de etnia gitana, con quien había contraído matrimonio por el rito gitano –no reconocido en España– que había cotizado durante su periodo de actividad laboral por el tiempo requerido de carencia).

la Sentencia del Tribunal Constitucional –STC– 188/2013, de 4 de noviembre, mediante la que se agotó la vía judicial previa en España).

A la luz de estos dos ejemplos, no está de más resaltar que la jurisprudencia del CEDS (en el marco de sus dos mecanismos de control, informes y reclamaciones colectivas) ha acreditado mayor grado de idoneidad para ofrecer respuestas a este tipo de situaciones de precariedad y difícil acceso a la vivienda (con impacto más general) que involucraban a personas migrantes, de etnia gitana o con modo de vida itinerante. Sobre este punto, llama la atención que en la STEDH Ghailan y otros c. España no se mencionara siquiera el parámetro de la CSE; lo cual solamente puede contrarrestarse si la parte demandante lo conoce e invoca o, en su defecto, lo trae a colación la propia Corte de Estrasburgo en eventual coherencia con el principio *iura novit curia*. Por consiguiente, debe seguir apelándose a las sinergias entre el TEDH y el CEDS con objeto de facilitar una convergencia «al alza» apostándose por la solución más favorable al respeto de los derechos humanos de conformidad con el principio *pro personae*. Con tal espíritu, del mismo modo que el CEDS cita con toda naturalidad la jurisprudencia del TEDH, resultan plausibles las ocasiones en las que el TEDH evalúa situaciones sociales (especialmente, con proyección general o colectiva) apoyando explícitamente su *ratio decidendi* en la jurisprudencia del CEDS (Chatton, 2008, p. 307)<sup>22</sup>.

## 2.2.2. La fortaleza y efectividad del sistema de garantías de la Carta Social

Las dos ilustraciones recién mencionadas del TEDH respecto de España (Sentencias Muñoz Díaz de 2009 y Ghailan y otros de 2021) ponen de manifiesto la inadaptabilidad o la insuficiencia del mecanismo de demanda individual instaurado por el CEDH ante supuestos atinentes a derechos sociales. Con ello en mente, hemos de tener clara la propia autonomía y entidad del CEDH y del TEDH, sin caer en esa especie de «obsesión convencional» (subpárrafo 2.2.1, *supra*), pidiendo demasiado al sobrecargado «buque insignia» del Consejo de Europa, cuya resolución de «casos concretos» no es idónea en general para extraer soluciones colectivas como las exigidas para la vigencia del Estado social y los derechos sociales, especialmente en el crítico momento actual causado por la pandemia de COVID-19. Por otra parte, semejante obsesión conduce a perder de vista el potencial de otros mecanismos, jurisdiccionales o no, aptos para defender eficazmente los derechos sociales: cabría

<sup>22</sup> Significativas en esta línea son las SSTEDH Sørensen y Rasmussen c. Dinamarca de 11 de enero de 2006 o Demir y Baykara c. Turquía de 12 de noviembre de 2008 (ambas en materia de derechos laborales de acción colectiva), o la STEDH Koua Poirrez c. Francia de 30 de septiembre de 2003 (sobre denegación por parte de las autoridades francesas de la solicitud del demandante de la «prestación para adultos con discapacidad», que tenía naturaleza no contributiva; el demandante, nacional de Costa de Marfil, había mantenido su nacionalidad pese a ser adoptado cuando era menor –y con discapacidad física desde los 7 años– por un nacional francés que vivía y trabajaba en Francia).

reparar incluso en la paradoja de encontrar supuestos de justiciabilidad sin efectividad<sup>23</sup> y, al contrario, otros de efectividad sin acudir a vías estrictamente judiciales (los remedios judiciales son subsidiarios y últimos).

Las reseñadas inadaptabilidad o insuficiencia (asociadas al duro filtro de la admisibilidad antepuesto por el TEDH y al eventual *self-restraint* ejercido por este al apreciar la inadmisibilidad *ratione materiae* o por otros motivos) se han acentuado en momentos de crisis, en donde el CEDS ha visto correlativamente reforzado su papel. Así, el CEDS ha sido llamado a interceder frente a las medidas normativas de austeridad adoptadas en el escenario de la crisis económica y financiera desencadenada en 2008 y que, en sentido flexibilizador del mundo laboral<sup>24</sup>, del régimen de pensiones<sup>25</sup> o de la prestación de servicios sociales<sup>26</sup>, han abocado a gran número de personas a situaciones de precariedad; situaciones que, diversamente, la Corte de Estrasburgo ha rehusado acometer<sup>27</sup>. Otro tanto cabe predicar de la crítica a la gestión sanitaria de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, que el TEDH ha rechazado encauzar a través del procedimiento de demanda individual<sup>28</sup> y que el CEDS afronta perfilando unos criterios de análisis (para ser aplicados en el marco del sistema de informes y del procedimiento de reclamaciones colectivas) en su Observación interpretativa sobre el derecho a la protección de la salud en tiempos de pandemia (adoptada

<sup>23</sup> Verbigracia, incumplimiento de sentencias del propio TEDH o implementación tardía; como ilustración clásica, repárese en la STEDH Marckx c. Bélgica de 13 de junio de 1979, con respecto a la cual las autoridades belgas tardaron 11 años en modificar la legislación civil que discriminaba a los hijos/as extramatrimoniales en cuanto a derechos sucesorios, como puso de manifiesto la STEDH Vermeire c. Bélgica de 29 de noviembre de 1991. Es posible acceder a numerosos supuestos de incumplimiento de sentencias del TEDH en el informe anual que elabora sobre el particular el Comité de Ministros del Consejo de Europa (*Annual Report of the Committee of Ministers on the supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights/Rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme*), en donde además se da cuenta de las cuantiosas indemnizaciones derivadas de las correspondientes condenas, lo que evidencia el coste de los derechos civiles y políticos. Puede accederse a los sucesivos informes anuales del Comité de Ministros en <https://www.coe.int/en/web/cm/execution-judgments> (inglés) y en <https://www.coe.int/fr/web/cm/execution-judgments> (francés).

<sup>24</sup> Decisiones de 23 de mayo de 2012 de resolución de sendas reclamaciones número 65/2011 y número 66/2011, ambas contra Grecia, formuladas por los sindicatos griegos Federación general de empleados de las compañías públicas de electricidad y Confederación de sindicatos de funcionarios públicos.

<sup>25</sup> Decisiones de fondo de 7 de diciembre de 2012 de resolución de las reclamaciones números 76 a 80/2012 presentadas, asimismo, contra Grecia por diversos sindicatos.

<sup>26</sup> Decisiones de 4 de diciembre de 2012 de resolución de las reclamaciones número 70/2011 y número 71/2011, Association of Care Giving Relatives and Friends c. Finlandia.

<sup>27</sup> Vid. diversos pronunciamientos del TEDH al respecto en la ficha temática sobre «medidas de austeridad» ([https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Austerity\\_measures\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Austerity_measures_ENG.pdf)).

<sup>28</sup> Decisión de inadmisibilidad de 5 de noviembre de 2020, demanda número 18108/20, Le Mailloux c. Francia.

el 21 de abril de 2020) o en su más reciente Declaración sobre la COVID-19 y los derechos sociales (adoptada el 24 de marzo de 2021).

Con estos parámetros, sin perjuicio de seguir optimizando el funcionamiento y operatividad de ambos mecanismos de control de la CSE (informes y reclamaciones colectivas)<sup>29</sup>, así como la clara interdependencia y retroalimentación entre ambos (Jimena Quesada, 2014, p. 143), lo determinante radica en la real efectividad de las resoluciones del CEDS (Jimena Quesada, 2019b, p. 125). Y ello es fácil de comprobar (recuérdese, «conclusiones» en el sistema de informes y «decisiones» en el procedimiento de reclamaciones colectivas) acudiendo a las «fichas de países» («*Country factsheets*»/«*Fiches pays*») que aparecen en la web oficial de la CSE ([www.coe.int/socialcharter](http://www.coe.int/socialcharter)), en las que se ilustran los progresos llevados a cabo en el ámbito nacional (mejora de normas y de prácticas) en ejecución de dichas resoluciones desde la ratificación del tratado europeo por cada parte contratante. Así, resulta útil ofrecer ejemplos específicos de justiciabilidad y efectividad de las resoluciones del CEDS, especialmente de las adoptadas en el marco del mecanismo de reclamaciones colectivas por referencia a los distintos niveles internos del poder público (judicial, ejecutivo y legislativo):

- Un ejemplo de cómo a la modificación normativa puede anticiparse una ejecución vía judicial, a través del ejercicio del control de convencionalidad por las jurisdicciones internas, puede verse en la reclamación número 14/2003 (caso Federación internacional de ligas de derechos humanos c. Francia, decisión de fondo de 7 de septiembre de 2004), que no solo fue ejecutada por las autoridades francesas<sup>30</sup>, sino llevada a la práctica por el máximo escalón de la jurisdicción administrativa francesa (el Consejo de Estado, mediante su decisión de 7 de junio de 2006, *Association Aides et autres*) al descartar la aplicación de la legislación francesa controvertida asumiendo la solución alcanzada en la reclamación número 14/2003<sup>31</sup>.
- Una modalidad de ejecución por vía ejecutiva la ofrece la retirada de libros de texto del sistema educativo que incluían manifestaciones homófobas contrarias a la educación sexual y reproductiva no discriminatoria impuesta por el artículo 11 de la

<sup>29</sup> Un relevante espaldarazo a ambos se produjo tras el nuevo diseño del sistema de informes adoptado por el Comité de Ministros en su 1.196.<sup>a</sup> reunión los días 2-3 de abril de 2014 [CM(2014)26] con objeto de hacer este más eficiente y eficaz (en términos de reducción de los plazos de resolución y de garantía efectiva de los derechos reconocidos en la CSE) y de simplificar dicho sistema con respecto a los Estados parte que hayan asumido el procedimiento de reclamaciones colectivas.

<sup>30</sup> *Vid.* la Resolución ResChS (2005) 6 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de mayo de 2005 con motivo de la 925.<sup>a</sup> reunión de los delegados de los ministros, en la que se:

[...] toma nota de la Circular [del Gobierno francés] DHOS/DSS/DGAS n.º 141 de 16 de marzo de 2005 relativa a la asunción de la atención urgente ofrecida a los extranjeros residiendo en Francia de manera irregular y no beneficiarios de la ayuda médica de Estado.

<sup>31</sup> *Vid.* también las decisiones de fondo de 20 de octubre de 2009 (reclamación núm. 47/2008, DCI c. Países Bajos) y de 23 de octubre de 2012 (reclamación núm. 69/2011, DCI c. Bélgica).

Carta: reclamación número 45/2007 (Interights c. Croacia, decisión de fondo de 30 de marzo de 2009)<sup>32</sup>.

