

ANTECEDENTES, GENESIS Y SIGNIFICADO DE LA «CARTA SOCIAL EUROPEA»

SUMARIO :

- I. *La internacionalización de los derechos sociales*: 1. La elevación al plano internacional de los derechos humanos. 2. La constitucionalización de los derechos sociales. 3. Causas y manifestaciones del relieve internacional de los llamados derechos sociales.—II. *La labor social del Consejo de Europa y la elaboración de la "Carta Social Europea"*: 4. La promoción social como función del Consejo de Europa. 5. El Programa Social. 6. El Comité Social y la laboriosa gestación de la Carta.—III. *Naturaleza y contenido de la "Carta Social Europea"*: 7. Espíritu y estructura de la Carta. 8. Naturaleza y régimen jurídico. 9. Los «derechos sociales» reconocidos en la Carta. 10. Control de aplicación.—IV. *Texto definitivo de la "Carta Social Europea"*.

I. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

1. *La elevación al plano internacional de los derechos humanos*

El reconocimiento de la dignidad de la persona humana y de derechos conexos a su personalidad es un fenómeno histórico trascendental y en el que la civilización occidental ha jugado un importante papel (1). En el campo jurídico, tanto doctrinal como positivamente, constituye un fenómeno bien reciente, y aún lo es mucho más su proyección al plano internacional. En esta proyección ha tenido papel decisivo la conciencia de la incapacidad de los Estados de garantizar, efectivamente, por sí solos, el goce por los individuos de tales derechos. «No se puede encomendar únicamente a los Estados la preocupación de salvaguardar en su territorio el respeto de los derechos humanos... la comunidad internacional debe intervenir también» (2).

(1) Cfr. GARDE CASTILLO: «Las declaraciones de derechos como producto de la cultura occidental», *Anales de la Universidad de Murcia*, Derecho, 1959.

(2) Vid. BRUNET: *La garantie internationale des droits de l'homme*. Genève, 1947, páginas 28-29. Cfr. NEAL: «The United Nations and Human Rights», *International Conciliation*, n. 489, marzo 1953, y GREEN: *The United Nations and Human Rights*, Washington, 1956.

Al desarrollo de esta idea ha venido a unirse el creciente protagonismo del hombre que se eleva a sujeto del Derecho internacional. Háblase hoy corrientemente de la personalidad jurídica internacional del individuo, en contraposición a posiciones, no lejanas y aún actuales, que veían en el Estado el sujeto único del Derecho internacional. Pero la vida internacional demuestra que el individuo no pertenece sólo a un Estado, sino que forma también parte integrante de la sociedad internacional, de ahí que deje de ser progresivamente ajeno a las normas internacionales y comience a ser sujeto de relaciones supra-estatales. A partir de ahora, el Derecho interno y el internacional no están rígidamente separados por límites y fronteras infranqueables, sino que se conectan íntimamente. En consecuencia, de igual modo que el Derecho interno sirve para regular relaciones entre los hombres en la sociedad, llega a pensarse que no son meras relaciones entre Estados las que se norman en el plano internacional, pues también la comunidad internacional tiene un fin de asegurar al hombre la posibilidad de vivir y desenvolverse, por lo que el Derecho internacional debe cumplir estos fines asegurando a los individuos la protección de sus derechos y su goce efectivo, aun frente a la potencia estatal (3).

Por entrambos caminos surge la idea de necesidad de protección más allá de los textos constitucionales de los derechos humanos, y su tutela en el orden internacional. Esta tutela sólo puede lograrse en principio cuando se

(3) El tema ya fué tratado ampliamente en el curso de SPIROPOULOS sobre «L'individu et le droit international», *Recueil des Cours*, 30, 1929. Vid., sobre la cuestión, la amplia bibliografía citada por CURCIO en *La dichiarazione dei diritti delle nazioni unite*, Milano, 1950, págs. 12-25. Además, DE VISSCHER: *Théories et réalités en Droit international public*, París, 1953; EUSTATHIADES: «Les sujets du Droit international et la responsabilité internationale: Nouvelles tendances», *Recueil des Cours*, 84, 1953; CASSIN: «La Déclaration universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme», *Recueil des Cours*, 79, 1951, II; ROCHETTE: *L'individu devant le droit international*. París, 1956.

En la doctrina española, el tema ha sido tratado, entre otros, por GARDE (loc. cit.) y AGUILAR NAVARRO: *Derecho internacional público*, II, 1, Madrid, 1954. Según PÉREZ SERRANO, existe «la necesidad o la conveniencia de que no sea un país sólo el que formule su declaración, se trata de renovar la fe en esas afirmaciones y la virtualidad de esas garantías mediante su consagración en un texto internacional, superior a los propios poderes constituyentes de cada Estado, y más eficaz, por tanto, en cuanto aseguramiento de los mismos derechos proclamados, ya que no estarán sujetos a las veleidades o flaquezas de las naciones respectivas, sino amparados por la Comunidad de las Naciones debidamente organizadas» (*Las Declaraciones de derechos*, discurso de apertura de curso 1950-51, Madrid, 1950, pág. 31). Más recientemente, DÍAZ DE VELASCO: «Mecanismos de garantía y medios procesales de protección creados por la convención europea de los derechos del hombre», *Estudios Pérez Serrano*, II, págs. 585 y sigs.

supera la fase de sociedad internacional desorganizada y comienzan a surgir sistemáticamente organizaciones internacionales. De ahí los intentos que en las decenas entre las dos guerras mundiales algunas organizaciones internacionales, e incluso la propia Sociedad de Naciones en tal sentido hicieran, intentos que no llegaron a fraguar en una realidad positiva (4).

En la última postguerra la idea de necesidad de protección del hombre frente a las arbitrariedades del Estado estaba de actualidad vigentísima e influyó decididamente en la propia Carta de la O. N. U. que en su Preámbulo establecía una rudimentaria declaración de derechos del hombre cuyo respeto se recordaba en los arts. 55 y 56. La limitación de esta proclamación, y aún más, su falta de eficacia jurídica da lugar a la elaboración por la Comisión de Derechos Humanos, establecida en febrero de 1946 por el Consejo Económico y Social, de un «Bill of Rights» internacional que da lugar a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre que la Asamblea General aprueba en 1948. Esta Declaración acogida casi unánimemente por los Estados miembros de la organización, no tenía más valor que el de mera declaración, sin que vincule efectivamente a los Estados, dando lugar a obligaciones de carácter internacional. Es común el juicio de que constituye una «enunciación de principios y no como parte de un específico derecho del que ella asegura el respeto y la importancia», una directiva común de valor indeterminado y difuso (5), ejemplificación, norma en potencia (6), señalándose su evidente carácter moral y ético y su sola indirecta autoridad legal (7), que no deja de tener confir-

(4) Aún hay atisbos de la primera guerra mundial (cfr. RESDLOB: *Histoire des grand principes du droit des gens depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la Grande Guerre*, París, 1923). Sobre la labor de la Sociedad de Naciones debe citarse el curso de MANDELSTAM, «La protection internationale des droits de l'homme», *Recueil des Cours*, 38, 1931, IV, que menciona también el interesante antecedente de la «Declaración de los Derechos internacionales del Hombre», aprobada en octubre de 1929 por el Instituto de Derecho Internacional, calificándola de «acontecimiento de la más alta importancia: punto de partida de una nueva era». Sobre el tema, vid. BRUNET, *La garantie internationale des droits de l'homme*, cit., págs. 35-56 y pág. 89; CURCIO, *La dichiarazione dei diritti delle nazioni unite*, cit., págs. 27 y sigs., y el trabajo, aún no publicado, de GARDE, *La protección internacional de los derechos humanos*, cap. III.

(5) Tal es la posición de LAUTERPACHT en *The Universal Declaration of Human Rights*, *The British Yearbook of Human Rights*, 1948, págs. 354-357, y en *International Law and Human Rights*, London, 1950, págs. 397 y sigs.

(6) Cfr. TCHIRKOVITCH: «La déclaration universelle des droits de l'homme et sa portée internationale», *Rev. Gén. Droit Int. Public*, 1949, págs. 376 y sigs.

(7) El carácter meramente moral de la declaración ha sido sostenido, entre otros, por VERDROSS (*Derecho internacional público*, Madrid, 1955, pág. 493), DE VISSCHER (*Théories et réalités...*, cit., pág. 158); COLLIARD (*Institutions internationales*), París, 1956, página 282, etc. El valor jurídico de la Declaración, como distinto del de su fuerza

mación en la práctica de la organización. Lo que fundamentalmente ha puesto de relieve esta Declaración, y más agudamente en la actualidad inmediata de la crisis de la O. N. U., es la imposibilidad de garantizar universalmente el respeto y salvaguardia de los derechos humanos por la falta de unidad de la actual comunidad internacional; este respeto y salvaguardia efectivos en el plano internacional sólo puede realizarse todavía, según la propia realidad demuestra, en el seno de organizaciones internacionales regionales o especializadas (8).

2. *La constitucionalización de los derechos sociales*

Paralelo al movimiento de internacionalización de los derechos humanos, es una transformación de estos mismos, provocada por movimientos ideológicos, sociales y políticos, de acuerdo a nuevas concepciones sobre la posición del individuo en la sociedad y la posición del Estado al respecto. Frente a la actitud estatal pasiva y permisiva que en sí suponía la declaración de derechos abstractos clásica —limitada a señalar una esfera individual que el Estado había de abstenerse de traspasar—, comienzan a aparecer en los textos constitucionales al lado, o en el lugar de aquéllos, un nuevo tipo de derechos concretos y vitales que suponen un compromiso de actuación del Estado, una acción en favor del bienestar de los componentes de la sociedad a la que el Estado se empeña. No se trata ya de limitar los excesos del poder, sino comprometer a éste a una serie de prestaciones para los componentes de la sociedad. De ahí que se hable de derechos de prestación, pues dan lugar a pretensiones de los ciudadanos de obtener prestaciones de actividad o de cosa de los órganos públicos (9).

Dentro de estos derechos han alcanzado especial relieve y autonomía un

obligatoria, es sostenido por DEHOUSSE. Más decididamente, CASSIN (*La Déclaration Universelle*, cit., págs. 292-296); SIEBERT (*Traité de Droit International Public*, París, 1951, I, pág. 455) y CURCIO, *La dichiarazione*, cit., págs. 81-90.

(8) Ya MESSINEO había señalado cómo en el plano universal los compromisos exigidos por las diferencias ideológicas y políticas, dificultaban una solución satisfactoria («La dichiarazione di diritti dell'uomo», *La Civiltà Cattolica*, 1949, pág. 386; cit. por CURCIO, *La dichiarazione...*, cit., pág. 86). Según José Luis PARDOS, «las Organizaciones Regionales se encuentran en mejores condiciones para llegar a un acuerdo en esta materia. De una parte gozan de mayores vínculos de conexión entre sí, y de otra parte, un acuerdo restringido entre Estados que gozan de mayor confianza y de mejores relaciones internacionales hace el camino del acuerdo mucho más fácil de recorrer que en el seno de una Organización tan heterogénea como es la O. N. U.» (*Derechos del Hombre en el Consejo de Europa*, Murcia, 1960, pág. 41).

(9) Cfr. GURVITCH: *La Déclaration de droits sociaux*, París, 1946.

conjunto de derechos, que unidos a otros clásicos sensiblemente modificados han dado lugar a los llamados «derechos sociales» que tienen por idea esencial la de asegurar a todos los ciudadanos una situación que les permita ejercer las demás libertades y derechos. El Estado se hace social, «providencia» (*Welfare State*) al reconocer derechos concretos al trabajo, vivienda, seguridad social, prestaciones familiares, etc. (10). La idea de igualdad, que estaba originariamente en las primeras declaraciones de derechos encuentra hoy especial protagonismo y fuerza, pero frente al Estado liberal que se contentaba con declarar la igualdad de los ciudadanos frente a él, se pone hoy a cargo del Estado social el compromiso de crear las condiciones necesarias para que esa igualdad tenga efectivamente cumplimiento. Se impone al Estado que a través de sistemas educativos, de protección de riesgos, reparación de injusticia y redistribución de rentas logre efectivamente equiparar las oportunidades y posibilidades de los hombres que viven en la nación.

El cambio de actitud no deja de incluir en los derechos y libertades tradicionales, pues para proteger a los grupos inferiores el Estado social ha de realizar una política desigual, que limita necesariamente derechos tradicionales en los grupos superiores. Por la concepción social del Derecho éste ha dejado de ser en buena parte una barrera contra el poder, para tornarse en justificación e imperativo de sus intervenciones (11).

El relieve constitucional de estos derechos, que encuentran su más inmediato antecedente, como es sabido, en la Constitución mejicana de 1917 y la Constitución de Weimar, ha dado lugar a una serie de formulaciones diversas según los países y sistemas. En general, las democracias occidentales y muchos de los nuevos Estados contienen soluciones de compromiso, al encontrar los nuevos derechos igualitarios sociales importantes límites y trabajos en las ideas liberales que inspiran los principios y libertades tradicionales; al contrario, en los sistemas marxistas estos últimos principios han desaparecido, a la vez que los principios sociales se inspiran más que en torno de los derechos de la persona, en torno de la sociedad y el Estado que la representa, éste en cuanto que «liberador» no respeta límites o derechos personales.

Una quiebra de los principios y libertades tradicionales se da también en un grupo de Estados, los autoritarios en los que la preocupación por el equilibrio entre la libertad y la igualdad socializadora no tiene el compromiso propio de las democracias capitalistas. Históricamente han surgido un grupo de

(10) Vid., por ejemplo, MENER: *Der Begriff des Sozialen Rechtsstaates in Bonner Grundgesetz*, 1952, y SMURACIA: *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano, 1958.

(11) Cfr., p. ej., BURDEAU: *La démocratie*, Bruselas, 1956, págs. 37 y sigs.

Estados que inspirados inicialmente por el modelo de la Italia fascista y de la Alemania nazi, han establecido un sistema político, social y económico en el que los derechos y libertades tradicionales se han limitado o negado considerablemente a la vez que se ha reconocido explícitamente, aunque subordinándose a los primordiales fines nacionales, una amplia y sistematizada lista de derechos sociales, que se recogen, y esto es lo singular en un instrumento específico y autónomo. Este fenómeno, que encuentra su inspiración inmediata en la *Carta del Lavoro* italiana, se ha denominado «cartista», conteniendo una serie de manifestaciones que pese a su diversidad ideológica tienen como nota común, cuanto menos, el tratarse de documentos programáticos conteniendo autónomamente derechos de carácter social. Precisamente esta importancia y trascendencia que a estos derechos se reconoce, hasta el punto de dar lugar a una formulación propia y autónoma es un síntoma de indudable valor. Por su propia naturaleza los derechos sociales requieren una formulación, y lo que es más importante, unos procedimientos de garantía bien distintos que los de las libertades y principios clásicos. Es esta «especialidad» de los derechos sociales la que justifica un tratamiento específico y propio, diverso incluso en la formulación. Eliminando las raíces políticas en que originariamente se diera el movimiento cartista, lo cierto es que la evolución fáctica y jurídica parece demostrar la especialidad constitucional de los derechos sociales, y la justificación, cuanto menos, de un *Bill of rights* social más o menos autónomo.

3. *Causas y manifestaciones del relieve internacional de los llamados derechos sociales*

Si se ha mostrado la insuficiencia de los Estados en el garantizar el efectivo goce por los individuos de los derechos humanos y libertades civiles, lo que ha hecho imprescindible su protección internacional, mucho más sucede esta necesidad en lo que respecta a los derechos sociales que al imponer una vocación social en los Estados, exigiéndoles el cumplimiento de determinados deberes para la consecución de sistemas de igualdad y liberación de los desheredados, hace tengan que realizar aquellos una actividad decidida, mucho más dificultosa que la mera permisión que requieren los principios clásicos. No es el momento de exponer la complejidad de manifestaciones que esta necesidad de relevancia internacional de los principios sociales ha tenido consigo; sólo puede decirse que en ninguna materia como ésta, y en especial en lo que respecta al trabajo, la labor de sistematización y protección internacional ha alcanzado un nivel de desarrollo más intenso. Mentando esta circunstancia

suele hablarse hoy de la formación de un Derecho común del trabajo, debido a la similitud de sistemas derivada de una comunidad de principios (12).

Si ya la Parte XIII del Tratado de Versalles contenía una auténtica declaración de derechos sociales, es en la última postguerra cuando este movimiento alcance un relieve más decidido, frente a la mera expresión del art. 23, a) del Pacto de la Sociedad de Naciones, la nueva organización internacional universal desde sus precomienzos está inspirada en una mayor preocupación por lo social y laboral. Así la Carta del Atlántico contenía entre otros principios un compromiso de garantizar a todos la mejora de la condición obrera, el progreso económico y la seguridad social, lo cual se acepta en la Declaración de las Naciones Unidas de 1942, y se recoge más detenidamente en el plan de Dumbarton Oaks, que habla en diversos lugares del problema social y en el párrafo 1 de la sección A del capítulo IX, especifica que la solución de este problema habrá de buscarse «con miras a crear condiciones de estabilidad y bienestar» (13). No tiene nada de extraño, por ello, que la Carta de las Naciones Unidas inscriba entre los principios que inspiran a la organización una lista de derechos sociales y económicos, tales como el pleno empleo, igualdad de oportunidades, seguridad social, etc., conteniéndose en los arts. 23 a 25 de aquélla (14).

Imbuída por este espíritu la Declaración Universal de Derechos Humanos, contiene una serie de derechos de neto carácter social: 16 (derecho a constituir una familia y protección de ésta), 22 (seguridad social y derechos económicos, sociales y culturales indispensables al desarrollo de su personalidad), 23 (derecho al trabajo justamente regulado y remunerado, igualdad de remuneración y derecho sindical), 24 (derecho a descanso y vacaciones), 25 (derecho a nivel de vida adecuado, protección de la infancia y maternidad), 26 y 27 (instrucción y cultura). En la redacción de estos artículos tuvo un especial protagonismo tanto el Consejo Económico y Social, órgano especializado de la O. N. U. como la Comisión tercera de la Asamblea, dedicada a problemas sociales, humanitarios y culturales (15).

