

Ensayos

LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y LA PROBLEMATICA DE SU APLICACION

OBSERVACION PREVIA

La incorporación de España al Consejo de Europa y su posterior y reciente firma de la Carta Social Europea, que abre el camino de su próxima ratificación, trae de nuevo a la actualidad ese importante pacto-convenio de derechos sociales que ya no va a ser un instrumento extraño que sirva como punto de referencia o como modelo, sino que pronto nuestro ordenamiento se va a ver forzado a acomodar su normativa a los principios y criterios que inspiran la Carta. Por otro lado, se cumplen ya los diez años de entrada en vigor de la Carta y a través de los sucesivos controles de aplicación a que han sido sometidos los diversos Estados que la han ratificado puede observarse un cuerpo bastante elaborado de «doctrina» sobre el sentido y alcance de los compromisos resultantes de la misma, y una interpretación de los puntos más conflictivos de su articulado.

Por ambas razones me ha parecido conveniente volver sobre el tema de la Carta, aunque insistiendo ahora particularmente en los problemas que ha planteado su puesta en aplicación, pues estos mismos problemas habrá de conocerlos, en su momento, nuestro Derecho interno del trabajo.

I. LA ELABORACION DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

El Consejo de Europa, cuyo fin de acercamiento de los diversos Estados europeos se consigue mediante el objetivo concreto de salvaguardar y promover los ideales y los principios que son el patrimonio común de los Estados miembros y favorecer el progreso económico y social de los Esta-

dos miembros, se propuso, desde su gestación, la protección en el plano internacional de los derechos fundamentales del hombre, «indispensables para el mantenimiento de la democracia». Muy pronto se conseguirá la aprobación de la Convención Europea de los Derechos del Hombre, pero de la misma se excluyeron, dejándolos para otro momento, el tratamiento de los llamados «derechos sociales», puesto que sobre éstos el acercamiento y coincidencia de criterios de los diversos Estados era más difícil. Por ello, en contraste con la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada dos años antes, y en la que se incluían una serie de derechos sociales, la Convención Europea de Derechos Humanos no incluye sino dos referencias a los temas del trabajo: la prohibición de trabajo forzoso (art. 4) y la libertad sindical individual (art. 11).

El propósito de colmar esta laguna mediante un instrumento internacional europeo dirigido a la protección de los derechos sociales se enmarca perfectamente en la preocupación por los problemas sociales mostrada por el Consejo de Europa, que ha perseguido desde un primer momento la realización de una política social común, lo que ha tenido manifestaciones tanto en el plano orgánico como normativo (1).

El punto de partida más inmediato, y que pone en marcha la larga y laboriosa gestación de la Carta (2), se encuentra en una resolución de la Asamblea consultiva de 7 de diciembre de 1951 en que se solicita al Comité de Ministros la adopción de una política común en materia social (Recomendación núm. 14). A consecuencia de esta Recomendación, el Comité de Ministros encargó al secretario general el realizar un estudio sobre la actividad que el Consejo de Europa podía desarrollar en materia social. Fruto de dicho estudio fue un memorándum (Documento 140) que determinaba las competencias sociales del Consejo, afirmando que era de tal importancia que justificaba su enunciación bajo la forma de «Carta Social

(1) La preocupación por la temática social caracteriza al Consejo desde sus comienzos, cfr., por ejemplo, RENTIER: *L'activité du Conseil dans le domaine social*, París, 1954.

(2) Sobre la evolución de la Carta Social Europea, véanse DELPERBE y GILON: «La Charte Sociale Européenne», *Rev. du Travail*, 10, 1958, págs. 1216 y sigs.; TROCLET: *Elements de droit social européen*, Bruselas, 1963, pág. 95; VAN ASBECK: *La Charte sociale européenne: sa portée juridique, la mise en oeuvre*, *Melanges Rolin*, París, 1964, págs. 427 y sigs.; WIEB RINGHAUS: *La Charte sociale européenne*, *Ann. fr. dr. int.*, 1963, págs. 709 y sigs.; PURPURA: *La elaborazione della Carta sociale europea*, en Ministerio del Lavoro, *La Carta Sociale Europea*, Roma, 1961, páginas 25 y sigs.; RODRÍGUEZ-PIÑERO: *Antecedentes, génesis y contenido de la Carta Social Europea*, RPS, 1962, págs. 145 y sigs.

Europea», la cual debería constituir, junto con la Convención Europea de los Derechos del Hombre, una proclamación solemne de los valores espirituales que están en la base de la civilización europea, y servir de guía a la acción futura del Consejo de Europa en materia social. Este documento fue estudiado detenidamente por la Asamblea general, la cual adoptó el 23 de septiembre de 1953 su *Avis* núm. 5, en el que junto a la abolición de discriminaciones, la armonización de legislación y práctica social, se incluyó también como propuesta la de la elaboración de la Carta Social Europea para «definir los objetivos sociales de los Estados miembros del Consejo de Europa y servir de guía a la acción futura del Consejo mismo en materia social»; asimismo se afirmaba que la Carta debería «elaborarse de común acuerdo con la Asamblea, que debería tener el cometido de definir los principios». En cualquier caso, quedaba claro que la Carta constituía en el dominio social «un complemento a la Convención Europea de los Derechos del Hombre».

Como respuesta a este documento el Comité de Ministros envió a la Asamblea en mayo de 1954 un «mensaje especial» (Documento núm. 238) en el que acepta en sustancia las propuestas de la Asamblea, en especial la creación de un Comité social, de carácter técnico, para asesorar al Comité de Ministros, al que se encomienda además la elaboración de una Carta Social Europea, debiendo pronunciarse «sobre la forma y sobre el contenido del documento y examinar, en particular, si disposiciones más precisas, obligatorias para los destinatarios, deberían incluirse junto a la enunciación de algunos principios generales» (3). En esta decisión se observan dos puntos de contraste que van a ser una constante en el desarrollo de la elaboración de la Carta: por un lado, del órgano competente para su elaboración, en la medida en que tanto la Asamblea como el Comité de Ministros se declaran competentes; por otro lado, el de la vinculabilidad de la Carta, existiendo dos tendencias, la de la mera declaración de principios y la de considerarla como un convenio vinculante de «salvaguardia».

La primera tensión dará lugar a una auténtica competición en la elaboración de la Carta, al darse la paradoja de que tanto la Asamblea como el Comité social emprenden por su lado e independientemente la elaboración de sendos proyectos. En el seno de la Asamblea consultiva se elaboraron dos proyectos, uno de 1955 (Documento 403) y otro de 1956 (Documento 488), que no llegaron a ser aprobados por la oposición a su carácter

(3) *Documents*, 1954, doc. 238, Message spécial transmettant le programme des travaux, pág. 46.

progresivo. Tras el debate del tercer proyecto (Documento 536), la Asamblea adoptó a finales de 1956 la Recomendación núm. 104, referente a la estipulación de una Convención Europea de los Derechos sociales y económicos. Fruto de esa recomendación fue la importante Resolución núms. 25-56 del Comité de Ministros, de 15 de diciembre, en que se encargaba al Comité social orientar sus trabajos, en consulta con las organizaciones profesionales respectivas, y el estudiar la posible vinculación de las disposiciones de la Carta.

A partir de este momento el protagonismo pasa de la Asamblea al Comité social, que aun cuando había realizado algunos trabajos preparatorios, es a partir de ahora cuando emprende con mayor intensidad los trabajos de preparación de la Carta, hasta adoptar en su séptima sesión, en febrero de 1958, el proyecto de la Carta Social Europea.

Dicho proyecto, en virtud de un acuerdo del Comité de Ministros, fue sometido al estudio de una «Conferencia Tripartita convocada por la OIT a petición del Consejo de Europa», cuya conferencia elaboró dos informes, uno sobre las «cláusulas de fondo» y otro sobre las «cláusulas de aplicación», formulando una serie de sugerencias para la mejora del texto, que seguían muy de cerca la experiencia y el contenido de los convenios de la propia OIT. En la primavera de 1959 los resultados de la Conferencia se comunicaron al Comité social, al Comité de Ministros y a la Asamblea consultiva. La Asamblea, «para favorecer y acelerar la adopción de la Carta por el Comité de Ministros» (4), aceptó el poco satisfactorio proyecto del Comité social, limitándose a formular algunas observaciones, consistentes en las recomendaciones adoptadas por unanimidad en la Conferencia tripartita. En enero de 1960 la Asamblea somete al Comité de Ministros su *Avis* núm. 32, que contenía un proyecto enmendado de la Carta. El Comité social gubernamental, a lo largo de sus tres sesiones de 1960, elaboró el proyecto definitivo, que tras diversos trámites se adoptó por el Comité de Ministros, en julio de 1961, la Carta, fijándose como fecha de la firma solemne el 18 de octubre de 1961, la cual tuvo lugar en Turín, en el marco de las celebraciones por el centenario de la unidad italiana.

(4) Cfr. VAN ASBECK: *op. cit.*, pág. 429; PURPURA: *op. cit.*, pág. 37; RODRÍGUEZ-PIÑERO: *loc. cit.*, págs. 146 y sigs.

Sobre la intervención de la OIT, véanse *Comparaison entre les dispositions du projet de Charte sociale européenne et les normes correspondantes de l'OIT.*, B.I.T., Ginebra, 1958; *Compte-rendu des débats de la Conférence tripartite organisée par l'OIT sur la demande du Conseil de l'Europe*, Ginebra, 1959; *La Carta Social Europea y las normas internacionales del trabajo*, R.I.T., 1961, págs. 410 y sigs.

La segunda tensión es la que en buena parte explica ese largo camino y esas dificultades en la génesis de la Carta, al enfrentarse unas posturas que querían un auténtico *pendant* en el plano social de la Convención Europea de salvaguardia de los Derechos del Hombre, mientras que para otros debería sólo tratarse de una formulación de principios generales que inspiraran una política común en materia social. Esta última tendencia, que correspondería a un carácter fundamentalmente político e ideológico del instrumento, es la que inicialmente asumió el Comité de Ministros; la primera fue la originariamente asumida por la Asamblea, cuyos proyectos adoptaban la forma de disposiciones obligatorias e insistían en la obligatoriedad al dedicar una especial atención a la creación de un sistema riguroso de control de aplicación. En un intento de salvar las discrepancias, en el Comité social se formularon una serie de proposiciones intermedias, una de las cuales, la propuesta por la delegación inglesa, acabará por imponerse. Esta propuesta consistía en un sistema mixto según el cual la Carta se dividía en dos partes, una primera enunciada en forma de principio contendría los objetivos sociales que los Estados han de realizar a largo plazo, y una segunda parte que contendría compromisos y obligaciones concretas e inmediatas (5).

La aceptación de la propuesta inglesa influirá decisivamente en la estructuración de la Carta Social Europea. Esta se dividirá en cinco partes, las tres últimas relativas a normas de aplicación y control de la Carta y las dos primeras que incluyen las normas de contenido de la Carta, diferenciándose la primera y la segunda parte no en cuanto a la materia, que es precisamente la misma, sino en su alcance.

En la parte I, «las partes contratantes reconocen como objetivos de una política que ellos perseguirán por todos los medios útiles, en el plano nacional e internacional, la realización de condiciones que aseguren el ejercicio efectivo de los derechos y principios», que hasta un número de diecinueve se incluyen seguidamente. Por su parte, el art. 20, 1, insiste en que esta parte I es una declaración que determina «los objetivos cuya realización perseguirá por todos los medios útiles», no previéndose ningún control sobre la aplicación de esta primera parte, que ha sido por eso calificada como «programática».

Al contrario, la parte II tiene un carácter de convenio obligatorio y establece de una manera bastante clara las obligaciones que los Estados se comprometen a asumir. «Las partes contratantes se comprometen a consi-

(5) PURPURA: *op. cit.*, pág. 40.

derarse como vinculadas... por las obligaciones resultantes de los artículos y párrafos siguientes». Van Asbeck ha subrayado el contraste entre el texto preciso de la Convención de salvaguardia de los Derechos del Hombre de 1950 y el contenido de esta parte II, cuya redacción adolece de términos muy generales y poco precisos que permiten una amplia discrecionalidad a los Estados en la aplicación, pero en cualquier caso reconoce que la Carta contiene «reglas jurídicas que confieren mandatos a las autoridades legislativas y administrativas de las partes contratantes» (6). También Barile subraya la diferencia de valor en el ordenamiento internacional de la parte I y II, siendo formulada esta última en el sentido de imponer a los Estados, partes de la Carta, deberes a actuar en el ámbito de su soberanía territorial. Sin embargo, a su juicio, se trata de obligaciones extremadamente flexibles fijadas en cuanto al fin, dejando una amplia discrecionalidad en el modo e incluso en la misma medida del cumplimiento. «La obligatoriedad de las normas en cuestión resulta del fin —determinado también por los principios correspondientes de la parte I— que debe ser alcanzado y por algunos límites impuestos por ellos, pero la elección de los medios para la actuación de dicho fin se deja en general a los mismos Estados obligados (7). Es decir, no se trata de conseguir una uniformidad, sino una armonización de las condiciones de trabajo.