- Y una ilustración sobre cumplimiento por vía legislativa, y dentro de un razonable plazo, puede comprobarse con motivo de la reclamación número 48/2008 (ERRC c. Bulgaria, decisión de fondo de 18 de febrero de 2009), tras la cual el Gobierno búlgaro informó al Comité de Ministros del Consejo de Europa que el Parlamento nacional había procedido a modificar la Ley de asistencia social en fecha 10 de febrero de 2010 (Gaceta Oficial núm. 15, de 23 de febrero de 2010) para suprimir la limitación temporal en el disfrute de las prestaciones de subsidio de desempleo y conformarse así al derecho a la asistencia social, entendida como recursos mínimos garantizados, reconocido en el artículo 13 de la CSE<sup>33</sup>.

Además, téngase presente que los convenios colectivos constituyen una fuente básica de derecho del trabajo y, consiguientemente, a través de ella cabrá, asimismo, dotar de efectividad a las resoluciones del CEDS, tanto en el sistema de informes, como en el procedimiento de reclamaciones colectivas. Cabe mencionar dos ejemplos relativos a Bélgica:

- En lo referente al mecanismo de informes, el Consejo Nacional del Trabajo de Bélgica modificó el 13 de octubre de 2010 el Convenio colectivo número 80 para poner en conformidad la legislación nacional con la Carta Social en materia de derecho de las trabajadoras a pausas para lactancia: la modificación concreta consistió en aumentar de 7 (según la previsión anterior de la normativa nacional) a 9 meses (según lo exigido por el CEDS al interpretar el art. 8.3 Carta Social) la edad del niño o niña durante la que se garantizan las pausas de lactancia.
- Por lo que se refiere al procedimiento de reclamaciones, el Gobierno belga instó a los interlocutores sociales a facilitar la ejecución de la decisión de fondo de 13 de septiembre de 2011 de resolución de la reclamación número 59/2009 (Confederación Europea de Sindicatos/Central General de Sindicatos Liberales de Bélgica/Confederación de Sindicatos Cristianos de Bélgica/Federación General del Trabajo de Bélgica c. Bélgica), en la que el CEDS concluyó que hubo una violación del artículo 6.4 de la CSE como consecuencia de la intervención judicial prevista en el ordenamiento belga según la cual el juez o la jueza pueden paralizar las actividades de los piquetes tras la presentación de una demanda unilateral por parte de la empresa y sin necesidad de dar audiencia a las personas huelguistas.

<sup>32</sup> Vid. la Resolución CM/ResChS (2009) 7 adoptada el 21 de octubre de 2009 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en la que se da cuenta de la actitud positiva de las autoridades croatas de retirar el material pedagógico controvertido del listado de manuales para el año académico 2009/2010.

<sup>33</sup> Vid. anexo a la Resolución del Comité de Ministros CM/ResChS (2010) 2 de 31 de marzo de 2010.

En todo caso, sin perjuicio de esa prioritaria y primordial ejecución a escala doméstica, en lo que concierne al procedimiento internacional de ejecución *stricto sensu* de las resoluciones del CEDS, es el Comité de Ministros quien tiene atribuida dicha función supervisora<sup>34</sup>, lo mismo que sucede con las sentencias del TEDH<sup>35</sup>.

Por lo demás, la fortaleza y efectividad de la CSE y de las resoluciones del CEDS pueden acreditarse mediante otros supuestos en los que entraban en escena situaciones de vulnerabilidad y los Estados parte han adoptado legislaciones y prácticas nacionales para poner remedio a los incumplimientos reprochados por el CEDS y que consistían en:

- Exclusión de personas migrantes menores y mayores en situación irregular (menores y mayores) del acceso básico a la salud (decisión de fondo de 11 de septiembre de 2012, reclamación núm. 67/2011, Médecins du Monde-International c. Francia).
- Carencia de infraestructuras adaptadas para personas del espectro autista obligando incluso a sus familias a buscar centros en otros países fronterizos (decisión de 11 de septiembre de 2013, reclamación núm. 81/2012, Acción europea de las personas con discapacidad c. Francia).
- Segregación escolar de niños/as y adolescentes con discapacidad excluyéndolos de forma sistemática del medio educativo ordinario (decisión de 3 de junio de 2008, reclamación núm. 41/2007, Centro de Defensa de Derechos de las Personas con Discapacidad Mental c. Bulgaria).
- Suspensión o supresión de prestaciones familiares por absentismo laboral a familias en situación precaria (decisión de 19 de marzo de 2013 sobre la reclamación núm. 82/2012, Comité europeo de acción especializada para la infancia y la familia en su medio de vida c. Francia).
- Imposición (i)legal de esterilización a personas que desearan cambiar su documentación con el fin de reflejar su identidad de género (decisión de 15 de mayo de 2018, reclamación núm. 117/2015, Transgender-Europe and ILGA-Europe c. República Checa).
- Brecha salarial entre hombres y mujeres y relegación de ellas en los puestos de responsabilidad empresarial (decisiones de fechas 5 y 6 de diciembre de 2019 sobre resolución de las reclamaciones núms. 124/2016 a 138/2016, formuladas por la organización University Women of Europe, UWE/Grupo europeo de mujeres

<sup>34</sup> Artículo 29 de la CSE de 1961 (art. 28 en la reforma prevista en el Protocolo de 1991) y artículo C de la CSEr de 1996 para las conclusiones del mecanismo de informes, así como artículos 9 y 10 del Protocolo de 1995 para las decisiones sobre las reclamaciones colectivas.

<sup>35</sup> Artículo 46 del CEDH.

diplomadas universitarias, respectivamente, contra Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Noruega, Portugal, Eslovenia y Suecia, resultando este último país el único absuelto). En estas decisiones, el CEDS ha establecido unos criterios fundamentales que debe aplicar rigurosamente, para no legitimar a quienes todavía defienden la «injusticia-bilidad» de los derechos sociales como característica intrínseca y, al contrario, afirmar su «autoridad de guardián del Estado social europeo» (Brillat, 2021, p. 297).

## 2.3. Su independencia con respeto a la UE

### 2.3.1. La CDFUE como «hermana pobre» de la CSE: ¿hablamos de principios?

La catalogación de la CDFUE como «hermana pobre» de la CSE no responde a una mera crítica lapidaria, sino a una simple constatación de los avatares de su elaboración y su configuración jurídico-normativa. En particular, el fiasco del Tratado de Niza de 2001 (seguido del rechazo del Tratado constitucional de 2004), por la falta de voluntad política para asumir la CDFUE, después compensado por el Tratado de Lisboa de 2007, no debe hacernos ocultar que la CDFUE reconduce los derechos sociales básicamente a la categoría de principios: lo hace expreso en su preámbulo y en el texto articulado<sup>36</sup>; y lo enfatiza, asimismo, de forma meridiana en las explicaciones anejas del *Praesidium*.

Adicionalmente, la CDFUE ubica a la CSE en su preámbulo<sup>37</sup>, sin atreverse a reflejarla en el texto articulado<sup>38</sup>. Ello resulta tanto más paradójico cuanto que, incluso, la versión revisada de 1996 es citada profusamente en las explicaciones anejas del *Praesidium* como fuente de inspiración para la redacción de un buen número de disposiciones de la CDFUE (especialmente, las ubicadas bajo la rúbrica «Solidaridad» del título IV, arts. 27 a 38)<sup>39</sup>. Y la

<sup>36</sup> Particularmente, además del preámbulo en su última frase («En consecuencia, la Unión reconoce los derechos, libertad y principios enunciados a continuación»), se contienen otras alusiones explícitas en el artículo 51 (los Estados miembros «respetarán los derechos, observarán los principios [...]») y el artículo 52 (en la propia rúbrica «Alcance e interpretación de los derechos y principios» y en el apdo. 5 «las disposiciones de la presente Carta que contengan principios [...]»).

<sup>37</sup> Lo hace genéricamente aludiendo a «las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa». El artículo 156 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se refiere curiosamente solo a la CSE de 1961, ignorando la revisada de 1996.

<sup>38</sup> Por supuesto, la CSE se integra implícitamente en el artículo 53 de la CDFUE cuando se refiere a «los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros».

<sup>39</sup> Según las explicaciones anejas a la CDFUE, al menos siete derechos fundamentales de ella se inspiran en otros tantos de la CSEr de 1996: el artículo 23 sobre igualdad entre mujeres y hombres (se inspira en el art. 20 CSEr), el artículo 25 sobre derechos de las personas mayores (en el art. 23 CSEr), el

paradoja se torna más manifiesta para los Estados miembros de la UE que todavía no han ratificado la CSEr de 1996, puesto que la asunción del Tratado de Lisboa de 2007 puede vislumbrarse como una suerte de «pasarela material» del (no aceptado) tratado revisado del Consejo de Europa.

En fin, las apelaciones a los derechos sociales como «principios» se ven aderezadas, no solamente en el preámbulo de la CDFUE al poner al mismo nivel las «Cartas Sociales» de la UE y del Consejo de Europa, es decir, la no vinculante Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 (mero instrumento declarativo o de *soft law*) y la CSE (verdadero tratado internacional), sino al proceder a esa misma homologación cuando se alude a las fuentes de inspiración en las explicaciones anejas.

### 2.3.2. El rol complementario del Tribunal de Justicia o la «exageración comunitaria»: ¿hablamos de justiciabilidad?

Con estos mimbres, el TJUE no ha contribuido precisamente a dotar de la consideración de verdaderos derechos, y no meros principios o políticas sociales, a los derechos fundamentales sociales de la CDFUE. A título de ejemplo, al abordar el alcance del artículo 34 de la CDFUE, el TJUE declaró en su Auto de 16 de julio de 2015 (Sánchez Morcillo, asunto C-539/14): «esa disposición de la Carta no garantiza el derecho a la vivienda sino el «derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda» en el marco de las políticas sociales basadas en el artículo 153 TFUE» (apdo. 39).

De nuevo, pues, las referidas inadaptabilidad e insuficiencia para ocuparse de los derechos sociales que se han predicado del TEDH cabe trasladarlas al TJUE; análogamente, la reseñada «obsesión convencional» (por el CEDH y por el TEDH) admite *mutatis mutandis* una llamada a no caer en una paralela «exageración comunitaria» (por la CDFUE y por el TJUE). Dos aspectos confirman dicho diagnóstico: de un lado, las reticencias del TJUE para dar luz verde a la aplicabilidad de los derechos sociales de la CDFUE en las relaciones particulares (*Drittwirkung*) y, de otro lado, la cita meramente recurrente y excepcional de la CSE y la absoluta ausencia de referencias a las resoluciones del CEDS por parte del TJUE.