(12) Vid., por todos, LEGA: «Per una nozione di un "diritto comune del lavoro"», *Annali Università Ferrara*, 1950, VIII, III, y PERGOLESI: *Sul contributo del diritto internazionale alla formazione di un diritto "comune" del lavoro*, Atti I Congresso Internazionale del lavoro, Trieste, 1953.

(13) Cfr. BENTWICH: *From Geneva to San Francisco*, London, 1946.

(14) Sobre el tema, vid. in extenso BRUNET: *La garantie internationale des droits de l'homme*, Gênevè, 1947, págs. 226 y sigs.

(15) Cfr. LAUTERPACH: «The Universal Declaration...», cit., *Recueil des Cours*, 70, 1947, I, págs. 2 a 107; CASSIN, *La Déclaration universelle...*, cit., págs. 271-276 (fue ponente en los trabajos preparatorios en la Comisión de Derechos Humanos; distin-

La falta de eficacia jurídica directa de la Declaración hizo plantear la necesidad de transformar el contenido de la misma en tratados vinculantes. En tal sentido la Comisión de Derechos Humanos, partiendo de un proyecto británico, ha venido elaborando en un trabajo muy detenido y a través de largos debates, anteproyectos sobre este tema. Como es sabido, en el seno de la Comisión se han enfrentado dos perspectivas, una la de las democracias tradicionales occidentales que propugnaban un tratado efectivo sobre unos derechos mínimos que constituyen un nivel que se pudiese exigir hoy día a cualquier componente de la Organización, frente al bloque hispanoamericano y asiático que propugnaba el señalamiento de metas a las que se había de aspirar. Pero en lo que la división ha sido más aguda es en el tema de uno o dos instrumentos. En efecto, ya en 1950 había decidido la Comisión de Derechos Humanos, frente a la posición soviética y australiana, que el convenio «primero» no incluiría derechos económicos y sociales, que había de incluirse en convenios «adicionales». Sin embargo, en el mismo año la Asamblea General se declara a favor de que el convenio contenga preceptos de derechos económicos, sociales y culturales, a partir de este momento tiene lugar un proceso largo y complicado en el seno de la Comisión por lograrse el cambio de actitud de la Asamblea, puesto que un conjunto de países partiendo de la posición norteamericana sostenían la necesidad de medidas especiales e instrumentos propios para asegurar los derechos sociales, que no eran adecuados para el control propio de los derechos civiles y políticos, aparte de que mientras que éstos se podían dar efectivamente en el momento presente, los derechos sociales necesariamente habían de reconocerse como objetivos a conseguir progresivamente, consecución que había de lograrse, además, por diversos medios públicos y privados, frente a los derechos civiles y políticos que habían de lograrse sólo por medios legislativos. Convencida de estas ideas la Comisión de Derechos Humanos aboga en 1951 por el cambio de actitud de la Asamblea, lo que se logra en la sexta sesión de la misma, en que aquella acuerda la dualidad de convenciones, separando así el instrumento que sanciona el logro de efectivos derechos económicos y sociales del relativo a los derechos políticos (16). La decisión es bien importante; prescindiendo de las

que seis etapas en la elaboración: las cuatro primeras en lo interno de la citada Comisión, la quinta en el Consejo Económico y Social, y la última, constituida por las deliberaciones de la Asamblea). Sobre los aspectos sociales de la Declaración, vid., por ejemplo, GREEN: *The United Nations and Human Rights*, cit., págs. 44-46, y CURCIO: *La dichiarazione...*, cit., págs. 73-75.

(16) Vid., sobre este interesante tema, GREEN: *The United Nations and Human Rights*, cit., págs. 39-42, que analiza los aspectos políticos de la cuestión. Entre nosotros, y con un mayor sentido jurídico, ha sido analizado el problema ampliamente por

circunstancias políticas en que se da, lo cierto es que supone una consagración formal del principio anteriormente enunciado de la especialidad de los derechos sociales que requieren un planteamiento y una protección sustancialmente diversos a los de los derechos clásicos.

Del acuerdo de la Asamblea ha derivado la elaboración de un borrador, en el que se contienen, como derechos sociales, el derecho al trabajo, a condiciones laborales favorables y justas, salario justo y remuneración igual por trabajo igual, descansos, duración razonable del trabajo, vacaciones pagadas; derecho a formar y gozar de sindicatos; derecho a seguridad social; derecho a especial protección de madres y niños... En la redacción de este proyecto, que ha sido calificado de utópico, intervinieron decididamente algunas organizaciones internacionales. Las dificultades de elaboración y la falta de aprobación mostraron la dificultad de plantear en un plano universal la cuestión. En efecto, aún no faltando auténticas declaraciones universales de derechos sociales y nada más característico al respecto que la declaración de Filadelfia de 1944 que contiene los fines y objetivos de la O. I. T., verdadera programación universal de objetivos y principios sociales— lo cierto es que una convención en que se garantizaran efectivos compromisos internacionales, debidamente controlados, sobre el goce efectivo de los derechos sociales por los individuos, no se podía, ni se puede aún hoy, conseguir en un plano general y universal, de ahí que se tienda tanto a especializar el goce de determinados derechos, por medio de los convenios internacionales generales que en la O. I. T. se establecen, como a especializar geográficamente el goce de tales

GARDE, que apunta cómo los derechos sociales varían un tanto de acuerdo a la estructura económica y social del país que se trate, de donde deriva la dificultad de acuerdos universales sobre el tema. Tras señalar el cambio de actitud en breve tiempo de la Asamblea (y la explicación política nos la da GREEN) analiza los argumentos doctrinales en favor de la unidad o pluralidad de pactos. Partidario decidido de la unidad es CASSIN (ob. cit., pág. 301), que se basaba en la unidad sustancial del hombre, y en el propio espíritu unitario de la Declaración, así como en que la separación en dos pactos haría insistir a algunos países en un sentido y a otros en el otro, sin lograrse uniformidad. Razonamientos en favor de la dualidad, se basan, especialmente, en la peculiar naturaleza de los derechos sociales como derechos de prestación, lo que hace la elaboración de un convenio sobre tales derechos infinitamente más compleja, y aun de distinta naturaleza que la preparación de un convenio que desarrolle derechos de abstención, como son los derechos cívicos y políticos contenidos en la Declaración. A esto favorece, además, la necesidad de trabajo escalonado, así como la división ideológica en bloques sobre la primacía de unos u otros. Esta segunda posición es la que prevaleció, «aunque posteriormente el trabajo de elaboración de ambos Pactos se haya retrasado» (*La protección internacional de los derechos humanos*, cit., págs. 213-218).

derechos para regiones en los que los Estados están en condiciones y desean garantizar tales derechos.

Una primera manifestación de este último propósito se encuentra ya en la Conferencia de Chapultepec, en 1945, en que se establece entre otras referencias a lo social, una «Declaración sobre los principios sociales de América» que no deja inspirar la Carta de la Organización de Estados Americanos conocida como Carta de Bogotá, y su contemporánea «Carta Internacional Americana de Garantías Sociales». Los derechos sociales tienen también una especial acogida en la «Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre» (17).

En Europa tal evolución es mucho más lenta, y, por ello mismo, más sedimentada. Al lado de tratados y convenios económicos que han tenido necesariamente repercusiones sociales (C. E. C. A.; M. C. E., etc.), aparece una labor auténticamente social, realizada precisamente por la organización internacional más genuinamente representativa del paneuropeísmo, el Consejo de Europa.

II. LA LABOR SOCIAL DEL CONSEJO DE EUROPA Y LA ELABORACIÓN DE LA «CARTA SOCIAL EUROPEA»

4. *La promoción social como función del Consejo de Europa*

En su decena larga de existencia, el Consejo de Europa, cumpliendo con lo que en sus normas estatutarias se establece, ha intentado realizar una labor de *progreso social* en cuanto también en esta materia tiene como función el realizar una unión más estrecha entre sus miembros promoviendo su progreso a través del estudio de problemas sociales de interés común, la conclusión de acuerdos sobre estos temas y la adopción de una acción común en el dominio social.

El interés que a la materia social se dedica tiene una pronta traducción orgánica. En su primera reunión la Asamblea Consultiva —verano de 1949— crea una Comisión de Asuntos Sociales, que ha establecido dos subcomisiones encargadas respectivamente de los dos temas centrales que le competen: seguridad social y vivienda. Mayor importancia tiene el acuerdo de 23-IX-51 que celebra el Consejo de Europa con la O. I. T., que establece consultas recíprocas (consultas regulares sobre cuestiones de interés común; información y

(17) Vid. VEHLIS: *Los principios sociales de la Conferencia de Chapultepec*, Montevideo, 1945.

observaciones sobre proyectos elaborados; designación de representantes en los casos de examen de una cuestión de interés común; representación recíproca en reuniones), reuniones mixtas de expertos para tratar de cuestiones que interesen a ambas organizaciones y ayuda técnica de la O. I. T. en favor del Consejo. Aparte de esta colaboración genérica se prevén otras formas de vinculación: posibilidad de solicitud de inscripción recíproca de cuestiones en el orden del día; reuniones regionales tripartitas y cooperación con las Autoridades especializadas europeas (18). La manifestación orgánica se completa con la concesión de estatuto consultivo a ciertas organizaciones sindicales internacionales (19).

En el plano de las tareas y resultados es destacable también la actuación del Consejo de Europa. Su órgano gubernamental ha jugado desde el primer momento un importante papel en este sentido. Así, cabe citar varias recomendaciones adoptadas por la Asamblea, a propuesta de su Comité de Asuntos Sociales en su primera sesión, en 1949, reafirmando los principios del art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Tres cuestiones han sido especial objeto de atención en la actividad social del Consejo de Europa, la seguridad social, los problemas de la vivienda y la emigración de los trabajadores. En la primera materia se ha tenido como propósito el logro de un alto nivel de seguridad social en todos los Estados miembros, a conseguir, especialmente, por un todavía no realizado, pero largamente estudiado Código Europeo de Seguridad Social. En espera del mismo, la actividad efectiva ha tenido que centrarse, de un lado en una acción de estímulo de ratificar los convenios pertinentes, así como de otras materias, de la O. I. T. De otro lado, vista la dificultad de extender la convención multilateral de Seguridad Social signada por los firmantes del Pacto de Bruselas, se acuerda concluir unos «Acuerdos provisionales» de Seguridad

(18) Vid. la publicación de tal acuerdo en las publicaciones del Consejo de Europa: *Accord entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation internationale du Travail*, 1951. Sobre el tema, RENTIER: *L'activité du Conseil de l'Europe dans le domaine social*, París, 1954, págs. 10 y sigs.

(19) Vid. *Le développement des activités sociales du Conseil de l'Europe*, Secrétariat Général, Strasburgo, 1953; ROBERSTON: *The Council of Europe*, London, 1956 (hay segunda edición de 1962), págs. 206-209. Hay, además, un folleto específico sobre estas relaciones, publicado por el propio Consejo. De carácter más general es el estudio de SRUYCKEN, «The Place of the Council of Europe among others international organisations», *Les Institutions Int. Européennes*, Strasburgo, 1953. Vid., en la literatura española, las breves referencias de SIERRA: *El Consejo de Europa*, Madrid, 1957, páginas 108-109.

Social, que se firman en 1953 a la vez que el Convenio de Asistencia Social y Médica, elaborado por el Comité del mismo nombre (creado en 1950) (20)

En materia de vivienda y de emigración, la labor desarrollada no ha sido tan notable. El Convenio europeo de establecimiento y el acuerdo sobre el régimen de libre circulación de personas entre los países miembros del Consejo son los datos más destacables en la cuestión.

5. *El Programa Social*

Ambición originaria perseguida por el Consejo ha sido la realización de una política social común que ha tenido, como manifestación más importante, la creación de un Comité Social como organismo adecuado para tal realización. Esta creación, que tiene su antecedente en Comités similares en organizaciones europeas menores, fué objeto de una recomendación de la Asamblea al Comité de Ministros; recomendación que tiene su origen a su vez en un informe presentado al Comité de cuestiones sociales de la Asamblea por Heymann (21). Este Comité, dependiente del de Ministros, es eminentemente técnico y tiene una función administrativa e informadora elaborando posibles proyectos a examinar por los órganos del Consejo. El Comité de Ministros incluye esta creación en un auténtico programa de trabajo que aprueba para la actividad social del Consejo de Europa, constituido por el *Programa Social*, que incluye: 1) La creación de un Comité Social formado por altos funcionarios de los departamentos gubernamentales de los Estados miembros para aconsejar al Comité de Ministros en materias sociales y ser el órgano impulsor del programa social; 2) Armonización de la legislación y la práctica social; 3) La abolición de discriminaciones nacionales; 4) La conclusión del ya comenzado Código Europeo de Seguridad Social; 5) La cooperación sobre distintos temas de salud pública, y 6) La elaboración de una Carta Social «para definir los objetivos sociales y constituir la guía de la política del Consejo en materia social» (22). En este Programa

(20) Vid. sobre los mismos, por todos, RENTIER: *L'activité du Conseil de l'Europe dans le domaine social*, París, 1954, págs. 97 y sigs., y DELPÉREE: *Politique sociale et intégration européenne*, París, 1956, págs. 65-70.

(21) Vid. *Rapport relatif à l'adoption d'une politique commune en matière sociale* (presentado en nombre de la Comisión de Asuntos Sociales por HEYMAN en la tercera sesión, 1951, noviembre) y *Rapport relatif à la création d'un Comité Social* (presentado por HEYMAN en nombre de la Comisión de Asuntos Sociales, cuarta sesión, septiembre 1952).

(22) Cfr. ROBERTSON: *The Council of Europe*, cit. pág. 134. El Programa Social puede consultarse, p. ej., en *Documents*, 1954, 238, par. 41-46 (As. Con.).

Social, cuya realización comienza inmediatamente por la Asamblea, la elaboración de la Carta Social está, desde sus inicios, muy estrechamente unida con la labor del Comité Social.

6. El Comité Social y la laboriosa gestación de la Carta

Desde 1954, año en que se aprueba este Programa Social y la constitución del Comité Social, tiene lugar una actividad compleja y continua en la preparación y redacción de la Carta Social. Frente a la brevedad de tiempo en que se elabora y aprueba la Convención de salvaguardia de derechos del hombre y libertades fundamentales, la Carta Social, que viene en cierto sentido a ampliar el contenido escasamente social de aquélla, tiene una redacción y elaboración accidentada, así como una aprobación tardía.

Desde sus comienzos, el Comité Social ha incluido en la agenda de sus reuniones el tema de la estructura, problemática y contenido de la Carta Social. Por su parte, la Asamblea y su Comité de Asuntos Sociales trabajan sobre el mismo asunto. En octubre de 1955 ya había elaborado un borrador completo el Comité de la Asamblea, en el que se preveía, entre otras cosas, la creación de un Consejo Europeo Económico-Social como órgano a su servicio, de acuerdo a una idea dos años antes propuesta en momentos y con funciones diferentes (23).

(23) A la labor de la Asamblea Consultiva en este punto alude DÍEZ DE VELASCO: «A la octava sesión ordinaria de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa fué presentado un proyecto de recomendación, con el proyecto de una Convención de Europa de Derechos Sociales y Económicos, a la Comisión de Asuntos Generales por el ponente TOUCHE. Dicho proyecto consta de un preámbulo y cuatro partes. En el preámbulo se exponen los principios y objetivos de la política económica. En la parte primera se definen «los derechos sociales y económicos» que son: "derecho al trabajo, a condiciones de trabajo justas y estables, a la protección en el trabajo de mujeres y menores, a la participación obrera en la gestión de las empresas, a la huelga, de sindicación, a un nivel de vida adecuado, a la seguridad social, a gozar de medios para garantizar salud, a la asistencia y orientación social y cultural y a la educación..." En la parte segunda se estructura un Comisariado y una Cámara Social Europea. La tercera y cuarta parte están dedicadas, respectivamente, a «la puesta en marcha de la Convención» y «a las disposiciones finales» (*Assemblée Consultative*, 1956, Documento 236, de 27-IX-56).» En la sesión de la mañana del 24-X-56 se discutió la creación de una Cámara Social y Económica y en la sesión de la tarde el anteproyecto de Carta Social. (DÍEZ DE VELASCO: «Mecanismos de garantía y medios procesales de protección creados por la Convención Europea de Derechos del Hombre» *Estudios Pérez Serrano*, Madrid, 1959, II, pág. 592, nota 11). HAZA desarrolla actualmente en la cátedra de Derecho internacional del profesor AGUILAR, en la Universidad de Madrid, un estudio

Por su parte, el Comité Social trabaja intensamente en este tema elaborando también un anteproyecto de la Carta, sirviendo esta labor especialmente para los trabajos del Comité de Ministros. Sin embargo, la Asamblea veía con recelos la intervención del Comité Social, formado por expertos. Así no son raras las intervenciones como la de Dehousse, que afirmó: «No hablaré ni mal de los funcionarios, ni bien de los parlamentarios; diré simplemente que ejercen actividades diferentes que se despliegan sobre planos diferentes... El Comité Social había querido subrepticamente poner la mano sobre el proyecto de Carta Social y evitar a la Asamblea incluso tener una discusión, llamemos académica, alrededor de este proyecto de Carta Social. No ha conseguido esto por un complejo de razones de las que sería indiscreto entrar aquí» (24).

Así el ambiente, es lógico fracasara el intento de desplazar a la Asamblea, y que se hicieran importantes concesiones a ésta. En sustancia, la celebración de reuniones mixtas del Comité Social y la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea y el establecimiento de ciertas cláusulas que fijan el control de ésta. Lo cierto es que, tomándose como base el anteproyecto elaborado por los expertos del Comité Social, revisado y completado por la Asamblea y el Comité de Ministros se redacta un proyecto que se somete a una conferencia tripartita europea convocada por el Consejo de Administración de la O. I. T. a petición del Consejo de Europa. La Conferencia, compuesta de modo semejante a la de la O. I. T., estaba integrada por dos representantes gubernamentales, un representante de organizaciones patronales y otro de organizaciones obreras, cuatro en total por cada uno de los miembros del Consejo de Europa. «Las conclusiones de esta Conferencia, que examinó un informe comparativo de las disposiciones del proyecto de carta y de las normas correspondientes de la O. I. T., constituyeron la aportación técnica de la O. I. T. a la elaboración del texto definitivo de la Carta. Dichas conclusiones fueron con frecuencia adoptadas por unanimidad y más de una

comparativo de este Proyecto de la Asamblea y el texto definitivo de la Carta, ello nos permite no dedicar mayor atención al tema.