Junto a esta premeditada imprecisión de esta «parte obligatoria» de la Carta, para facilitar la ratificación, además de ponerse en un suelo mínimo el articulado, se adoptó la fórmula del «núcleo obligatorio común», sugerida por la Conferencia Tripartita. En el curso de la elaboración de la Carta, algunas delegaciones solicitaron que pudiera ratificarse la Carta, excluyéndose algunas disposiciones, de forma que todo Estado podría ratificar la Carta siempre que aceptara un número mínimo de disposiciones. La Conferencia Tripartita aconsejó la adopción de un núcleo común dentro de ese mínimo siguiendo el ejemplo de algunos convenios de la OIT. La propuesta se acepta, pero sólo en parte, adoptándose un sistema intermedio, en el que sin fijar rigidamente un núcleo común necesario dentro del mínimo se concede una facultad de elección muy limitada dentro de siete determinados artículos (los relativos al derecho al trabajo, derecho sindical, derecho de negociación colectiva, derecho a la Seguridad Social, derecho a la asistencia social y económica, protección a la familia y protección a los trabajadores

(6) *Ibid.*, pág. 435.

(7) *La Carta sociale europea ed il diritto italiano*, en Ministero del Lavoro, *La Carta Sociale Europea*, cit., pág. 72.

migrantes), cinco de ellos de forzosa aceptación (8). Junto a este núcleo mínimo necesario existe otro número mínimo en que la facultad de elección es mayor: 10 artículos o 45 párrafos más libremente elegidos entre los 19 artículos de la parte II (art. 20).

II. CONTENIDO

La parte II incluye una amplia enumeración de derechos de naturaleza y alcance bien distinto, que se hace a través de un articulado que responde precisamente a la enumeración de principios contenidos en la parte I. Cabría sistematizar el contenido de tales derechos de la forma siguiente:

1. *Derecho al trabajo*

El primer principio que reconoce la Carta en el artículo 1.º es el derecho de toda persona de ganar su vida en un trabajo libremente emprendido. La dificultad de este derecho es pasar de su aspecto negativo, de supresión de trabas, de libertad de trabajo, a un aspecto positivo de garantizar efectivamente el ejercicio de ese derecho, lo cual puede sólo lograrse a través de una política de empleo (9). En esta línea, el artículo 1.º tiende a proteger ese derecho mediante la imposición como objetivo y responsabilidad del Estado de la realización y el mantenimiento del nivel de empleo más elevado y estable posible, el establecimiento o mantenimiento de servicios gratuitos de colocación, y el asegurar o favorecer una adecuada orien-

(8) El sistema ha sido criticado e incluso en el seno de la discusión de la asamblea se expuso un caso hipotético que permitía una combinación en la que no existía ningún núcleo común aceptado. Cfr. RAPPORT MOLTER: *Documents*, 1961, doc. 1.382, página 9.

(9) Sobre el tema *in extenso*, véase RIVA SANSEVERINO: *Il diritto al lavoro nella Carta Sociale Europea*, en Ministerio del Lavoro, *La Carta Sociale Europea*, cit., páginas 135 y sigs. «Esta disposición obliga a los Estados que la han aceptado a reconocer como uno de sus principales objetivos y responsabilidades la realidad y el mantenimiento del nivel má elevado y más estable posible de empleo en vistas a la realización del pleno empleo. El Comité de Expertos considera que, en aplicación de este párrafo, convendría que los efectos secundarios de las intervenciones necesarias frente a la crisis, tal y como la lucha contra la inflación, se compensen, con vistas a evitar un desarrollo efectivo del paro, por medidas a sostener el empleo», *Exposé des Motifs*, de M. BÜCHNER, en *Documents*, 1977, doc. 3.949, pág. 13.

tación, formación y readaptación profesional (10). Esta última prescripción se reconoce más amplia y precisamente al hablarse de un derecho a la orientación y adecuada elección profesional, también al mejoramiento de la posición profesional, así como de un específico derecho a la formación profesional que recoge, entre otros, el principio de igualdad de oportunidades para la enseñanza universitaria y superior, el aseguramiento a la juventud de un sistema adecuado de formación profesional, reeducación profesional para adultos, etc. Para las personas físicas o mentalmente disminuidas se reconocen además un derecho específico a la formación y a la readaptación profesional (11).

El derecho al trabajo se traduce también en la libertad de circulación de mano de obra entre los países firmantes de la Carta. El artículo 18 reconoce el derecho al ejercicio de una actividad lucrativa en el territorio de las demás partes contratantes, conteniendo una regulación algo detenida del efectivo ejercicio del derecho de emigrar con el establecimiento de obligaciones tanto para el país de origen como al de destino. Este artículo 18 tiene especial interés respecto a los países que no forman parte del Mercado Común en la medida en que si no da una libertad de circulación *strictu sensu*, facilita el ejercicio de una actividad profesional en los otros Estados (12).

(10) LEGA: *L'orientamento, la formazione e il riadattamento professionale nella Carta Sociale Europea*, en Ministerio del Lavoro, *La Carta Sociale Europea*, cit., páginas 241 y sigs.; RODRÍGUEZ-PIÑERO: *El Fuero del Trabajo y la Carta Social Europea*, RT, 3, págs. 132 y sigs. El Comité de Expertos y la Asamblea han subrayado la importancia del derecho a la orientación y a la formación profesional en un momento de recesión económica como el actual. Se impone a los Estados la creación de servicios para ayudar a la elección de una profesión y el avance del interesado. Cfr. doc. 3.949, cit., págs. 18-19.

(11) Según TROCLET, del quinceavo principio de la parte I y del artículo 15 de la parte II de la Carta puede deducirse este derecho de la forma siguiente: «Toda persona inválida, física o mentalmente disminuida, tiene derecho a la formación profesional y a la readaptación profesional y social sean cuales sean el origen y la naturaleza de su invalidez», no se incluye así ni el derecho a la recuperación profesional ni al reclamamiento social. *Eléments de droit social européen*, cit., págs. 113-114. En los documentos publicados sobre el control de aplicación no se contiene referencia alguna a los problemas de aplicación de este artículo.

(12) Sobre la diferencia del artículo 18, que trata de aplicar con espíritu liberal los reglamentos que se oponen a que los trabajadores ejerzan una actividad sobre el territorio de otro Estado, y el compromiso de permitir la instalación de los ciudadanos de otros países firmantes y una libertad de circulación en sentido propio. Véanse, por ejemplo, LYON-CAEN: *Droit social international et européen*, 3.^a ed., París, 1974, págs. 75 y 174 y sigs., y TROCLET: *Eléments*, cit., pág. 116.

2. Derecho a una regulación equitativa del trabajo

La Carta Social Europea afirma que todos los trabajadores tienen derecho a condiciones equitativas de trabajo. La efectiva realización del derecho de los trabajadores a condiciones de trabajo justas y adecuadas se garantiza en la Carta a través de una detenida formulación de obligaciones internacionales del Estado que se extiende fundamentalmente a cuatro puntos:

— Regulación del tiempo de trabajo. El artículo 2.º contiene una referencia al problema de la jornada con un contenido sumamente conciliatorio, no habiéndose aceptado la sugerencia de mencionar como ideal la jornada de cuarenta horas. La Carta habla sólo genéricamente de «duración razonable y de su reducción progresiva en tanto que la productividad y otros factores lo permitan», aunque también prevé la reducción de jornada o aumento de vacaciones en ciertas ocupaciones peligrosas o insalubres (13). Sobre el descanso semanal tampoco la Carta ha cumplido las aspiraciones formuladas en la fijación del domingo como día de descanso, en el respeto de los deberes religiosos y en la duración de treinta y seis horas consecutivas de ese descanso. Acogiéndose la fórmula contenida en los convenios de la OIT se habla de descanso semanal en un día, que debe coincidir en lo posible con el día de descanso tradicional o usual. Sobre días festivos, la Carta es sumamente escueta y sólo menciona que deben preverse y remunerarse. Más explícita es la Carta en el tema de las vacaciones al establecer una duración mínima de dos semanas, ampliables a tres para los menos de dieciocho años (art. 7.º, 7) (14).

(13) «El artículo 2.º de la Carta, que consagra el derecho a condiciones de trabajo equitativas, es sin duda una de las disposiciones esenciales de este instrumento», VOOGD: «Exposé de Motifs», *Documents*, 1973, doc. 3.276, pág. 24.

Sobre el artículo *in extenso*, MAZZONI: *Il diritto ad eque condizioni di lavoro nella Carta Sociale Europea*, en Ministerio del Lavoro, *La Carta Sociale Europea*, citado, págs. 147 y sigs.

Para los expertos, la reducción razonable del trabajo diario y semanal debe suponer no sólo eliminar las horas extraordinarias, sino el segundo empleo (pluriempleo). Véase doc. 3.949, cit., pág. 15.

(14) Tanto los expertos como el Comité gubernamental como la Comisión de la Asamblea están de acuerdo en que el artículo 2.º, 3, debe ser interpretado en el sentido de no autorizar la renuncia a la vacación a cambio de una indemnización, salvo los casos en que el trabajador no pueda efectivamente disfrutarlas por enfermedad, cese en el empleo, etc.

La Conferencia Tripartita y la Asamblea habían recomendado que la duración

— Seguridad e higiene en el trabajo. Constituye la Carta objeto de un derecho autónomo al establecerse que «todos los trabajadores tienen derecho a seguridad e higiene en el trabajo». De este derecho derivan importantes consecuencias, puesto que ya no se trata sólo de proteger o remediar los infortunios causados por el trabajo, sino de establecer las medidas que han de evitar en lo posible los accidentes. Dado el carácter técnico de la cuestión, la Carta sólo establece empeños muy genéricos y de carácter formal: establecimientos de reglamentos de seguridad e higiene en el trabajo y otras medidas (con consulta de las organizaciones profesionales) y efectivo control de la aplicación de las mismas (15).

— Salario justo. La Carta consagra como derecho autónomo del trabajador el de gozar de una remuneración que le garantice un nivel personal y familiar decoroso. En la Carta se formulan además ciertos derechos complementarios: aumento por hora extraordinaria; paridad retributiva hombre-mujer, reconociendo el derecho de los trabajadores y trabajadoras a una retribución igual «por un trabajo de valor igual», adoptándose la fórmula más frecuente en el plano internacional pese a las sugerencias que pedían una redacción más categórica (16); protección de crédito salarial en

mínima de las vacaciones se fijase en tres semanas (y cuatro para los menores de dieciocho años), pero la propuesta no fue aceptada, por lo que la cuantía ha sido ampliamente superada por la práctica y por normas internacionales del trabajo posteriores; así, el convenio 132 de 1970 de vacaciones pagadas de la OIT fija una duración mínima de tres semanas. Véase VALTICOS: *Derecho Internacional del Trabajo*, Madrid, 1977, págs. 333-335.

(15) Cfr. PROSPERETTI: *La sicurezza e l'igiene del lavoro nella Carta Sociale Europea*, en Ministerio del Lavoro, *La Carta Sociale Europea*, cit., págs. 157-165.

El Comité de Expertos y el Comité gubernamental han considerado que el artículo 3.º tiende a garantizar el derecho a la seguridad e higiene no sólo a los asalariados, sino también a los trabajadores independientes, y que deben aplicarse también a todos los sectores de la economía, la agricultura incluida. Ello no significa, sin embargo, que la normativa en la materia haya de ser igual para todos los casos y que deba ser idéntico el procedimiento de control. Véanse doc. 3.276, pág. 25, y doc. 3.592, pág. 12.

(16) Cfr. MAZZONI: *op. cit.*, pág. 151.

No obstante, su aplicación rigurosa no ha dejado de encontrar dificultades en el curso de los períodos de control. Véase GRÜTTER: «Exposé des Motifs», *Documents*, 1971, doc. 2.943, pág. 23 (donde se plantea cómo pese a respetar la libertad de la fijación de salarios por negociación colectiva se puede consagrar la igualdad por una disposición de orden público o transformando en derecho subjetivo el principio objetivo que se ha suscrito internacionalmente).