En cuanto a lo primero, un punto de arranque decepcionante para la efectividad de los derechos sociales vino constituido por los iniciales pronunciamientos del TJUE sobre tales derechos consagrados en la CDFUE y su posible proyección en el ámbito nacional

---

artículo 27 sobre derecho a la información y consulta de las personas trabajadoras en la empresa (en el art. 21 CSEr), el artículo 30 sobre protección en caso de despido injustificado (en el art. 24 CSEr), el artículo 31 sobre condiciones de trabajo justas y equitativas (en el art. 26 CSEr), el artículo 33 sobre vida familiar y vida profesional (en el art. 27 CSEr) y el artículo 34 sobre seguridad social y ayuda social (en los arts. 30 y 31 CSEr).

y en las relaciones entre particulares, no invitando al optimismo pronunciamientos como las Sentencias del TJUE (SSTJUE) Association de médiation sociale (15 de enero de 2014, asunto C-176/12) o Víctor Manuel Julián Hernández y otros (10 de julio de 2014, asunto C-198/13), sobre los artículos 27 y 20, respectivamente, de la CDFUE. Si acaso, como postura interesante, aunque circunspecta, comportó un contrapeso, vislumbrando, asimismo, la eficacia horizontal o *inter privatos* de los derechos sociales, la posterior STJUE Vera Egenberger (17 de abril de 2018, asunto C-414/16), a propósito de la conciliación entre la igualdad de trato en el acceso a un puesto de trabajo y la autonomía contractual de una entidad a propósito del artículo 21 de la CDFUE<sup>40</sup>.

En lo que atañe a lo segundo, cabe constatar una especie de «omisión expiatoria» del CEDS por parte del TJUE (Belorgey, 2010, p. 625). De hecho, en las dos únicas sentencias del TJUE en donde se cita el CEDS, se trata de apartados en donde la referencia procede de las preguntas prejudiciales formuladas por los órganos judiciales nacionales remitentes<sup>41</sup>, sin que la Corte de Luxemburgo ose siquiera secundar dicha referencia. Por su lado, los abogados generales también han sido excesivamente comedidos al aludir al CEDS, siendo excepcionales las conclusiones que incluyen alguna referencia a él (sin que el TJUE se haya hecho ulterior eco)<sup>42</sup>.

### 2.3.3. El carácter meramente programático del pilar europeo de derechos sociales: ¿hablamos de «soft law»?

El «pilar europeo de derechos sociales» (PEDS, propuesto por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la Unión ante el Parlamento Europeo el 9 de septiembre de 2015) se concretó en la mera adopción de una declaración solemne por las instituciones políticas de la UE el 17 de noviembre de 2017 en

<sup>40</sup> Confirmando esa jurisprudencia «Egenberger», pueden leerse pronunciamientos más recientes como, entre otras, las SSTJUE Federación de Servicios de Comisiones Obreras (14 de mayo de 2019, asunto C-55/18), État luxembourgeois (6 de octubre de 2020, asuntos acumulados C-245/19 y C-246/19), o Braathens Regional Aviation (15 de abril de 2021, asunto C-30/19).

<sup>41</sup> SSTJUE Nisttahuz Poclava (5 de febrero de 2015, C-117/14, apdo. 23) y Consulmarketing (17 de marzo de 2021, asunto C-652/19, apdo. 26).

<sup>42</sup> Se trata, en particular, de las Conclusiones de 8 de septiembre de 2005 de la abogada general Juliane Kokott (Parlamento/Consejo, asunto C-540, apdo. 74), de 28 de enero de 2015 del abogado general Maciej Szpunar (P y S, asunto C-579/13, nota 16) y de 21 de marzo de 2017 del abogado general Michal Bobek (Fries, asunto C-190/16, nota 37). Revisten gran interés las primeras, en donde Julianne Kokott subraya explícitamente que «en recientes sentencias el TEDH ha recurrido a las disposiciones de la Carta Social y a la práctica jurisprudencial del citado Comité de interpretación y aplicación del CEDH, especialmente del art. 8». Toda una llamada al TJUE para que se abra, como el TEDH, a las sinergias con el CEDS.

la Cumbre Social de Gotemburgo (Suecia)<sup>43</sup>. Ello significa que el PEDS conforma un mero instrumento programático o de *soft law*. Consecuentemente, habrá que esperar para comprobar si, en la puesta en práctica del PEDS, sus acciones son coherentes con la idea incluida en el párrafo 16 del preámbulo acerca del estándar más favorable (principio *pro personae*), en donde curiosamente se mencionaba la CSE de 1961, pero no la revisada de 1996<sup>44</sup>.

Lamentablemente, la Comunicación de la Comisión sobre el pilar<sup>45</sup>, aunque haga una paradójica alusión al «acervo social» europeo e internacional (incluidos los objetivos de desarrollo sostenible –ODS– de la Agenda 2030 de la ONU), practica una clara omisión no solo del CEDS, sino de forma más sorprendente aún de la CSEr de 1996; exclusión, esta última, que ni siquiera habían osado practicar las personas redactoras de la CDFUE en sus explicaciones anejas. Ello, por lo demás, resulta más ostensible cuando se compara el texto de la comunicación con el Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión que acompaña a dicha comunicación, que indudablemente no podía dejar de aludir a la CSEr de 1996 y al CEDS (con mención expresa al procedimiento de reclamaciones colectivas) apostando por un reforzamiento del pilar<sup>46</sup>.

Nuestra crítica es susceptible de acentuarse si reflexionamos un momento sobre la utilidad de ese «nuevo» PEDS meramente programático (a estas alturas de desarrollo de nuestro acervo social europeo) y nos interrogamos: ¿qué se nos pasaría por la cabeza si, a estas alturas, proclamáramos un «nuevo pilar europeo de derechos civiles y políticos»? Para pensarlo (Stangos, 2018). Mientras tanto, la proclamación de ese PEDS ha tenido unos efectos colaterales negativos, incluso en España; como ilustración: el importante Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, declara en la parte preambular que las «debilidades del sistema de garantía de ingresos español han sido puestas de manifiesto de manera recurrente en informes y recomendaciones procedentes de las instituciones europeas»; pues bien, entre dichas instituciones, quien se ha

<sup>43</sup> Vid. el texto oficial de la «Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales» por parte del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en el DOUE de 13 de diciembre de 2017 (2017/C 428/09).

<sup>44</sup> El párrafo 16 del preámbulo del PEDS dice:

El pilar europeo de derechos sociales no debe impedir que los Estados miembros o sus interlocutores sociales establezcan normas sociales más ambiciosas. En particular, ninguna de las disposiciones del pilar europeo de derechos sociales debe poder interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos y principios reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el derecho de la Unión o por el derecho internacional y por los convenios internacionales de los que son parte la Unión o los Estados miembros, incluida la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>45</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el establecimiento de un pilar de derechos sociales, Bruselas, 26 de abril de 2017, COM(2017) 250 final.

<sup>46</sup> Documento SWD(2017) 201 final, Bruselas, 26 de abril de 2017.

ocupado justamente del ingreso mínimo vital ha sido, de manera destacada (Dalli, 2021, p. 229; Monereo Pérez, 2021, p. 197), el CEDS (tanto en el mecanismo de informes –y, por tanto, con relación a España sobre la base del art. 13 CSE–, como en el procedimiento de reclamaciones colectivas), por más que lamentablemente el Real Decreto-Ley 20/2020 silencie tanto la CSE como el CEDS, aludiendo en cambio al estándar no vinculante del PEDS (particularmente, a su principio 14 dedicado a la renta mínima).

### 3. La CSE como parte del sistema global de derechos humanos

#### 3.1. Del impulso inicial de la Organización Internacional del Trabajo hasta la actual retroalimentación con los instrumentos universales de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

La adopción de la CSE de 1961 fue posible en buena medida merced al papel determinante jugado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para favorecer la celebración en 1958 de una conferencia tripartita (representantes gubernamentales, empresariales y sindicales) que apostara por un instrumento europeo de concertación social y, con ello, de protección efectiva de los derechos sociales. Se entiende entonces que la Carta de Turín insertara expresamente a la OIT en su texto, remitiendo a sus estándares en la tabla de derechos<sup>47</sup> o haciéndola participe de su mecanismo de control y de seguimiento de los compromisos asumidos por las partes contratantes<sup>48</sup>.

Esas sinergias con la OIT se han ido remozando, tanto en el plano de la optimización normativa de los parámetros de protección<sup>49</sup>, como en el de la propia praxis interpretativa

<sup>47</sup> En particular, el artículo 12.2 de la Carta de 1961 obligó a las partes contratantes a mantener el régimen de seguridad social en un nivel suficiente, al menos equivalente al necesario «para la ratificación del Convenio internacional del trabajo (núm. 102) relativo a la norma mínima sobre la seguridad social».

<sup>48</sup> Artículos 20.4 (notificación de los compromisos «a la carta»), 26 (participación de la OIT a título consultivo en las deliberaciones del Comité de Expertos Independientes), 30.3 (información sobre las derogaciones en caso de guerra o peligro público), 34.6 (información sobre la aplicación territorial), 35.4 (notificación sobre firma, ratificación y entrada en vigor para nuevas partes contratantes), 36 (enmiendas) y 37 (denuncias).

<sup>49</sup> En el apartado 58 del informe explicativo de la CSEr (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce7d>) se expone que la referencia al Convenio número 102 de la OIT en la versión originaria de 1961 ha sido sustituida por el Código Europeo de Seguridad Social, por cuanto la ratificación de dicho código «exige un nivel de protección de seguridad social más elevado que el exigido para la ratificación del Convenio número 102 de la OIT». Por otra parte, en la parte VI se prevé la información o notificación a la OIT de las firmas, ratificaciones, enmiendas, denuncias u otros actos relativos a la CSEr (art. O).

y aplicativa llevada a cabo por el CEDS<sup>50</sup>. Y, en ese terreno práctico, el CEDS ha tomado en consideración las interpretaciones de los órganos de control de la OIT (Salcedo Beltrán, 2019b, p. 172), tanto en el marco del sistema de informes<sup>51</sup>, como en el del procedimiento de reclamaciones colectivas<sup>52</sup>.

Además de los estándares generados en el seno de la OIT, el CEDS se ha hecho eco lógicamente en su nutrida jurisprudencia de las normas e interpretaciones del tratado y la instancia «homóloga» de la ONU, esto es, del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (Pacto DESC) y del Comité DESC. Lo más relevante es que dicha interacción, como ha resaltado la doctrina, muestra que la garantía de los derechos sociales «puede jurídicamente ser concebida con el mismo grado de efectividad y de universalidad que los derechos civiles» y, en tal dirección, «la batería de tests utilizados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Comité Europeo de Derechos Sociales así lo atestiguan» (Roman, 2009, p. 131).