Sobre la génesis de la Carta, vid. DELPÉREE y GILON: «La Charte Sociale Européenne», *Revue du Travail*, 10, 1958 (belga), págs. 1.216 y sigs. Por su parte, BARILE que prescinde de los trabajos de la Asamblea, habla de dos fases en el largo iter de la formación de la misma («La Carta sociale europea e il diritto internazionale», *Rivista Diritto Internazionale*, 1961, 4, págs. 624-625).

(24) Cit. por LINDSAY: *Vers un parlement européen*. Strasburg, 1958, pág. 115, con mayores referencias sobre el tema.

vez adoptaron la forma de textos de recambio presentados como disposiciones del proyecto de carta» (25).

La intervención de la Conferencia tripartita fué decisiva: aconsejó un nivel algo más progresivo que el excesivamente prudente elaborado inicialmente por el Comité Social; sugirió la posibilidad de que, aun aceptándose un número de normas mínimas para llevar a cabo la ratificación, se estableciera un núcleo relativo necesario, de modo semejante a lo que ocurre en ciertos convenios internacionales de trabajo; logró se hiciera referencia expresa a sistemas de inspección de trabajo; aconsejó que la salida del Consejo de Europa careciera de efectos sobre la aplicación de la Carta; hizo modificar el artículo 1.º de acuerdo con el Convenio de 1948 sobre colocación, fijándose como objetivo de la política de empleo el pleno empleo; aconsejó se consignaran en el artículo 3.º, y así se hizo, cuáles eran las medidas que los Estados habían de adoptar para proteger la vida y salud de los trabajadores; en el tema de la remuneración se acogieron sus propuestas en torno al reconocimiento del salario familiar (art. 4.º, 1), a la regulación de las horas extraordinarias y a una nueva redacción de la igualdad de remuneraciones (art. 4.º, 2 y 3), así como señaladamente un derecho de preaviso del trabajador en el cese de empleo (art. 4.º, 4). Son también importantes aportaciones de la Conferencia la extensión de la sindicación a los empleados públicos (art. 5.º); el señalar el carácter voluntario del arbitraje (artículo 6.º, 3) y el reconocer explícitamente el derecho de huelga (art. 6.º, 4), al igual que algunas reglas en orientación (art. 9.º) formación profesional (artículo 10) y derecho a la migración intereuropea (art. 18) (26). Como puede verse, la intervención de la Conferencia, por su especial estructura y su conocimiento técnico de los problemas laborales de acuerdo a la experiencia en la materia de la O. I. T., tuvo una importante repercusión en el posterior texto definitivo de la Carta.

Las observaciones de la Conferencia fueron examinadas por la Asamblea, que dedica especial atención al tema durante todo el año 1959. La Asamblea

(25) Vid. «La Carta Social Europea y las normas internacionales del trabajo», *Revista Internacional del trabajo*, noviembre 1961, pág. 407.

(26) Los trabajos de la Conferencia concluyeron en una serie de recomendaciones y propuestas que tendían a una reelaboración del proyecto-base del Comité Social de febrero de 1958 (cfr. BARILE: *La Carta Sociale Europea*, cit., pág. 625). Las mismas se contienen en el *Compte rendu des travaux de la Conférence tripartite convoquée par l'O. I. T. à la demande du Conseil de l'Europe* (publicación multicopiada de la O. I. T.), Ginebra, 1959. La importancia de la actuación de la Conferencia tripartita ha sido muy subrayada en el artículo antes citado: «La Carta Social Europea y las normas internacionales de trabajo».

había tenido, desde siempre, una idea más amplia y ambiciosa de la Carta Social; frente al criterio medurado del Comité Social que preveía un acuerdo de posible realización inmediata y cuya ratificación fuera tanto posible como efectiva, la Asamblea tenía por objetivos fijar en la Carta una lista de fines que habrían de conseguirse en el futuro con una adecuada política social (27). De ahí que la Asamblea acogiera favorablemente las iniciativas algo progresivas de la Conferencia, e incluso las que en el seno de las mismas habían sido sugeridas sólo por las representaciones obreras. Así, entre estas últimas, la Asamblea apoya una propuesta de los trabajadores, pero no apoyada por la Conferencia, de concesión a los trabajadores menores de vacaciones de cuatro semanas; igualmente hizo con una propuesta de examen médicos para todos los trabajadores menores; propuesta en favor de la referencia a la semana de cuarenta horas; vacaciones de tres semanas; plazo de cinco años para la aceptación de las disposiciones de la Carta no ratificadas, etc. Otras veces, como se ha dicho, la Asamblea se limita a apoyar las propuestas de la Conferencia. Así sucede, por ejemplo, en lo referente al pleno empleo (art. 1.º), especificación de las obligaciones estatales en materia de seguridad e higiene en el trabajo (art. 3.º), salario familiar (art. 4.º), sindicación de empleados públicos (art. 5.º), huelga (art. 6.º), migración (artículo 18), así como en el régimen de obligaciones y compromisos resultantes de la Carta. Finalmente, la Asamblea sugirió por sí misma iniciativas y reformas originales, algunas aceptadas (servicios sociales (art. 14), referencia a las personas físicamente disminuídas (art. 9.º), protección a la familia, (artículo 1), etc.) y otras rechazadas (por ejemplo: exclusión de prestaciones patronales en los casos de embarazo de la mujer sustituidas por prestaciones sociales de acuerdo a las normas internacionales de trabajo; generalización de la reglamentación del trabajo nocturno femenino a todas las ocupaciones; derecho de los migrantes a acompañarse o reunirse a sus familiares (que dió lugar cuando menos al propósito del art. 19, 6.º), etc. El 26 de enero de 1960, en su *Avis* núm. 20, la Asamblea aprueba un dictamen en forma de proyecto de texto revisado.

El Comité Social, partiendo del dictamen de la Conferencia y del de la Asamblea, celebra tres reuniones en abril, septiembre y diciembre de 1960, fecha en que se redacta el texto definitivo, que se somete al Comité de Ministros. Este, tras unas modificaciones más de detalle que sustanciales, aprue-

(27) Cfr. *Avis*, núm. 20 de la Asamblea, de 26 de enero de 1960. Cfr. «La Carta Social Europea y las normas internacionales del trabajo», *R. I. T.*, cit., págs. 410 y sigs.

ba el mismo, firmándose la Carta en Turín el 18 de octubre de 1961 (28). A los casi ocho años de comienzo de elaboración, la Carta Social Europea conseguía ser una realidad.

III. NATURALEZA Y CONTENIDO DE LA «CARTA SOCIAL EUROPEA»

7 *Espíritu y estructura de la Carta*

La Carta Social Europea, cuyos antecedentes y elaboración se ha expuesto muy brevemente, es un hito importante en un proceso de unificación jurídica existente en un grupo de países del continente europeo y constituye, además, una manifestación del hecho también apuntado de la especialidad de los derechos sociales, y su, por tanto, necesario tratamiento jurídico particular. Si a ello se añade el planteamiento regional que un efectivo sistema de garantía y defensa de derechos humanos requiere, puede llegarse a la conclusión de que este documento es una auténtica manifestación constitucional supranacional y europea de los derechos sociales que a todo europeo, como ciudadano de un Estado miembro del Consejo de Europa, se le reconocen y se le garantizan.

En su significación ideológica y ética, la Carta está inspirada en el espíritu de los propios sistemas a que va aplicarse, de acuerdo a las finalidades y objetivos que el Estado social moderno se encamina, con un matiz, sin embargo, a veces eminentemente capitalista, cuando no individualista. Su carácter poco progresivo, que ya ha sido señalado, se debe al carácter gubernamental de los órganos de que emana, que pretendían conseguir «un elemento que constituya en cierto modo el denominador común de esos Estados y elaborar un texto que pueda ser ratificado por la gran mayoría de ellos, aunque se corra así el riesgo de que sus disposiciones no representen

(28) Vid. sobre la firma y sus condiciones (particularmente la no firma de Austria, Islandia y Chipre), *Recht der Arbeit*, XII, 1961, y LEVY: «La Carta Social Europea», en *Europa*, 61, pág. 35. El proyecto definitivo fué terminado en marzo de 1961, en julio del mismo año fué «determinado» por el Comité de Ministros, y la ceremonia de firma se deja para la reunión de Turín. A la complejidad del proceso de elaboración alude BARILE aludiendo al «espíritu de colaboración, además de los delegados gubernamentales, de los técnicos, representantes de las clases interesadas y de organizaciones internacionales cualificadas, como, en primer lugar, la O. I. T., han llevado a un resultado que, por el modo mismo como ha sido conseguido, deja bien esperar la efectiva y espontánea actuación de las disposiciones en ella contenida» («La Carta Social Europea», cit., pág. 625).

un progreso considerable en el terreno social» (29). Este deseo explica la mesurada prudencia que domina en el contenido de la Carta, en cuanto que compromiso efectivo; sin que falte, sin embargo, la visión de objetivos más ambiciosos y progresivos en la genérica declaración que se contiene.

El contenido y estructura de la Carta es sumamente complejo, de acuerdo a la naturaleza peculiar del instrumento. Dividido en cinco partes bien diferentes, precedidas de un breve preámbulo y seguidas de un anexo interpretativo, la estructura de la Carta manifiesta la escasa sistemática con que está concebida, a la vez que señala la especial naturaleza intermedia. En efecto, habiéndose pretendido que no sea una mera enunciación de principios, de valor simplemente declarativo, ni tampoco un convenio internacional de trabajo de extensión relativamente amplia, se contienen tanto una parte declarativa fijando los objetivos sociales que los Estados miembros han de realizar a largo plazo, como una parte que contiene compromisos y obligaciones internacionales inmediatas, que los Estados se comprometen a realizar en el momento presente (30); compromisos y obligaciones que, por otro lado, se

(29) Vid. sobre esta problemática, DELPÉREE y GILON: *La Charte Sociale Européenne*, cit., págs. 1.219 y sigs.; LINDSAY: *Vers un parlement européen*, cit., págs. 114-117), y «La Carta Social Europea y las normas internacionales de trabajo», pág. 408. Esta posición tiene además justificación en la escasa efectividad jurídica de las normas internacionales y la necesaria referencia a elementos extrajurídicos para su efectiva aplicación. En este punto la «adhesión» efectiva a los principios y obligaciones contenidas en la Carta por parte de los Estados aparece como presupuesto necesario de su aplicación efectiva. De ahí que toda la Carta está dominada por una idea realista y de armonización de realidades concretas actuales para la consecución de una justicia social a un nivel semejante en todos los Estados contratantes e indirectamente evitar posibilidades de concurrencia económica en estos puntos.

(30) Cfr. DELPÉREE y GILON: *La Charte Sociale Européenne*, cit., pág. 1.216 y siguientes. Según BALZARINI, la Carta tiene la forma de una convención obligatoria, «se ha preferido esta forma a la de la declaración de principios, sugiriendo, sin embargo, una fórmula intermedia que distingue en la Carta misma una parte declarativa y una parte obligatoria», «L'armonizzazione delle legislazioni del lavoro e della sicurezza sociale nell'ambito della cooperazione europea», *Riv. Dir. Int. e Comp. del Lavoro*, 2.^a serie, 1961, página 117.

También BARILE afirma la distinción respecto a las disposiciones de orden sustancial, de dos partes en la Carta. «En la primera parte se enuncian una serie de principios generales que deben encontrar actuación en reglas más concretas formuladas en la segunda parte». Principios que han de ser actuados por los Estados sin que «deba considerarse una obligación impuesta por la Carta Social a las partes contratantes». De este modo «se debe excluir que el empeño de los Estados, en orden a la primera parte, pueda consistir en verdaderas y propias obligaciones jurídicas internacionales dirigidas a la actuación, en los respectivos ordenamientos estatales internos de los principios contenidos en ella». Esta afirmación va atemperada primeramente por señalarse el «evidente valor político»

entienden mínimas, como es característico en las normas laborales, tanto nacionales e internacionales, de acuerdo a la aplicación del principio de la norma más favorable (vid. art. 36). Esta dualidad que caracteriza a todo el contenido de la carta se traduce en su estructura, la parte I, y parcialmente el muy breve preámbulo, tienen un contenido meramente declarativo y programático, señalando objetivos que los Estados miembros perseguirán utilizando todos los medios pertinentes posibles (art. 20, 1, a). A la vez, el resto de la Carta, en concreto las partes II, III, IV y V y el anexo, corresponden al contenido obligacional del instrumento, el contenido de los compromisos que efectivamente ligarán a los Estados firmantes (parte II) y el alcance de tales compromisos (parte III), así como su ejecución (parte V) y sistema pertinente de control (parte IV). El anexo contiene reglas de interpretación. Las reglas adjetivas sobre la vida y vigencia de la Carta se incluyen en la parte V.

El espíritu de la Carta, según queda apuntado, responde en general al de los ordenamientos de las democracias occidentales europeas y al carácter «solidario» y «social» de tales Estados y ordenamientos. De ellos, y también directamente, recibe la influencia del movimiento social cristiano (piénsese, por ejemplo, en el salario familiar), de las ideologías del socialismo y sindicalismo colaboracionista y del espíritu y reglamentación de la Organización Internacional del Trabajo, que inspira el contenido articulado de diversos principios (31). No falta, sin embargo, influjo de movimientos neoliberales;

de los principios y, en segundo lugar, el valor que para la recta comprensión de la parte segunda tienen tales principios de la primera parte. Al contrario la parte segunda contiene la expresión de verdaderas obligaciones de carácter internacional, aun cuando obligaciones extremadamente flexibles, fijadas en cuanto al fin y por el señalamiento de algunos límites, pues se deja a los Estados en buena parte la elección de los medios. No se trata de lograr así una uniformación de normativas, sino una armonización de las mismas; «no imponen una obligación puntual a los Estados contratantes, sino sólo el logro de los resultados, dejando una amplia discrecionalidad en el modo y, a veces, en la misma medida del cumplimiento» (*La Carta Sociale europea e il Diritto Internazionale*, cit., página 628-635).

(31) La influencia del pensamiento social cristiano es evidente, no sólo si se tiene en cuenta la composición de los partidos en la Asamblea, sino si se compara el contenido de la Carta con los principios contenidos en los textos pontificios (vid. por ejemplo, párrafo 71 de la *Mater et Magistra* y art. 4.º, 1) de la Carta). Respecto a la influencia de la O. I. T. se ha señalado que «a título de ejemplo, que representa un interés evidente, se nota que los catorce países miembros del Consejo de Europa han ratificado algunos convenios importantes en la proporción siguiente: el convenio núm. 1 ratificado sobre un total de 27; núm. 5, 10 sobre 34; núm. 29, 10 sobre 44; núm. 87, 9 sobre 26; número 88, sobre 25; núm. 97, 6 sobre 26; núm. 100, 5 sobre 20». (BALZARINI: *L'armonizzazione delle legislazioni del lavoro...*, cit., pág. 117, nota 16.) Sobre el tema concreto

sólo esto cabe explicar la exclusión, bien criticable, de algo tan importante y crucial en materia social como es la empresa, su organización y la participación de los trabajadores en ella (32). También llama la atención, y no debe dejar de señalarse, que frente a lo que comienza a ser frecuente en los textos constitucionales, en la Carta se contiene sólo una formulación de derechos en su mayoría de los trabajadores; pero no se establecen o reconocen deberes tal y como, por ejemplo, el deber social de trabajar.

8. *Naturaleza y régimen jurídico*

La doble naturaleza de la Carta se recoge expresamente en el único artículo —el 20— de la parte III relativo a los compromisos internacionales. El párrafo primero del mismo distingue, respecto a tales compromisos, entre los resultantes de la parte I, que manifiesta el carácter definidor de objetivos a largo plazo que deben tratar de alcanzar los Estados que la ratifican y manifiestan el carácter programático y declarativo de esta parte, y aquellos a los que los Estados se comprometen específicamente y en el momento actual de una manera precisa y determinada, según los términos de la parte II. Respecto a las obligaciones internacionales, el deseo de conseguir que tales obligaciones sean ratificadas y efectivamente aplicadas por los Estados hace prever que tal ratificación no implicará la obligación de aceptar y llevar a cabo la totalidad de obligaciones que forman el contenido de la parte II, sino que todo Estado podrá ratificar la Carta siempre que acepte un número mínimo de disposiciones de aquella parte. En el proyecto inicial la fijación de este mínimo era meramente numérica. La Conferencia tripartita —en la que se debatió y discutió tal sistema; por la oposición al mismo de las representaciones obreras— aconsejó la adopción en todo caso de un núcleo común dentro de ese mínimo, siguiendo el ejemplo de algunos convenios de la O. I. T. La sugerencia se acepta, aunque no enteramente, pues

de la comparación de la Carta y los convenios y recomendaciones de la O. I. T. Vid. la publicación multicopiada de la O. I. T. del informe que sirvió de base a las discusiones en la Conferencia tripartita (*Comparaison entre les dispositions du projet de Charte sociale européenne et les normes correspondantes de l'O. I. T.*, Ginebra, 1958, y *La Carta Social Europea y las normas internacionales de trabajo*, cit., pág. 406 («al elaborar la Carta, los órganos del Consejo de Europa han tenido en cuenta... las normas contenidas en los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo»).

(32) Aún más, cuando era incluido el tema en el Proyecto de la Asamblea, y existe en buena parte de los sistemas europeos. Cfr. BOLDT, DURAND, HORION, KAYSER, MENGONI, MOLENAAR: *La représentation des travailleurs sur le plan de l'entreprise dans le droit des pays membres de la C. E. C. A.*, Luxembourg, 1959.

se llega a un sistema intermedio que, sin fijar rígidamente un núcleo común necesario dentro del mínimo, concede una muy limitada facultad de elegir dentro de siete determinados artículos (los relativos al derecho sindical, negociación colectiva, derecho al trabajo, a la seguridad social, a la asistencia social y médica, protección a la familia y los trabajadores migrantes), cinco de ellos de forzosa aceptación (33). Junto a este núcleo mínimo necesario, existe otro número mínimo en que la facultad de elección es mayor; consiste en diez artículos o 45 párrafos más, que libremente se eligen de entre los contenidos en la parte II. La designación de uno y otro núcleos mínimos habrá de notificarse al Secretario general en el momento de la ratificación. Después de ésta cabe aceptar otros artículos o párrafos suplementarios en todo momento.