Según el Comité de Expertos, la Carta va más allá del convenio 100 de la OIT al imponer al Estado el tomar las medidas adecuadas para asegurar la remuneración

el sentido de limitar las retenciones o reducciones sobre el salario (17).

— Preaviso razonable a los trabajadores en el caso del cese del empleo. Con una colocación sistemática muy poco afortunada (dentro del artículo referente a la retribución justa) se establece la única referencia directa que la Carta contiene a la protección general de la estabilidad en el empleo, lo que es sin duda el vacío más llamativo de la Carta, en esta materia notablemente menos progresiva que otras normas internacionales y que el nivel actual europeo (18). Por su parte, el anexo aclara que la disposición no podrá ser interpretada de forma que impida un despido inmediato en caso de falta grave, aclaración que implícitamente significa el reconocimiento de la «disciplinatización» de ciertos tipos de despido (19).

3. *Derechos sindicales*

La consagración de los derechos sindicales en el plano internacional tiene una cierta tradición, sobre todo en el marco de la Organización Internacional del Trabajo. En este punto, la Carta ha seguido muy de cerca los convenios de la OIT sin insistir mucho en el tema, quizá porque los países miembros del Consejo de Europa son países de una larga historia y raigambre sindical, encontrándose en ello la libertad sindical en la propia raíz de los ordenamientos. El artículo 5.º, respecto al «derecho sindical», se limita

igual. Por su parte, el Comité gubernamental no llegó a una conclusión unánime en la materia, apoyando la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea la tesis de los expertos (doc. 3.276, págs. 27-28; doc. 3.592, pág. 13). Más recientemente, el Comité gubernamental ha sostenido que las partes podían elegir entre los diversos métodos establecidos en el artículo 4.º *in fine*. Sin embargo, la Comisión, siguiendo a los expertos, insiste que debe asegurarse tanto en derecho como de hecho un salario igual por un trabajo igual, debiendo adoptar los Estados todas las medidas que sean necesario para ello (doc. 3.949, pág. 16).

(17) Según el Anexo se considerará cumplida la obligación resultante de este párrafo «si las retenciones sobre el salario se prohíben para la gran mayoría de los trabajadores, ya sea por ley, ya por los convenios colectivos o sentencias arbitrales, siendo las únicas excepciones las de las personas no incluidas en estos instrumentos».

En esta materia, también la Carta se queda corta respecto al nivel de otras normas internacionales, así, por ejemplo, el convenio 95 de la OIT sobre protección del salario. Cfr. VALTICOS: *Derecho Internacional del Trabajo*, cit., pág. 309.

(18) Cfr. por ejemplo, YEMIN: *Seguridad en el empleo, influencia de las normas de la OIT y tendencias recientes*, R.I.T., 1976.

(19) Cfr. ZANGARI: *Potere disciplinare e licenziamento*, Milán, 1971.

a decir que, «para garantizar o promover la libertad de los trabajadores y de los empleadores de constituir organizaciones locales, nacionales o internacionales para la protección de sus intereses económicos o sociales y de adherirse a estas organizaciones, las partes contratantes se comprometen a que la legislación nacional no atente a esa libertad ni se aplique de forma que atente contra ella». Como ha dicho Lyon Caen, se trata de un simple *coup de chapeau* a la libertad sindical y el texto es menos preciso que el convenio 87 de 1948 de la OIT (20). Aún más, respecto a la autorización de excepciones, aunque el texto se limita a la exclusión de la policía y de los miembros de las fuerzas armadas, respecto a la primera va mucho menos lejos que el convenio 87, que no excluye el derecho sindical de la policía, sino que más bien lo limita (21). Casualmente es este tema de la sindicación de los funcionarios el que ha planteado algunos problemas en la aplicación de la Carta, observables en el curso del procedimiento de su control de aplicación (22).

Más novedoso es el artículo 6.º referente al derecho de negociación colectiva, cuestión íntimamente conexas con la anterior, en la medida que la libertad sindical rectamente entendida no se limita a ser una mera libertad de agruparse, sino de agruparse para para una acción (23), que incluye

(20) *Op. cit.*, pág. 72.

(21) Cfr. TROCKET: *op. cit.*, pág. 102.

«Un proyecto inicial de este artículo se proponía autorizar derogaciones no sólo para el ejército y la policía, sino también para los miembros de la Administración del Estado, como había hecho el convenio europeo sobre derechos humanos y como haría el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Esta posibilidad de excepción fue suprimida, no obstante, en el texto definitivo de la Carta como resultado de proposiciones de la Conferencia tripartita convocada por la OIT y de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa. El texto finalmente adoptado no prevé, pues, posibilidades de derogación más que para las fuerzas armadas y de la policía. A este respecto, incluso va más lejos que el convenio de la OIT, puesto que permite la negativa de todo derecho sindical a los miembros de las fuerzas armadas y, al contrario, parece reconocer al menos el principio del derecho sindical a la policía» (VÁLTICOS: *Derecho Internacional del Trabajo*, cit., págs. 257-258). Esta es la opinión de los propios expertos, cfr. *Conclusions I*, pág. 32.

(22) Los expertos ya han constatado que el derecho sindical es reconocido a los trabajadores, pero en ciertos países se han presentado dificultades, sea respecto a la policía (Irlanda, Italia, Gran Bretaña y Chipre), sea respecto a los funcionarios en general. Cfr. doc. 3.276, págs. 79 y sigs.

(23) «El derecho sindical es en sí un derecho de acción al mismo tiempo que una libertad» (VERDIER: *Syndicats, Traité Droit du Travail* de CAMERLYNCK, tomo V, París, 1966, pág. 135).

evidentemente la negociación colectiva (24). El derecho de trabajadores y empleadores de negociar colectivamente se formula en la Carta a través de cuatro apartados. Los tres primeros hacen referencia a la consulta paritaria: los procedimientos de negociación voluntaria para regular las condiciones de trabajo por medio de convenios colectivos (utilizando una dicción bastante parecida a la del convenio 98 de la OIT); y, por último, a procedimientos adecuados de conciliación y arbitraje voluntario para la solución de conflictos colectivos de trabajo. Este último párrafo es ya una importante innovación respecto al convenio citado de la OIT al margen de la dificultad de enmarcar en reglas jurídicas estos procedimientos, que una vez establecidos con frecuencia resultan letra muerta (25).

La referencia al carácter voluntario del arbitraje resulta obvia en el marco europeo dada la difícil compatibilidad de la libertad sindical con un sistema de arbitraje obligatorio (26).

El párrafo cuarto contiene sin duda una de las disposiciones más relevantes de la Carta. Reconoce «el derecho de los trabajadores y empleadores a acciones colectivas en caso de conflictos de interés con inclusión del derecho de huelga, a reserva de las obligaciones que podrían resultar de los convenios colectivos en vigor». La literatura sobre este párrafo es particularmente rica, puesto que el texto permite interpretaciones muy variadas. Lo que es claro en el mismo es el reconocimiento expreso del derecho de huelga, lo que no se había hecho de forma directa en los convenios de la OIT y luego se harán en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (27). Las dudas se plantean en cuanto al estableci-

(24) Según el Comité de Libertad Sindical de la OIT, el derecho de libre negociación colectiva «constituye un derecho sindical fundamental» (*La OIT. Organización y doctrina*, Madrid, 1977, pág. 371).

(25) Cfr., por todos, KAHN FREUND: «Le reglement des conflits collectifs du travail», *Rev. int. dr. comp.*, 2, 1960.

(26) Según el Comité de Libertad Sindical, «el derecho de huelga se ve menoscabado cuando una disposición legislativa permite al ministro, cada vez que lo estime oportuno, someter un conflicto de trabajo a una decisión arbitral obligatoria, impidiendo el recurso a la huelga» y que «se menoscabaría el derecho de huelga si una disposición legal permitiera a los empleadores someter en todos los casos a una decisión arbitral obligatoria un conflicto resultante de la falta de acuerdo durante la negociación colectiva, impidiendo en esta forma el recurso a la huelga» (*La OIT. Organización y doctrina*, cit., pág. 391).

(27) En el seno de la OIT, los convenios sobre libertad sindical no se refieren expresamente sobre la huelga, aunque tanto el Comité de Expertos como el Comité de Libertad Sindical han ido realizando lo que podría denominarse una creación «jurisprudencial» de este derecho como consecuencia natural de la libertad sindical

miento de límites a ese derecho de huelga, puesto que sólo se hace expresa reserva a posibles deberes de paz (estos deberes no se elevan a rango internacional, puesto que la Carta habla de «podrían resultar»), lo que por cierto ha servido como argumentación para afirmar la vinculación del derecho de huelga al convenio colectivo, o sea, una noción estricta de la huelga laboral contractual e incluso a vincular el derecho de huelga a su ejercicio por el sindicato (28), lo que es muy dudoso que estuviese en la mente de los redactores de la Carta. La licitud o no de otros límites, ya sea subjetivos (no se contiene la expresa salvedad respecto a policía y fuerzas armadas que contiene el artículo 5.º), ya objetivos, sólo podría basarse en la referencia al anexo a la reglamentación del derecho de huelga, sólo justificable en los términos del artículo 31 de la Carta, o sea, restricciones o limitaciones «prescritas por la ley y que son necesarias en una sociedad democrática para garantizar el respeto de los derechos y de las libertades de los individuos o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres». Además, las restricciones no pueden aplicarse sino con el fin previo. El Comité de Expertos independientes que interviene en el control de aplicación de la Carta ha estimado que el artículo 31 permite «restricciones que pueden afectar el derecho de huelga de ciertas categorías de funcionarios», pero «una supresión del derecho de huelga para el conjunto de los funcionarios no puede considerarse compatible con la Carta» (29). También se afirmó que «las disposiciones que limitan el derecho de huelga a sólo las huelgas que tengan por fin la conclu-

y como medio legítimo de defensa. Sin embargo, la primera consagración internacional del derecho de huelga es la de la Carta Social Europea, lo que no deja de tener importancia en el plano europeo donde no son muchas las constituciones que reconocen expresamente este derecho en sus constituciones (Cfr. LYON CAEN: *Droit social international et européen*, cit., pág. 72). Sobre la situación en el marco de la OIT y de la ONU, véase VALTICOS: *Derecho Internacional del Trabajo*, págs. 249 y 256. El alcance del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales es menor que el de la Carta, pues deja las condiciones de ejercicio del derecho de huelga a la discreción de la legislación nacional.

Sobre la huelga en la Carta Social Europea, véanse, por todos, BLECKMANN: *Interpretation et application en droit interne de la Charte sociale européenne, notamment du droit de greve*, Cahiers de droit européen, 1967, págs. 388 y sigs., y SEITER: *Streikrecht und Aussperrungsrecht*, Tubinga, 1975, págs. 129 y sigs., y bibliografía allí citada.

(28) SEITER: *op. cit.*, pág. 194.

(29) Doc. 3.276, pág. 32.

sión de convenios colectivos y a subordinar el ejercicio a la intervención de un sindicato tampoco son conformes a la Carta» (30).

Por otro lado, la única referencia expresa a la huelga ha permitido formular dudas respecto a la compatibilidad o no de la Carta con el *lock-out*. El texto no es claro, pero habla desde luego de «acciones colectivas» por parte de los empleadores, por lo que el reconocimiento del derecho de huelga no puede ser entendido que se niegue la posibilidad de acciones colectivas a la otra parte, pero correspondería al ordenamiento nacional el indicar cuáles medios de lucha se admiten y cuáles no, y por ello decidir en torno al *lock-out*. De la Carta Social Europea no deriva así ni una garantía ni una prohibición del *lock-out*. Sin embargo, el Comité de Expertos ha deducido del texto del artículo 6.º, 4, y de su reconocimiento del derecho de trabajadores y empleadores a acciones colectivas en caso de conflicto de intereses, también el reconocimiento del derecho de *lock-out*. «El Comité llegó a esta conclusión porque el *lock-out* es la principal, si no la única, forma de acción colectiva que los empleadores pueden tomar en defensa de sus intereses» (32).

4. *Protección a la familia*

La influencia de la doctrina social cristiana se observa en esta materia en la que la Carta establece un tratamiento específico de la problemática familiar, en especial en los artículos 16 y 17 de la parte II, que desarrollan los principios contenidos en los apartados 16 y 17 de la parte I. Estos principios son uno referente a la familia y otro referente a la madre y al niño. Respecto a la primera, recordando un tanto al texto del art. 43 de nuestra Constitución de 1931, se dice que «la familia, célula fundamental de la sociedad, tiene derecho a una protección social, jurídica y económica adecuada a las exigencias de su pleno desarrollo» (33). La Carta, como señala

(30) Doc. 3.276, pág. 34, que cita a Conclusions II, pág. 28.