Esa retroalimentación ha sido especialmente relevante en ámbitos como la protección frente a situaciones de vulnerabilidad (protección contra la pobreza y la exclusión social, o el acceso a la vivienda), en donde el CEDS se ha inspirado tanto de esos parámetros vinculantes, como de aportaciones jurídicas de *soft law*<sup>53</sup>. Por añadidura, la relevante

<sup>50</sup> Por ejemplo, en las Conclusiones de 2013 relativas a Albania y a Austria se toma en consideración la aplicación de los Convenios de la OIT número 155 sobre la seguridad y la salud de los trabajadores (1981) y número 187 sobre el marco de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo (2006), respectivamente.

<sup>51</sup> Buen ejemplo lo suministran las Conclusiones de 2014 relativas a España, en donde se declaró la violación del artículo 6.2 de la CSE («la legislación que afecta al derecho a la negociación colectiva ha sido adoptada sin consultar a los sindicatos y a las organizaciones empresariales; la Ley 3/2012 permite a los empleadores de manera unilateral que no apliquen condiciones acordadas en convenios colectivos») haciéndose eco de las conclusiones del Comité de la OIT sobre la libertad sindical en las que este había subrayado que las decisiones sobre los procedimientos de negociación deben ser tomadas a través del diálogo social. Del mismo modo, en esas Conclusiones de 2014 relativa a otros países (Grecia, Holanda o Lituania), se tuvo en cuenta para la verificación del cumplimiento del artículo 4.1 de la CSE (derecho a una remuneración suficiente que asegure a las personas trabajadoras y sus familias un nivel de vida decoroso) la doctrina de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.

<sup>52</sup> A título de ejemplo, se toman en consideración las interpretaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT (§§ 150-151) en la decisión de fondo del CEDS de 22 de enero de 2019 sobre la reclamación número 140/2016 (Confederazione Generale Italiana del Lavoro, CGIL, c. Italia) para declarar en el fallo la violación del artículo 6.4 de la CSE.

<sup>53</sup> Por ejemplo, entre otras fuentes interpretativas sobre el derecho a la vivienda y sobre los desalojos forzados, se mencionan las Observaciones generales número 4 y número 7 del Comité DESC en la decisión de fondo del CEDS de 1 de diciembre de 2015 sobre la reclamación número 100/2013 (Centro Europeo de los Derechos de las Personas de Etnia Gitana c. Irlanda), §§ 27, 65 y 139. Por otra parte, como aportación de *soft law*, el CEDS se inspiró, al adoptar la decisión de fondo de 23 de octubre de 2012 sobre la reclamación número 69/2011 (Defence for Children International, DCI, c. Bélgica), en los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos presentados por la relatora especial en la materia (Magdalena Sepúlveda Carmona) y adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 27 de septiembre de 2012 (§ 81).

jurisprudencia ambiental del CEDS ha tenido en cuenta igualmente los cánones normativos vinculantes de la ONU<sup>54</sup>.

### 3.2. De la originaria «divisibilidad» europea a las presentes sinergias con los otros sistemas regionales

La originaria escisión normativa formal entre derechos cívico-políticos y socioeconómicos que se manifestó inicialmente en el continente europeo a través de dos tratados separados (el CEDH de 1950 y la CSE de 1961), en clara incoherencia con la indivisibilidad consagrada en la Declaración Universal de 1948, tuvo su paradójico reflejo en el propio ámbito universal (con los dos Pactos de 1966) y, de algún modo, en el sistema regional más homologable (el interamericano). En cuanto a este último, con algún matiz: si bien es cierto que se adoptaron dos tratados separados, el de derechos sociales no se concibió como autónomo o independiente con respecto al de derechos civiles y políticos (la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969), sino como un protocolo modificativo (el de San Salvador de 1988), articulándose así la tutela sistemática de todos los derechos bajo la jurisdicción de la Corte Interamericana.

Dicho lo anterior, no se trata ahora de lamentar que la CSE de 1961 no se concibiera como un protocolo adicional al CEDH para ubicar los derechos sociales bajo la jurisdicción del TEDH, creando eventualmente una «Sala Social» en su estructura interna (Akandji-Kombé, 2006, p. 388). Y no viene al caso porque únicamente cabe hipotetizar si la jurisprudencia social del TEDH hubiera sido (o no) más incisiva de haber contado con semejante protocolo como base habilitante explícita o, diversamente, ese ensanchamiento socializante *ratione materiae* habría sobrecargado más el funcionamiento del TEDH abocándolo a un filtro de (in)admisibilidad todavía más estricto. Correlativamente, ni forma parte de los objetivos del «proceso de Turín» ni parece que tenga mucha consistencia reflexionar sobre facultar al CEDS para que reciba demandas o peticiones individuales (Noguera Fernández, 2016, p. 120), pues posiblemente la aparente debilidad del inicial mecanismo de informes y su reforzamiento a través del procedimiento de reclamaciones colectivas haya dotado de mayor singularidad, eficacia y alcance al sistema de garantías de la CSE como instrumento regional más importante en el ámbito de los derechos sociales.

Por lo tanto, el punto de mira debe ponerse en la optimización de las garantías ya existentes explotando las sinergias, allende las fronteras europeas, incluso con los demás sistemas regionales (Jimena Quesada, 2015). Como se avanzó, y sin perjuicio de acometer las

---

<sup>54</sup> Por ejemplo, en la ya citada decisión del CEDS de 6 de diciembre de 2006 (reclamación núm. 30/2005, Marangopoulos Foundation for Human Rights c. Grecia), se acude entre las fuentes de inspiración al Protocolo de Kyoto de 1997 y a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (especialmente, §§ 115-116 y 205-207).

interacciones con el sistema africano<sup>55</sup>, hasta el presente ha habido mayor retroalimentación entre los sistemas europeo e interamericano. Con relación a estos últimos, los perfiles sociales de ambos son cada vez más pronunciados (Zerbini Ribeiro Leão, 2009), habiéndose producido tanto diálogo jurisprudencial expreso (señaladamente, a través de decisiones emblemáticas del CEDS inspiradas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana<sup>56</sup>), como encuentros de diplomacia judicial del CEDS con la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>57</sup>.

Todo ese enriquecimiento jurisprudencial mutuo no puede sino redundar en una mayor efectividad de los derechos sociales. Y, a tal efecto, más allá de los casos relativos a demandas individuales o a reclamaciones colectivas, lo trascendental radica en que la jurisprudencia sentada en aquellos proyecte una transformación constitucional en clave social (Von Bogdandy, 2015, p. 19).

## 4. La CSE como parte del sistema constitucional de derechos fundamentales

### 4.1. Un verdadero tratado internacional: legitimidad constitucional democrática

Verdaderamente, causa perplejidad que la CSE (con sus particularidades en cuanto a la fórmula utilizada para el reconocimiento de los derechos o en lo atinente al mecanismo

<sup>55</sup> Una interesante referencia a la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (*The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights in Nigeria*, African Commission on Human and People's Rights Decision on Communication 155/96, 30th ordinary session, Banjul, Gambia, 13 October 2001) se contiene en el § 196 de la importante Decisión del CEDS de 6 de diciembre de 2006 sobre la reclamación número 30/2005, Marangopoulos Foundation for Human Rights c. Grecia (en donde se trae a colación, asimismo, la jurisprudencia sobre protección del derecho a un medio ambiente sano del Comité DESC de la ONU, del TEDH, del TJUE o de la Corte Interamericana).

<sup>56</sup> De particular relevancia en esta línea es la decisión del CEDS de 25 de junio de 2010 sobre la reclamación número 58/2009 (COHRE c. Italia), cuya mayor aportación consiste en haber «europeizado» la noción de violación agravada y responsabilidad agravada (tomada de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, que se cita explícitamente en el § 75 de la decisión), la cual se considera producida cuando se cumplen dos criterios: uno, la adopción de medidas violatorias de derechos humanos que afectan específicamente a grupos vulnerables; el otro, la actitud de los poderes públicos, que no solamente omiten adoptar las medidas apropiadas contra las personas autoras de dichas violaciones, sino que concurren a provocar esa violencia.

<sup>57</sup> Como ilustración, el 4 de octubre de 2019 se celebró en la Escuela Diplomática de Madrid, bajo el título «Respetando los derechos sociales: lecciones aprendidas en cuanto a su eficacia», el Primer Encuentro de Diálogo entre el Comité Europeo de Derechos Sociales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organizado por el Servicio de la Carta Social Europea del Consejo de Europa con el apoyo de la Corte Interamericana, del Gobierno español y del Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law de Heidelberg.

de asunción de compromisos, *supra*) siga generando hoy en día reticencias a la hora de ser asumida y aprehendida como verdadero tratado internacional por parte de las autoridades públicas (incluidas las judiciales) y en sede doctrinal. Una perplejidad que adquiere un tono más agravado cuando se intenta contraponer la ley «soberana» al tratado como fuente «externa y limitativa de la soberanía», a través de una vieja posición más anclada en la preconstitucional concepción del sistema de fuentes del Código Civil que en la inexorable realidad de internacionalización del derecho constitucional y constitucionalización del derecho internacional.

A este respecto, no se acierta siquiera a vislumbrar por qué la ley tendría más legitimidad constitucional democrática que la CSE como tratado, puesto que en la aceptación final de la norma internacional interviene el Parlamento a través del correspondiente procedimiento especial<sup>58</sup>. Por tal motivo, la CSE se inserta en el ordenamiento interno con la legitimidad que le confiere la propia Constitución (art. 96), con lógica prevalencia sobre la ley nacional, pues mientras en la adopción definitiva de esta interviene una sola voluntad (la del Parlamento de cada país), en la conclusión de los tratados concurren diversas voluntades (dos o más Parlamentos). Por cierto, las reticencias resultan tanto más incomprensibles cuando se repara en el entusiasmo con el que se asumen las normas (incluidas las sociales) de derecho secundario o derivado de la UE (aquejadas del famoso déficit democrático por partida doble, el afectante al propio Parlamento Europeo y el concerniente a la preterición de los Parlamentos nacionales –mitigada en parte tras el Tratado de Lisboa–), sin que tampoco nos rasguemos las vestiduras al asumir su primacía aplicativa.

Es más, una vez interiorizado que la CSE es un tratado internacional, se dirigen entonces las reacciones hacia el CEDS. Frente a ello, cabe oponer dos argumentos de peso: de un lado, el texto de los tratados internacionales contiene cláusulas más o menos generales (pensemos, tanto en la CSE como en el Pacto DESC, o incluso en los más específicos convenios de la OIT) que se ven lógicamente superadas por las más detalladas normas nacionales; y, de otro lado, el texto de los tratados no se entiende sin, ni puede escindirse de, la concepción de dicho texto como «instrumento vivo», puesto que la aplicación de las disposiciones de un tratado y su prevalencia carecerían de sentido si no se tomara en consideración la interpretación de esas normas internacionales llevada a cabo por la respectiva instancia máxima de control o garantía.