La intervención del Secretario general del Consejo de Europa es impor-

(33) Esta idea del núcleo mínimo fué tomada, posiblemente, de algunos convenios internacionales de trabajo, de ahí que se diga que la fórmula «es, hasta cierto punto, similar a las utilizadas en algunos convenios internacionales del trabajo, que dejan a los Estados que los ratifiquen una cierta posibilidad de elección y exigen al mismo tiempo la aceptación del «núcleo» mínimo de obligaciones que se precisa en los propios instrumentos. Así ocurre, por ejemplo, en el caso del Convenio sobre las plantaciones 1958, cuya estructura es similar al de la carta». (Vid. *La Carta Social Europea y las normas internacionales del trabajo*, cit., pág. 533; vid. *Ibidem*, la oposición que tuvo por los miembros trabajadores de la Conferencia tripartita el principio de que se pudieran elegir en la parte II, sólo un número de disposiciones (se propuso que en el plazo de cinco años se exigiera la aceptación total, propuesta apoyada por la Asamblea que ni se aceptó), y como se consiguió triunfara la idea de núcleo obligatorio, aunque alterada por la posibilidad de elección aún en este punto, págs. 532-533).

Según BARILE, el dispositivo del núcleo mínimo de normas vinculantes sustituye en la Carta el conjunto de reservas normales previsto en los tratados colectivos, mientras que en este caso todas las reglas no indicadas en el ejercicio del poder de reserva tendrán efecto para los Estados que han ratificado, en el sistema aceptado en la Carta, sólo resultarán obligatorios los párrafos o artículos indicados positivamente. «En el límite, y sólo en el límite, los dos métodos coinciden en el resultado.» De ello extrae una importante consecuencia, y es que si en el momento de ratificación o aprobación no se indica positivamente los artículos o párrafos que se aceptan, se entiende que vinculan al Estado todas las disposiciones de la Carta. Igualmente si se contiene la aceptación de normas por debajo del mínimo, fijado en el art. 20 la ratificación carecerá de efectos. El sistema es criticado por ser susceptible de dar lugar a compromisos muy diversos entre los diversos Estados «en cuanto pudiera acaecer que incluso cuando todos los Estados miembros del Consejo de Europa hayan ratificado la Carta Social, ninguna de sus disposiciones resulte obligatoria para todos». De ahí que pueda decir que la armonización de las legislaciones del occidente europeo sea sólo el fin indirecto de la Carta, que tiene, al contrario, como fin directo, el actuar en el territorio de los Estados contratantes, en la medida de lo posible, la justicia social» lo que habrá de lograrse por caminos diversos (*La Carta Sociale Europea...*, cit., págs. 632-634).

tante en lo que respecta a la Carta: ha de depositársele los instrumentos de ratificación u aprobación (art. 35); dirigírseles las propuestas de enmiendas (que habrá de aprobar el Comité de Ministros) y la aceptación de las mismas (art. 36); declarárseles qué se precisa como territorio metropolitano al que se aplica la Carta, así como cuál es el territorio no metropolitano en que determinados artículos o párrafos de la Carta habrán de aplicarse, y cuál de estos artículos habrán de aplicarse (art. 34, 1, 2 y 4); notificación de excepciones en caso de guerra o peligro público; denuncia total o parcial (siempre que en este caso se respeten los dos núcleos mínimos), respetando ya sea el período inicial de cinco años o el plazo de preaviso de dos, si se da tras de aquél (art. 37). Aparte las funciones que le competen en el sistema de control que se examinan a continuación.

Correspondiendo a estas funciones se encomienda al Secretario general una misión de enlace e información tanto con los órganos del Consejo de Europa como con los Gobiernos signatarios de la Carta, y lo que no deja de ser notable, con el Director general de la Oficina Internacional de Trabajo (artículos 20, 4; 30, 3; 34, 5; 35, 4; 36 y 37).

El régimen jurídico del instrumento se precisa con algún detalle que contiene normas sobre la firma, ratificación, entrada en vigor (que exige, cuando menos, cinco ratificaciones) (art. 35), enmiendas (art. 36), suspensión en casos de necesidad (art. 30), denuncia (art. 37) y aplicación territorial (que prevé la aplicación a territorios no metropolitanos, o sea una influencia más allá de las fronteras europeas) (art. 34). En general se trata de disposiciones similares a las de otros instrumentos internacionales que, aparte de lo más arriba apuntado, carecen de peculiaridad dignas de mención. Al contrario, no dejan de tener interés y especialidad las reglas sobre aplicación y cumplimiento efectivo de las obligaciones resultantes de la Carta, que reflejan el peculiar carácter de los derechos sociales.

Llama la atención, primeramente, la no influencia sobre la vigencia de la Carta para el Estado que la haya ratificado o probado el que tal Estado deje de pertenecer a la organización del Consejo de Europa, siguiendo una regla que es normal en los convenios internacionales de trabajo de la O. I. T. También es reflejo de reglas internacionales (34) el principio de aplicación

(34) Cfr. art. 19, 8), de la Constitución de la O. I. T. BALZARINI señala cómo en la Carta se obliga a respetar a los Estados unas «normas mínimas» (*L'armonizzazione delle legislazioni del lavoro...*, cit., pág. 117). Según BARILE, del art. 32 resulta claramente «que el fin principal de la Carta es el de actuar, en lo más posible, en el ámbito del territorio de los Estados contratantes, la justicia social, si fuera necesario a través de la superación del cual sea uniformidad normativa» (*La Carta Sociale Europea*, cit., pág. 634).

de la norma más favorable que contiene el art. 32 al señalar que las obligaciones contraídas en la Carta no atentarán a las disposiciones nacionales o internacionales que fueran más favorables a las personas protegidas. En contraposición, restricciones a la aplicación tan genéricas como las contenidas en el art. 31, no se suelen contener, y cuando lo son, en un sentido notablemente más limitativo, en los convenios internacionales de trabajo (35). En todo caso, la referencia a desviación de poder que el art. 31, 2), contiene —al exigir tales restricciones o limitaciones se den efectivamente para garantizar el respeto de los derechos y libertades de los individuos o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres—, limitarán sensiblemente la aplicación de aquéllas.

De especial interés y con una manifiesta influencia de las normas internacionales de trabajo es la regla contenida en el art. 33, sobre la ejecución de las obligaciones resultantes de la Carta por medio de convenios colectivos. El sistema no es infrecuente en la práctica de la O. I. T., cuya Constitución, en su art. 19, 5, alude en un sentido genérico a «las medidas necesarias para hacer efectivas sus disposiciones», a la par que son normales, especiales referencias a convenios colectivos, como formas de aplicación y cumplimiento en diversos convenios internacionales. Paralelamente, la Carta enumera una serie de disposiciones (sobre condiciones de trabajo, protección de menores y formación profesional) que se entenderán cumplidas siempre que en los países en los que la materia normalmente sea objeto de convenios colectivos o por otro medio no legislativo, tales instrumentos las apliquen a la gran mayoría de los trabajadores interesados. Por un deseo de equidad con los demás países, allí donde la materia se regule legislativamente, las obligaciones se entenderán cumplidas si se aplican las regulaciones legales a la gran mayoría de los trabajadores interesados (36). En la parte II no fal-

(35) Cfr. *La Carta Social Europea y las normas internacionales del trabajo*, cit., páginas 541-542.

El art. 31, 1) distingue entre aplicación y ejercicio efectivo, respectivamente, de los principios de la parte I y de las obligaciones de la parte II. En torno a esta distinción son muy agudas las observaciones de BARILE, al que me remito en este punto (*La Carta Sociale Europea*, cit., págs. 629-630 y 636-637).

(36) Cfr. art. 19, 5) de la Constitución de la O. I. T. que deja amplio margen de libertad a los Estados para el cumplimiento de las normas contenidas en los convenios al exigir tan sólo se adopten «las medidas necesarias para hacer efectivas sus disposiciones». No son raros convenios en los que alude expresamente a los convenios colectivos como medio de dar efecto a las obligaciones contenidas en aquéllos. Cfr., sobre este tema, *La Carta Social Europea y las normas internacionales de trabajo*, págs. 543-544.

Esta posibilidad acentúa aún más la discrecionalidad de los Estados en la actuación de las obligaciones contenidas en la Carta a que alude BARILE respecto las normas inter-

tan, por otro lado, previsiones que dan entrada a los convenios colectivos en la aplicación de compromisos resultantes de la Carta (así párrafo final del art. 4.º y anexo).

9. Los "derechos sociales" reconocidos en la Carta

La falta de sistemática en que se articula la parte II contiene una amplia enumeración de derechos de naturaleza y alcance bien distintos. La enumeración de los mismos se hace a través de un articulado que responde precisamente a la enumeración de principios contenidos en la parte I; de ahí que, en sustancia se realice en la parte II una estructuración y especificación de lo que en la parte I se contiene. Una sistematización de tales derechos podría ser la siguiente:

a) *Derecho al trabajo*.—Correspondiendo a un principio de larga raigambre en muchos Estados (37); pero que sólo hoy encuentra efectivo desarrollo, reconoce la Carta el derecho de toda persona de trabajar profesionalmente en una ocupación libremente elegida, derecho que se protege especialmente (art. 1.º, 1), previéndose para ello un sistema de servicios gratuitos de colocación (art. 1.º, 3), la adopción de una política de pleno empleo (artículo 1.º, 1) y el asegurar o favorecer la orientación, formación y readaptación profesionales (art. 1.º, 4) (38). Esta última referencia, presupuesto del efectivo goce del derecho al trabajo y consecuencia del mismo, se reconoce más amplia y precisamente al hablarse de un derecho a la orientación y adecuada elección profesional, así como al mejoramiento de la posición profesional (art. 9.º), así como de un específico y detenidamente regulado derecho a la formación profesional, que recoge, entre otros, el principio de igualdad de oportunidades para la enseñanza universitaria y superior, el aseguramien-

nacionales del trabajo («Uniformità e difformità, giustizia astratta e giustizia concreta nell'adattamento degli ordinamenti interni al dir. int. del lavoro», *Rivista di Dir. Internazionale*, 1960, págs. 87 y sigs.) lo cual es, según él, en lo que respecta a la Carta, una muestra más de cómo es la justicia social lo que pretende lograr (*La Carta Sociale...*, cit., págs. 634-635).

(37) El derecho al trabajo es reconocido en el *Fuero del Trabajo* (I, 8), y *Fuero de los Españoles* (art. 24). La colocación, presupuesto ineludible para el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, es materia de regulación en la ley de Colocación de 10-II-43 (con Reglamento de 9-VII-59). Se trata de cuestiones generalmente reguladas en los ordenamientos europeos.

(38) El derecho a una educación general y profesional en la L. P. F. de 17-V-58, IX. Sobre la educación profesional es importante la Ley de Formación Profesional Industrial de 20 de julio de 1955.

to a la juventud de un adecuado sistema de formación profesional, así como adecuados sistemas de reeducación profesional para adultos, etc. (art. 10). Para las personas física o mentalmente disminuídas se reconoce, además, un derecho específico a la formación profesional y a la readaptación profesional y social (art. 15) (39).

El derecho al trabajo tiene una especial consecuencia en la libertad de circulación de mano de obra entre los países firmantes de la Carta; el artículo 18 concede un derecho a ejercer una actividad lucrativa en el territorio de las demás Partes Contratantes, conteniendo una regulación, algo detenida, del efectivo ejercicio del derecho de migrar estableciendo obligaciones tanto para los países de inmigración como de emigración.

b) *Derecho a una regulación equitativa del trabajo.*—La efectiva realización del derecho de los trabajadores a condiciones de trabajo justas, se garantiza en la Carta a través de una detenida formulación de obligaciones internacionales que se extienden fundamentalmente a cuatro puntos:

— Regulación del tiempo de trabajo: jornada de trabajo razonable (art. 2.º, 1) (40); festivos (art. 2.º, 2); descanso semanal según la costumbre (art. 2.º, 5) (41); reducción de jornada o aumento de vacaciones en ciertas ocupaciones (42); vacaciones de dos semanas al menos (art. 2.º, 3), o tres para las menores de dieciocho años (artículo 7.º, 7) (43).

(39) El reciente Decreto de 13 de abril de 1961 crea la Obra Social de Grandes Inválidos... con esta finalidad.

(40) Se trata de un derecho recogido en todas las legislaciones europeas. Entre nosotros, como es sabido, rige la ley de Jornada Máxima de 1931.

(41) Se discutió la conveniencia o no de fijar como día del descanso semanal el dominical; también la Asamblea sugirió se agregara una disposición a fin de «promover, en la medida de lo posible, la utilización de métodos de organización del trabajo de métodos que permitan a los trabajadores cumplir sus deberes religiosos», pero no fué aceptada por el Comité Social que recogió la fórmula contenida en los Convenios de 1921 y 1957, de manera que el día de descanso semanal debe coincidir en lo posible con el día de descanso tradicional o usual. En nuestro sistema el descanso semanal es generalmente dominical hasta el punto que la ley que lo regula (13-VI-1940) se denomina de Descanso Dominical.

(42) Ya en 1910 se establecieron límites específicos en el trabajo en las minas. Los artículos 31 y sigs. de la ley de 1931 vigente, establecen limitaciones de jornada para determinadas ocupaciones insalubres o peligrosas. Vid. en tal sentido el Convenio sobre horario de trabajo en minas de carbón, 1935.

(43) El art. 35 de la L. C. T. reconoce una duración general mínima de vacaciones de siete días laborables ininterrumpidos. Las reglamentaciones y los convenios colectivos suelen establecer para ciertas categorías de trabajadores duraciones superiores a aquélla;

-- Seguridad e higiene en el trabajo: establecimiento 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 (art. 3.º) (44).

— Remuneración justa: salario familiar (art. 4.º, 4) (45); aumento por horas extraordinarias (art. 4.º, 2) (46); igualdad de salarios (artículo 4.º, 3) (47); limitación de retenciones o deducciones sobre el salario (art. 4.º, 5) (48).

— Preaviso razonable a los trabajadores del cese del empleo (artículo 4.º, 4).

sin embargo no dejaría de suponer mejora sustancial el de una vacación anual de quince días, aún más la de tres semanas, para los menores, notablemente superior a lo que es normal, pues la duración de veinte días que permite la Orden de 29-XII-1945 es notoriamente excepcional y para una circunstancia especial.

(44) Vieja raigambre tiene en los ordenamientos europeos esta materia. Entre nosotros, la Orden de 2-VIII-1900, contenía ya un catálogo de mecanismos preventivos de accidentes de trabajo. Hoy rige como norma de alcance general la Orden de 31-I-1940, completada por la ordenación específica contenida en reglamentaciones de trabajo, convenios colectivos y, sobre todo, reglamentos de empresa. (Vid. sobre el tema PÉREZ BOTIJA-RODRÍGUEZ PIÑERO: *Reglamentos de empresa*, Madrid, 1961.) El control de aplicación de estas normas es dejado sustancialmente en manos de la inspección de trabajo (está en proyecto —o ya en Cortes— una sustitución de la ley reguladora de 15-IX-39). Por cierto que se alude a la inspección de trabajo en un lugar poco apropiado de la Carta; en la parte III, el artículo 20, 5) dispone que cada parte dispondrá de un sistema adecuado de inspección de trabajo. Este precepto parece, pues, establecer una obligación adicional y necesaria para todos los firmantes de la Carta, y como medio de garantizar la efectiva aplicación de la misma. Fué la Conferencia tripartita la que, partiendo del Convenio de inspección de trabajo de 1947, señaló la necesidad de que se estableciera un precepto que obligara a los Estados a mantener un sistema de inspección de trabajo y fijara las reglas a las que el funcionamiento de ese servicio debía adecuarse. Estas reglas deberían incluirse en la parte II. Sin embargo, a la Asamblea y al Comité Social y al de Ministros pareció más adecuado, quizá porque en la parte II se contenían derechos del trabajador, de incluirlos en la parte III, con lo que obligaban necesariamente a los Estados, pero, a la vez, sin fijar las condiciones de su funcionamiento. (Cfr. *La Carta Social Europea y las normas internacionales del trabajo*, cit., pág. 534.)

(45) Cfr. Fuero del Trabajo, III, 1.º, y art. 27 del Fuero de los Españoles. El principio parece estar más de acuerdo con el carácter de remuneración mínima del texto primero, frente a la idea de salario justo que inspira el Fuero de los Españoles.

(46) Vid. art. 6.º de la ley de 1931 sobre Jornada Máxima.

(47) Se trata de una especificación de lo contenido en el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1937. El derecho de los trabajadores masculinos y femeninos a una remuneración igual por trabajo igual se ha recogido sólo muy recientemente en nuestra positividad. Vid. ley de 22-VII-1961 sobre derechos políticos profesionales y de trabajo de la mujer y Decreto de 1-II-62.

(48) La protección formal de salario entre nosotros no es garantizada efectivamente,

c) *Derechos colectivos*.—Siguiendo una tradición, en la que la labor de la O. I. T. tiene un especial protagonismo, se eleva a internacional la protección de los derechos colectivos haciéndose una distinción entre los mismos, entre un derecho sindical (se reconoce la libertad sindical incluso a los empleados públicos, art. 5.º) y un derecho de negociación colectiva que comprende a su vez el favorecer la consulta paritaria entre los trabajadores y los empleadores (art. 6.º, 1); en promover procedimientos de negociación voluntaria para regular las condiciones de trabajo por medio de convenios colectivos (art. 6.º, 2) (49); favorecer procedimientos de conciliación y arbitraje voluntarios para solucionar los conflictos laborales (art. 6.º, 3); derecho, a acciones colectivas, incluida la huelga, en caso de conflictos de intereses (artículo 6.º, 4). La afiliación sindical y el beneficio de los convenios colectivos se reconoce expresamente para los trabajadores migrantes (art. 19, 4, b). También se establece la consulta por el Estado a las organizaciones de trabajadores y empleados en diversos casos (art. 3.º, 3; art. 10, 4, d) (50).

d) *Protección a ciertas categorías de personas*.—Razones éticas, sociales, económicas e incluso fisiológicas, hace que, en todos los sistemas actuales, se establezca una política de protección respecto a determinadas categorías de personas que, por su débil situación en la vida social, requieren un especial cuidado, no bastando para ello la protección y asistencia general que el Estado

al menos al nivel que el Convenio sobre la protección del salario, 1949, exige. Tan sólo se estableció la inembargabilidad relativa de los salarios (arts. 1.449 y 1.451 de la L. E. C., reformada en este punto en ley 20-XII-52) y el carácter privilegiado del crédito salarial (art. 59, L. C. T.) (analizado por GARCÍA DE HARO: *El salario como crédito privilegiado*, Pamplona, 1961). En aras de conseguir una protección efectiva del crédito salarial DE LA VILLA amplía notablemente los efectos de la inembargabilidad en su estudio, en publicación, *La compensabilidad del salario*.