(31) SEITER: *op. cit.*, pág. 317.

(32) Conclusions I, pág. 38, y doc. 3.276, pág. 34. TROCKET estima que la mención a derecho de los empleadores a acciones colectivas sólo puede hacer referencia a la *lock-out*, aunque critica la redacción que mitiga el reconocimiento del derecho de huelgas, *Elements de droit social européen*, cit., pág. 104.

(33) Existe una curiosa discrepancia entre la redacción del principio 16 de la parte I, que habla de *developpement*, y el artículo 16, que habla de *epanouissement*, pero no parece una diferencia significativa (Cfr. TROCKET: *loc. cit.*, pág. 114).

Marcantonio, no considera a la familia desde el punto de vista de la autonomía originaria como «entidad natural», dotada de derechos superiores a toda ley positiva, sino meramente en su condición de destinataria de medidas y normas que garanticen su desarrollo, y ello a consecuencia de su carácter de formación social. Así, no considera toda la compleja problemática familiar sino en lo que afecta a prestaciones y la protección del propio Estado (34). Aunque se habla de protección a la familia, y ésta como grupo social es la destinataria de la protección estatal, no supone ello que los derechos reconocidos en el art. 16 sean de la familia misma como sujeto jurídico, la titularidad de los respectivos derechos es de los individuos aun cuanto en componentes y en función del grupo familiar (35).

El compromiso asumido por los Estados, según el art. 16, incluye una serie de revisiones concretas tales como prestaciones sociales y familiares, estímulo a la construcción de viviendas adecuadas, ayuda a los nuevos hogares «o toda otra medida adecuada». Lo genérico del artículo ha permitido afirmar que aunque «esté redactado como los otros bajo la forma de un 'compromiso' de los Estados que ratifican la Carta, tiene también el carácter de una recomendación presionante que esboza los medios habitualmente de una política familiar» (36).

Al lado de la protección de la familia la Carta trata de proteger la función de procreación propiamente dicha, de un modo directo y con independencia de la situación o relación familiar o matrimonial. Por ello se habla de que la madre y el niño tienen derecho a una adecuada protección «económica y social», no se habla de protección «jurídica», excluyendo así el tema más polémico en el momento de elaboración de la Carta, el de la equiparación o no de los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio. El art. 17 peca también de demasiado genérico y programático al hablar de «medidas necesarias y adecuadas a este fin», aunque concreta que «con inclusión de la creación o el mantenimiento de instituciones o servicios adecuados», imponiendo así una actividad prestataria de los Estados (37).

(34) *La protezione della famiglia, della madre e dei fanciulli nella Carta sociale europea*, en Ministerio del Lavoro, *La Carta Sociale Europea*, cit., pág. 272.

(35) Cfr. RODRÍGUEZ-PIÑERO: *El Fuero del Trabajo y la Carta Social Europea*, citado, pág. 152, y bibliografía allí citada.

(36) TROCKET: *op. cit.*, pág. 114.

(37) El Comité de Expertos ha estimado, sin embargo, que del artículo 17 deriva también la protección «jurídica», en el sentido de la protección de la situación jurídica de los hijos nacidos fuera del matrimonio (es incompatible con el artículo 17 una legislación que establece una discriminación manifiesta frente a los hijos nacidos fuera del matrimonio, debiéndose el Estado esforzar en conseguir una real igualdad

La preocupación por la problemática familiar se refleja también, aunque de forma menos directa, en otros artículos de la Carta (38).

5. *Protección a ciertas personas*

La Carta contiene previsiones que suponen una especial protección para ciertos grupos de personas que por razones de tipo diverso requieren una tutela en especial respecto a su trabajo. Aparte del caso de las personas física o mentalmente disminuidas previsto en el art. 15, y al que ya se ha hecho referencia (39), esta protección específica afecta a los menores, a las mujeres y a los emigrantes.

La protección internacional del menor tiene una larga tradición (40), por ello no constituye ninguna novedad que la Carta se refiera en su artículo 7.º a los aspectos laborales de la protección del menor, a través de una lista de obligaciones particularmente extensa y que comprende una serie variada de cuestiones: edad de admisión al trabajo (quince años en general, salvo edades más elevadas para ciertos trabajos y expresa incompatibilidad

de trato), y de la protección de las madres solteras. Pero tanto respecto a unos como a otras no basta la igualdad de tratamiento jurídico, sino que deben adoptarse todas las medidas apropiadas para proteger a unos y otras, teniendo en cuenta sus necesidades particulares. El Comité gubernamental, al contrario, estimó que al no haberse incluido la mención de la protección en el dominio jurídico significaba que no incluía el tema de las diferencias jurídicas de trato y que, aunque la eliminación progresiva de toda discriminación de trato entre las diversas categorías de hijos debería formar parte de la política social de los Estados contratantes, «los diferentes problemas que plantean a este respecto el derecho de familias y sucesorio no entran en el campo de aplicación del artículo 17. Por su parte, la Comisión de Asuntos Sociales se acerca más a la posición de los expertos, pero con matizaciones, para incluir sólo las diferencias de desfavor en el tratamiento jurídico de los hijos nacidos fuera del matrimonio que sean de tal carácter que influyan en su situación económica y social (véase doc. 3.592, págs. 17-18).

(38) Cfr. MARCANTONIO: *loc. cit.*, pág. 274.

(39) Sobre este punto, la Comisión ha constatado con satisfacción que las partes contratantes han cumplido este compromiso (Cfr. doc. 3.949, pág. 20).

(40) Véanse ALONSO OLEA: Nota introductoria, *La edad mínima para el contrato de trabajo*, en *Los convenios de la OIT ratificados por España*, Madrid, 1972; AUGERT: «Lavoro minorile ed esigenze igienico-sanitarie: una costante delle norme dell'OIL», *Riv. dir. int. comp. lav.*, 1969, págs. 139 y sigs. Sobre la evolución en el seno de la OIT desde el convenio sobre la edad mínima, núm. 5 de 1919, hasta el nuevo convenio 138 de 1973 (véase VALTICOS: *Derecho Internacional del Trabajo*, citado, págs. 396-401).

con la instrucción profesional), duración del trabajo (con especial referencia a las necesidades de formación profesional), remuneración adecuada, vacaciones de tres semanas, prohibición de trabajo nocturno, control médico para ciertas ocupaciones y protección especial para los peligros físicos y morales que deriven del trabajo. Se trata de una protección que no sólo alcanza a los niños, sino a los adolescentes, de una protección diferenciada y separada de la de la mujer, y de una protección especial encaminada a luchar contra peligros externos (41). La Comisión de Expertos ha señalado que «las disposiciones de la Carta sobre la protección de la juventud deben considerarse como particularmente importantes y piensa que deberían adoptarse medidas, en los diferentes países, para remediar las lagunas constatadas en este dominio», señalando en particular los casos del pleno beneficio de la instrucción obligatoria y el del control médico regular que debería ser establecido de forma obligatoria (42). El artículo fue calificado en su momento de «bastante satisfactorio, pero habría podido ciertamente marcar una voluntad más acentuada de progreso social» (43). Ello explica que en buena parte se encuentre superado por normas internacionales más recientes (44).

En el trabajo de las mujeres la preocupación internacional ha caminado por un doble orden de problemas, que en cierto sentido se han sucedido en el tiempo en el orden de protagonismo; por un lado la preocupación de proteger a las mujeres «contra condiciones de trabajo especialmente duras, especialmente en caso de maternidad»; la segunda, la «de asegurar la igualdad de derechos y de trato de las mujeres con los hombres», especialmente en materia de remuneración (45). Ya hemos mencionado el tema de la igualdad salarial prevista en el art. 4.º, 3, de la Carta (46), y en cuanto al

(41) GIUDOTTI: *La protezione del lavoro delle donne e dei fanciulli nella Carta sociale europea*, en Ministerio del Lavoro, *La Carta Sociale Europea*, cit., pág. 186.

(42) Doc. 3.949, pág. 17.

(43) TROCKET: *loc. cit.*, pág. 107; según LYON CAEN, «no hay en todo esto innovación muy profunda» (*Droit social international et européen*, cit. pág. 73).

(44) Cfr. Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo. Su texto en *La OIT. Organización y doctrina*, cit., págs. 1192 y sigs.

(45) Cfr. VALTICOS: *Derecho Internacional del Trabajo*, cit., pág. 410. Sobre la paridad retributiva en la OIT, *La convenzione n. 100 del BIT e la sua efficacia giuridica*, en *Atti del Convegno di studio de la S.U.*, Milán, 1958.

(46) Es en el preámbulo donde curiosamente se consagra de forma expresa el principio de no discriminación por razón de raza, color, sexo, etc., utilizando una forma muy extendida en las normas de la OIT y de la CEE (Cfr. TROCKET: *op. cit.*, pág. 96).

primer aspecto su artículo tiene tres apartados relativos a la protección de la trabajadora madre, previendo permisos especiales durante el período de gravidez, puerperio y lactancia, una prohibición de despido durante la ausencia por maternidad y pausas especiales para las mujeres que amamentan a sus hijos, todo ello siguiendo muy de cerca el convenio 103 (1952) de la OIT, aunque parece que no se han planteado en la aplicación de la Carta las dificultades de aplicación y ratificación de ese Convenio (47).

El cuarto apartado del art. 8.º hace referencia a prohibiciones o limitaciones de ciertos trabajos especialmente duros para la mujer. Por un lado se habla de la regulación del trabajo nocturno femenino en las industrias (se supera la vieja idea de la prohibición absoluta); por otro lado prohíbe el trabajo subterráneo de la mujer en las minas y, lo que constituye una mayor novedad, la prohibición de «todos los trabajos que en razón de su carácter peligroso, insalubre o penoso no sean convenientes para esta mano de obra» femenina (48).

Dentro de las normas protectoras deben incluirse finalmente las referentes a la protección de los trabajadores migrantes. La Carta, que parte de la idea de la liberalización de la circulación de la mano de obra en el marco europeo (art. 18), acompaña a este derecho con una serie de medidas destinadas a la protección y asistencia de los trabajadores migrantes y su familia. Para ello impone una serie de obligaciones al país de llegada que por un lado hacen referencia al tratamiento normativo a estos emigrantes, que no ha de ser menos favorable que el correspondiente a los nacionales en materia de remuneración, vivienda, sindicación, convenios colectivos, impuestos y jurisdicción laboral. Por otro lado, se les protege expresamente de la exclusión, sólo posible en caso justificado, y se les reconoce el derecho a transferir sus ganancias a los familiares. Al lado de estas obligaciones, por así decirlo normativas, se imponen al Estado una serie de obligaciones de prestación: servicios gratuitos de información, servicios de asistencia durante el desplazamiento, servicios sociales, facilitación del reagrupamiento familiar, etc. El artículo es bastante completo, su aplicación no ha

(47) Sobre esas dificultades, véase VALTICOS: *op. cit.*, pág. 412.

Según los expertos, se trata de conceder a la mujer un permiso real de doce semanas, y no meramente el otorgamiento de indemnizaciones durante doce semanas, y por ello estimaba que algunos países tenían una legislación insuficiente en la materia, opinión no compartida por el Comité gubernamental (véase doc. 3.275, páginas 35-36).

(48) Ello a sugerencia de la Conferencia tripartita (véase *Compte-Rendu, cit.*).

dejado de presentar dificultades, y en el marco de la comunidad europea ha sido ampliamente superado por los reglamentos y directivas de la CEE (49).

6. Seguridad y asistencia social

En materia de seguridad social la Carta es bastante escueta, pues por entonces ya se encontraba en elaboración un convenio específico de seguridad social que bajo la denominación, algo pretenciosa, al decir de Lyon Caen (50), de Código Europeo de Seguridad Social, se aprobaría en 1964. Ello no obsta para que la Carta establezca como principios el derecho a la seguridad social para todos los trabajadores y sus causahabientes, el derecho de toda persona desprovista de recursos suficientes a la asistencia social y médica, el derecho de toda persona a beneficiarse de servicios sociales competentes, junto al derecho a beneficiarse de medidas que permitan gozar del mejor estado de salud que cada uno pueda esperar. Estos cuatro principios enunciados en la parte I, se articulan a su vez en cuatro artículos en la parte II. Respecto a la seguridad social, la Carta, al igual que luego hará el Código, parte de una noción concreta, actualizable y restringida de la misma y consistente en buena parte en un programa de «previsión social» actualizado, de un nivel mínimo que hace referencia al convenio 102 de la OIT, pero junto a ello se impone un esfuerzo para elevar progresivamente el régimen de seguridad social. El citado Código (51) supone ya un primer paso en esta labor de armonización y perfeccionamiento de los sistemas de seguridad social en el marco europeo.