En otras palabras, la artificial separación entre interpretación y aplicación se aparta del inescindible doble mandato interpretativo y aplicativo impuesto usualmente por la Constitución nacional, como sucede con la carta magna española de 1978 (arts. 10.2 y 93 a 96), que no ha hecho sino interiorizar al máximo nivel la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados. Semejante internacionalización de nuestro ordenamiento

<sup>58</sup> Para el caso español, *vid.* los artículos 154 a 160 del Reglamento del Congreso de los Diputados y los artículos 144 a 147 del Reglamento del Senado.

constitucional ha venido consolidada y reforzada por la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales. Dicha ley, en su artículo 35 (reglas de interpretación), preceptúa que:

[...] las disposiciones de los tratados internacionales se interpretarán de acuerdo con los criterios establecidos por las normas generales de derecho internacional, los consagrados en los arts. 31 a 33 de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre derecho de los tratados y los contenidos en el propio tratado.

En suma, la evolución de la protección internacional de los derechos humanos ha acarreado la superación de la clásica distinción entre monismo y dualismo, en la medida en que la fuente nacional y la internacional se retroalimentan en una deseable acción de sinergia optimizadora (Cançado Trindade, 1998, p. 108); con tal enfoque, se forja la integralidad maximizadora del sistema global de derechos humanos (Bidart Campos, 1994, p. 29) en nombre del principio *pro personae* (Salvioli, 2020, p. 429) o, en versión laboralizada, *pro operario o favor laboratoris*. En cualquier caso, semejante superación se explica, en buena medida, por la mencionada relativización del discernimiento entre las fases de interpretación y aplicación de las normas (nacionales e internacionales) sobre derechos humanos.

## 4.2. Su posición en el sistema constitucional de fuentes

### 4.2.1. Lo fundamental: su efectividad y vinculatoriedad para todos los poderes públicos y toda la ciudadanía

La premisa básica para comprender la efectividad doméstica de la CSE y de las resoluciones del CEDS viene dada, en el caso de España, por el mandato del artículo 9.1 de la carta magna, de sujeción de la ciudadanía y de los poderes públicos «a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico»; y los instrumentos internacionales integran ese «resto del ordenamiento jurídico», como en conexión directa con ello establece el artículo 96.1 al disponer que «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno» (Terrádez Salom, 2018b, p. 77).

Con tal premisa, al margen de la subsidiaria protección judicial (subepígrafe 4.2.2, *infra*), la actividad normativa y la acción pública desplegadas en los diversos niveles territoriales nacionales (estatal, autonómico y local) no siempre (es más, raramente) han explicitado que se han verificado para dar cumplimiento a los compromisos derivados de la CSE y de la jurisprudencia del CEDS. Lo cual, dicho sea de paso, no resulta ser una estrategia inteligente por parte de los poderes públicos de turno, por cuanto la CSE y la jurisprudencia del CEDS son susceptibles de aprehensión en el ámbito nacional como fuentes de legitimidad, que pueden y deben ser utilizadas para la elaboración de legislación y para la implementación de políticas públicas de naturaleza social (Terrádez Salom, 2018a, p. 165). Esa implementación

multinivel de la CSE ha sido promovida por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (Jimena Quesada, 2018a).

Cabe ilustrar dicha consideración aludiendo, como ejemplo, al Decreto-Ley del Consell de la Generalitat Valenciana 3/2015, de 24 de julio, por el que se regulaba el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunidad Valenciana<sup>59</sup>, el cual podría haber generado la impresión de que no era una norma adoptada por el Gobierno regional de turno en contra del criterio normativo del Gobierno estatal de turno si se hubiera mencionado expresamente en el preámbulo de aquel la fuente de legitimidad suministrada en aquel momento por la postura del CEDS en materia de acceso universal a la salud<sup>60</sup>. Por el contrario, como en el caso mencionado del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, se omitió toda referencia al parámetro básico de la CSE.

#### 4.2.2. Lo subsidiario: su justiciabilidad y el control de convencionalidad

Antes se ha aludido a la analogía entre la prevalencia de los tratados y la primacía del derecho de la UE (subepígrafe 4.1, *supra*), un paralelismo que ha sido acertadamente resaltado por el Consejo de Estado español<sup>61</sup>. Desde esta perspectiva, la justiciabilidad apoyada en

<sup>59</sup> Declarado inconstitucional y nulo mediante STC 145/2017, de 14 de diciembre.

<sup>60</sup> Conclusiones 2013 (publicadas en enero de 2014; violación del art. 11.1 CSE según la *ratio decidendi* por referencia al Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril). Por el contrario, en las Conclusiones 2017 (publicadas en enero de 2018), el CEDS cambió de criterio declarando la no violación del artículo 11.1 de la CSE. Ante ese giro jurisprudencial regresivo del CEDS, hay que tener en cuenta que la controvertida normativa sanitaria española de 2012 volvió a ser declarada contraria a los parámetros internacionales, en este caso al artículo 12 del Pacto DESC, por el Comité DESC en su última valoración de la situación española (observaciones finales adoptadas en marzo de 2018 en su 63.º periodo de sesiones, apdo. 42): pide a España «la derogación de las disposiciones que implicaron retrocesos en la protección del derecho a la salud. Además, le insta a que tome las medidas necesarias para que los migrantes en situación irregular tengan acceso a todos los servicios de salud necesarios, sin discriminación alguna, de conformidad con los arts. 2 y 12 del Pacto». Y esa interpretación, en definitiva, es la que debía prevalecer por imperativo del artículo 10.2 de la CE, en conjunción con los artículos 93 a 96 de la CE. Dicha interpretación fue la que se recogió, posteriormente, en el Real Decreto-Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

<sup>61</sup> Inspirándose en la experiencia constitucional francesa, el Consejo de Estado español decía en su Memoria anual de 1997:

En las consultas sobre proyectos legislativos el Consejo de Estado sustituye su tradicional examen de legalidad del texto reglamentario por un doble control o examen de constitucionalidad y de «convencionalidad». Estas verificaciones se realizan también en materia reglamentaria, pero en materia legislativa se hace con mayor meticulosidad (p. 149). [Y proseguía:] Al examinar los anteproyectos legislativos, el Consejo de Estado realiza además lo que se ha venido llamando «control de convencionalidad». Es enteramente aplicable aquí la conclusión a la que ha llegado la doctrina francesa respecto a su *Conseil d'État*: desde que es consultado de un anteproyecto de ley, el Consejo de Estado debe sistemáticamente plantearse la cuestión de saber si ese proyecto es compatible con el derecho comunitario y el derecho internacional (p. 158).

tratados como la CSE y la eventual aplicación del control de convencionalidad se desprende del citado juego combinado de los artículos 9.1 y 96.1 de la Constitución (STC 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 6.º), por más que en el artículo 96.1 no se incluya una cláusula análoga a la de la segunda frase del artículo 93 del texto constitucional cuando impone a las Cortes Generales o al Gobierno (con omisión técnicamente injustificada del Poder Judicial) «la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales».

La reseñada lectura se ve sencillamente corroborada por el artículo 29 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales<sup>62</sup>. Cabalmente, esa prevalencia de las normas internas de producción internacional (señaladamente cuando, como en el caso que nos ocupa, reconozcan derechos humanos y sean más favorables que las de producción nacional) y el correspondiente control de convencionalidad comportan simple y llanamente una exigencia constitucional de respeto de los compromisos internacionales (*pacta sunt servanda*) asegurando de buena fe su efecto útil. De tal suerte, canon de constitucionalidad y estándar internacional se perfilan como convergentes y complementarios, puesto que «la Constitución no es ella sola, sino que se encuentra «convencionalizada», es decir, completada, conformada y reciclada con y por los tratados internacionales de derechos humanos» (Sagüés, 2014, p. 25).

Con tal filosofía, sobre no ser necesario, la reiterada Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales, viene a poner negro sobre blanco lo que manda el reiterado artículo 96.1 de la Constitución al disponer explícitamente esa prevalencia (art. 31). La lógica argumentativa, entonces, es sencilla: si se reconoce la prevalencia del tratado sobre la ley, ¿puede tal afirmación quedar en una mera regla teórica? La respuesta solo puede tener como consecuencia práctica que esa prevalencia comporta la aplicación judicial preferente del tratado sobre la ley.

Obviamente, el carácter suprallegal o prevalente supone discernir entre aplicación y validez, puesto que la potestad de la jurisdicción nacional ordinaria se concreta en una inaplicación *inter partes* de la norma nacional contraria al canon internacional, sin que esa potestad jurisdiccional comporte una consecuencia anulatoria *erga omnes* a través de una declaración de invalidez del canon nacional controvertido (lo cual configura una prerrogativa concentrada en manos de la jurisdicción constitucional).

Sentado lo anterior, lo bien cierto es que la intervención judicial configura el remedio resolutorio por excelencia para consolidar la articulación fluida de los diversos órdenes normativos y sus mecanismos de garantía. Consecuentemente, el mencionado control de

<sup>62</sup> A tenor de dicho artículo 29 (observancia): «Todos los poderes públicos, órganos y organismos del Estado deberán respetar las obligaciones de los tratados internacionales en vigor en los que España sea parte y velar por el adecuado cumplimiento de dichos tratados».

convencionalidad está llamado a jugar una innegable relevancia, tanto más cuanto que coadyuva al correcto entendimiento del sistema de fuentes (incluida la fuente internacional como parte del ordenamiento interno), órganos (comprendida la acción de las instancias internacionales que interpretan esas fuentes externas) y fines (la optimización del sistema global de derechos humanos y, en nuestro caso, de los derechos sociales reconocidos en la CSE).

Se nos plantea, entonces, en una escena globalizada en la que los ODS proclamados por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015 mediante la Agenda 2030 pueden ser objeto de implementación efectiva en Europa justamente a través de la CSE (Malinowski, 2019, p. 43), la siguiente cuestión: ¿por qué en América se ha entendido y asumido mejor el juego del control de convencionalidad que en Europa? Indudablemente, ello se debe en gran medida al respaldo ofrecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos emblemáticos (Nash Rojas, 2013, p. 495), además del soporte cualificado de la doctrina en América Latina (Bazán, 2011, p. 66). Diversamente, en Europa no ha habido pronunciamientos similares del TEDH, lo cual ha sido utilizado por la doctrina europea (y señaladamente española) para argumentar en contra del control de constitucionalidad, una oposición que me parece inasumible. Una doctrina que, por cierto, paradójicamente sí ha asumido hasta con entusiasmo el principio de primacía del derecho de la UE (Biglino Campos, 2008, p. 41), que se rige –como se viene enfatizando– por análoga dinámica que el control de convencionalidad.