(49) Es sabido que nuestro sistema no se inspira en los principios de la libertad sindical tradicional hasta el punto que llega a afirmarse que «bien puede decirse que la libertad sindical terminó en España el 18 de julio de 1936» (SUÁREZ: «Las líneas generales de la política social», en *El nuevo Estado Español*, Madrid, 1961, pág. 637). De ahí que se distinga cuidadosamente entre libertad y representatividad, sino democraticidad como derecho de participación del trabajador, lo que sí existe en nuestro sistema (cfr. GARCÍA ABELLÁN: «Los principios del Derecho sindical», *Cuadernos del C. E. S.*, 14, págs. 154 y sigs.). Además, tiéndese a distinguir hoy, y en todos los sistemas (incluso en la misma práctica de la O. I. T.) entre derechos sindicales y derechos de negociación colectiva, estos últimos sí que existen entre nosotros, y muy institucionalizados, en la ley de 24-IV-1958 (vid. art. 6.º). Al contrario falta, y ello no deja de dificultar la práctica del sistema de convenios colectivos un procedimiento adecuado de conciliación y arbitraje voluntario para solucionar conflictos colectivos.

(50) Esta consulta está reconocida entre nosotros, por ejemplo, en la elaboración de las reglamentaciones de trabajo (vid. art. 6.º Ley de Reglamentaciones de 16-X-42).

reconoce a todos los ciudadanos. Son especialmente los menores y las mujeres las que son objeto de esta protección, que está además íntimamente conexas con la relación de trabajo. También la delicada situación que atraviesan, sobre todo inicialmente, los trabajadores migrantes, ha hecho aparecer en los últimos años normas especialmente protectoras y tuteladoras para ellos. Por ello no tiene nada de extraño que tanto a este caso como a los dos anteriores la Carta conceda una especial atención.

Respecto a los menores, el artículo 7.º establece un número bastante amplio de obligaciones internacionales de protección de niños y adolescentes: se fija como edad mínima de admisión al empleo la de quince años, salvo excepciones, al permitirse antes ciertos trabajos ligeros, y vedarse hasta más tarde determinadas ocupaciones consideradas como peligrosas o insalubres, así como mientras exista la instrucción obligatoria ocuparse en trabajos incompatibles con ésta (51); se limita la jornada de los menores de dieciséis años y se considera tiempo de trabajo el dedicado a formación profesional (52); se reconoce un derecho de remuneración o subsidio adecuado a los trabajadores menores y a los aprendices (manifestación de la transformación profunda de esta última institución); vacaciones de tres semanas; prohibición, en general, de trabajo nocturno (53); control médico regular para menores de dieciocho años, ocupados en ciertos trabajos; protección especial contra los peligros a que están expuestos los menores, especialmente en el trabajo.

En lo concerniente a las mujeres, el artículo 8.º se ocupa de la protección de la mujer trabajadora regulando su situación de embarazo y alumbramiento, protegiéndola contra despidos en estos momentos, concediendo pausas en el trabajo para la lactancia y obligando a regular su trabajo nocturno, así como a prohibir su trabajo en subsuelo en minas y otros trabajos peligrosos (54).

(51) Pese a que ya la ley de 24 de julio de 1873 vedaba toda clase de trabajo para los menores de diez años, puede decirse que la regulación vigente sobre límite de edad para trabajar de los menores es poco progresiva, y además incumplida demasiadas veces en la realidad.

(52) El art. 171, L. C. T., exceptúa nada menos de la prohibición de trabajo de los menores de catorce años (un año menos que el previsto en la Carta) a todo el trabajo agrícola y el verificado en talleres de familia. Al contrario, la prohibición de determinados trabajos para los menores de dieciocho años es bastante amplia y detenida (vid. arts. 172, 173, 174 y 175, L. C. T., y Decreto de 26-VII-57).

(53) El art. 172 de la L. C. T. prohíbe el trabajo nocturno a los menores de dieciséis años.

(54) Amplia regulación tiene en nuestra postividad el trabajo femenino, y la protección de la mujer trabajadora. El caso del embarazo está regulado en el art. 166, L. C. T.; el art. 168 prevé pausas para lactancia; el trabajo nocturno se reguló ya en el Decreto

Su protección en cuanto madre se establece en el artículo 17. El artículo 4.º, 3), se ocupa, además, de la protección de su salario.

La protección de los trabajadores migrantes (comprendiendo en la medida de lo posible los que trabajan por cuenta propia) es objeto del muy amplio artículo 19 que establece obligaciones internacionales muy variadas: servicios gratuitos y objetivos de información; medidas y servicios para traslado adecuado; colaboración entre servicios sociales de países de partida y destino; trato no menos favorable que a los nacionales en remuneración, vivienda, sindicación y convenios colectivos, impuestos al trabajo y jurisdicción laboral; garantizar no expulsión salvo casos justificados; permitir transferencia de ganancia a familiares; facilitar reagrupamiento familiar (55).

e) *Derecho a la seguridad y asistencia social.*—Puesto que el tema de la seguridad social ha sido especialmente tratado en el seno del Consejo de Europa, y puesto que existe como proyecto de realización inmediata el Código Europeo de Seguridad Social, no tiene nada de extraño tanto que se haya incluido un derecho a la seguridad social, como que no se haya precisado detenidamente su contenido limitándose a establecer un principio general (obligación de establecerse o mantener un régimen de seguridad social, artículo 12, 1) y un nivel mínimo, que habrá de ser progresivamente elevado (artículo 12, 3) y que, en espera del Código citado, que se habrá de tomar, sin duda como base mínima se fija de acuerdo al Convenio internacional de trabajo 102 sobre la norma mínima de seguridad social (art. 12, 2) (56). Ade-

de 15-VIII-27; la prohibición de ciertos trabajos insalubres y peligrosos es listada con detalle en el Decreto de 26-VII-57.

(55) Nuestro sistema de migración se ha caracterizado, de un lado, por un régimen restrictivo de migraciones (regulado sustancialmente por el Decreto de 1935), aún sin llegar a la discriminación de nacionalidades (a que hace referencia el Preámbulo de la Carta) pues en su mayor parte el régimen laboral general es aplicable a los extranjeros. A la vez la emigración, como fenómeno existente, es regulada de modo que se proteja al trabajador emigrante, facilitándosele información, etc. En este punto hay numerosos tratados bilaterales firmados con países europeos y extraeuropeos cumpliendo los dictados de la D. XIV del Fuero del Trabajo.

(56) Vid. sobre este Código y su estudio, RENTIER: *La activité du Conseil de l'Europe dans le domaine social*, cit., págs. 45-57.

El derecho a la seguridad social había sido reconocido parcialmente en la Constitución de 1931. En sentido similar el Fuero del Trabajo aludía en su Declaración X a la previsión contra los infortunios del trabajador y a la posible implantación de un seguro total. Más comprensivo es el art. 28 del Fuero de los Españoles, y aún más lo es el apartado IX de la L. P. F. que habla del derecho de los españoles a los beneficios de la seguridad social.

más, se establece la igualdad de trato y la conservación de derechos para los ciudadanos de los Estados que sean parte del instrumento (art. 12, 4) (57).

La seguridad social es recogida en la Carta en un sentido altísimo, especialmente en algunas de sus manifestaciones. Tal ocurre con el derecho a la salud regulado en el artículo 11 y dando lugar a compromisos de una política activa contra las deficiencias de la salud, y en favor de una mejora de la misma. El derecho a la salud se completa con una adecuada asistencia social y médica, que asegura en todo caso cuidados médicos adecuados si se carece de medios para obtenerlos, sin que tal asistencia suponga disminución de derechos, tanto a los nacionales propios como a los súbditos de las demás Partes (artículo 13, 1, 2 y 4) (58). Este derecho se conecta con el de obtener consejos o ayudas en caso de necesidad personal o familiar (art. 13, 3), así como la obligación de organizar o fomentar servicios sociales (art. 14).

La familia, aparte de referencias indirectas en la remuneración en la protección de la de los trabajadores migrantes (art. 19, 2, 6 y 9), etc., es objeto de un trabajo específico al reconocerse un derecho a su protección social, jurídica y económica a realizar por medio de prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, fomento de la construcción de viviendas (tema éste también especialmente grato a la labor social del Consejo de Europa), etc. (art. 16) (59). Esta pro-

(57) Llama la atención que el principio sobre la no discriminación («de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social») se contenga en un lugar tan poco apropiado, en cuanto su efecto vinculante directo, como es el Preámbulo. En todo caso esta no discriminación ha de entenderse respecto a los trabajadores nacionales, pues a los extranjeros, tal y como se indica en el anexo, «con reserva de las disposiciones del art. 12, 4), y del art. 13, 4), las personas citadas en los artículos 1 a 17 no comprenden a los extranjeros sino en la medida en que son súbditos de una de las Partes Contratantes y residen normalmente o trabajan de ordinario en el territorio de la Parte Contratante interesada». Se trata, pues, de una reciprocidad inter-europea, a la vez que una regla discriminatoria para los trabajadores no nacionales de países firmantes de la Carta (vid. sobre el particular, *La Carta Social Europea y las normas internacionales del trabajo*, cit., págs. 430-431 y bibliog. allí citada).

(58) El art. 29 del Fuero de los Españoles establece la obligación del Estado de mantener instituciones de asistencia. Pero sólo es la L. P. F. la que establece el derecho de los españoles a beneficiarse de asistencia (IX). En todo caso, mientras que la asistencia médica está más efectivamente garantizada, el régimen de la asistencia y servicios sociales, entre nosotros, es meramente incipiente.

(59) Cfr. art. 22 del Fuero de los Españoles. Un catálogo bastante complejo de la legislación vigente en torno a la familia puede verse en ELORRIAGA: «La familia en la política española», en *El nuevo Estado español*, cit., págs. 293 y sigs.

Estas breves reflexiones comparativas aluden a la posibilidad, ya planteada en algunos sectores, de la ratificación española de la Carta. Esta posibilidad está vedada, primeramente, por el art. 35, 1), que parece limitar a los solos miembros del Consejo de Europa al firma de la misma. De otro lado es sabido que el Consejo de Europa es

tección se da más concretamente a la madre y al hijo, a través de las medidas adecuadas, como son entre otras el mantenimiento de instituciones o servicios adecuados (art. 17).

10. Control de aplicación

El proceso de institucionalización técnica y apolitización que Serrano Carvajal ha puesto de relieve en el control de las normas de la O. I. T. (60), se refleja directamente con una manifiesta influencia de esta organización, en el procedimiento de control de aplicación de la Carta, establecido en el breve contenido de la Parte IV. De modo análogo a lo que ocurre con los convenios de la O. I. T. el sistema de control se basa en la necesaria presentación por los países firmantes de la Carta al Secretario general de una memoria bienal sobre la aplicación de las disposiciones de la Parte II por ellos aceptadas (61). En estas memorias se basa, sobre todo, el sistema de control, puesto que las mismas se examinan y estudian, primeramente por las organizaciones nacionales afiliadas a las organizaciones internacionales de trabajadores o empleadores que formen parte consultivamente del Subcomité Social, a las que habrá de enviar la Parte copia de las memorias pertinentes, habiendo de transmitirse al Secretario general del Consejo de Europa la petición de aquéllas,

una organización regional con ideología propia reflejada en la Carta; aun cuando el sistema español no deja de compartir, en especial en la materia social, buena parte de los principios sociales que inspiran a aquélla, no puede olvidarse que la estructura política y sindical no responderían enteramente a tales principios. En lo que respecta directamente a la legislación social y del trabajo, sin embargo, con sólo algunas correcciones (aumento, por ejemplo, de vacaciones, etc.) podría lograrse un núcleo suficiente para la ratificación. Así, por ejemplo, partiendo del art. 20, 1), b), los artículos 1.º, 12, 13, 16 y 19 (y aún del art. 6.º, los párrafos primeros), y del citado artículo 1.º, b), parecen «aceptables», con algunas reformas de la aplicación más efectiva de la legislación vigente, los arts. 2.º, 3.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10, 11, 14, 15 y 17. Estas modificaciones internas tendrían que ser especialmente eficientes (pese a que en las normas fundamentales se recogen principios similares) en lo que respecta a los artículos 4.º, 1); 6.º, 2) y 3); 7.º; 9.º; 10; 13; 14, y 15.

(60) «El control de aplicación de las normas internacionales del trabajo», en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, Madrid, 1961, III.

(61) Art. 21 de la Carta. Vid. sobre la función del Secretario del C. de E., KISS: «Les fonctions du Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe comme depositaire des conventions européennes», *Ann. Fr. d Droit Int.*, 1956, págs. 680 y sigs. En este punto no parece aceptable la afirmación de BARIILE de una representación en el Secretario de los firmantes de la Carta (*La Carta Sociale...*, cit., pág. 627).

las observaciones pertinentes sobre tales memorias (62). Al lado del control interno existe, con mayor trascendencia, el control internacional propiamente dicho, que se desarrolla a través de un complejo procedimiento en el que se hacen intervenir organismos de diverso tipo.

Se crea, a efectos del control de aplicación de la Carta, un *Comité de Expertos* compuesto de siete miembros, cuanto más, designados por el Comité de Ministros de una lista de personas íntegras y técnicas en lo social e internacional confeccionada con las propuestas de las Partes firmantes, siendo este nombramiento por seis años y renovándose por mitad cada tres. Un representante de la O. I. T. asiste como consultivo a la reunión del Comité de Expertos (63). Otro organismo especialmente creado a efectos del control de la Carta es un *Subcomité del Comité Social gubernamental*, compuesto por un representante de cada una de las Partes Contratantes, así como cuatro observadores a título consultivo dos de organizaciones internacionales de empleadores, y dos de organizaciones internacionales de trabajadores. También se posibilita la consulta de representantes de organizaciones internacionales no gubernamentales especializadas en materia social y que gocen de estatuto consultivo cerca del Consejo de Europa (art. 27).

El procedimiento de control se desarrolla de este modo: el Secretario

(62) Art. 23. Este precepto tiene su precedente en el art. 23, 2) de la Constitución de la O. I. T. que obliga a los Estados a comunicar a las organizaciones profesionales representativas las copias de las memorias respectivas relativas a los convenios. La transmisión de las observaciones que sobre éstas hagan aquellas organizaciones, también está prevista en la O. I. T. Posiblemente se habrá de llegar en la práctica a lo que sucede en la O. I. T., ya en los mismos formularios que el Consejo de Administración envía a los Estados para la redacción de las memorias se contienen preguntas sobre si tales organizaciones han expresado observaciones sobre la aplicación del convenio o las normas de aplicación del mismo. Ahora bien, a la organización internacional pasa tan sólo el resumen hecho por los propios gobiernos de tales observaciones, acompañado de observaciones gubernamentales. (Cfr. SERRANO DE CARVAJAL: *El control de aplicación...*, cit., y *La Carta Social Europea y las normas internacionales del trabajo*, cit., pág. 536.) En este punto la Carta parece más adecuada al exigir la comunicación directa y completa de las observaciones respectivas.

(63) Arts. 25 y 26. La alusión a «representante» de la O. I. T. no debe ser entendida en un sentido jurídico; se trata fundamentalmente de una asistencia técnica pero específica por querer hablarse de una asistencia realizada ya no por expertos de una organización, sino por la organización misma. Pero, en todo caso, lo que la O. I. T. realiza en esa comisión es una función eminentemente técnica, y su misión es estrictamente consultiva, de ahí que a su representante pueda calificarse genéricamente de «experto» en el sentido de función de la asistencia técnica de organismos internacionales (vid. sobre el concepto, FEUER: *Les aspects juridiques de l'assistance technique*, París, 1957, págs. 151 y sigs.).

general entrega al Comité de Expertos para examen, las memorias presentadas y las observaciones de las organizaciones profesionales que los Estados le transmitan. Este examen, fundamentalmente técnico, realizado en sucesivas deliberaciones, el Comité ha de llegar a unas conclusiones, las cuales, junto con las memorias, habrán de ser objeto, a su vez, de estudio por el Subcomité del Comité Social que también redacta un informe con sus conclusiones. El examen de este Subcomité, del que sólo forman parte los Estados firmantes, también parece ser fundamentalmente técnico, y así lo hacen entender los participantes consultivos; sin embargo, la participación, aunque meramente consultiva, de las organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores, no sólo alivia algo lo excesivamente gubernamental del sistema de control, sino que sirve para apoyar y argumentar en favor de las observaciones de las organizaciones nacionales, conforme al 23, 2, a la vez que da lugar a un juicio no meramente técnico de la aplicación de la Carta.

Las conclusiones del Comité de Expertos se comunican también a la Asamblea Consultiva, que da su opinión sobre tales conclusiones (según parece no sobre las memorias, que no han de comunicarse a la Asamblea, así como tampoco las conclusiones de la Subcomisión ni las observaciones a las mismas). Ha de comunicarse esta «opinión» al Comité de Ministros, al que se presentará, además, el informe del Subcomité, conteniendo sus conclusiones y adicionándole las del Comité de Expertos. Sobre la base de tal informe el Comité de Ministros, previa consulta a la Asamblea Consultiva, puede acordar con la mayoría de dos tercios de sus miembros (sean o no partes en la Carta), dirigir a cada Estado firmante las *recomendaciones* que fueran necesarias (64). Según parece, las facultades del Comité de Ministros están muy limitadas al reducirse al solo examen de los informes y opiniones, y al requerir el acuerdo del Subcomité de composición más restringida, mientras que la «opinión» de la Asamblea es meramente consultiva sin que tenga valor vinculante alguno, aunque sí sea obligatoria el consultarle sobre el hacer recomendaciones; es un requisito de legitimidad de las mismas. En esta fase, el control se politiza, al intervenir órganos no ya técnicos, sino eminentemente políticos.