Dentro del art. 12 se establece la obligación de tomar medidas para asegurar la igualdad de trato y la totalización de los períodos de seguro o empleo cumplidos mediante los que se permutan la concesión, el mantenimiento y el restablecimiento de los derechos a la seguridad social. Se

(49) A través del sistema de control de la Carta y en base al artículo 19 se han denunciado prácticas tales como la de establecer límites para los trabajadores extranjeros para beneficiarse de las viviendas sociales, la exigencia de una residencia prolongada para autorizar la entrada de los miembros de la familia, proponiéndose recomendaciones o sugerencias para corregir estas medidas (cfr. doc. 3.276, pág. 37), habiéndose constatado con posterioridad mejoras en la materia (véase doc. 3.949, página 21).

(50) *Op. cit.*, pág. 82.

(51) Véase sobre LE CODE: «La crónica legislativa de KISS», en *Rev. trim. Dr. européen*, 1965, págs. 48 y sigs.

habla para ello de la «conclusión de oportunos acuerdos bilaterales o multilaterales o por otros medios», dentro de los que hay que incluir la importante Convención Europea de Seguridad Social, aportada en el seno del Consejo de Europa en marzo de 1972, que precisamente prevé la igualdad de trato y el mantenimiento de los derechos adquiridos en el extranjero, y la posibilidad de transferencia de las prestaciones entre los Estados partes de la Convención (52).

Los artículos 13 y 14 aluden al derecho a la asistencia social y médica para las personas desprovistas de recursos suficientes que no pueden obtener ayuda de otra fuente, y el derecho al beneficio de servicios sociales cualificados no previsto en el proyecto original y propuesto por la Asamblea que contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio social. Las prescripciones son excesivamente genéricas y tan sólo contienen algunas prescripciones concretas: igualdad de trato de los ciudadanos de otros países partes de la Carta (art. 13, 4), participación de los individuos y organizaciones privadas en los servicios sociales (art. 14, 2).

En tema del derecho a la salud la Carta hace referencia fundamentalmente a medidas preventivas y educativas para «desarrollar la responsabilidad individual en esta materia», pero el texto se ha estimado ya insuficiente para luchar con los nuevos problemas, como la contaminación o la defensa del medio ambiente (53).

El examen del contenido de la parte II hace constar la importancia de la Carta en el terreno laboral y social, siendo sin duda alguna la norma internacional más completa en la materia, y no sólo en el marco europeo. En este sentido es un importante progreso, pues frente a la dispersión de

(52) Cfr. PERRIN: *Un nouvel instrument multilatéral pour la protection des travailleurs migrants. La convention européenne de sécurité sociale*, DS, 1973, páginas 445-464.

Sobre la protección a la salud en la Carta, véase, *in extenso*, CANNELLA: *Il diritto alla sicurezza sociale ed i diritti affini nella Carta sociale europea*, Ministero del Lavoro, *La Carta Sociale Europea*, cit., págs. 202-210.

(53) Para los expertos del artículo 11 deriva una política sistemática de adopción de medidas de carácter preventivo, en especial respecto a ciertas enfermedades epidémicas, y las venéreas en recrudescimiento y otras, y ha señalado la importancia de las enfermedades «terapéuticas» derivadas del abuso de los medicamentos y los peligros nuevos derivados de la calidad de los alimentos por lo que incluirse aquí la protección del consumidor. Para la Comisión, los gobiernos deberían en su próximo informe exponer las medidas adoptadas para la protección del medio ambiente (Doc. 3.949, págs. 19-20).

ciento cincuenta convenios de la OIT, en un solo documento se sintetiza, sistematiza y comprende gran parte de la materia contenida de dichos convenios. Este es ya de por sí un importante logro que facilitará no sólo el acercamiento y la armonización de los diversos sistemas europeos, sino incluso la formación de lo que se ha llamado un «derecho social europeo».

La dificultosa génesis de la Carta explica, sin embargo, el espíritu conciliatorio y poco ambicioso que ha inspirado a sus redactores, dejándose fuera temas como el de la participación o el de la estabilidad en el empleo, que en buena parte estaban ya admitidos en muchos ordenamientos europeos o han venido reconociéndose posteriormente. Si bien en algunos temas la Carta supera el nivel que en el momento de su aprobación tenían los convenios de la OIT, y el caso ejemplar es el derecho de huelga (54), «conviene un juicio matizado sobre la Carta evitando ser demasiado categórico; si se quisiera una fórmula se podría decir que constituye más un concentrado del Derecho internacional del trabajo existente que una verdadera innovación» (55).

III. LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y EL DERECHO INTERNO

La particular estructura de la Carta Social Europea, sólo explicable a través de la referencia a su proceso de elaboración, da lugar a la existencia de una parte III, de un solo artículo, el 20, que establece los compromisos y obligaciones que para las partes contratantes derivan de la ratificación de la Carta. Según se vio esto suponía, por un lado, distinguir entre la parte I, determinación de objetivos, y la parte II, vinculante pero parcialmente, al existir un margen amplio de aceptación y rechazo (56).

La fuerza obligatoria de la Carta incluso para los artículos aceptados de la parte II tiene importantes restricciones no sólo derivadas del margen «derogatorio», por así decirlo, que a la legislación nacional se deja en algunos apartados (57), sino también resultantes del art. 30, que siguiendo la

(54) También la protección de la familia, y de los trabajadores migrantes y sus familias. Un análisis circunstanciado comparativo de la Carta Social Europea y las normas internacionales del trabajo, en *La Carta Social Europea y las normas internacionales del trabajo*, cit., págs. 406 y sigs., y VALTICOS: *L'influenza delle Convenzioni e delle Raccomandazioni internazionali del lavoro sulla Carta sociale europea*, en Ministerio del Trabajo, *La Carta Sociale Europea*, cit., págs. 105 y sigs.

(55) LYON CAEN: *loc. cit.*, pág. 70.

(56) Cfr. artículo 20 de la Carta.

(57) Cfr. artículos 4.º, 5; 6.º; 7.º, 8; 9.º, 1, etc. Este margen dejado al juego de

letra, pero sin aceptar las salvedades del art. 15 de la Convención Europea de Derechos del Hombre, permite la suspensión de las obligaciones previstas en la Carta «en la estricta medida que lo exija la situación y a condición de que tales medidas no estén en contradicción con las demás obligaciones emanantes del Derecho internacional», en caso de guerra o de peligro público. En contraste, para los casos distintos a la situación de guerra o de peligro público, el art. 30 regula con algún rigor las posibilidades de restricciones o limitaciones a los derechos reconocidos en la Carta, tendiéndose a contener las tendencias nacionales de flexibilización que pudieran surgir (58). En el marco del control de la Carta se ha insistido en la idea a través de la afirmación de que teniendo en cuenta la Recomendación 454 (1966), relativa a la interpretación uniforme de los tratados, y teniendo en cuenta que las ratificaciones son libres, «las normas ratificadas deben ser formalmente respetadas» y, «salvo disposición contraria de la Carta misma, la interpretación de una disposición de este instrumento debe ser la misma para todos los Estados afectados, so pena de hacer desaparecer todo compromiso internacional» (59).

Por otro lado, en cuanto al alcance subjetivo de la Carta, sus disposiciones son sólo aplicables a los nacionales y a los extranjeros que sean ciudadanos de un Estado miembro que haya ratificado la Carta. En este punto la Carta se acerca más a la cláusula de reciprocidad habitual en el derecho de los tratados que a lo que es común a los convenios de la OIT, que parten de la aplicación de su contenido a todos los trabajadores que trabajen en el país, con independencia de su nacionalidad (60). Al contrario, el principio según el cual las normas contenidas en la Carta han de considerarse normas de protección mínima y que no suponen menoscabo a las que resulten más favorables a las personas protegidas (art. 32), se inspira claramente en la práctica de la Organización Internacional del Trabajo (61).

Enmarcada la vinculabilidad de la Carta, se plantea el tema del alcance

la ley nacional afecta desde luego a la fuerza obligatoria de la Carta, así, VAN ASBECK, *loc. cit.*, pág. 437.

(58) Cfr. TROCLET: *Elements*, cit., pág. 122.

(59) Doc. 2.943, pág. 3. Cfr. VANSSEN-PEVTSCHIN: *Les engagements des parties contractantes et la mise en oeuvre de la C.S.E.*, Cah. soc., 1966, págs. 9 y sigs.

(60) LYON CAEN: *op. cit.*, pág. 76.

(61) «En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier miembro, menoscabará ninguna ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación» (art. 19, 8, de la Constitución de la OIT).

de sus normas en el Derecho interno. Es claro que de la ratificación de la Carta derivan una serie de obligaciones internacionales, unas de carácter formal, referentes al control de su aplicación, y otras de carácter sustancial sobre la aplicación de los convenios ratificados. Pero con ello no se agota la cuestión, puesto que persiste la duda sobre si el contenido de la Carta se incorpora o no a los respectivos derechos internos. Aunque esta cuestión afecta fundamentalmente al derecho interno de cada país, cuya constitución establecerá el procedimiento de adaptación del Derecho interno al Derecho internacional (existiendo, como es sabido, dos sistemas fundamentales, el monista y el dualista, menos diferentes en la práctica de lo que a primera vista pudiera parecer (62), en el marco de la Carta Social Europea la cuestión no ha dejado de plantear una problemática propia, por la interpretación de algunas disposiciones de la misma.

De un lado el art. 20, 5, dentro de la parte III, referente a los compromisos, dispone que «cada parte dispondrá de un sistema de inspección del trabajo adecuado a sus condiciones nacionales». Esta disposición, es claro, es obligatoria para todo Estado que haya ratificado la Carta (63), pero por su rara intuición sistemática ha sido interpretada por algunos como una forma de «control nacional de la aplicación de la Carta» (64). Si esto fuera así, podría hablarse de una aplicación automática, por formar parte del Derecho interno, de las normas de la Carta objeto de ratificación. Ello supondría obviamente que los particulares podrían invocar de manera directa ante los jueces y ante los órganos administrativos estatales el contenido de la Carta.

Para esta aplicación directa de la Carta Social Europea existen, sin embargo, dos dificultades. La primera resulta de la técnica jurídica utilizada por la Carta, que en su redacción deja muy claro que de la misma resultan compromisos y obligaciones internacionales que los Estados contratantes quieren asumir, y que una vez asumidas le imponen una serie de medidas internas para hacer efectivos esos compromisos. Y según la mejor doctrina, «un juez no podría aplicar directamente una convención que no establezca reglas de Derecho aplicadas a los particulares, sino que obliga solamente a los Estados contratantes a modificar su legislación en un cierto senti-

(62) Véase WALBROEK: *Traité internationaux et juridictions internes dans les pays du Marché comun*, Bruselas, París, 1969, págs. 186 y sigs.

(63) VALTICOS: *Derecho Internacional del Trabajo*, cit., pág. 459.

(64) VAN ASBECK: *op. cit.*, pág. 438.

do» (65). Al contrario de lo que es normal en las convenciones de Derecho internacional privado, el contenido de la Carta implícitamente reconoce la creación de meros compromisos u obligaciones, lo que supone la imposibilidad de *self-executing* de sus normas. Sin embargo, en algún caso concreto cambia la forma de expresión. Dos casos muy significativos son los del art. 6.º, 4 (derecho de huelga) y el del art. 18, 4 (derecho de salida o emigración). La diferencia sensible de redacción entre estos dos casos y el resto de la Carta, el hecho de que esta diferencia, según resulta de la elaboración, sea deliberada, ha permitido afirmar que el texto sólo puede aplicarse «con el fin de conferir derechos subjetivos a las personas protegidas; en lugar de limitarse sólo en imponer obligaciones a las partes contratantes que debieran cumplir en su Derecho interno» (66). La cuestión se ha planteado con especial interés en el Derecho alemán, donde falta un reconocimiento constitucional del derecho de huelga, dando lugar a una amplia polémica doctrinal no excesivamente clarificadora (67).