Hasta tal punto es así que, en España, la consagración del control de convencionalidad ha venido recientemente de la mano del TC mediante la citada STC 140/2018 (FJ 6.º), en la que, además de apelar lógicamente a las bases constitucionales españolas, trae a colación la jurisprudencia de la Corte Interamericana (caso Almonacid Arellano y otros c. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006) y el citado paralelismo con el principio de primacía del derecho de la UE. En puridad, no era necesario que el TC consagrara explícitamente el control de convencionalidad (Jimena Quesada, 2013, p. 28), como ya venía sólidamente afirmando la doctrina internacionalista (Fernández de Casadevante Romaní y Jiménez García, 2006, p. 31) y, más recientemente, constitucionalista (Fondevila Marón, 2017, p. 348; Nuevo López, 2015, p. 144); pero ha sido totalmente pertinente ese espaldarazo de la jurisdicción constitucional española a la vista de la posición irresuelta (Barrero Ortega, 2019, p. 114; Matía Portilla, 2018, p. 128) o reacia (Alonso García, 2020, p. 20; Canosa Usera, 2015, p. 118) de parte de la doctrina constitucionalista y administrativista. Es más, tras la citada STC 140/2018, parte de esa misma doctrina todavía sigue incomprensiblemente empecinada en suscitar reticencias.

### 4.2.3. La concreta convencionalidad de la Carta Social

El control de convencionalidad en España vino dinamizado gracias a la protección judicial brindada por algunos órganos de la jurisdicción social con apoyo en decisiones del

CEDS dictadas en el marco del procedimiento de reclamaciones colectivas (por ejemplo, las pronunciadas frente a Grecia por las medidas de austeridad «anticrisis» impulsadas por la troika). El ejemplo más emblemático y mediático vino dado por la decisión de 23 de mayo de 2012 sobre la reclamación número 65/2011 (GENOP-DEI y ADEDY c. Grecia), que fue asumida en nuestro país haciendo valer la prevalencia de la CSE sobre la aplicación de la disposición (art. 4.3) de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de reforma del mercado de trabajo que estableció una figura contractual (contrato indefinido de apoyo a emprendedores) análoga a la griega, descartando la aplicación de la disposición nacional. Pese a que el procedimiento de reclamaciones colectivas no haya sido todavía aceptado en España, la interdependencia de dicho procedimiento con el mecanismo de informes propicia, a modo de «pasarela material», el adecuado uso de ese cuerpo común de jurisprudencia del CEDS (Jimena Quesada, 2014, p. 143).

Esa postura la inauguró la Sentencia 412/2013, de 19 de noviembre, del Juzgado de lo Social número 2 de Barcelona (procedimiento núm. 426/2013 en materia de despido) y ha sido seguida con diversa intensidad por otros órganos jurisdiccionales del orden social. Lo curioso es que, incluso tras la divergente STC 119/2014, de 16 de julio (que avaló la constitucionalidad del contrato controvertido ignorando el parámetro interpretativo de la CSE, pese al mandato del art. 10.2 CE), se ha seguido acertadamente aplicando por algunas jurisdicciones ordinarias el criterio convencional marcado por el CEDS (González de Rivera Serra, 2016) ante un canon de constitucionalidad que ya no se perfila «infalible» (Molina Navarrete, 2014). Por supuesto, el asentamiento del control de convencionalidad con apoyo en la STC 140/2018 abre nuevas perspectivas para la salvaguardia de los derechos sociales (Jimena Quesada, 2019a, p. 434)<sup>63</sup>.

Por cierto, para quienes persistan en sus recelos frente al control difuso de convencionalidad (y, por tanto, se muestren críticos con el FJ 6.º de la STC 140/2018) arguyendo que en los supuestos no susceptibles de recurso de amparo constitucional ese control ex artículo 24 de la CE no será posible, cabe oponer lo siguiente:

- Primeramente, el artículo 24 de la CE puede desplegar un juego apreciable de «conexión» con otras situaciones formalmente excluidas del amparo constitucional (como ocurre en el ámbito de la mayor parte de los derechos sociolaborales).
- En segundo término, tampoco conviene exagerar el juego potencial del recurso de amparo ante el TC, a tenor del altísimo porcentaje de inadmisiones, por lo que

<sup>63</sup> Claro exponente de ello, con ejercicio del control de convencionalidad y con cita expresa del fundamento jurídico sexto de la STC 140/2018, es la Sentencia 274/2020, de 17 de enero, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en la que se descarta, en virtud del parámetro de la CSE y de la jurisprudencia del CEDS, la aplicación del artículo 52 d) del Estatuto de los Trabajadores, pese a la constitucionalidad declarada por la STC 118/2019, de 16 de octubre.

resulta ilusorio convertir lo subsidiario y extraordinario (el amparo constitucional) en medida reparadora ordinaria del, por lo demás, juego excepcional del control de convencionalidad.

- En tercer lugar y, sobre todo, con relación a lo anterior, es el sistema procesal de recursos ante las diversas instancias de la jurisdicción ordinaria el que realmente debe propiciar las oportunas correcciones ante un desvirtuado ejercicio del control de convencionalidad (lo mismo que cuando se produce una desacertada selección y/o aplicación de cualquier fuente nacional del derecho).
- Y, en fin, lo reseñado en nada queda alterado o rebatido por la existencia de posibles vías de prejudicialidad como la prevista por el artículo 267 del TFUE (cuestión prejudicial ante el TJUE) o por el más reciente cauce consultivo del Protocolo número 16 al CEDH<sup>64</sup>. Ni tampoco queda desdicho por la postura formalista (desde su Auto de 4 de noviembre de 2015, FJ 3.º) de la Sala Social del TS en cuanto a la no idoneidad de las decisiones del CEDS en el recurso de casación a los efectos del artículo 219 de la Ley reguladora de la jurisdicción social (LRJS).

De todas formas, sobre esta última cuestión, con independencia de que sea lógicamente bienvenida una reforma en tal dirección del citado artículo 219 de la LRJS, lo que debe dotar de efectividad a la CSE y a la jurisprudencia del CEDS no es el requisito formal y procedimentalmente subsidiario de idoneidad de las resoluciones del CEDS en la vía casacional ante el TS (de igual manera que lo que dota de fundamentalidad a los derechos y libertades no es su susceptibilidad formal y procedimental para articularse a través de la vía subsidiaria del amparo ante el TC), sino el carácter vinculante de esos estándares internacionales impuesto por la Convención de Viena de 1969 y por la propia carta magna española de 1978. Pues, en definitiva, «es más que patente la relevancia que tiene la jurisprudencia del CEDS como parámetro de protección más elevado y su legítima y necesaria implementación por los órganos jurisdiccionales nacionales» (Salcedo Beltrán, 2018, p. 73).

Bajo el ángulo expuesto, las razonables cautelas con las que tiene que ser enfocado el control de convencionalidad (para evitar un «activismo judicial» que genere inseguridad jurídica y desigualdad aplicativa del derecho) no pueden erigirse en otros tantos pretextos para descartar ese control (para no dejar de infundir una necesaria «voluntad jurisdiccional positiva» que, como se viene insistiendo, respondería a un mandato constitucional de optimización de los derechos y libertades). Las ventajas, en todo caso, son mayores que los inconvenientes; adicionalmente, aquellas serían trasunto de una obligación constitucional, mientras estos traducirían excesivos recelos hacia un control difuso operado por la jurisdicción nacional. En este panorama, en el concreto terreno laboralista, estimo más sólida

---

<sup>64</sup> No ratificado (y ni siquiera firmado) todavía por España en el momento de cerrar el presente trabajo a finales de junio de 2021 (*vid.* [https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214/signatures?p\\_auth=TYLXWWwz](https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214/signatures?p_auth=TYLXWWwz)).

la doctrina que avala el control de convencionalidad con fundamento en ese correcto entendimiento del sistema constitucional de fuentes y la posición en él de la CSE (Salcedo Beltrán, 2016; 2019a; Valdés Dal-Ré, 2020) que aquella otra que descarta dicho control basándose en argumentos ya superados en clave internacionalista o en la teoría constitucional, como el carácter *self-executing* de los tratados o la supuesta falta de legitimidad constitucional democrática por el hecho de que los jueces y juezas no sean elegidos por el pueblo (García-Perrote Escartín, 2016; Goerlich Peset, 2021).

Como es obvio, la tarea formativa de la judicatura y demás actores jurídicos no debe descuidarse; en nuestro caso:

- para no desvirtuar el carácter vinculante de la CSE acudiendo sesgadamente a las cláusulas programáticas de la parte I, en lugar de hacer valer las disposiciones vinculantes de la parte II;
- para tampoco dejar desprovisto de efecto útil al tratado internacional (en el supuesto de España, de la CSE de 1961 y del Protocolo de 1988) so pretexto de la existencia de un mecanismo de «ratificación a la carta» en el artículo 20 (pues España ha aceptado todas las disposiciones de ellos, dejando a salvo la innecesaria denuncia del art. 8.4 b) en el contexto previo a la STC 229/1992, de 14 de diciembre, y a la luz del art. 32 de la propia CSE de 1961);
- para no confundir la CSE de 1961 y el Protocolo de 1988 (aceptados por España) con la CSEr de 1996, sin por ello dejar de considerar la equivalencia entre las disposiciones de la Carta originaria de 1961 y del Protocolo de 1988 con los 23 primeros artículos de la CSEr de 1996,
- para saber discernir el Protocolo sobre reclamaciones colectivas de 1995 de la CSEr de 1996, o
- para no desconocer el estatuto de los miembros del CEDS y su funcionamiento jurisdiccional (por ejemplo, la base de datos jurisprudencial HUDOC<sup>65</sup> –asimilable a la del TEDH–, o el sistema de deliberación, votación y fallo).

Recuérdese que, en el ámbito europeo, se asumió con naturalidad, y aun con ostensible entusiasmo, que la jurisdicción nacional estaba habilitada (y obligada) en el ámbito de la UE para operar semejante control difuso de convencionalidad a través de los principios de primacía y efecto directo del derecho comunitario europeo. Luego, ¿por qué no admitir el ejercicio responsable del control de convencionalidad (en nuestro caso, teniendo presente la CSE y la jurisprudencia del CEDS) como elemento, no de debilidad, sino de fortaleza del ordenamiento constitucional y de fluidez de su sistema de fuentes?

<sup>65</sup> <https://hudoc.esc.coe.int>.

## 5. Consideraciones finales: la CSE como baluarte continental para los derechos sociales y como pilar del modelo social europeo en tiempos de COVID-19

Las reflexiones efectuadas conducen a una categórica consideración final, a saber, que la CSE se erige en el baluarte continental europeo para los derechos sociales, inscribiéndose con sello propio en el sistema global de derechos humanos e insertándose, asimismo, con fuerza vinculante en el sistema constitucional de derechos fundamentales, en una dinámica ascendente de constitucionalismo sociolaboral multinivel (Valdés Dal-Ré, 2016). Esta consideración, respaldada por la solidez de la jurisprudencia del CEDS, hace de la CSE un instrumento idóneo para las sinergias y enriquecimiento mutuo con los demás sistemas regionales de protección de los derechos humanos (básicamente, el interamericano y el africano).