Al lado de este control sobre las disposiciones aceptadas se prevé un control similar sobre las disposiciones de la Parte II que no hayan sido aceptadas. Se deja a la discreción del Comité de Ministros la determinación de cuál será el intervalo regular adecuado en el que se habrán de solicitar memorias so-

(64) Arts. 28 y 29. La intervención decisiva del Comité de Ministros y la muy restringida y limitada de la Asamblea corresponde a la estructura del propio Consejo de Europa y a las funciones que en el mismo se establecen para ambos órganos. (Cfr. ROBERTSON: *The Council of Europe*, cit., págs. 28-60.)

bre esta materia, sobre qué disposiciones específicas habrán de versar, y cuál habrá de ser su forma. El procedimiento de control con la comunicación y examen de tales memorias, es el mismo que el relativo a las disposiciones aceptadas (65).

El control de la ejecución de la Carta es un típico caso de realización de obligaciones internacionales cuya ejecución corresponde al Estado y cuya supervisión corresponde a una organización internacional. Es un tipo de ejecución indirecta al vigilarse y supervisarse una decisión y actuación del Estado sobre la ejecución de la Carta; carece en absoluto el Consejo de Europa de poderes de administración directa, dejado totalmente en manos del Estado. El control, pese a su debilidad, es «el estadio más perfeccionado de las organizaciones internacionales», dándose en él una posición de equilibrio entre el interés estatal «de que se cumpla rigurosamente el Tratado, para lo que resulta forzoso admitir formas de control y medios de sanción y su persistente defensa de la vieja soberanía» (66).

El control conferido a los órganos del Consejo de Europa sobre la ejecución de la Carta —control *contractual* en cuanto nacido del Convenio— tiene una naturaleza intermedia entre el llamado control informativo y el control represivo; desde luego tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales contenidas en la Carta, previniendo infracciones y señalando o declarando la existencia. Es control *informativo* en cuanto los Estados están obligados a suministrar información al Consejo de Europa sobre el cumplimiento de las obligaciones aceptadas, y de los demás principios que acepta genéricamente en la Parte I, y, a la vez, es relativamente *represivo*, pues el Consejo puede indirectamente suprimir las eventuales infracciones a

(65) Art. 22. Se habla tan sólo, tanto en el art. 21, como en el 22, de disposiciones de la Parte II, ello hace planteable si es controlable la realización de los principios contenidos en la Parte I, de un modo directo. Según BARILE, la respuesta a la cuestión ha de ser positiva, «dada la señalada estricta conexión existente entre dichos principios y las disposiciones de la Parte II», «además porque relaciones sobre principios «efectivamente aplicados» podrían ser particularmente importantes para la actuación de la regla contenida en el art. 31. (*La Carta Sociale...*, cit., págs. 638-639, n. 16.)

(66) LABERYE-MENAHÉM: *Les Institutions Spécialisées*, págs. 141 y sigs., citado en el excelente estudio de mi maestro en Derecho internacional, AGUILAR NAVARRO: «El principio del control en las organizaciones internacionales», *Rev. Fac. Derecho*, Oviedo, n. 88, página 74. Según AGUILAR existe una relación que no identificación, entre el control propiamente dicho y la gestión directa de la administración internacional «en el control es indispensable la existencia de dos actuaciones, de dos conductas diferentes: la del que controla y la del controlado. Esta diferencia desaparece cuando una misma persona es la que con su actuación agota todo el proceso ejecutivo» (art. cit., página 83).

través de ese instrumento tan débil que es la recomendación (67). En la Carta se reconoce, pues, un poder del Consejo de Europa de supervisar la aplicación de la misma, del que derivarán, entre otros, un poder de interpretación de la misma, que habrá de suministrar, sin duda, interesantes resoluciones sobre los puntos menos claros de la Carta, ya algo precisados en el Anexo; un poder de «integrar» la Carta mediante la emanación de normas integrativas (por ejemplo, sobre el momento, plazos y términos del sistema de control; sobre la inspección de trabajo, etc.) de carácter generalmente reglamentario y, además, un poder de pedir informaciones más detalladas o concretas a los Estados miembros, también en el punto concreto de los tratados concluidos incompatibles con la Carta cuya resolución o revisión habrá de solicitarse (piénsese en un tratado de migración entre dos países firmantes de la Carta, en que se fijaran cupos de emigración) (68).

Como quiera que las obligaciones internacionales contenidas en la Carta, según el Anexo, sólo están sometidas en su aplicación al sistema de control anterior (disposición que ha sido justamente criticada por parecer incompatible con los sistemas monistas) (69), la eficacia y el juicio que sobre la Carta

(67) Sobre el concepto de control contractual y extracontractual, represivo e informativo, vid. SERENI: *Diritto internazionale*, II, 2 (*Organizzazione internazionale*), Milano, 1960, págs. 889-891 y esp. 1.007-1.012.

(68) Cfr. SERENI: *Diritto internazionale*, cit., págs. 890-891 que señala estas manifestaciones como consecuencias normales del poder de control. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, el precepto limitativo que establece el anexo, «se entiende que la Carta contiene obligaciones jurídicas de carácter internacional cuya aplicación está sometida únicamente al control establecido en la Parte IV». Tal regla no parece ser óbice a lo antedicho, pues, como afirma BARILE, «esta regla se propone el fin de excluir que pueda ser promovida, en el ámbito sujeto a la soberanía de un Estado que ha ratificado la Carta, una cual sea acción que puede tener, en general, carácter sustitutivo del control. A esto debe precisarse que en la hipótesis en que la Carta, ratificada internacionalmente, haya adquirido valor jurídico en el ordenamiento interno, una disposición tal, al menos en el espíritu en que ha sido propuesta y aceptada, debería impedir el retener que los empeños de la Carta implican una renuncia a la soberanía estatal, que permita la imposición directa de sus disposiciones en el ámbito del territorio de los Estados contratantes (*La Carta Sociale*, cit., pág. 639). Se trata, pues, de evitar un sistema monista de aplicación de la Carta.

(69) Así, por ejemplo, con el sistema que establece el art. 24 de la *Bundesverfassungsgesetz*. El precepto de los pocos que estableció directamente el Comité de Ministros, a propuesta precisamente de la delegación de la Alemania federal, se ha señalado «su alcance... no parece muy claro», pues «no hay que olvidar que la Constitución de varios Estados Miembros del Consejo de Europa les permite, una vez ratificado y publicado el instrumento, incorporar sus disposiciones a la legislación nacional e invocarlas ante los tribunales de su territorio como parte del sistema jurídico nacional» (*La Carta Social Europea y las normas internacionales del trabajo*, cit., pág. 540). Precisamente por ha-

se den está muy directamente condicionado por la eficacia y el juicio acerca del sistema de control. Sin perjuicio de que la práctica demuestre lo contrario, puede decirse ahora que difícilmente logrará el sistema de control previsto, tanto un efectivo conocimiento de las infracciones como una efectiva represión y evitación de las mismas. A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con el control de los convenios internacionales de trabajo en el que el protagonismo de las organizaciones profesionales es más eficiente, especialmente a través de la forma de *reclamaciones*, en la Carta estas organizaciones tienen un papel muy limitado: en el plano nacional hacer meras observaciones, y en el internacional figurar como miembros consultivos en el Subcomité. La «participación de las organizaciones patronales y de trabajadores» a que alude Levy en el control de aplicación de la Carta es, pues, sumamente reducida (70).

Al mismo tiempo, los Estados no tienen intervención directa en el control de la ejecución de la Carta por los otros Estados firmantes y sólo indirectamente, en la participación en los órganos de control, podrán tener una intervención en este control periódico. Falta la posibilidad de iniciativas personales en la materia. Cuando se afirma «que la Carta no prevé ningún procedimiento análogo al establecido por la O. I. T. en lo concerniente a las quejas y reclamaciones» (71) se alude a la excesiva reducción de un sistema de control limitado al sólo examen periódico de memorias y sin permitir otras formas adecuadas para casos concretos de violación.

Pero es que tampoco el examen periódico de memorias, tal y como ha sido previsto en la Carta parece ofrecer garantías firmes de su aplicación efectiva. En efecto, la intervención preliminar del Comité de Expertos, que por su carácter técnico e independiente podría emitir un eficaz dictamen técnico, es excesivamente reducida al no concederse valor vinculante alguno a su decisión. Al contrario, de mucho más importancia es la misión de la Subcomisión del Comité de Expertos, pues, según parece, sus conclusiones tienen el carácter de propuesta, que, aunque no vinculante, constituyen condición necesaria para que el Comité de Ministros pueda dirigir recomendaciones; tal es la interpretación más adecuada de la expresión «sobre la base de la Memoria

ber partido la iniciativa de la delegación alemana, es bien pensable que tal disposición lo que quiere es «evitar una cual sea interpretación de los empeños de la Carta, que pueda hacer entrar ésta en la hipótesis prevista en el art. 24 de la B. V. G.» (BARILE: *La Carta Sociale*, cit., pág. 639 (17). Vid. la nota (68).

(70) *La Carta Social Europea*, cit., pág. 35.

(71) *La Carta Social Europea y las normas internacionales de trabajo*, cit., pág. 540.

de la Subcomisión» (art. 29). Ahora bien, la composición de la Subcomisión carece de las garantías de independencia del Comité de Expertos; antes bien, parece especialmente apropiado para presiones políticas, al formar parte de la misma sólo representantes de los gobiernos de los Estados firmantes. Ello hará posible una interpretación «progubernamental» de las obligaciones de la Carta, sin que, por otro lado, la intervención meramente consultiva de las organizaciones profesionales o de instituciones especializadas parezca suficiente para contrarrestar este peligro.

A la Asamblea Consultiva —órgano que, por su especial estructura y composición representativa era más adecuado para realizar un control más riguroso— se le concede, una vez más, tan escasa competencia como limitados poderes. Conocerá tan sólo las conclusiones del Comité de Expertos, y sobre las mismas no podrá realizar recomendaciones, ni tampoco tomar resoluciones, sino tan sólo comunicar al Comité de Ministros su «opinión» (*avis*), esto es, un mero parecer sin efecto jurídico alguno, salvo el ser requisito de legitimidad para la validez del procedimiento de control. Igual valor parece tener la consulta obligatoria a la Asamblea, en caso de decidirse recomendaciones. Esto siempre que se interprete, como es razonable, que la consulta aludida en el artículo 29 es algo distinta de la intervención de la Asamblea Consultiva prevista en el artículo 28. En todo caso, la función que a la Asamblea se concede, se reduce en sustancia a reforzar primeramente el control meramente técnico del Comité de Expertos, haciendo intervenir lo que, formalmente, se ha considerado opinión pública europea representada en la Asamblea (72), aunque, materialmente, no llegue a ser sino un conocimiento por representantes políticos, cuyo juicio no dejará de actuar coactivamente en favor del recto cumplimiento de la aplicación de la Carta. Por otro lado, la segunda intervención de la Asamblea en el caso de decidirse recomendaciones, tiene también este sentido coactivo de resonancia y desprestigio político que pueda suponer esta intervención crítica y reprobatoria.

La decisión última y el poder ejecutivo en el procedimiento de control se concede, de modo exclusivo, al Comité de Ministros. Ello por la propia

(72) Cfr. LINDSAY: *Vers un parlementarisme européenne*, cit. En todo caso debe admitirse que, pese a la escasa relevancia jurídica, la intervención de la Asamblea, por la especial composición de ésta, habrá de tener una muy importante eficacia práctica, y constituye un esforzamiento notable del valor efectivo de la Carta. El sistema de control de ésta, si comparado con la Convención de Derechos humanos, que permite recurso individual directo ante el Tribunal europeo de los derechos del hombre, o al sistema establecido en los convenios de la O. I. T., es sensiblemente limitado, pero si, por el contrario, se tienen en cuenta sistemas existentes en otros acuerdos o convenios internacionales, no debe desconocerse constituye un evidente progreso.

estructura y constitución del Consejo de Europa. Ahora bien, las facultades que se conceden al Comité están muy condicionadas y limitadas. Condicionadas porque su decisión requiere un *quorum* especial sumamente restrictivo, los dos tercios de los miembros con derecho a tomar parte de sus sesiones; exigencia que dificultará, sin duda, posibles acuerdos en esta materia, por lo que no ha dejado de ser criticada (73). Condicionada, además, porque ha de tomar como base la memoria del Subcomité, sin cuyo informe desaprobatorio de conductas estatales, según parece, no podrá adoptar decisiones condenatorias. Limitada porque sus facultades decisoras sólo pueden dar lugar a dirigir las recomendaciones que sean necesarias. Aunque se está de acuerdo en señalar la falta de sentido unívoco del término recomendación, una cosa se toma por cierta, ser «una resolución de un órgano internacional preconizando 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» (74). Al ser una mera invitación, un deseo de que una determinada conducta tenga lugar, no tiene otra autoridad que la que deriva de la influencia política del Consejo de Europa o, aún más, del propio Comité de Ministros. Frente a las recomendaciones en otras organizaciones internacionales (C. E. C. A.; O. I. T., etc.) dotadas de algún valor vinculante, en la ordenación del Consejo de Europa la recomendación carece de todo valor obligatorio, aún en los casos, como el presente, en los que se dedican sustancialmente a indicar de qué manera se deben llevar a cabo los preceptos y obligaciones contenidos en la Carta (75). Tal carencia de fuerza obligatoria de las

(73) La exigencia no estaba incluida en el proyecto inicial y no se requiere en el procedimiento similar de control de aplicación de convenios de la O. I. T. (*Carta Social Europea y las normas internacionales de Trabajo*, cit., pág. 540.)

(74) Voz «Recomendación», en *Dictionnaire de la terminologie du Droit international*, Sirey, París, 1960, págs. 506-508. Cfr. MALINTOPPI: *Le raccomandazioni internazionali*, Milano, 1958, págs. 39 y sigs., que habla de efectos directos (págs. 42-44) y de efectos indirectos (pág. 44) y muestra cómo no cabe una afirmación unitaria del valor jurídico a un acto calificado formalmente como «recomendación». Vid. también, págs. 313 y siguientes.

(75) Cfr. BARILE (*La Carta Sociale*, cit., págs. 639-641) para el cual es claro que la recomendación al no obligar a los Estados a cumplirla, no tienen en sí valor obligatorio. Si, al contrario, valor indirecto notable, cuando su falta de ejecución por el Estado suponga una violación grave del art. 3 del Estatuto del Consejo de Europa, que convenza al Comité de Ministros a adoptar uno de los procedimientos de suspensión o expulsión previstos en el art. 8.º del mismo. Este valor indirecto no consistiría en el incumplimiento de una obligación secundaria derivada de la recomendación, sino de la violación de una obligación completamente distinta que es la que el art. 3.º establece, puesto que el procedimiento del art. 8.º no tiene como el efecto el sancionar la aplica-

recomendaciones no impide reconocer un doble valor a las mismas: de un lado, moral, al traer consigo la atención de la opinión pública europea y de los Estados que pueden, además, dar lugar a movimientos políticos y sociales (en este plano la importancia de lo sindical debe ponerse de relieve); pero esta coacción moral deja, sin embargo, en plena libertad al Estado, si éste realiza las conductas sugeridas en la recomendación, lo hace con plena libertad, aunque en su decisión haya influido moralmente la recomendación. De otro lado ésta tiene «un considerable valor político: obliga a los Estados miembros de la organización a tomar posición con su voto o con su conducta, sobre la cuestión que forma objeto de la recomendación misma, sometién dose así al juicio de los otros Estados y de la opinión pública internacional. En esto reside exactamente la eficacia principal de las recomendaciones.» Son tanto persuasión dirigida a obtener una colaboración espontánea, como presión, constriñendo a los Estados a hacer pública su propia actuación sobre ciertas cuestiones (76).

Esta «persuasión» y esta «coacción» indirecta son los únicos instrumentos que garantizan, en definitiva, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Carta, pues expresamente se dice en el Anexo que el sistema de control de la Parte IV es el único a que se someten las obligaciones jurídicas contenidas en la Carta (77). La debilidad del sistema no permite asegurar, efectivamente, el cumplimiento de tales obligaciones, dejadas, en definitiva, a la libre decisión y control de los Estados.

* * *

ción de la Carta sino excluir temporal o definitivamente de la organización al Estado que haya violado gravemente las disposiciones del art. 3.º, esto es, los principios que son base del propio Consejo de Europa. Ello es evidente, si se tiene en cuenta que el artículo 29 de la Carta autoriza recomendaciones aún respecto a las partes no ratificadas de la Parte II, y de otro modo habría de afirmarse, lo que es inadmisibile, que tendrían idéntico valor las disposiciones aceptadas que las no aceptadas.

(76) Así SERENI: *Diritto internazionale*, cit., págs. 1.051-1.052.

(77) «La norma en cuestión se refiere a la fase de control, no a la de actuación de los medios contemplados por el Derecho internacional contra el incumplimiento.» No son excluidos recursos a procedimientos arbitrales o jurisdiccionales internacionales, y no existe impedimento para proceder en vía ejecutiva, «pues el resultado del control determinado por el Consejo de Europa, aunque no vinculante, constituye, por su autoridad, base suficiente para operar, de buena fe, contra el Estado considerado incumplidor», además «será posible, por ejemplo, hacer valer por un Estado contratante, frente a una Parte incumplidora, la conocida regla, contemplada también por el Derecho internacional general, *inadimpleti non est adimpletum*» (BARILE: *La Carta Sociale*, cit., página 641 y nota 21).

Estas reservas y estas críticas no permiten, sin embargo, olvidar que estamos ante un documento de suma importancia y repercusión en la formación unificada y común de unos principios sociales europeos, sobre los que se ha de estructurar e inspirar el naciente Derecho europeo del trabajo. Como fase importante del lento movimiento y proceso de unificación europea, y como trascendental plasmación internacional de los derechos sociales de nuestro tiempo, la Carta Social Europea constituye un hito decisivo cuyas repercusiones y consecuencias tendrán consecuencias muy favorables. En la construcción de una Europa «una» y «social» acaba de ser puesta una piedra importante que será, sin duda, base para conquistas más progresivas y ambiciosas.