Del texto escueto de los artículos citados la solución sería fácilmente afirmativa, de no existir una segunda dificultad consistente en el anexo a la parte II, en el que se dice que «se entiende que la Carta contiene obligaciones jurídicas de carácter internacional cuya aplicación está sometida sólo al control establecido en la parte IV». El origen de esta disposición, surgida, según Purpura (68), de una propuesta de la delegación alemana, que quiso imponer de forma expresa la exclusión de la aplicación al Derecho interno de las disposiciones de la Carta, permite afirmar que se trata de una fórmula de un compromiso entre las posturas favorables y contrarias a la aplicación directa de la Carta, de forma que esa cláusula pueda interpretarse «en el sentido que los Estados han querido señalar que las disposiciones de la Carta, *en principio*, no constituirían sino obligaciones internacionales sometidas al sólo control de la Carta» (presunción simple) (69). Según esto, tendría que derivar tanto el Derecho interno de cada país (monismo o dualismo) como los términos de la disposición de la Carta su posible aplicación directa en el Derecho interno, al margen de los pro-

(65) VON OBERBECK: *L'application par le juge interne des conventions de droit international privé*, R.C.A.D.I., 1971, b. 132, pág. 18.

(66) VAN ASBECK: *op. cit.*, pág. 439.

(67) Sobre la misma, véase la amplia bibliografía citada en SEITER: *Streikrecht und Aussperrungsrecht*, cit., págs. 130 y sigs.

(68) *La elaborazione della Carta Sociale Europea*, cit., pág. 42.

(69) *Interpretation et application en droit interne de la charte sociale européenne*, citado, pág. 407.

blemas concretos que para el caso de la huelga y del derecho a emigrar plantea esa aplicación directa (70).

En cualquier caso, el supuesto más general, por el propio contexto de la Carta, es el de normas que requieren la adopción de medidas nacionales para la aplicación de la Carta en el Derecho interno, puesto que la formulación tan genérica, en forma de directivas, supone la necesidad de emanación de disposiciones internas que permitan la ejecución de la Carta en el ámbito nacional. Esta traducción interna de la Carta tiene también algunas particularidades que son específicas de la materia laboral. Para los convenios de la OIT se ha establecido que hay un amplio margen sobre cuál sean las medidas concretas a adoptar para la ejecución de los convenios, que lo importante es que sean efectivas esas disposiciones, sin que sea necesaria en todos los casos la adopción de medidas legislativas. Según Valticos, la necesidad de adoptar tales medidas dependerá de tres elementos: el sistema jurídico del país (si las cuestiones de trabajo generalmente se regulan por vía legislativa o por negociación colectiva), por ejemplo, la creación de una organización administrativa, y las disposiciones de aplicación expresamente contenidas en los respectivos convenios (71). Por lo que respecta a la Carta, ésta parte claramente del punto de partida de que han de adoptarse medidas de Derecho interno para su aplicación, que la aplicación ha de ser efectiva y real y que las normas internas de adaptación pueden ser de diversa naturaleza, según la materia de que se trate. A lo largo del articulado (72) se hacen expresas referencias a la legislación o a la negociación colectiva, pero la regla general se contiene en el art. 33, según el cual algunos párrafos de los artículos 2.º, 7.º y 10 de la parte II se estiman cumplidos, allí donde estas materias sean normalmente de la competencia de convenios colectivos o se reglamenten por vía de la legal, cuando estas disposiciones sean aplicadas por tales convenios o por otros medios «a la gran mayoría de los trabajadores interesados»; en otros casos, si esas disposiciones son competencia normal de la legislación, «se consideran cumplidas cuando esas disposiciones sean aplicadas por la ley a la

(70) Cfr. BLECKMANN: *loc. cit.*, pág. 410. Según VALTICOS, no es la citada disposición del anexo, sino en realidad «el carácter general de la mayoría de las disposiciones de la Carta lo que podría obstaculizar que un recurso fundado en ésta se someta ante una jurisdicción nacional» (*Derecho Internacional del Trabajo*, cit., pág. 190).

(71) *Loc. últ. cit.*, pág. 486.

(72) Por ejemplo, artículo 4.º *in fine*. Véase sobre la cuestión, RODRÍGUEZ-PIÑERO: *El Fuero del Trabajo y la Carta Social Europea*, cit., págs. 136 y sigs.

gran mayoría de los trabajadores interesados». Al margen de la fácil crítica a esta regla mayoritaria, que permite grupos minoritarios marginados de la protección legal o colectiva (73), el artículo, *a contrario sensu*, indica la necesidad de una intervención legal en los demás casos.

IV. CONTROL DE APLICACION

El mecanismo de control de la Carta es uno de los temas que dieron lugar a mayores discrepancias en el curso de su elaboración. La solución a la que se llegó, impuesta por el Comité de Ministros, fue la del establecimiento de un sistema muy inspirado en el que es propio de la OIT sobre la aplicación de los convenios (74). Muy sintéticamente consiste en la exigencia de los Estados de unas memorias bianuales sobre la aplicación de las disposiciones que ellos han ratificado y respecto a las disposiciones no aceptadas, según la periodicidad y alcance fijados por el Comité de Ministros. Este segundo caso, que hasta fecha muy reciente no se ha puesto en marcha (75), sólo se diferencia del primero en cuanto a la diversa periodicidad y alcance, por quedar a la discreción del Comité de Ministros, pero el tratamiento de las correspondientes memorias es similar al relativo a las memorias sobre las disposiciones aceptadas.

Las copias de estas memorias se comunican a las organizaciones nacionales de trabajadores y empleadores afiliadas a las organizaciones internacionales llamadas a participar en el Subcomité del Comité social gubernamental previsto en el art. 27 de la Carta. Esta comunicación hasta el momento no ha tenido eficacia alguna, al haberse abstenido sistemáticamente esas organizaciones nacionales de formular las observaciones, posibilidad expresamente prevista en el art. 23, 2, de la Carta (76).

(73) La regla es directa inspiración de la práctica de la OIT (Cfr. TROCKET: *Elements*, cit., pág. 122).

(74) Véase *La Carta Social Europea y las normas internacionales del trabajo*, II, citado, págs. 530 y sigs. Sobre el control de los convenios de la OIT, véase, por todos, SERRANO CARVAJAL: *El control de aplicación de las normas internacionales del trabajo*, t. III, Estudios Jordana, Madrid, 1961.

(75) La decisión de poner en marcha el procedimiento previsto en el artículo 22 fue adoptada por el Comité de Ministros en su CCLXIV reunión de enero de 1977 (véase doc. 9.906, «Addendum», pág. 1, en *Documents*, 1977, vol. VII).

(76) El hecho ha sido denunciado repetidamente por los diversos órganos que intervienen en el procedimiento de control de la Carta; según el Comité gubernamental, la participación de las organizaciones en el plano nacional resulta difícil por

Las memorias presentadas ante la Secretaría general siguen luego un largo curso de examen y estudio. La Carta crea un organismo técnico *ad hoc*, el Comité de Expertos, «de la mayor integridad y de competencia reconocida», con un máximo de siete miembros designados por el Comité de Ministros por seis años, y en dicho Comité interviene también a título consultivo un representante de la OIT.

Las conclusiones del Comité de Expertos se someten a una doble consideración: por un lado han de ser conocidas por la Asamblea consultiva, que formulará sobre la misma una opinión (*Avis*), a transmitir al Comité de Ministros, y por otro lado la Subcomisión del Comité social gubernamental, que examinará las memorias y las citadas conclusiones. Esta Subcomisión se compone por un representante de cada parte contratante y, a título consultivo, de representantes de dos organizaciones internacionales de empleadores y dos organizaciones internacionales de trabajadores que gocen de estatuto consultivo ante el Consejo de Europa. «El Subcomité presentará al Comité de Ministros una memoria conteniendo sus conclusiones, anexionándole la memoria del Comité de Expertos» (art. 27, 3).

El Comité de Ministros, con este material, el *Avis* de la Asamblea y la memoria del Subcomité, por mayoría de dos tercios (77), «sobre la base de la Memoria del Subcomité y previa consulta a la Asamblea consultiva, podrá dirigir todas las recomendaciones que estime convenientes a cada una de las partes contratantes» (art. 29).

El procedimiento establecido para promover y controlar la puesta en práctica de la Carta se inspira, como puede verse, muy directamente en la técnica de control de la OIT. También hay aquí un examen imparcial y no de representantes gubernamentales, una cierta intervención (aunque bastante más escasa) de elementos no gubernamentales, una cierta publicidad de alguna de las fases, y finalmente una fase de carácter político que tiene la última palabra sobre la cuestión. Sin embargo, existen diferencias sustanciales entre uno y otro sistema de control; unas surgen de las diferencias de

el hecho de que las organizaciones nacionales sólo pueden hacer comentarios sobre el informe gubernamental, ignorando de los resultados que de ello derivan, por lo que debería buscarse un medio que permita asociar más estrechamente a las organizaciones nacionales a los trabajos del Comité. La Comisión de la Asamblea piensa que la solución al problema podría consistir en una acción explicativa que podrían llevar las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores frente a sus organizaciones nacionales (véase doc. 3.949, pág. 13).

(77) La renuncia a la exigencia de la unanimidad fue un logro conseguido por la Asamblea, aunque para algunos aún resulta excesivo (Cfr. TROCKET: *Elements*, citado, pág. 121, y RODRÍGUEZ-PIÑERO: *Antecedentes*, cit., pág. 170).

estructura de la OIT y el Consejo de Europa, puesto que en éste la dualidad Comité de Ministros y Asamblea provoca una problemática muy peculiar que se ha comprobado al poner en práctica el procedimiento de control; otras surgen de diferencias concretas en la regulación de la Carta. Entre estas diferencias concretas cabe señalar el modo de designación de los expertos, por parte gubernamental; la escasa participación de las organizaciones profesionales; la falta de un mecanismo complementario basado en la presentación de quejas, como ocurre en la OIT; la menor publicidad del procedimiento al no ser públicas las reuniones del Subcomité, mucho menos las del Comité de Ministros, etc. (78).

En cualquier caso, la resultante última del procedimiento de control sólo podrá consistir en una «recomendación» (79). La recomendación no tiene otra autoridad de la que deriva de la autoridad política o de la fuerza moral que persuade al Estado a un «espontáneo» cumplimiento de los compromisos asumidos, con lo cual el cumplimiento de estas obligaciones internacionales se dejan en definitiva a la libre decisión del Estado (80).

Mucho mayor es el contraste aún entre el sistema de control previsto en

(78) Véase VALTICOS: *La Charte sociale Européenne, sa structure —son contenu— le contrôle de son application*, DS, 1963, págs. 477 y sigs., y *Derecho Internacional del Trabajo*, cit., pág. 539.

(79) La recomendación es «una resolución de un órgano internacional que preconiza un cierto modo de actuar, pero que, según las disposiciones que regulan ese órgano, no trae consigo para aquel a la que se dirige obligación de conformarse a ella» (voz recomendación en *Dictionnaire de la terminologie du Droit international*, París, 1960, págs. 506-508). Según MALINTOPPI, no cabe afirmar un valor jurídico unitario a un acto calificado formalmente como «recomendación», la cual además tiene una serie de efectos directos e indirectos (*Le raccomandazioni internazionali*, Milán, 1958, págs. 39 y sigs. y 313 y sigs.).

(80) Sin embargo, no ha faltado quien distingue entre esta mera fase de control y la de la actuación de otros medios internacionales contra el incumplimiento, sobre todo teniendo en cuenta que el Estatuto del Consejo de Europa, aunque reconoce el carácter facultativo de la recomendación, permite en su artículo 15, b), que el Comité de Ministros pueda invitar a los Estados a hacerle conocer las medidas adoptadas a consecuencia de las recomendaciones (Cfr. BARILE: *La Carta sociale europea e il diritto internazionale*, cit., pág. 78, y RODRÍGUEZ-PIÑERO: *Antecedentes, génesis y significado de la Carta Social Europea*, cit., pág. 170).

En la práctica del sistema de control, aun cuando no se ha decidido por el Comité de Ministros ninguna recomendación en las propuestas de la Asamblea, la recomendación traería consigo la invitación a los Estados interesados «a poner en armonía su legislación y práctica», así como el establecimiento «de un plazo razonable tras el cual le debería ser requerido un informe sobre las medidas adoptadas» (documento 3.949, pág. 2).

la Carta y el propio de la Convención Europea de salvaguardia de los Derechos del Hombre (81).

La puesta en práctica del sistema de control de aplicación de la Carta Social Europea ha mostrado las dificultades y límites del sistema y sobre todo ha exteriorizado importantes diferencias y tensiones entre el Comité de Ministros y la Asamblea, deseosa de un protagonismo mayor que el que le conceden los artículos 28 y 29.

En 1967, dos años después de la entrada en vigor de la Carta, se puso en marcha el primer ciclo de control, invitándose a los Estados contratantes a presentar las correspondientes memorias, que fueron examinadas por el Comité de Expertos; sus conclusiones (I) pasaron al examen de la Asamblea y del Comité gubernamental de la Carta. En el seno de la primera fue estudiado por la Comisión de Asuntos Sociales y de la Salud, que tras solicitar y obtener la comunicación del informe del Comité gubernamental, y con la ayuda del profesor Troclet como experto consultor, elevó a la Asamblea un proyecto de *Avis* acompañado por una amplia exposición de motivos que llevaba la firma del vicepresidente de la Comisión, Grutter (82).

El 14 de mayo de 1971 la Asamblea adoptó su *Avis* núm. 57 [71], en el que requiere al Comité de Ministros transmitir a los Estados tanto ese

(81) Cfr. GOLSONG: *Implementation of International Protection of Human Rights*, R.C.A.D., 1963, III, págs. 37 y sigs.

(82) Sobre esta primera fase de control, véase WIEBRIEGHEUS: *Prémière mise en oeuvre du système de contrôle instauré par la Charte sociale européenne*, Ann. 1968, págs. 784-789.

Las *Conclusions I* adoptó una forma luego continuada de examen de las Memorias, disposición tras disposición y país por país. Por su parte, la amplia Exposición de motivos de la Comisión (doc. 2.943) se dedica en su mayor parte a examinar sobre el procedimiento de control de aplicación de ésta como medio de evitar que ésta «no se convierta en letra muerta» (pág. 8). Para ello se insiste en la importancia y valor que debe reconocerse a las interpretaciones de la Carta, incluidas en las Conclusiones de los Expertos, que deberían aceptarse por los demás órganos que intervienen: «no sería ciertamente oportuno que la Asamblea Consultiva o el Comité de Ministros modifiquen las interpretaciones jurídicas del Comité de Expertos Independientes» (pág. 13). Para la Comisión, una cosa es la interpretación jurídica a la luz de las situaciones concretas, papel de los expertos, y otra el papel político de dirigir recomendaciones a los Estados por inobservancia de los compromisos. Pero las propuestas de la Asamblea o las decisiones del Comité de Ministros no deben «modificar la interpretación dada por los expertos independientes a los textos de la Carta o su apreciación del respeto o no de las cláusulas aceptadas», pues de otro modo los expertos serían una mera comisión administrativa preparatoria de los trabajos del Comité de Ministros (págs. 13 y 14).

Avis como su exposición de motivos, y le propone aceptar globalmente las conclusiones de los expertos independientes, señalándoles la atención sobre las observaciones contenidas, así como sobre las propuestas de recomendaciones, invitándoles a tomarlas en consideración muy seriamente, solicita que le sean transmitidos desde su aparición tanto las conclusiones de los expertos independientes como el informe del Comité gubernamental, y estima debe ponerse en aplicación el art. 22 de la Carta. Meses después el Comité de Ministros, por su Resolución [71] 30, aun felicitando a los intervinientes, decide no dirigir recomendaciones a las partes contratantes, aunque sí transmitir a los gobiernos el informe del Comité gubernamental y el *Avis* de la Asamblea, así como las conclusiones y los análisis del Comité de Expertos, como elementos útiles para contribuir a la plena aplicación de la Carta (83). El razonamiento de fondo para no formular recomendaciones consiste en ser la primera vez que el procedimiento se aplica y, en consecuencia, «no sería oportuno emitir un juicio en este estadio sobre las diferentes observaciones formuladas en la materia» (84).

Ya para entonces se había puesto en marcha el segundo ciclo o período de control, formulando el Comité de Expertos sus conclusiones (II) en noviembre de 1971, haciéndolo a su vez el Comité gubernamental de la Carta Social Europea en noviembre de 1972. Estas conclusiones y este informe son objeto de estudio de la Comisión de Asuntos Sociales y de la Salud de la Asamblea, que esta vez designa como experto consultor al profesor suizo Berenstein, que seguirá en esta labor en los dos ciclos siguientes. En el seno de esta Comisión se enfrentan esta vez dos posiciones encontradas: una, por así decirlo, favorable a acentuar el papel de los expertos independientes, y otra contraria a ella y reductora del papel de esos expertos, en especial en lo referente a la posibilidad por el Comité de Expertos de presentar propuestas de recomendaciones, facultad no prevista expresamente

(83) Se inicia así una práctica del Comité de Ministros que VALTICOS califica de «actitud diplomática» (*Derecho Internacional del Trabajo*, cit., pág. 540). Sobre la discusión en la Asamblea, véase *Compte Rendu des débats*, 23 Se., 1971, páginas 236 y sigs.

(84) Se dice ahora que «los otros órganos encargados del control no están vinculados por las interpretaciones del Comité de Expertos. O más exactamente, no están vinculados por las interpretaciones como lo estarían respecto de una decisión adoptada por una autoridad jurisdiccional. Pero al estar encargados los expertos del examen jurídico de los informes redactados por cada Estado sobre su aplicación de la Carta, el comité es un órgano jurídico especializado cuyas opiniones merecen una seria consideración» (doc. 3.276, pág. 20).

en la Carta. Por otro lado, se planteó la posibilidad de que los expertos pudieran solicitar, a través del Secretariado, informaciones complementarias de los Estados en caso necesario.

La conclusión a la que se llegó en el seno de la Comisión, por acuerdo mayoritario, al no haber llegado a un consenso unánime, fue la de insistir en que los expertos no sólo tienen la tarea de buscar la información que conviene a las diversas disposiciones de la Carta, sino que también están facultados para presentar propuestas de recomendaciones, y que tal facultad de formular propuestas corresponde además a todos los demás órganos encargados de colaborar en el control, aunque la última decisión corresponda al Comité de Ministros. Con ello, desde luego, se está superando la letra de la Carta, que sólo habla de propuesta en el art. 27, como competencia del Comité gubernamental, pero al mismo tiempo se matiza la función del Comité de Expertos reduciendo un tanto lo afirmado en el anterior *Avis* (85). Por ello se incluye un párrafo en el proyecto de *Avis* en el que se dice que estas interpretaciones de los expertos «deben ser consideradas como opiniones particularmente autorizadas de las que cabría apartarse sin razones imperiosas».

La discusión sobre el tema llega al pleno de la Asamblea, presentándose por parte de la señorita Bergeren una propuesta de enmienda por la que se proponía la supresión en el *Avis* de la referencia a la facultad de los expertos de presentar propuestas de recomendaciones, pero dicha enmienda no fue aceptada, haciendo suya la Asamblea la propuesta de la Comisión. En esa propuesta había además dos novedades: por un lado se incluía un proyecto de recomendación invitando a los países miembros del Consejo que no habían firmado o ratificado la Carta en aquel momento a «hacerlo sin más tardar», propuesta que se convirtió en la recomendación número 710 de la Asamblea. Por otro lado, se contenía una propuesta de distinción entre «recomendaciones» y «sugestiones» sobre la base de que «cuando los Estados interesados se esfuerzan visiblemente en remediar las lagunas de su legislación o los defectos de su práctica, o cuando las lagunas son de menor importancia, no parece oportuno dirigir directamente a estos Estados recomendaciones formales, y (que) el Comité de Ministros

(85) Los debates de la Asamblea sobre este segundo ciclo de aplicación de la Carta con la enmienda de BERGEREN en *Compte Rendu des Debats*, 25 Se., 1973, págs. 269-270, y 1974, págs. 292-305.

Véase sobre este período de aplicación WIEBRINGHAUS: *L'état d'application de la Charte Sociale Européenne*, Ann. 1973, págs. 928-940.

podría entonces transmitirles las observaciones de los expertos a título de 'sugestiones', reservando la posibilidad de dirigir en una fase posterior recomendaciones si la situación no se hubiera modificado». Esto se incluye literalmente en el número 15 del *Avis* que aprueba la Asamblea, en el que además se incluyen ya propuestas concretas de recomendaciones y sugerencias.

En cualquier caso, todos los que intervienen en el procedimiento de control se felicitan de las mejoras logradas en materia laboral en los diversos Estados a consecuencia de la aplicación de la Carta, y ello se recoge expresamente en el *Avis* que la Asamblea adopta en 26 de septiembre de 1973, y publicado con el número 64. El Comité de Ministros adoptó en la primavera del año siguiente su Resolución [74] 16, en la que tampoco tomó ninguna decisión de dirigir recomendaciones, ni siquiera sugerencias, a los Estados que en la fase de control se había comprobado no habían respetado las disposiciones de la Carta, sino que se limitó a transmitir a los gobiernos las conclusiones (II) de los expertos, el segundo informe del Comité gubernamental, así como el *Avis* número 64 de la Asamblea General, aunque llamando la atención de los gobiernos de los Estados sobre las observaciones formuladas en estos documentos.

En el tercer ciclo, correspondiente a los años 1970-71, se constató también la existencia de notables progresos en el cumplimiento de la Carta. En lo que respecta al control propiamente dicho en la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea, se criticó duramente la posición del Comité de Ministros en su Resolución [74] 16, que a la vez que ha admitido implícitamente que ha habido incumplimiento en la Carta (y por ello invita a tomar en consideración las observaciones formuladas por los diversos órganos que intervienen en el control), no estimó conveniente ni útil dirigir a los Estados recomendaciones, ni siquiera observaciones. Más o menos el razonamiento crítico es que el largo procedimiento de control se destina a preparar las decisiones del Comité de Ministros, quien es el que debe pronunciarse en última instancia; pero si éste renuncia a pronunciarse en forma explícita sobre los problemas que se le plantean, todo el procedimiento preparatorio pierde gran importancia y desanima la labor de los órganos, en especial de la Asamblea, que ha asumido muy seriamente su papel. Dada la importancia particular que para la realización de los fines del Consejo de Europa tiene la Carta, el procedimiento de control debe recibir una completa aplicación, debiendo el Consejo de Ministros, sobre la base de las conclusiones y opiniones que se le someten, proceder al examen de los problemas esenciales que plantea esa aplicación. Esta protesta se refleja en el

Avis que la Asamblea aprueba, que incluye una expresión de «viva decepción» por la actitud del Comité de Ministros (86).

También las facultades del Comité de Expertos fueron objeto de consideración, y ello porque los propios expertos estimaron oportuno definirse al propósito. Su opinión es que ellos constituían una «instancia imparcial», y por ello «el marco necesario para una interpretación objetiva de las disposiciones que vinculan a los Estados y para una evaluación de su aplicación» que no sea la de los propios interesados. El Comité estima útil para facilitar la tarea de los órganos competentes el sugerir recomendaciones. El Comité gubernamental, por su composición, debería tener como misión la de promover la colaboración entre los Estados, apreciando las preocupaciones sociales y comunes y las acciones a tomar respecto a las constataciones y proposiciones de los expertos, «buscando el medio de favorecer una evolución de las legislaciones e instituciones sociales de estos Estados donde las encuentren insuficientes, y sometiendo al Comité de Ministros proyectos de recomendación», o sea, elaborar «propuestas de política social». Y la Asamblea y el Comité de Ministros se encuentran al nivel de la política europea general, en la que los aspectos sociales no pueden separarse de los políticos y económicos. Por eso corresponde al Comité de Ministros decidir el envío de una recomendación en caso de que aún las constataciones jurídicas de los expertos muestren existir una inobservancia de la Carta, pero hay razones en contra de carácter político, o en otros casos (por ejemplo, si la situación del país ha cambiado posteriormente al envío de la memoria bianual) (87). En cualquier caso, de manera general las conclusiones del Comité de Expertos en materia de su competencia no deberían ser cuestionadas salvo razones imperiosas, y esta afirmación, que coincide con la opinión de la Asamblea, pasa al propio contenido del *Avis* que la Asamblea adopta. En ese *Avis* persiste la distinción entre simples sugerencias y recomendaciones, conteniéndose propuestas de uno y otro tipo (88).

Pero respecto al tema del control, el punto más interesante de esta fase fue el de las propuestas del Comité gubernamental sobre modificaciones a la «maquinaria de supervisión» de la Carta. Estas propuestas eran de doble orden: por un lado sugerían que el control periódico de las disposiciones

(86) *Avis* 71 de 1975, núm. 4: «Expresa su viva decepción de que el Comité de Ministros no haya tomado virtualmente ninguna acción por cumplimentar las más importantes propuestas contenidas en el *avis* de la Asamblea».

(87) Doc. 3.592, pág. 5.

(88) *Avis* 71, 1975, núms. 5-6-7 y 8.

ratificadas se hiciera por terceras partes, o de forma que cada seis años se sometiera a examen minucioso y detenido de todo el ordenamiento a través de informes bianuales parciales. La Comisión de Asuntos Sociales acogió la idea, pero en el sentido de que no debería tratarse de «limitar» los informes a las disposiciones correspondientes para el período en cuestión, sino de solicitar simplemente a los Estados en profundizar especialmente sobre los problemas que planteen esas disposiciones, pero permaneciendo intacta la obligación de los Estados de dar las informaciones esenciales más genéricas de mejores relaciones sobre las otras materias (89). El otro punto consistía en la forma de aplicación del control previsto en el art. 22 para las disposiciones no aceptadas. El Comité gubernamental sugería una fórmula simplificada de informes en esta materia, al ejemplo de la OIT, explicando las razones por las que no se habían aceptado estas disposiciones. La Comisión de la Asamblea opinó al contrario, que los informes previstos en el art. 22 deberían tener una estructura análoga a la de los «informes relativos a las disposiciones aceptadas» (90).

En cualquier caso, en este tercer período se constató el acercamiento de posiciones y la acentuación de la posibilidad de cooperación entre el Comité de Expertos y el Comité gubernamental, subsistiendo ciertas divergencias que la Comisión de Asuntos Sociales ha intentado solventar (91). El *Avis* de la Asamblea [75] 71 acepta en su integridad la propuesta de *Avis* de la Comisión de Asuntos Sociales, añadiendo, en virtud de una enmienda presentada, un párrafo final en el que se solicita del Comité de Ministros que las proposiciones del Comité gubernamental se sometan oficialmente al Comité de Expertos independientes y las conclusiones de éstos sobre aquéllas se comuniquen a la Asamblea para que ésta pueda emitir un *Avis* definitivo al respecto. Con esta propuesta se varía significativamente el esquema originariamente previsto, que era precisamente el de que el examen preliminar se llevara por los expertos y las conclusiones de éstos se examinaran, separada e independientemente, por el Comité gubernamental y por la Asamblea. Ya la práctica del Consejo había sido la de que tam-

(89) Doc. 3.592, pág. 23.

(90) Doc. 3.592, pág. 25. Al poner en marcha el Comité de Ministros el artículo 22 no se ha pronunciado expresamente sobre este tema, pues ha dejado para un momento posterior el pronunciarse sobre los «aspectos prácticos de este procedimiento», ello supone posiblemente un índice de que en estos puntos el tipo de memorias a presentar por los Estados no será tan exhaustiva como la de los puntos aceptados de la Carta.

(91) Reunión CCLXIV, en doc. 3.905, «Addendum», pág. 1.

bién la Asamblea conociera de las proposiciones del Comité gubernamental y ahora se quiere añadir el análisis de los propios expertos. Sin embargo, en este punto la actitud del Comité de Ministros va a ser más recepticia que respecto a otras propuestas de la Asamblea, y en enero de 1977 autoriza la transmisión automática a los expertos de los informes adoptados por el Comité gubernamental (91).

En lo que respecta al tema de fondo, es la Resolución 75 [26] la que pone fin a este tercer período y de nuevo el Comité de Ministros no ha dirigido ni recomendación ni sugerión alguna, ni ha accedido a la propuesta de la Asamblea de dar un plazo razonable para que se tomen las medidas adecuadas. Sin embargo, por primera vez ha llamado expresamente la atención a los gobiernos sobre los puntos del *Avis* de la Asamblea en los que propone al Comité de Ministros dirigirles recomendaciones y sugeriones (92).

Paralelamente a esto, el tema de la reforma del control se había venido planteando especialmente por el Comité gubernamental; las proposiciones de éste fueron enviadas por el Comité de Ministros a la Asamblea; ésta, en su *Avis* [76] 76, ha señalado que una reforma del sistema de control debe ampliar las facultades de la Asamblea, en especial en lo referente a la elaboración de los cuestionarios a someter a los Estados, pero estimó que hasta que no se resolviera esta cuestión debería funcionar sin cambios el actual sistema de control. Sobre el particular se ha pronunciado además el Comité de Expertos. Por su parte, el Comité de Ministros, en su CCLXIV reunión, ha decidido poner en marcha el art. 22, pero dejando para un momento posterior el pronunciarse sobre ciertos aspectos prácticos de este procedimiento, y ha invitado al Comité gubernamental a continuar el examen de las posibilidades de simplificación del sistema de control por medio de la revisión del formulario previsto a estos efectos (93).

En estos momentos se encuentra en curso el cuarto período de control (correspondiente al período 1972-73) y que ha coincidido con el décimo aniversario de la entrada en vigor de la Carta. El momento ha servido para reflexionar sobre los resultados de la Carta, pero también sobre las dificultades de su puesta en aplicación, en especial sobre el sistema de control.

(92) Se trata de los puntos 6, en que se proponían recomendaciones a Austria (por el art. 8.º, 2 y 19), a Chipre (por el art. 12, 2), a Dinamarca (por el art. 8.º, 1), etcétera, y 8, en el que se proponían como sugeriones las otras observaciones del Comité de Expertos y, en particular, sobre el tema de la igualdad retributiva a Italia, Noruega y Suecia.

(93) Doc. 3.906, Ad., pág. 1.

Al margen de la denuncia de la no puesta en práctica del art. 22, que ha encontrado acogida positiva, según hemos visto, por el Comité de Ministros, se ha subrayado la no adopción por éste de medidas precisas a los Estados, que de nuevo se le proponen y solicitan ya bajo la forma de resoluciones, ya de recomendaciones, cuando se trata de materia grave e incumplimiento reiterado, con señalamiento de plazos para adoptar las medidas necesarias correctoras. El papel del Comité de Expertos parece ya consolidado, insistiéndose aún con algunas matizaciones en el valor que ha de darse a sus interpretaciones de la Carta (94).

Sin embargo, el tema de mayor interés que se ha planteado en este cuarto ciclo ha sido el de la escasa participación de las organizaciones sindicales y patronales en las diversas fases del procedimiento de control. Tanto los expertos, como el Comité gubernamental como la Comisión de Asuntos Sociales han coincidido en este punto y han lamentado que a nivel nacional la actitud de los «interlocutores sociales» haya sido negativa, aun cuando a nivel internacional haya habido una participación activa de las representaciones de empleadores y de trabajadores. El tema no es enteramente nuevo, y ya en 1974 la OE/CMT, en un comunicado de prensa, denunció públicamente «las dificultades e incomprendiones con que se encuentra la acción sindical en el Consejo de Europa», por lo que decidió suspender temporalmente sus actividades dentro del Consejo «para protestar contra el papel muy reducido e insuficiente que esa organización da al movimiento sindical» (95). Como reacción de esta denuncia, la Comisión de Asuntos Sociales envió una carta al Comité de Ministros en la que se decía que «la posición de las organizaciones internacionales de los trabajadores debería reforzarse» (96).

La respuesta del Comité de Ministros no ha tenido otro resultado positivo que el hacerse cargo de los gastos de los observadores que participan en las reuniones del Comité gubernamental de la Carta, ha propuesto ade-

(94) «Estas opiniones (las de los expertos, resultantes de un estudio jurídico minucioso y emitidas por el Comité con una conciencia notable de sus propias responsabilidades, constituyen interpretaciones altamente autorizadas del texto de la Carta. Aunque en ciertos casos excepcionales las opiniones de los expertos pueden quizá ser sujetas a matizaciones, no cabría, según la opinión de la Comisión, cuestionarse la reducción del alcance de los vínculos para hacer crecer el número de ratificaciones» (doc. 3.949, pág. 9). El proyecto de *Avis* ha sido aceptado por la Asamblea en abril de 1977 con el núm. 83 de 1977.

(95) Citado en «*Relations du Conseil de l'Europe avec les partenaires sociaux*», *Documentis*, 1976-77, VII, doc. 3.902, pág. 8.

(96) Carta de 25 de enero de 1974, en doc. 3.902, pág. 8.

más el estudio de una mayor participación en los comités y ha aplicado medidas más globales hasta la terminación de la fase de reestructuración de los sindicatos a escala europea (97).

La propia Confederación Europea de Sindicatos ha denunciado en 1976 la insatisfacción de las condiciones en que la organización opera en el seno del Consejo, pues como observador no puede «ejercer una influencia real sobre el Consejo de Europa» (98).

El Consejo ha sido hasta ahora la excepción que confirma la regla de la participación de los «interlocutores sociales», trabajo y empresariado, en el seno de las instituciones europeas. De ello ha sido consciente la Asamblea, que, al mostrar su preocupación por la escasa intervención sindical, subraya cómo esto puede ser debido tanto a falta de información como a desinterés. Resultado concreto de estas preocupaciones han sido ya, aunque fuera del procedimiento formal de control de la Carta, la Recomendación 805, adoptada en enero de 1977, sobre la relación del Consejo de Europa con los interlocutores sociales, en la que se constata la necesidad de un diálogo abierto con ellos, la insatisfacción de la situación actual interna del Consejo en la materia y se recomienda al Comité de Ministros la creación de un comité consultivo tripartito con representaciones sindicales, patronales, gubernamentales y, lo que es una novedad, observadores de la Asamblea, «con el fin de permitir un diálogo continuo y global entre estas partes sobre toda cuestión referente a la política económica y social» (99). Al mismo tiempo, y con más directa referencia a la Carta, se adoptó la Resolución núm. 649, en la que, partiendo de la responsabilidad de la Asamblea, resultante de su participación en el control de la aplicación de la Carta, y constatando que pese a haber transcurrido doce años de su aplicación, continúa siendo desconocida por los ciudadanos y de los países miembros y en especial de los directamente interesados, siendo así que esa falta de información es un obstáculo para una aplicación adecuada de la Carta, estima necesario convocar un coloquio que permitiera conocerla mejor en los medios interesados y abriera nuevas perspectivas de adhesión y aceptación de disposiciones suplementarias, así como una participación activa de las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores en los mecanismos de control. La celebración de ese coloquio se previó para

(97) Doc. 3.902, pág. 8, y doc. 3.906, Ad., pág. 1.

(98) Doc. 3.902, pág. 9.

(99) *Compte Rendu des Debats*, 28 Se., 1977, III, págs. 860 y sigs., especialmente pág. 865.

finés de 1977, señalándose como temas específicos del mismo los puntos de la Carta objeto de menor número de aceptaciones o cuya aplicación ha planteado mayores dificultades (100).. Estamos, pues, en vísperas de lo que cabría llamar un «relanzamiento» de la Carta, para lo que puede ser también un factor complementario el reciente interés en medios académicos sobre este instrumento (101). Esta reactualidad de la Carta en buena parte se explica como consecuencia de la crisis económica, pues en ella «presenta una importancia particular la realización de una serie de medidas preconizadas por la Carta» (102).

En cualquier caso, el balance que puede hacerse de su puesta en práctica permite afirmar, por un lado, que, por sus insuficiencias y limitaciones de origen, no ha jugado el papel impulsor y transformador que algunos habían esperado, pero que, sin embargo, por otro lado, ha sido un instrumento eficaz para promover un acercamiento de los ordenamientos y de corrección y reforma de los diversos sistemas positivos de los países que la han ratificado, provocando reformas legislativas o corrección de prácticas contrarias a la Carta. En este sentido la Carta ha sido y habrá de ser un importante instrumento de orientación del progreso social, «un objetivo ya conseguido y un punto de partida para realizaciones más vastas y amplias» (103). Y desde luego, la ratificación por España de la Carta sería un factor de promoción de correcciones y cambios que supondrán un perfeccionamiento de nuestro Derecho del trabajo, un acercamiento a los demás sistemas europeos.

MIGUEL RODRÍGUEZ PIÑERO

(100) *Compte Rendu; loc. cit.*, pág. 868. Los temas seleccionados han sido la realización del pleno empleo (art. 1.º, 1); la igualdad salarial hombre mujer (artículo 4.º, 3); el derecho sindical (art. 5.º); el derecho a la negociación colectiva (art. 6.º); el empleo de menores y adolescentes (art. 7.º, 1); la protección de las trabajadoras (art. 8.º, 1 y 2), y la reagrupación familiar de los emigrantes (art. 19, 6).

El Comité de Ministros ha tomado nota de la decisión y ha acordado el nombramiento de un representante para la reunión (doc. 9.965, pág. 10).

(101) Así, el Coloquio organizado por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas a finales de 1976, con participación de TROCKET, WIEBRINGHAUS, VALTICOS, VOGEL-POLSKY, LARROQUE, etc. Los trabajos de este Coloquio están en curso de publicación por Editions de l'Université de Bruxelles, 1978, con el título *La Charte sociale Européenne*.

(102) «Considerando que la realización de toda una serie de medidas preconizadas por la Carta presenta una importancia particular en un período de recesión» (párrafo 6, *Avis* 83 de 1977).

(103) BENVENUTTI, citado por PURPURA: *La elaborazione*, cit., pág. 24.