En la misma línea, en el marco de las interacciones en el seno del propio sistema regional europeo, la CSE se eleva como el pilar básico del modelo social europeo. Verosíblemente, la CSE proyecta más amplio alcance y transformación constitucional en la efectividad de los derechos sociales a través de la acción del CEDS que otros mecanismos como el CEDH (más centrado en situaciones individuales que eventualmente dan lugar a una jurisprudencia social indirecta del TEDH) o la CDFUE (más anclada en los principios que en los derechos sociales, generando una jurisprudencia restrictiva en la materia por parte del TJUE). Así las cosas, el PEDS de la UE, sin valor vinculante, debe concebirse en su justa medida, de manera que pueda inspirar, pero no neutralizar (ni, menos aún, hacer desaparecer) la CSE, como refleja en España el ya mencionado Real Decreto-Ley 20/2020 por el que se establece el ingreso mínimo vital; y otro tanto hay que predicar de las respectivas jurisprudencias sociales del TEDH y del TJUE, que tienen que considerarse en su justo término.

Lo expuesto no es óbice para que se siga reflexionando sobre el perfeccionamiento del sistema de la CSE, incluso en el seno del propio CEDS lanzando propuestas para superar el mecanismo de ratificación «a la carta» o el carácter facultativo del procedimiento de reclamaciones colectivas, o para aumentar el número de miembros del CEDS y mejorar la definición de su perfil, o ampliar el catálogo de derechos con otros (como el derecho al medio ambiente sano, a la alimentación o al agua)<sup>66</sup>.

Estas consideraciones adquieren todavía mayor vigor en contextos de crisis que afectan a los derechos sociales. Repárese en que, frente a las medidas restrictivas o de austeridad provocadas por la crisis económica y financiera global desde 2008, la jurisprudencia del CEDS ha resultado más operativa (especialmente, desde las decisiones frente a Grecia

<sup>66</sup> Estas propuestas pueden verse en el Documento de reflexión del CEDS sobre el seguimiento a dar al informe y propuestas del Comité director para los derechos humanos del Consejo de Europa adoptado por el CEDS el 21 de octubre de 2020 (<https://rm.coe.int/document-de-reflexion-sur-les-suites-a-donner-au-rapport-et-aux-propos/1680a0663b>).

adoptadas en 2012<sup>67</sup>) que la del TEDH apostando por la inadmisibilidad<sup>68</sup> o la del TJUE decantándose por la incompetencia<sup>69</sup> en ese ámbito. Algunas de estas propuestas y otras, ya «clásicas» (como la adhesión de la UE a la CSE), ya más recientes (como la elaboración de un protocolo a la CSE similar al Protocolo núm. 16 del CEDH favoreciendo el diálogo consultivo entre el CEDS y las jurisdicciones supremas nacionales), han sido retomadas y lanzadas por la secretaria general del Consejo de Europa (Marija Pejčinović Burić) en abril de 2021 tomando como base el informe de un grupo de expertos de alto nivel<sup>70</sup>.

Otro tanto cabe concluir con relación a la actual crisis causada por la pandemia de COVID-19 desde inicios de 2020, en cuyo marco el CEDS ha establecido criterios jurisprudenciales de proyección general para salvaguardar los derechos sociales en los ordenamientos internos de los Estados miembros del Consejo de Europa, frente a resoluciones de alcance más limitado del TEDH o posibles decisiones del TJUE que acometan indirectamente (con sesgo más económico, aunque con repercusión social) la emergencia sanitaria. Concretemos esta conclusión.

Efectivamente, la reciente jurisprudencia del TEDH muestra que el mecanismo de demanda individual es inidóneo para denunciar con carácter general la gestión de la crisis sanitaria del coronavirus en un país (decisión de inadmisibilidad de 3 de diciembre de 2020, demanda núm. 18108/20, *Le Mailloux c. Francia*) y, si acaso, se ocupa de asuntos particulares referentes a vulneraciones concretas de derechos civiles y políticos (*STEDH Feilazoo c. Malta* de 11 de marzo de 2021). Por su lado, la justicia de la UE se verá llamada a pronunciarse sobre aspectos comerciales concernientes a la estrategia de vacunación (contratación de la Comisión Europea como empresas farmacéuticas para la producción y distribución de vacunas). Con enfoque diverso, el CEDS ha establecido pautas jurisprudenciales para acometer de manera más ambiciosa el respeto de los derechos sociales en los actuales tiempos de COVID-19.

<sup>67</sup> Frente a las medidas adoptadas en sentido flexibilizador del mundo laboral (decisiones de 23 de mayo de 2012 de resolución de sendas reclamaciones núm. 65/2011 y núm. 66/2011, ambas contra Grecia, formuladas por los sindicatos griegos Federación general de empleados de las compañías públicas de electricidad y Confederación de sindicatos de funcionarios públicos) y del régimen de pensiones (decisiones de fondo de 7 de diciembre de 2012 de resolución de las reclamaciones núms. 76 a 80/2012 presentadas asimismo contra Grecia por diversos sindicatos). Cabe mencionar, asimismo, las restricciones «anticrisis» en otros países con relación a la prestación de servicios sociales (decisiones de 4 de diciembre de 2012 de resolución de las reclamaciones núm. 70/2011 y núm. 71/2011, *Association of Care Giving Relatives and Friends c. Finlandia*).

<sup>68</sup> Decisión del TEDH de 7 de mayo de 2013, de inadmisibilidad de las demandas números 57665/12 y 57657/12, *Ioanna Koufaki c. Grecia* y *ADEDY* (Confederación de sindicatos de funcionarios públicos) c. Grecia.

<sup>69</sup> La ya citada *STJUE Nisttahuz Poclava* (5 de febrero de 2015, C-117/14).

<sup>70</sup> Documento de información SG/Inf(2021)13, 22 de abril de 2021, «Mejorar la puesta en práctica de los derechos sociales-reforzar el sistema de la Carta Social Europea: proposiciones de la secretaria general» (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090001680a238c3>).

Dos han sido las acciones fundamentales desplegadas por el CEDS. La primera, la Observación interpretativa sobre el derecho a la protección de la salud en tiempos de pandemia, adoptada el 21 de abril de 2020<sup>71</sup>, mediante la que el CEDS pretende ofrecer una respuesta firme similar a la que proporcionó frente a la crisis humanitaria de personas refugiadas mediante una Observación de 5 de abril de 2015 (Salcedo Beltrán, 2020). En ella, sobre la base del artículo 11 de la CSE, el CEDS recuerda que los Estados deben adoptar todas las medidas de urgencia necesarias y adecuadas para prevenir y limitar la propagación del virus (incluidos los cribados masivos, la distancia social y el autoaislamiento, el suministro de mascarillas y productos desinfectantes o la imposición de cuarentenas y confinamientos), atender a las personas contagiadas (con atención especial a las más vulnerables) y velar por las condiciones de trabajo (sanas y seguras) de los profesionales de la salud. Subraya, asimismo, que el derecho a la salud del artículo 11 de la CSE entronca con los derechos a la vida y la integridad de los artículos 2 y 3 del CEDH, así como –transversalmente– con la mayor parte de los otros derechos de la misma CSE. Y advierte igualmente a los Estados que, sin perjuicio de las eventuales reclamaciones colectivas<sup>72</sup>, las Conclusiones de 2021 referentes al derecho a la salud apreciarán específicamente la respuesta inmediata ofrecida frente a la pandemia actual de COVID-19.

La segunda acción del CEDS ha sido su Declaración sobre la COVID-19 y los derechos sociales, adoptada el 24 de marzo de 2021<sup>73</sup>. En ella, se parte de la evidente afectación por la crisis del coronavirus a los derechos consagrados en la CSE, tales como el empleo y condiciones laborales equitativas, la seguridad social, la asistencia social y médica, la educación, la protección contra la pobreza y la exclusión social o la vivienda, poniendo el acento además en la no discriminación (directa e indirecta) y en la atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad (los derechos de la infancia y de las familias, de las mujeres, de las personas migrantes, de las personas mayores o de las personas con discapacidad). Para acometer esos desafíos, el CEDS enfatiza que las obligaciones establecidas en la CSE deben servir como hoja de ruta en los Estados parte, puesto que solamente la inversión en derechos sociales y en su puesta en práctica atenuará el impacto negativo de la crisis y acelerará la recuperación social y económica después de la pandemia, apelando a la implicación decisiva de los agentes sociales y de la sociedad civil en la planificación, realización y evaluación de dichos esfuerzos para garantizar la legitimidad de los esfuerzos comunes y las responsabilidades compartidas.

<sup>71</sup> <https://rm.coe.int/observation-interpretative-sur-le-droit-a-la-protection-de-la-sante-en/16809e3641>.

<sup>72</sup> De hecho, ya se ha registrado una primera reclamación directamente relacionada con la COVID-19, en fecha 26 de noviembre de 2020 (núm. 197/2020, *Validity c. Finlandia*), en la que el CEDS se habrá de pronunciar sobre las alegaciones de la organización denunciante referentes a la violación de los artículos 11 (salud), 14 (servicios sociales) y 15 (derecho de las personas con discapacidad a la autonomía, la integración social y la participación en la vida de la comunidad), en conjunción con la cláusula de no discriminación (art. E CSEr), reprochando al Gobierno demandando que durante la primavera de 2020 no adoptara las medidas adecuadas en el contexto de la pandemia de coronavirus para proteger la vida y la salud de las personas con discapacidad, sino medidas restrictivas que condujeron a su aislamiento en instituciones con prohibición de visitas.

<sup>73</sup> <https://rm.coe.int/declaration-du-ceds-sur-la-covid-19-et-les-droits-sociaux/1680a230c9>.

Y una ulterior consideración dirigida a potenciar, desde el mundo jurídico, la CSE como tratado europeo de derechos sociales por excelencia y su mayor relevancia en tiempos de COVID-19. Si los derechos valen tanto como las garantías, estas valen tanto como la voluntad positiva jurídica (y jurisdiccional) de ponerlas en práctica. Podríamos interrogarnos qué es peor con respecto a la CSE: si ignorarla involuntariamente por falta de formación (inexcusable y agravada si media ausencia de interés formativo, o sea, voluntad pedagógica) o ignorarla a sabiendas pese a conocerla (un desconocimiento trocado de mala fe para aborcarla a un efecto inútil). Ahora bien, la ignorancia de las leyes ([sic] del Derecho) no excusa de su cumplimiento, entrando entonces en juego las diversas manifestaciones de la responsabilidad. Esta llamada a la responsabilidad, en fin, debe tener presente que la respuesta ante los retos vinculantes del «proceso de Turín» del Consejo de Europa (o ante los desafíos revestidos de *soft law* del PEDS en el seno de la UE) se sustenta en un simple aserto: el coste de no proteger los derechos sociales siempre será mayor que el de salvaguardarlos.

## Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta.
- Akandji-Kombé, Jean François. (2006). Carta Social Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: perspectivas para la próxima década. *Revista de Derecho Político*, 67, 387-407. <https://doi.org/10.5944/rdp.67.2006.9005>.
- Aliprantis, Nikitas. (2006). Les droits sociaux sont justiciables! *Droit Social*, 2, 158-164.
- Alonso García, Ricardo. (2020). El control de convencionalidad: cinco interrogantes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, 13-51. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.119.01>.
- Barrero Ortega, Abraham. (2019). *Nuevos derechos y garantías*. Tirant lo Blanch.
- Bazán, Víctor. (2011). Control de convencionalidad, aperturas dialógicas e influencias jurisdiccionales recíprocas. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 18, 63-104.
- Belorgey, Jean Michel. (2010). Le Conseil de l'Europe au milieu du gué. *Revue Administrative*, 372, 625-626.
- Bidart Campos, Germán. (1994). La interpretación del sistema de derechos humanos. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 19, 11-46.
- Biglino Campos, María Paloma. (2008). La primacía del derecho comunitario: una mirada contrapuesta. La perspectiva española. En Ana María Carmona Contreras (Coord.), *La Unión Europea en perspectiva constitucional* (pp. 35-52). Aranzadi Thomson Reuters.
- Brillat, Manuela. (2021). UWE c. Europe: Marie Curie s'en va-t-en guerre! *Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, 1(11), 284-297. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5477>.

- Canosa Usera, Raúl. (2015). *El control de convencionalidad*. Civitas/Thomson Reuters.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto. (1998). Reflexiones sobre la interacción entre el derecho internacional y el derecho interno en la protección de los derechos humanos. En *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 107-135). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chatton, Gregor T. (2008). La armonización de las prácticas jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Comité Europeo de Derechos Sociales: una evolución discreta. *Revista de Derecho Político*, 73, 271-310. <https://doi.org/10.5944/rdp.73.2008.9065>.
- Dalli, María. (2021). El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea. *Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, 1(11), 208-242. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5506>.
- Fernández de Casadevante Romani, Carlos y Jiménez García, Francisco. (2006). *El derecho internacional de los derechos humanos en la Constitución española: 25 años de jurisprudencia constitucional*. Thomson/Civitas.
- Fondevila Marón, Manuel. (2017). Control de convencionalidad y tutela multinivel de derechos. *Estudios de Deusto*, 1(65), 347-360. [https://doi.org/10.18543/ed-65\(1\)-2017pp347-360](https://doi.org/10.18543/ed-65(1)-2017pp347-360).
- García-Perrote Escartín, Ignacio. (2016). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta Social Europea y reforma laboral española. A propósito de la duración del periodo de prueba del contrato de trabajo de apoyo a los emprendedores. *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, 15, 18-44.
- Goerlich Peset, José María. (2021). (Re)descubriendo el control de convencionalidad: ¿activismo o autocontención judicial? *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 1(2), 4-17. <https://doi.org/10.20318/labos.2021.6044>.
- González de Rivera Serra, Francesc Xavier. (2016). Conversaciones entre la norma internacional y la norma interna: la aplicación por los órganos judiciales. En Josep Fargas Fernández (Coord.), *Los derechos laborales desde la perspectiva de la teoría general del contrato y de la normativa internacional* (pp. 85-120). Huygens Editorial.
- Jimena Quesada, Luis. (2012). Profils juridiques et effectivité des décisions du Comité européen des droits sociaux. En Diane Roman (Dir.), *La justiciabilité des droits sociaux: vecteurs et résistances* (pp. 165-177). Pedone.
- Jimena Quesada, Luis. (2013). *Jurisdicción nacional y control de convencionalidad. A propósito del diálogo judicial global y de la tutela multinivel de derechos*. Aranzadi.
- Jimena Quesada, Luis. (2014). Interdependence of the Reporting System and the Collective Complaint Procedure: Indivisibility of Human Rights and Indivisibility of Guarantees. En Marilisa D'Amico y Giovanni Guiglia (Dirs.), *European Social Charter and the Challenges of the XXI Century* (pp. 143-158). Edizioni Scientifiche Italiane.
- Jimena Quesada, Luis. (2015). El Comité Europeo de Derechos Sociales: sinergias e impacto en el sistema internacional de derechos humanos y en los ordenamientos nacionales. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 25, 99-127.
- Jimena Quesada, Luis. (2016). *Social rights and policies in the European Union: new challenges in a context of economic crisis*. Tirant lo Blanch.
- Jimena Quesada, Luis. (2018a). Le rôle des pouvoirs locaux et regional dans la mise en œuvre de la Charte sociale européenne. *Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, 2(8), 1-17.

- Jimena Quesada, Luis. (2018b). Retrospectiva del proceso de Turín: origen y trabajos preparatorios de la Carta Social Europea. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 137, 17-41.
- Jimena Quesada, Luis. (2019a). La consagración del control de convencionalidad por la jurisdicción constitucional en España y su impacto en materia de derechos socio-laborales (Comentario a la STC 140/2018, de 20 de diciembre). *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 53, 34-461.
- Jimena Quesada, Luis. (2019b). La efectividad de las resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales. En Carlos Fernández de Casadevante Romani (Coord.), *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional* (pp. 125-167). Dykinson.
- Jimena Quesada, Luis. (2021). Diez razones para la aceptación de la Carta Social Europea y del procedimiento de reclamaciones colectivas. En Carmen Salcedo Beltrán (Dir.ª), *La Carta Social Europea. Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo (homenaje al Profesor José Vida Soria)* (pp. 37-56). Tirant lo Blanch.
- Malinowski, Jan. (2019). Charte sociale européenne-1961. Pour la défense de Cendrillon. En *Artisans de l'Europe. 30 témoignages pour 70 ans d'Histoire (1949-2019)* (pp. 37-44). La Nuée Bleue.
- Márquez Prieto, Antonio. (2017). Obligaciones y vínculos (artículos A y B). En Cristina Monereo Atienza y José Luis Monereo Pérez (Dir. y Coords.), *La garantía multi-nivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea* (pp. 971-973). Comares.
- Matía Portilla, Francisco Javier. (2018). *Los tratados internacionales y el principio democrático*. Marcial Pons.
- Molina Navarrete, Cristóbal. (2014). *Reforma laboral y «justicia constitucional»: el Tribunal Constitucional ni es infalible ni ya tiene la última palabra*. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 377-378, 183-190.
- Monereo Pérez, José Luis. (2021). La garantía del derecho a la existencia y los fundamentos jurídicos de la renta mínima en la Carta Social Europea. En Carmen Salcedo Beltrán (Dir.ª), *La Carta Social Europea. Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo (homenaje al Profesor José Vida Soria)* (pp. 197-272). Tirant lo Blanch.
- Nash Rojas, Claudio. (2013). Control de convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, año XIX*, 489-509.
- Nivard, Carole. (2013). La justice sociale dans la jurisprudence conventionnelle. En Laurence Burgogues-Larsen (Dir.), *La justice sociale saisie par les juges en Europe* (pp. 61-80). Pedone.
- Noguera Fernández, Albert. (2016). Hacia una reforma de la Carta Social Europea: propuestas para seguir avanzando en la justiciabilidad de los derechos sociales. *Revista Española de la Función Consultiva*, 26, 105-126.
- Nuevo López, Pablo. (2015). Control de convencionalidad y aplicación judicial de los derechos fundamentales de la Unión Europea. *Revista Catalana de Dret Públic*, 50, 141-160.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio. (1988). *La elaboración de la Constitución de 1978*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Roman, Diane. (2009). L'universalité des droits sociaux à travers l'exemple du droit à la protection sociale. *Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux*, 7, 117-132. <https://doi.org/10.4000/crdf.6697>.
- Sagüés, Néstor Pedro. (2014). Nuevas fronteras del control de convencionalidad: el reciclaje

- del derecho nacional y el control legisferante de convencionalidad. *Revista de Investigações Constitucionais*, 2(1), 23-32.
- Salcedo Beltrán, Carmen. (2016). La aplicabilidad directa de la Carta Social Europea por los órganos judiciales. *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, 13, 27-52.
- Salcedo Beltrán, Carmen. (2018). Derechos sociales y su garantía: la ineludible aprehensión, disposición e implementación de la Carta Social Europea (Constitución Social de Europa). *Revista de Derecho Social*, 83, 45-74.
- Salcedo Beltrán, Carmen. (2019a). Normas internacionales y derecho interno: prevalencia, respeto y efectividad de los derechos sociales: SJS núm. 26 de Barcelona, de 12 de marzo de 2018 (JUR 2018, 154342), y núm. 3 de Talavera de la Reina, de 29 de junio de 2018 (JUR 2018, 293717). *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 216, 313-320.
- Salcedo Beltrán, Carmen. (2019b). Sinergias entre la OIT y los instrumentos internacionales de protección de los derechos sociales: estado actual y perspectivas. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 434, 153-188.
- Salcedo Beltrán, Carmen. (2020). Crisis de las personas refugiadas y de la COVID-19: dos firmes respuestas del Comité Europeo de Derechos Sociales. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 453, 155-170.
- Salcedo Beltrán, Carmen. (2021). La autorización de la firma del Protocolo de Reclamaciones Colectivas: un premio para los derechos sociales. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 58, 199-217.
- Salvioli, Fabián. (2020). *Introducción a los derechos humanos. Concepto, fundamentos, características, obligaciones del Estado y criterios de interpretación jurídica*. Tirant lo Blanch.
- Stangos, Petros. (2018). Sinergias entre la Unión Europea y la Carta Social Europea, en la hora del pilar europeo de derechos sociales. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 137, 139-164.
- Terrádez Salom, Daría. (2018a). La aplicación de la Carta Social Europea a través de la legislación autonómica. Crónica de una disparidad Estado-comunidades autónomas. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 137, 165-192.
- Terrádez Salom, Daría. (2018b). *La Carta Social Europea en el orden constitucional español*. Athenaica Ediciones Universitarias.
- Valdés Dal-Ré, Fernando. (2016). *El constitucionalismo laboral europeo y la protección multinivel de los derechos laborales fundamentales: luces y sombras*. Bomarzo.
- Valdés Dal-Ré, Fernando. (2020). Control de convencionalidad y jurisdicción social. *Derecho de las Relaciones Laborales*, 1, 1-9.
- Von Bogdandy, Armin. (2015). *Ius Constitutionale Commune* en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador. *Revista Derecho del Estado*, 34, 3-50. <https://doi.org/10.18601/01229893.n34.01>.
- Zerbini Ribeiro Leão, Renato. (2009). *La construcción jurisprudencial de los sistemas europeo e interamericano de protección de los derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Nuria Fabris Editora.