CONSEJO DE EUROPA

CARTA SOCIAL EUROPEA (*)

(Turín, 18 de octubre de 1961)

PREÁMBULO

Los Gobiernos signatarios, Miembros del Consejo de Europa,

Considerando que el fin del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus Miembros, con el fin de salvaguardar y promover los ideales y principios que constituyen su patrimonio común y de favorecer su progreso económico y social, señaladamente por la defensa y desarrollo de los Derechos del Hombre y las Libertades fundamentales;

Considerando que, de acuerdo a los términos de la Convención de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades fundamentales, firmada en Roma el 14 de noviembre de 1950, y de su Protocolo adicional firmado en París el 20 de marzo de 1952, los Estados Miembros del Consejo de Europa han acordado asegurar a sus poblaciones los derechos civiles y políticos y las libertades especificadas en estos instrumentos;

Considerando que el goce de los derechos sociales debe ser asegurado sin discriminación de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social;

Resueltos a realizar en común todos los esfuerzos para mejorar el nivel de

(*) Traducción del texto original francés.

vida y promover el bienestar de todas las categorías de sus poblaciones, tanto rurales como urbanas, por medio de las instituciones y realizaciones adecuadas;

Han convenido lo siguiente :

PARTE I

Las Parte 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 siguientes :

1. Toda persona debe tener la posibilidad de ganar su vida en un trabajo libremente emprendido.
2. Todos los trabajadores tienen derecho a condiciones de trabajo equitativas.
3. Todos los trabajadores tienen derecho a la seguridad e higiene en el trabajo.
4. Todos los trabajadores tienen derecho a una remuneración equitativa que les asegure, así como a sus familias, un nivel de vida satisfactorio.
5. Todos los trabajadores y empleadores tienen el derecho de asociarse libremente para la protección de sus intereses económicos y sociales en el seno de organizaciones nacionales o internacionales.
6. Todos los trabajadores y empleadores tienen el derecho de negociar colectivamente.
7. Los niños y los adolescentes tienen derecho a una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que están expuestos.
8. Las trabajadoras, en caso de maternidad, y las demás trabajadoras, en los casos apropiados, tienen derecho a una protección especial en su trabajo.
9. Toda persona tiene derecho a medios apropiados de orientación profesional, con el objeto de ayudarle a escoger una profesión conforme a sus aptitudes personales y a sus intereses.
10. Toda persona tiene derecho a medios adecuados de formación profesional.
11. Toda persona tiene el derecho de beneficiarse de todas las

medidas que le permitan gozar del mejor estado de salud que pueda esperar.

12. Todos los trabajadores y sus causahabientes tienen derecho a la seguridad social.

13. Toda persona desprovista de recursos suficientes tiene derecho a la asistencia social y médica.

14. Toda persona tiene el derecho de beneficiarse de servicios sociales competentes.

15. Toda persona inválida tiene derecho a la formación profesional y a la readaptación profesional y social, cualesquiera que sea el origen y la naturaleza de su invalidez.

16. La familia, en tanto que célula fundamental de la sociedad, tiene derecho a una protección social, jurídica y económica adecuada para asegurar su pleno desenvolvimiento.

17. La madre y el niño, independientemente de la situación familiar y de las relaciones familiares, tienen derecho a una adecuada protección social y económica.

18. Los súbditos de una de las Partes Contratantes tienen el derecho de ejercer en el territorio de la otra Parte toda actividad lucrativa, en pie de igualdad con los nacionales de esta última, salvo restricciones fundadas sobre razones importantes de carácter económico o social.

19. Los trabajadores migrantes súbditos de una de las Partes Contratantes y sus familias tienen derecho a la protección y a la asistencia en el territorio de toda otra Parte Contratante.

PARTE II

Las Partes Contratantes se comprometen a considerarse como vinculadas, del modo que prevé la Parte III, por las obligaciones resultantes de los artículos y párrafos siguientes:

Artículo 1: *Derecho al trabajo*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, las Partes Contratantes, se comprometen:

1. A reconocer como uno de los principales objetivos y responsabilidades la realización y el mantenimiento del nivel de empleo

más elevado y estable posible con miras a la consecución del pleno empleo.

2. A proteger de modo eficaz el derecho del trabajador a ganar su vida en una ocupación libremente aceptada.
3. A establecer o a mantener servicios gratuitos de colocación para todos los trabajadores.
4. A asegurar o a favorecer una adecuada orientación, formación y readaptación profesionales.

Artículo 2: *Derecho a condiciones de trabajo equitativas*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a condiciones de trabajo equitativas, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A fijar una duración razonable al trabajo diario y semanal, debiendo ser reducida progresivamente la semana de trabajo en tanto que el aumento de la productividad y los demás factores en juego lo permitan.
2. A prever días festivos remunerados.
3. A garantizar la obtención, como mínimo, de una vacación anual pagada de dos semanas.
4. A asegurar a los trabajadores empleados en determinadas ocupaciones peligrosas o insalubres, ya sea una reducción de la duración del trabajo, ya sea vacaciones pagadas suplementarias.
5. A asegurar un reposo semanal que coincida, en lo posible, con el día de la semana reconocido como día de descanso por la tradición o los usos del país o de la región.

Artículo 3: *Derecho a la seguridad y a la higiene en el trabajo*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad y a la higiene en el trabajo, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A establecer reglamentos de seguridad e higiene.
2. A dictar medidas de control de la aplicación de estos reglamentos.
3. A consultar, cuando haya lugar, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre las medidas tendientes a mejorar la seguridad e higiene del trabajo.

Artículo 4: *Derecho a una remuneración equitativa*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a una remuneración equitativa, las Partes Contratantes se comprometen :

1. A reconocer el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente para asegurarles, así como a sus familias, un nivel de vida decente.
2. A reconocer el derecho de los trabajadores a una tasa de remuneración aumentada por las horas suplementarias de trabajo, hecha excepción de ciertos casos particulares.
3. A reconocer el derecho de los trabajadores masculinos y femeninos a una remuneración igual para un trabajo de valor igual.
4. A reconocer el derecho de todos los trabajadores a un plazo de preaviso razonable en los casos de su cese en el empleo.
5. A no autorizar otras retenciones sobre el salario que en las condiciones y límites prescritos por la legislación o la reglamentación nacional o fijadas por convenios colectivos o sentencias arbitrales.

El ejercicio de estos derechos debe garantizarse por la vía de convenios colectivos libremente concluidos o por métodos legales de fijación de salarios, o por toda otra manera apropiada a las condiciones nacionales.

Artículo 5: *Derecho sindical*

Para garantizar o promover la libertad de trabajadores y 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 sea aplicada de manera que atente. La legislación o la reglamentación nacional determinará la medida en la que las garantías previstas en el presente artículo se aplicarán a la policía. Igualmente la legislación o la reglamentación nacional determinarán el principio de la aplicación de estas garantías a las fuerzas armadas y la medida en la que se aplicarán a estas personas.

Artículo 6: *Derecho de negociación colectiva*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de negociación colectiva, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A favorecer la consulta paritaria entre trabajadores y empleadores.
2. A promover, cuando sea necesario y útil, la institución de procedimientos de negociación voluntaria entre los empleadores o las organizaciones de empleadores, de una parte, y las organizaciones de trabajadores de otra, con el fin de regular las condiciones de empleo por convenios colectivos.
3. A favorecer la institución y la utilización de procedimientos de conciliación y arbitraje voluntario adecuados para la solución de los conflictos de trabajo; y reconocen:
4. El derecho de los trabajadores y empleadores a acciones colectivas en caso de conflictos de intereses con inclusión del derecho de huelga, a reserva de las obligaciones que podrían resultar de los convenios colectivos en vigor.

Artículo 7: *Derecho de los niños y adolescentes a la protección*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de los niños y de los adolescentes a la protección, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A fijar en quince años la edad mínima de admisión al empleo, siendo admitidas, sin embargo, derogaciones para los niños empleados en determinados trabajos ligeros que no arriesguen perjudicar a su salud, su moral o su educación.
2. A fijar una edad mínima más elevada para la admisión en el empleo para ciertas determinadas ocupaciones consideradas como peligrosas o insalubres.
3. A prohibir que los niños sometidos todavía a la instrucción obligatoria sean empleados en trabajos que les priven del pleno beneficio de esta instrucción.
4. A limitar la duración del trabajo de los trabajadores de menos de dieciséis años para que ella corresponda a las exigencias de su desarrollo, y más particularmente a las necesidades de su formación profesional.

5. A reconocer el derecho de los jóvenes trabajadores y aprendices a una remuneración equitativa o a una asignación adecuada.

6. A prever que las horas que los adolescentes consagran, con el consentimiento del empleador, a la formación profesional durante la duración normal del trabajo, sean consideradas como comprendidas en la jornada de trabajo.

7. A fijar una vacación anual de tres semanas, como mínimo, para los menores de dieciocho años.

8. A prohibir el empleo de trabajadores menores de dieciocho años en trabajos nocturnos, con la excepción de ciertas ocupaciones determinadas por la legislación o la reglamentación nacional.

9. A prevenir que los trabajadores menores de dieciocho años ocupados en ciertas ocupaciones determinadas por la legislación o la reglamentación nacional deben ser sometidos a un control médico regular.

10. A asegurar una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que están expuestos los menores y adolescentes, y particularmente contra los que resultan de un modo directo o indirecto de su trabajo.

Artículo 8: *Derecho de las trabajadoras a protección*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de las trabajadoras a la protección, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A asegurar a las mujeres, antes y después del alumbramiento, un reposo de una duración total de doce semanas como mínimo, sea por un permiso retribuido, sea por prestaciones adecuadas de seguridad social o por fondos públicos.

2. A considerar como ilegal para un empleador el notificar su despido a una mujer durante la ausencia en permiso de maternidad o en una fecha tal que el plazo de preaviso expire durante esta ausencia.

3. A asegurar a las madres lactantes de sus hijos pausas suficientes para este fin.

4. a) A reglamentar el empleo de la mano de obra femenina para el trabajo nocturno en los empleos industriales.

b) A prohibir todo empleo de mano de obra femenina en trabajo de subsuelo en las minas y, si hay lugar, en todos los trabajos que en razón de su carácter peligroso, insalubre o penoso no convengan a esta mano de obra.

Artículo 9: *Derecho a la orientación profesional*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la orientación profesional, las Partes Contratantes se comprometen a procurar o promover, en medida de lo necesario, un servicio que ayudará a todas las personas, comprendidas las taradas, a resolver los problemas relativos a la elección de una profesión o a la promoción profesional, teniendo en cuenta las características del interesado y la relación entre éstas y las posibilidades del mercado de empleo; esta ayuda deberá ser suministrada, gratuitamente, tanto a los jóvenes, incluidos los niños en edad escolar, como a los adultos.

Artículo 10: *Derecho a la formación profesional*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la formación profesional, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A asegurar o a favorecer, en la medida de lo necesario, la formación técnica y profesional de todas las personas, comprendidas también las taradas, en consulta con las organizaciones profesionales de empleadores y de trabajadores, y a proporcionar los medios que permitan el acceso, según el solo criterio de la aptitud profesional, a la enseñanza técnica superior y a la enseñanza universitaria;

2. A asegurar o a favorecer un sistema de aprendizaje y otros sistemas de formación, en sus diversos empleos, para jóvenes de ambos sexos.

3. A asegurar o a favorecer, en la medida de lo necesario:

a) Medidas adecuadas y fácilmente accesibles con miras a la formación de los trabajadores adultos;

b) Medidas especiales con miras a la reeducación profesional de los trabajadores adultos, necesarios por la evolución técnica o la nueva orientación del mercado de trabajo.

4. A fomentar la utilización plena de los medios previstos por disposiciones adecuadas tales como:

a) La reducción o la abolición de todos los derechos y cargas;

b) La concesión de una asistencia financiera en los casos adecuados;

c) La inclusión en las horas normales de trabajo del tiempo dedicado a cursos suplementarios de formación, seguidos por el trabajador durante el empleo, a petición de su empleador;

d) La garantía, por medio de un control adecuado, consultando con las organizaciones profesionales de empleadores y de trabajadores, de la eficacia del sistema de aprendizaje y de todo otro sistema de formación para trabajadores jóvenes, y de una manera general, de la protección adecuada de éstos.

Artículo 11: *Derecho a la protección de la salud*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la protección de la salud, las Partes Contratantes se comprometen a tomar directamente, o en colaboración con las organizaciones públicas o privadas, medidas adecuadas que tiendan especialmente:

1. A eliminar en la medida de lo posible, las causas de una salud deficiente.
2. A establecer servicios de consulta y de educación en lo concerniente a la mejora de la salud y el desarrollo de la responsabilidad individual en esta materia.
3. A prevenir, en la medida de lo posible, las enfermedades epidémicas, endémicas y otras.

Artículo 12: *Derecho a la seguridad social*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A establecer o mantener un régimen de seguridad social.
2. A mantener el régimen de seguridad social a un nivel satisfactorio igual, al menos, al necesario para la ratificación del Convenio internacional de Trabajo (núm. 102) relativo a la norma mínima de la Seguridad Social.
3. A esforzarse por colocar progresivamente el régimen de seguridad social a un nivel más alto.

4. A tomar medidas, por la conclusión de oportunos acuerdos bilaterales o multilaterales o por otros medios, y con reserva de las condiciones determinadas en esos acuerdos, para asegurar:

a) La igualdad de trato entre los nacionales de cada una de las Partes Contratantes y los súbditos de las otras Partes en lo que concierne a los derechos a la seguridad social, comprendiéndose la conservación de las ventajas acordadas por la legislación de seguridad social, cualesquiera que sean los desplazamientos que las personas protegidas pudieran efectuar entre los territorios de las Partes Contratantes;

b) La concesión, el mantenimiento y el restablecimiento de los derechos a la seguridad social por medios tales como la totalización de los períodos de seguro o empleo cumplidos conforme a la legislación de cada una de las Partes Contratantes.

Artículo 13: *Derecho a la asistencia social y médica*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A velar por que pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que su estado necesite, toda persona que no dispone de recursos suficientes y que no está en estado de procurárselos por sus propios medios o recibirlos de otra fuente, especialmente por prestaciones resultantes de un régimen de seguridad social.

2. A velar porque las personas que se benefician en tal asistencia no sufran, por esta razón, de una disminución de sus derechos políticos y sociales.

3. A prever que cada uno pueda obtener, por servicios competentes de carácter público o privado todos los consejos y toda la ayuda personal necesarios para prevenir, abolir o aliviar el estado de necesidad de orden personal y de orden familiar.

4. A aplicar las disposiciones de los párrafos 1, 2, y 3 del presente artículo, en pie de igualdad con sus nacionales, a los súbditos de las demás Partes Contratantes que se encuentren legalmente en su territorio, conforme a las obligaciones que ellos asuman en virtud del Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, firmada en París el 11 de diciembre de 1953.

Artículo 14: *Derecho a beneficiarse de los servicios sociales*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a beneficiarse de servicios sociales, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A fomentar u organizar servicios que utilicen los métodos propios del servicio social y que contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos dentro de la comunidad, así como a su adaptación al medio social.
2. A fomentar la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas u otras a la creación o mantenimiento de estos servicios.

Artículo 15: *Derecho de las personas física o mentalmente disminuídas a la formación profesional y a la readaptación profesional y social*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de las personas física o mentalmente disminuídas a la formación profesional y a la readaptación profesional y social, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A tomar las medidas adecuadas para poner a disposición de los interesados los medios de formación profesional, comprendiéndose si hay lugar instituciones especializadas de carácter público o privado.
2. A tomar las medidas adecuadas para la colocación de las personas físicamente disminuídas, especialmente por medio de servicios especializados de colocación, de posibilidades de empleo protegidos y de medidas propias a estimular a los empleadores a contratar personas físicamente disminuídas.

Artículo 16: *Derecho de la familia a protección social, jurídica y económica*

Para realizar las condiciones de vida indispensables para el pleno florecimiento de la familia, célula fundamental de la sociedad, las Partes Contratantes se comprometen a promover la protección económica y social de la vida familiar, especialmente por medio de prestaciones sociales y familiares,

medidas fiscales, estímulos a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayuda a los nuevos hogares o toda otra medida adecuada.

Artículo 17: *Derecho de la madre y del niño a protección social y económica*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de la madre y del niño a una protección social y económica, las Partes Contratantes tomarán todas las medidas necesarias y adecuadas a este fin, con inclusión de la creación o el mantenimiento de instituciones o servicios adecuados.

Artículo 18: *Derecho al ejercicio de una actividad lucrativa en el territorio de las Partes Contratantes*

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al ejercicio de una actividad lucrativa en el territorio de toda otra Parte Contratante, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A aplicar los reglamentos existentes con un espíritu liberal.
2. A simplificar las formalidades en vigor y a reducir o suprimir los derechos de cancelación y demás tasas pagables por los trabajadores extranjeros o por sus empleadores.
3. A flexibilizar, individual o colectivamente, los reglamentos que regulan el empleo de los trabajadores extranjeros, y reconocen:
4. El derecho de salida de sus nacionales que deseen ejercer una actividad lucrativa en el territorio de las demás Partes Contratantes.

Artículo 19: *Derecho de los trabajadores migrantes y de sus familias a la protección y a la asistencia*

Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores migrantes y de sus familias a la protección y a la asistencia en el territorio de toda otra Parte Contratante, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A mantener o a asegurarse de que existen los servicios gratuitos adecuados encargados de ayudar a estos trabajadores y, espe-

cialmente, de suministrarles informaciones exactas, y a tomar todas las medidas útiles, en tanto que la legislación y la reglamentación nacional lo permitan, contra toda propaganda engañosa concerniente a la emigración, o a la inmigración.

2. A adoptar, en los límites de su jurisdicción, medidas adecuadas para facilitar la salida, el viaje y la acogida de esos trabajadores y de sus familias, y a asegurarles, en los límites de su jurisdicción, durante el viaje, los servicios sanitarios y médicos necesarios, así como buenas condiciones de higiene.

3. A promover la colaboración, según los casos, entre los servicios sociales, públicos o privados, de los países de emigración y de inmigración.

4. A garantizar a esos trabajadores que se encuentren legalmente en su territorio, en tanto que éstas materias están regidas por la legislación o la reglamentación o están sometidas al control de las autoridades administrativas, un trato no menos favorable que a sus nacionales en lo que concierne a las materias siguientes:

- a) La remuneración y demás condiciones de empleo y de trabajo;
- b) La afiliación a las organizaciones sindicales y el goce de las ventajas ofrecidas por los convenios colectivos;
- c) La vivienda.

5. A asegurar a estos trabajadores que se encuentren legalmente en su territorio un trato no menos favorable que a sus propios nacionales en lo que concierne a los impuestos, las tasas y las contribuciones correspondientes al trabajo, recaudados por el carácter de trabajador.

6. A facilitar, en la medida de lo posible, la reunión de la familia del trabajador migrante que se halle autorizado a establecerse en el territorio.

7. A asegurar a estos trabajadores que se encuentren legalmente en su territorio un trato no menos favorable que a sus nacionales para las acciones judiciales concernientes a las cuestiones mencionadas en el presente artículo.

8. A garantizar a estos trabajadores que residan de ordinario en esos territorios que sólo podrán ser expulsados si amenazan la seguridad del Estado o contravienen el orden público o las buenas costumbres.

9. A permitir, en el cuadro de los límites fijados por la legisla-

ción, la transferencia de cualquier parte de las ganancias y de las economías de los trabajadores migrantes que éstos deseen transferir.

10. A extender la protección y la asistencia previstas por el presente artículo, en tanto que las medidas en cuestión les sean aplicables, a los trabajadores migrantes que trabajen por cuenta propia.

P A R T E I I I

Artículo 20: *Compromisos*

1. Cada una de las Partes Contratantes se compromete:

a) A considerar la parte I de la presente Carta como una declaración que determina los objetivos cuya realización ella perseguirá por todos los medios útiles, conforme a las disposiciones del párrafo introductorio de la citada parte;

b) A considerarse como vinculada por cinco al menos de los siete artículos siguientes de la parte II de la Carta: artículos 1, 5, 6, 12, 13, 16 y 19;

c) A considerarse como vinculada por un número suplementario de artículos o párrafos numerados de la parte II de la Carta, que ella elegirá, con tal que el número de artículos o párrafos numerados que la obliguen no sea inferior a 10 artículos o a 45 párrafos numerados.

2. Los artículos o párrafos elegidos conforme a las disposiciones de los párrafos b) y c) del párrafo 1 del presente artículo se notificarán al Secretario general del Consejo de Europa por la Parte Contratante en el momento de depósito de su instrumento de ratificación o de aprobación.

3. Cada una de las Partes Contratantes podrá, en todo momento ulterior, declarar, por notificación dirigida al Secretario general, que se considera obligada por todo otro artículo o párrafo numerado que figure en la parte II de la Carta y que aún no había aceptado conforme a las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo. Estos compromisos ulteriores serán considerados parte integrante de la ratificación o de la aprobación y tendrán consigo los mismos efectos desde el trigésimo día siguiente a la fecha de notificación.

4. El Secretario general comunicará a todos los Gobiernos signatarios y

al Director general de la Oficina Internacional del Trabajo toda notificación por él recibida conforme a la presente parte de la Carta.

5. Cada Parte Contratante dispondrá de un sistema de inspección del trabajo adecuado a sus condiciones nacionales.

PARTE IV

Artículo 21: *Memorias relativas a las disposiciones aceptadas*

Las Partes Contratantes presentarán al Secretario general del Consejo de Europa, en una forma a determinar por el Comité de Ministros, una relación bienal relativa a la aplicación de las disposiciones de la parte II de la Carta que ellas hayan aceptado.

Artículo 22: *Memorias relativas a las disposiciones que no han sido aceptadas*

Las Partes Contratantes presentarán al Secretario general del Consejo de Europa, a intervalos apropiados y a demanda del Comité de Ministros, memorias relativas a las disposiciones de la parte II que no hayan sido aceptadas en el momento de la ratificación o aprobación, ni por una notificación ulterior. El Comité de Ministros determinará, a intervalos regulares, sobre qué disposiciones se solicitarán estas memorias y cuál será su forma.

Artículo 23: *Comunicación de copias*

1. Cada una de las Partes Contratantes dirigirá copias de las memorias citadas en los artículos 21 y 22 a aquellas de sus organizaciones nacionales que estén afiliadas a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores, a las que se invitará conforme al artículo 27, parágrafo 2, a hacerse representar en la Subcomisión del Comité Social Gubernamental.

2. Las Partes Contratantes transmitirán al Secretario general, a petición de las organizaciones nacionales, cuantas observaciones reciban de éstas a propósito de las memorias.

Artículo 24: *Examen de las memorias*

Las memorias presentadas al Secretario general en cumplimiento de los artículos 21 y 22 serán examinadas por un Comité de Expertos, que estará igualmente en posesión de todas las observaciones transmitidas al Secretario general conforme al párrafo 2 del artículo 23.

Artículo 25: *Comité de Expertos*

1. El Comité de Expertos constará como máximo de siete miembros designados por el Comité de Ministros sobre una lista de expertos independientes de la mayor integridad y de competencia reconocida en las materias sociales internacionales, los cuales serán propuestos por las Partes Contratantes.

2. Los miembros del Comité serán nombrados para un período de seis años; su mandato podrá ser renovado. No obstante, los mandatos de dos de los miembros designados tras el primer nombramiento finalizarán al transcurso de un período de cuatro años.

3. Los miembros cuyo mandato finalizará al término del período inicial de cuatro años serán designados por sorteo por el Comité de Ministros, inmediatamente después de que tenga lugar el primer nombramiento.

4. Un miembro del Comité de Expertos nombrado para reemplazar a un miembro cuyo mandato no haya expirado, completa el término del mandato de su predecesor.

Artículo 26: *Participación de la Organización Internacional del Trabajo*

La Organización Internacional del Trabajo será invitada a designar un representante para que participe a título consultivo en las deliberaciones del Comité de Expertos.

Artículo 27: *Subcomisión del Comité Social Gubernamental*

1. Las memorias de las Partes Contratantes, así como las conclusiones del Comité de Expertos, se someterán a examen de una Subcomisión del Comité Social Gubernamental del Consejo de Europa.

2. Esta Subcomisión estará compuesta por un representante de cada una de las Partes Contratantes. Aquélla invitará a dos organizaciones internacionales de empleadores y a dos organizaciones internacionales de trabajadores como máximo a enviar a sus reuniones observadores a título consultivo. Podrá, además, llamar en consulta a dos representantes como máximo de organizaciones internacionales no gubernamentales, que gocen de estatuto consultivo cerca del Consejo de Europa sobre cuestiones en las que sean particularmente competentes, tales como, por ejemplo, el bienestar social y la protección económica y social de la familia.

3. El Subcomité presentará al Comité de Ministros una memoria conteniendo sus conclusiones, anexionándole la memoria del Comité de Expertos.

Artículo 28: *Asamblea Consultiva*

El Secretario general del Consejo de Europa transmitirá a la Asamblea Consultiva las condiciones del Comité de Expertos. La Asamblea Consultiva comunicará al Comité de Ministros su opinión sobre estas conclusiones.

Artículo 29: *Comité de Ministros*

Por mayoría de dos tercios de los miembros con derecho a formar parte de sus sesiones el Comité de Ministros podrá dirigir, sobre la base de la memoria de la Subcomisión y previa consulta de la Asamblea Consultiva, todas las recomendaciones necesarias a cada una de las Partes Contratantes.

PARTE IV

Artículo 30: *Derogaciones en caso de guerra o de peligro público*

1. En caso de guerra o en caso de otro peligro público que amenace la vida nacional, toda Parte Contratante puede adoptar medidas que supongan la suspensión de obligaciones previstas en la presente 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.

2. Toda Parte Contratante que haya ejercido este derecho de suspensión tendrá plenamente informado, en un plazo razonable, al Secretario ge-

neral del Consejo de Europa de las medidas adoptadas y de las razones que las han inspirado. Debe igualmente informar al Secretario general de la fecha en la que esas medidas han cesado de estar en vigor y en la cual las disposiciones de la Carta aceptadas por ella reciben de nuevo plena aplicación.

3. El Secretario general informará a las demás Partes Contratantes y al Director general de la Oficina Internacional del Trabajo de todas las comunicaciones recibidas conforme al párrafo 2 del presente artículo.

Artículo 31: *Restricciones*

1. Los derechos y los principios enunciados en la parte I, en tanto sean efectivamente aplicados, y su ejercicio efectivo, tal y como es previsto en la parte II, no podrán ser objeto de otras restricciones o limitaciones que las especificadas en las partes I y II, con la excepción de las 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.

2. Las restricciones que en virtud de la presente Carta se impongan a los derechos y obligaciones reconocidos en la misma no pueden aplicarse sino con el fin para el que han sido previstas.

Artículo 32: *Relaciones entre la Carta y el Derecho interno o los acuerdos internacionales*

Las disposiciones de la presente Carta no suponen menoscabo a las disposiciones de Derecho interno y de tratado, convenios o acuerdos bilaterales o multilaterales que estén o entren en vigor y que resulten más favorables a las personas protegidas.

Artículo 33: *Aplicación de las disposiciones de la Carta por medio de convenios colectivos*

1. En los Estados miembros en que las disposiciones de los párrafos 1, 2, 3, 4, y 5 del artículo 2, de los párrafos 4, 6 y 7 del artículo 7, y de los párrafos 1, 2, 3 y 4 del artículo 10 de la parte II de la presente Carta, normalmente de la competencia de convenios concluidos entre empleadores u organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, o se regla-

mentan de ordinario por vía diversa de la legal, las Partes Contratantes pueden aceptar los compromisos correspondientes, y estos compromisos se considerarán como cumplidos desde que estas disposiciones sean aplicadas por tales convenios o por otros medios, a la gran mayoría de los trabajadores interesados.

2. En los Estados miembros en que estas disposiciones sean competencia normal de la legislación, las Partes Contratantes pueden tomar igualmente los compromisos correspondientes, y estos compromisos se considerarán cumplidos cuando esas disposiciones sean aplicadas por la ley a la gran mayoría de los trabajadores interesados.

Artículo 34: *Aplicación territorial*

1. La presente Carta se aplica al territorio metropolitano de cada Parte Contratante. Todo Gobierno signatario puede precisar, en el momento de la firma o en el del depósito de su instrumento de ratificación o aprobación, por declaración hecha al Secretario general del Consejo de Europa, cuál es el territorio que considera a tal fin como territorio metropolitano.

2. Cada Parte Contratante puede declarar en el momento de la ratificación o de la aprobación de la presente Carta o en cualquier momento posterior, por notificación dirigida al Secretario general del Consejo de Europa, que la Carta, en todo o en parte, a aquellos de los territorios no metropolitanos designados en dicha declaración y cuyas relaciones internacionales asegura o cuya responsabilidad internacional asume. En esta declaración especificará los artículos o párrafos de la parte II de la Carta que ella acepta como obligatorias en lo que concierne a cada uno de los territorios designados en la declaración.

3. La Carta se aplicará al territorio o a los territorios designados en la declaración aludida en el párrafo precedente, a partir del trigésimo día del que seguirá a la fecha en la que el Secretario general haya recibido la notificación de esta declaración.

4. Por notificación dirigida al Secretario general del Consejo de Europa, toda Parte Contratante podrá declarar en todo momento ulterior que en lo que concierne a uno o varios de los territorios a los que la carta se aplica en virtud del párrafo 2 del presente artículo, ella acepta como obligatorio todo artículo o párrafo numerado que ella todavía no había aceptado en lo que concierne a este o estos territorios. Estos compromisos ulteriores se reputarán parte integrante de la declaración original en lo concerniente al territorio en

cuestión y producirán los mismos efectos a partir del trigésimo día que siga a la notificación.

5. El Secretario general comunicará a los demás Gobiernos signatarios y al Director general de la Oficina Internacional del Trabajo toda notificación que le sea transmitida en virtud del presente artículo.

Artículo 35: *Firma, ratificación, entrada en vigor*

1. La presente Carta está abierta a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Será ratificada o aprobada. Los instrumentos de ratificación o aprobación se depositarán ante el Secretario general.

2. La presente Carta entrará en vigor a partir del trigésimo día que siga a la fecha del depósito del quinto instrumento de ratificación o de aprobación.

3. Para todo firmante que la ratificara ulteriormente, la Carta entrará en vigor el trigésimo día que siga a la fecha del depósito de su instrumento de ratificación o de aprobación.

4. El Secretario general notificará a todos los Miembros del Consejo de Europa y al Director general de la Oficina Internacional del Trabajo, la entrada en vigor de la Carta, los nombres de las Partes Contratantes que la hayan ratificado o aprobado, y el depósito de todo instrumento de ratificación o de aprobación que tenga lugar posteriormente.

Artículo 36: *Enmiendas*

Los Miembros del Consejo de Europa pueden proponer enmiendas a la presente Carta por comunicación dirigida al Secretario general del Consejo de Europa. El Secretario general transmitirá a los demás Miembros del Consejo de Europa las enmiendas así propuestas, que serán examinadas por el Comité de Ministros y sometidas a la opinión de la Asamblea Consultiva. Toda enmienda aprobada entrará en vigor el trigésimo día posterior al de que todas las Partes Contratantes hayan informado al Secretario general de su aceptación. El Secretario general notificará la entrada en vigor de estas enmiendas a todos los Estados miembros del Consejo de Europa y al Director general de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 37: *Denuncia*

1. Ninguna Parte Contratante puede denunciar la presente Carta antes de la expiración de un período de cinco años a partir de la fecha en la que la Carta haya entrado en vigor para ella, o a la expiración de cualquier período ulterior de dos años, y, en todos los casos, mediante un preaviso de seis meses comunicado al Secretario general del Consejo de Europa, quien lo informará a las otras Partes Contratantes y al Director general de la Oficina Internacional del Trabajo. Esta denuncia no afecta a la validez de la Carta respecto las demás Partes Contratantes, siempre que el número de éstas no sea nunca inferior a cinco.

2. Toda Parte Contratante puede, en los términos de las disposiciones enunciadas en el párrafo precedente, denunciar todo artículo o párrafo de la parte II de la Carta que ella haya aceptada, siempre que el número de artículos o párrafos que obliguen a esta Parte Contratante no sea nunca inferior a 10 en el primer caso y a 45 en el segundo, y que este número de artículos o párrafos continúe comprendiendo los artículos escogidos por ella entre los que se hace referencia especial en el artículo 20, párrafo 1, párrafo b).

3. Toda Parte Contratante puede denunciar la presente Carta o todo artículo o párrafo de la parte II de la Carta en las condiciones previstas en el párrafo 1 del presente artículo, en lo que se refiere a todo territorio al que se le aplica la Carta en virtud de declaración hecha conforme al párrafo 2 del artículo 34.

Artículo 38: *Anexo*

El Anexo a la presente Carta forma parte integrante de la misma.

ANEXO A LA CARTA SOCIAL

Alcance de la Carta Social en lo que se refiere a las personas protegidas

1. A reserva de las disposiciones del artículo 12, párrafo 4, y el artículo 13, párrafo 4, las personas citadas en los artículos 1 a 17 no comprenden a los extranjeros sino en la medida en que son súbditos de otras Partes Contratantes y residan legalmente o trabajen de ordinario en el territorio de la

Parte Contratante interesada, entendiéndose que los artículos arriba citados serán interpretados a la luz de las disposiciones de los artículos 18 y 19.

2. La presente interpretación no excluye la extensión de derechos análogos a otras personas por cualquiera de las Partes Contratantes.

3. Cada Parte Contratante acordará a los refugiados que respondan a la definición del Convenio de Ginebra de 28 de julio de 1951 relativo al estatuto de los refugiados, y residentes de ordinario en su territorio, un trato tan favorable como posible y en todo caso no menos favorable que el que obliga el Convenio de 1951, así como los demás acuerdos internacionales existentes y aplicables a tales refugiados.

PARTE I

PARTE II

y

Parágrafo 18

Artículo 18, parágrafo 1

Se entiende que estas disposiciones no conciernen a la entrada en territorio de las Partes Contratantes y no suponen perjuicio a las del Convenio Europeo de Establecimiento firmado en París el 13 de diciembre de 1955.

PARTE II

Artículo 1, parágrafo 2

Esta disposición no podrá ser interpretada en el sentido de que autoriza o prohíbe las cláusulas o prácticas de seguridad sindical.

Artículo 4, parágrafo 4

Esta disposición se interpretará de modo de no prohibir un despido inmediato en caso de falta grave.

Artículo 4, parágrafo 5

Se considerará como cumplida la obligación resultante de este parágrafo por una Parte Contratante si las retenciones sobre el salario se prohíben para la gran mayoría de los trabajadores, ya sea por la ley, ya por los convenios colectivos o sentencias arbitrales, siendo las únicas excepciones las de las personas no incluidas en esos instrumentos.

Artículo 6, párrafo 4

Se entiende que en lo que la concierne cada Parte Contratante puede reglamentar por medio de ley el ejercicio del derecho de huelga, con tal que toda otra restricción eventual a este derecho pueda ser justificada por las disposiciones del artículo 31.

Artículo 7, párrafo 8

Se entiende que una Parte Contratante habrá cumplido la obligación requerida en este párrafo si se conforma al espíritu de este compromiso prohibiendo para la gran mayoría de los menores de dieciocho años el empleo en trabajos nocturnos.

Artículo 12, párrafo 4

La expresión «a reserva de las condiciones determinadas en estos acuerdos» que figura en la introducción al párrafo, ha de considerarse que significa que en lo que concierne a las prestaciones que existen independientemente de un sistema contributivo, una Parte Contratante puede requerir el cumplimiento de un período de residencia prescrito antes de conceder estas prestaciones a los súbditos de las demás Partes Contratantes.

Artículo 13, párrafo 4

Los Gobiernos que no sean Partes del Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, pueden ratificar lo que concierne a este párrafo a reserva que acuerden a los súbditos de las otras Partes Contratantes un trato conforme a las disposiciones de dicho Convenio.

Artículo 19, párrafo 6

Para la aplicación de la presente disposición, los términos «familia del trabajador migrante» han de interpretarse conteniendo como mínimo la esposa del trabajador y los hijos menores de veintiún años que estén a su cargo.

P A R T E I I I

Se entiende que la Carta contiene obligaciones jurídicas de carácter internacional cuya aplicación está sometida sólo al control establecido en la Parte IV.

Artículo 20, párrafo 1

Se entiende que los «párrafos numerados» pueden comprender artículos que contienen un solo párrafo.

P A R T E V

Artículo 30

Los términos «en caso de guerra o en caso de otro peligro público», han de interpretarse incluyendo igualmente la *amenaza* de guerra.

MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO

