

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS POR EL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES¹

Carmen Salcedo Beltrán

Titular de Universidad (Catedrática Acreditada) Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Miembro del Comité Europeo de Derechos Sociales (Consejo de Europa)

1. La Declaración de Vilna de 4 de julio de 2024: reforzar el ¿compromiso? de los Estados miembros del Consejo de Europa mediante la justicia social y la protección de los derechos sociales
2. Europa y la Carta Social Europea: *statu quo*
 - 2.1. Estructura normativa y ratificaciones
 - 2.2. El Comité Europeo de Derechos Sociales y los mecanismos de supervisión.
 - 2.2.1. El nuevo sistema de informes
 - 2.2.2. El procedimiento de reclamaciones colectivas
3. Directrices fundamentales de interpretación
4. Análisis jurisprudencial de la protección de los derechos laborales
 - 4.1. La protección frente al despido
 - 4.1.1. La indemnización adecuada, la reparación apropiada y su función disuasoria
 - 4.1.2. Extinción relación laboral y jubilación
 - 4.2. Conclusiones 2022 sobre los derechos relacionados con el trabajo

1. La Declaración de Vilna de 4 de julio de 2024: reforzar el ¿compromiso? de los Estados miembros del Consejo de Europa mediante la justicia social y la protección de los derechos sociales

El 4 de julio de 2024 tuvo lugar la Conferencia de Alto Nivel sobre la Carta Social Europea (CSE/CSEr), en Vilna, Lituania. Para comprender cómo se ha llegado a ese acontecimiento hay que retroceder un poco más de un año, en concreto al 16 y 17 de mayo de 2023. Esos días se celebró en Reikiavik, Islandia, la Cumbre de Jefes de

¹ Los puntos de vista y opiniones expresadas en este capítulo son de la autora, sin reflejar necesariamente la opinión del Comité Europeo de Derechos Sociales ni prejuzgar la adopción de cualquier pronunciamiento. El presente trabajo se ha elaborado en el marco del Grupo de Investigación “Derechos Humanos y Carta Social Europea” de la *Universitat de València* (Referencia: GIUV2013-148, Dir. Carmen Salcedo Beltrán) y del Proyecto Estatal de I+D+i “La sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica” (PID2022-140298NB-I00), dirigido por Francisco Vila Tierno y Miguel Gutiérrez Bengoechea. Ministerio Ciencia, Innovación y Universidades.

Estado y de Gobierno de los 46 Estados miembros del Consejo de Europa². Esta reunión tuvo como objetivo realizar una frente común contra la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, definir nuevas prioridades y dar una nueva dirección a la labor del Consejo de Europa. Se aprobó oficialmente una *Declaración* intitulada *Unidos alrededor de nuestros valores*. Destaco los siguientes puntos³:

a) La creación un registro de daños, previsto como un primer componente de un futuro mecanismo de indemnización. Este servirá como archivo de pruebas e información sobre reclamaciones por daños, pérdidas o lesiones causadas desde el 24 de febrero de 2022 a todas las personas físicas y jurídicas afectadas, así como al Estado de Ucrania (Anexo I). Al mismo se han adherido también Canadá, Japón, EE.UU. y la Unión Europea (UE). Complementariamente se acordó la «Declaración sobre la situación de los menores en Ucrania» en la que se destaca la necesidad de que, a todos los niveles gubernamentales, se redoblen los esfuerzos para garantizar la protección efectiva de ese colectivo y se implementen toda una serie de medidas, en pleno cumplimiento de las normas aplicables del Consejo de Europa (Anexo II).

b) La adopción de los «Principios de Reikiavik para la democracia», que deben respetar los Estados democráticos, como la libertad de expresión, reunión y asociación, las instituciones independientes, los poderes judiciales imparciales y eficaces, la lucha contra la corrupción y la participación democrática de la sociedad civil y de la población más joven (Anexo III).

c) La reafirmación del compromiso con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), su adhesión inquebrantable como mecanismo para promover la paz y la estabilidad en Europa, como piedra angular de la protección de derechos humanos y su obligación incondicional de acatar las sentencias definitivas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (Anexo IV).

d) La determinación de que los derechos humanos y el medioambiente están conectados y que un medioambiente limpio, sano y sostenible es clave para el pleno disfrute de los derechos humanos (Anexo V). En consecuencia, el trabajo del Consejo de Europa debe versar sobre el reconocimiento político como derecho humano y en la amplia jurisprudencia desarrollada por el TEDH.

² Ese es el número de miembros del Consejo de Europa desde que el Comité de Ministros adoptó el 16 de marzo de 2022 la Resolución CM/Res(2022)2 por la que la Federación de Rusia cesaba de su condición de miembro del Consejo de Europa, con fundamento en el art. 8 del Estatuto de la organización. El 24 de marzo de 2022 el Comité Europeo de Derechos Sociales aprobó una Declaración en la que, por un lado, subraya que la agresión militar contra otro Estado Parte es incompatible *per se* con el espíritu y los objetivos de la Carta Social Europea y con todos los compromisos específicos contraídos por los Estados Parte en virtud de la Parte II de la Carta. Y, por otro lado, considera que la crisis actual provocada por la agresión militar de la Federación de Rusia contra Ucrania no debe tener por efecto reducir la protección de los derechos reconocidos por la Carta, tanto dentro de Ucrania como más allá de sus fronteras, y que los Estados Parte en la Carta están obligados a tomar todas las medidas necesarias para que los derechos de la Carta sean efectivamente en todo momento, incluso, cuando proceda, mediante la asistencia y la cooperación internacionales. Accesible en <https://rm.coe.int/statement-ecsr-war-ukraine-23march2022-final-fr/1680a5f5bd>.

³ *Sommet de Reykjavík du Conseil de l'Europe Unis autour de nos valeurs*, junio 2023, Consejo de Europa, pp. 1-24, accesible en <https://rm.coe.int/4e-sommet-des-chefs-d-etat-et-de-gouvernement-du-conseil-de-l-europe/1680ab40c0>

e) Finalmente, entre los retos a alcanzar, se establecen unas prioridades, entre las que menciona la promoción de los derechos sociales en Europa. Dos referencias se localizan sobre la CSE/CSEr y una a la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS). Las dos primeras al aludir a la justicia social en el sentido de que “es esencial para la estabilidad y la seguridad democráticas y, en este sentido, reafirmamos nuestro pleno compromiso con la protección y la aplicación de los derechos sociales garantizados por el sistema de la Carta Social Europea”. Añaden que se considerará la organización de una conferencia de alto nivel, con el fin de asumir, «en la medida de lo posible», nuevos compromisos en el marco de este tratado. La tercera se encuentra en el apartado relativo al medioambiente, para recordar los pronunciamientos de este órgano en esa materia.

Las citas son importantes, pero tratándose de la *Constitución Social de Europa* considero que son insuficientes. Igualmente, no se ha de obviar que son propósitos teóricos, carentes de eficacia vinculante. Si no son continuados por medidas firmes de implementación, quedarán en lo que son, documentos de naturaleza política, como así se ha advertido⁴. Déficit tan importantes como la obligación de adoptar por todos los Estados de la CSEr, en su totalidad por todos los Estados junto con el procedimiento de reclamaciones colectivas están silenciados.

El 26 de mayo de 2023 la Comisión Permanente de la Asamblea Parlamentaria inició los trámites para dar efectividad a esos puntos⁵. En estos los Estados volvieron a estudiar la posibilidad de organizar el evento específico sobre la CSE. Para avanzar en su materialización, un *Groupe de Rapporteurs* presentó el 5 de febrero de 2024 un documento con los 9 objetivos que debería tener esta importante cita⁶:

1) Promover la aceptación por parte de los Estados miembros de compromisos adicionales en virtud de la Carta, “siempre que sea posible”. A este respecto, valoran como escenario idóneo un acto en el que puedan asumir o prometer compromisos adicionales, incluida la aceptación de disposiciones y, en el caso de los que aún no lo hayan hecho, la ratificación de la CSEr y la aceptación del procedimiento de reclamaciones colectivas.

2) Fomentar la ratificación de la CSEr por parte de los siete Estados (en ese momento) que siguen sólo vinculados por la Carta de 1961, para poner de manifiesto una unidad en su misión de defensa de los derechos sociales así como reducir la complejidad derivada de la existencia de dos cartas sociales.

3) Hacer balance de la implementación de las decisiones adoptadas en 2022 por el Comité de Ministros sobre la reforma del sistema de la CSE y estudiar si son

⁴ Véase el análisis de AILINCAI, M., «Les clair-obscur du quatrième sommet du Conseil de l'Europe et ses suites – une vue d'ensemble », *Revue des Droits et Libertés Fondamentales*, chron. n°15, 2024, p. 1, accesible https://revuedlf.com/cedh/les-clair-obscur-du-quatrieme-sommet-du-conseil-de-leurope-et-ses-suites-une-vue-densemble/#_ftn4

⁵ Véase <https://pace.coe.int/fr/news/9108/-nous-devons-maintenant-mettre-en-uvre-les-decisions-prises-a-reykjavik-declare-le-president-de-l-apce>

⁶ GR-SOC(2024)3, accesible https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680ae6907.

necesarias nuevas medidas para alcanzar el objetivo de reforzar la aplicación de los derechos sociales en Europa.

4) Subrayar que los derechos sociales son derechos humanos y, como tales, universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados, y expresar su respaldo. Reafirmar también la Declaración de la Cumbre de Reikiavik.

5) Examinar los retos contemporáneos en el ámbito de los derechos sociales y las respuestas necesarias desde el punto de vista de la CSE/CSEr, teniendo en cuenta la arquitectura de los derechos humanos del Consejo de Europa.

6) Considerar la oportunidad de formalizar una conferencia de alto nivel de ministros especializados en derechos sociales (trabajo, sanidad, asuntos sociales, vivienda, etc.).

7) Iniciar un debate sobre la oportunidad y la forma de consolidar los distintos instrumentos que componen el sistema de la Carta y, si procede, pedir al Comité de Ministros que inicie un proceso para unificar los instrumentos de la Carta en un tratado único.

8) Debatir las cooperaciones estratégicas, incluidas las relaciones con la Unión Europea, y la viabilidad de la adhesión de esta organización a la CSE/CSEr.

9) Explorar cómo los órganos de la Carta pueden ayudar a los Estados y contribuir a la aplicación efectiva de la Carta en función de los textos adoptados en el contexto de la reforma. A este respecto, debería estudiarse el significado del diálogo reforzado definido por el Comité de Ministros en el contexto del proceso de reforma, así como las posibilidades de financiación para ayudar a los países que soliciten apoyo en sus esfuerzos por mejorar la protección de los derechos sociales o adoptar medidas sobre la base de los resultados del seguimiento de la Carta.

El 14 de febrero de 2024 el Comité de Ministros confirmó este documento⁷ y así lo materializó el 14 de mayo de 2024, en la 133ª Sesión del Comité de Ministros. En ella aprobó el Informe de seguimiento titulado *Reikiavik, un año después* en la que, por una parte, “subrayando la importancia de la Carta Social Europea y de sus procedimientos de control para la protección de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos en toda Europa, acoge favorablemente la organización de una conferencia de alto nivel sobre la Carta Social Europea bajo los auspicios de la próxima Presidencia lituana del Comité de Ministros, y anima a los Estados miembros, según proceda, a que consideren la posibilidad de aceptar nuevas disposiciones en esa ocasión, y a los que aún no lo hayan hecho, a que consideren la posibilidad de ratificar el Protocolo adicional por el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas y/o de ratificar la Carta Social Europea revisada”⁸.

Por otra parte, se suscribió por la mayoría de Estados Parte, con la excepción de Armenia, Azerbaiyán, Hungría, Serbia y Turquía, la *Declaración* de la Presidencia del

⁷ Decisión CM/Del/Dec(2024)1489/4.2, 1489e Réunion, accesible en https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ae7a74.

⁸ CM/Del/Dec(2024)133/2b, punto 9, Derechos sociales y justicia social accesible <https://search.coe.int/cm/?i=0900001680afa9e8>

Comité de Ministros con motivo del 75 aniversario del Consejo de Europa, en la que se afirma que “para promover la justicia social y la protección de los derechos sociales, que son cruciales para la estabilidad democrática y la seguridad en todo el continente, seguimos comprometidos con el sistema de la Carta Social Europea y acogemos con satisfacción la Conferencia de Alto Nivel que se celebrará en julio”⁹.

Como se indicó al inicio de este apartado, hace unas semanas se celebró. Brevemente se ha de apuntar la diferente denominación, que no es baladí, se trata de una *conferencia* y no de una *cumbre*. Las primeras se configuran como una reunión de diferentes personas para abordar temas de carácter general. En las segundas, a la que asisten las más altas representaciones de los Estados, jefes de Estado o de Gobierno versan sobre cuestiones críticas¹⁰. En cuanto a su contenido, el CEDS expuso sus peticiones, previamente hechas públicas en un documento de 22 de abril de 2024¹¹. En concreto estima y sugiere las siguientes medidas especialmente importantes:

a) La ratificación de la CSEr por todos los Estados miembros para mostrar un compromiso unificado con la misión del Consejo de Europa de defender los derechos sociales y promover la convergencia de los niveles de protección y reducir la desafortunada y contraproducente situación que se deriva de la existencia de dos cartas sociales.

b) La aceptación o ratificación del procedimiento de reclamaciones colectivas, que, desde 1998, no sólo ha acercado la Carta a los ciudadanos europeos, sino que también ha aumentado su visibilidad e impacto hasta un nivel sin precedentes.

c) La aceptación de disposiciones adicionales de la CSEr pues, a menudo, la oposición se debe a un desconocimiento, una inercia y, a veces, malentendidos.

d) La ratificación del Protocolo de Enmienda de 1991 de la Carta de 1961 por los 4 Estados restantes (Dinamarca, Alemania, Luxemburgo y el Reino Unido), que es necesaria para su entrada en vigor. Esto aportará más claridad y seguridad jurídica al sistema y, en particular, a las funciones respectivas de los órganos de control de la aplicación efectiva de la Carta.

e) La formulación de una declaración por parte de los Estados vinculados por el procedimiento de reclamaciones colectivas para que las ONG nacionales puedan presentar reclamaciones, siguiendo el ejemplo de Finlandia. Sería un gesto importante hacia una verdadera participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil, acercando aún más la Carta y el Consejo de Europa a los ciudadanos europeos.

f) Añadir nuevas disposiciones a la Carta o modernizar las existentes para que respondan más directamente a las necesidades sociales contemporáneas y a los retos

⁹ CM(2024)74-final, accesible <https://search.coe.int/cm?i=0900001680afb209>.

¹⁰ Kawatu, P. G., “Las diferencias entre conferencias y cumbres”, *Revista Protocolo*, 3 de enero de 2024, <https://revistaprotocolo.com/las-diferencias-entre-conferencias-y-cumbres/#:~:text=Una%20conferencia%20se%20enfoca%20en,y%20expertos%20de%20diversos%20campos>.

¹¹ Doc. 1068-rev, accesible en <https://rm.coe.int/ecs-r-contribution-to-the-vilnius-high-level-conference-final/1680b08d91>

actuales en materia de derechos sociales (un entorno seguro y saludable, trabajo atípico, inteligencia artificial, etc.).

g) Modificar el ámbito de aplicación personal de la Carta, tal y como se define en su Anexo, con el fin de adaptarlo al derecho internacional de los derechos humanos. La restricción es incoherente con la naturaleza de la CSE como tratado de derechos humanos.

h) Iniciar negociaciones sobre la adhesión de la UE a la Carta y preparar la introducción en el tratado de la base jurídica necesaria para dicha adhesión. Esta ha sido solicitada en resoluciones del Parlamento Europeo y también ha sido defendida y argumentada en detalle por destacados defensores y expertos de los derechos humanos.

Paralelamente, el CEDS señaló que el mencionado fortalecimiento de la Carta está íntimamente ligado al propio papel del órgano de control, independiente y autorizado. En virtud de ello, invita a los Estados a considerar las siguientes medidas para que pueda seguir desarrollando y consolidando su papel:

a) Reconocer la condición de autoridad en la supervisión del CEDS y comprometerse a acatar sus decisiones y conclusiones. Esto crearía claridad jurídica y reforzaría el impacto de sus pronunciamientos. La jurisprudencia del CEDS (decisiones y conclusiones) representa una interpretación autorizada de las disposiciones de la Carta. Los Estados Parte tienen la obligación de cooperar con el CEDS, originada de la aplicación del principio de buena fe al cumplimiento de todas las obligaciones de los tratados (Convención de Viena).

b) Supresión *de facto* del embargo de cuatro meses sobre la publicación de las decisiones sobre el fondo del CEDS que resuelven las reclamaciones colectivas, por ejemplo mediante la declaración de los Estados Partes de un acuerdo sobre la publicación inmediata. Este es una anomalía que dificulta la comunicación y la visibilidad de los resultados del procedimiento.

c) Materializar, mientras no está en vigor el Protocolo de enmienda de 1991, la disposición sobre la elección de los miembros del CEDS por la Asamblea Parlamentaria (artículo 3), del mismo modo que ya se ha decidido de todas las demás disposiciones de esta norma. Esto haría más visible la base democrática del órgano y su independencia, que es crucial para un organismo supervisor y que opera con procedimientos cuasi judiciales.

d) Aumentar el número de miembros del CEDS de los 15 actuales a, por ejemplo, 18 o 21, en particular para garantizar un mejor equilibrio global en el CEDS de las diferentes tradiciones jurídicas y modelos sociales en Europa. Ello contribuiría también a hacer frente a la creciente carga de trabajo al permitir una mejora de los métodos de trabajo del CEDS.

e) Asignar recursos adicionales al CEDS y a su Secretaría con el fin de reforzar el desempeño de sus funciones institucionales, específicamente para garantizar la calidad necesaria de los resultados y la capacidad de abordar y reducir los retrasos existentes.

Junto a esta contribución se presentaron formalmente por escrito otras¹², pudiendo citar, a nivel institucional, las del Comité Gubernamental y la Asamblea Parlamentaria. En cuanto a Estados, las de Francia, Grecia, Irlanda, Méjico, Eslovenia, España, Turquía y Reino Unido. Y respecto a las organizaciones y agentes sociales, las del *Comité Action pour les Droits Sociaux* de la Conferencia de las ONG, Amnistía Internacional, *International Movement All Together in Dignity – ATD Fourth World*, *ATD Quart Monde*, *Dynamique ATD Jeunesse Europe*, *European Network of Social Integration Enterprises*, *Fédération Internationale des Associations de Personnes Agées*, *Federal Institute for the protection and promotion of Human Rights (Belgium)*, *Social Platform* y la Unión General de Trabajadores (España).

Quisiera detenerme en la de Reino Unido, como muestra del trabajo que queda por hacer en materia de derechos sociales. En su documento señala que los objetivos previstos con la Conferencia son “demasiado ambiciosos”, manifestando sus dudas con la gran mayoría y literalmente indicando que “no está de acuerdo con la clasificación de los derechos sociales como equivalentes a los derechos humanos (...), son cuestiones distintas pues los tratados son diferentes.

Una vez explicada la finalidad de la Conferencia y los documentos que se aportaron, se ha de atender al resultado. En cuanto a la adopción real de compromisos adicionales, estos fueron los que los Estados asumieron:

-Islandia depositó un instrumento de ratificación de la CSEr que ha entrado en vigor el 1 de septiembre de 2024. Conviene señalar que este país, cuando ratificó la CSE no lo hizo completamente pues suscribió 41 de los 72 apartados. El Protocolo de 1988 lo había firmado pero no ratificado. Respecto de la CSEr ha aceptado seis nuevos artículos, es decir, se ha acogido a la posibilidad que se recoge de no suscribir todo el texto normativo. No tiene firmado ni ratificado el protocolo de reclamaciones colectivas.

-Andorra presentó una Declaración (Nota Verbal) aceptando el art. 22 de la CSEr, que previamente había aprobado el Consell de Ministres el 5 de junio, con efectos también a partir del 1 de septiembre de 2024¹³.

-Irlanda presentó también una declaración (Nota verbal) por la que aceptaba los artículos 8.1, 21 a y b, 27.1, c), y el 31 de la CSEr.

¹² Disponibles https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/call-for-contributions-for-the-high-level-conference-4-july-2024?p_l_back_url=%2Fen%2Fgroup%2F%2F%2Fcontrol_panel%2Fmanage%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_layout_admin_web_portlet_GroupPagesPortlet%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_com_liferay_layout_admin_web_portlet_GroupPagesPortlet_tabs1%3Dpages%26_com_liferay_layout_admin_web_portlet_GroupPagesPortlet_privateLayout%3Dfalse%26_com_liferay_layout_admin_web_portlet_GroupPagesPortlet_displayStyle%3Dmiller_columns%26p_r_p_selPId%3D138808753%26p_r_p_layoutSetBranchId%3D0%26p_p_auth%3DV4b8p_owZ

¹³ Edicto del 10 de julio de 2024 por el cual se hace público que el 1 de septiembre de 2024 surtirá efecto la aceptación por parte del Principado de Andorra, del artículo 22 de la Carta social europea revisada, hecho en Estrasburgo el 3-5-1996. BOPA N.º 81 año 2024 (17 de julio de 2024), https://www.bopa.ad/Documents/Detail?doc=GLT_2024_07_10_11_22_08

-Dos Estados miembros -Armenia y la República de Moldavia- expresaron su “firme intención” de aceptar nuevos compromisos en virtud de la Carta o del procedimiento de reclamaciones colectivas.

De igual modo, y como suele ser habitual en estos ilustres acontecimientos, se cerró con la aprobación de una *Declaración*, del mismo carácter jurídico que la anterior, con la particularidad de que en esta se indica en el propio título (*Déclaration politique/ Political Declaration*). Recoge el futuro programa del Consejo de Europa sobre los derechos sociales y la justicia social. Una vez constatado que en el momento de obligarse los movimientos fueron escasos y que las peticiones del CEDS fueron bastante ignoradas, el texto representa un conjunto de *buenos propósitos* que, prácticamente son reflejo de los discursos solemnes que pronunciaron los representantes de los Estados Parte. Así, expresamente:

A) Subrayan la importancia de disponer de un marco sólido y reactivo de derechos sociales en toda Europa, con base en los tratados pertinentes sobre la materia, incluido el sistema de la CSE/CSEr. Admiten que es su deber colectivo promover el respeto y el desarrollo continuo de los derechos sociales, como derechos humanos y como vectores de crecimiento económico, progreso y cohesión sociales, paz, seguridad y estabilidad.

B) Afirman que las vulneraciones de la paz y las agresiones militares son incompatibles con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, en general, y de derechos sociales, en particular. En este sentido, acogen con satisfacción la solidaridad con el pueblo ucraniano y la protección social ofrecida por los Estados miembros del Consejo de Europa a las personas desplazadas temporalmente.

C) Reconocen la posibilidad que pone a disposición la Carta a los Estados Partes de aumentar progresivamente sus compromisos en materia de respeto, protección y realización de los derechos sociales, proceso que puede y debe reforzarse aún más a través de un diálogo constructivo y consolidado entre las autoridades nacionales competentes y los interlocutores sociales, los órganos de la Carta así como con los interlocutores sociales.

D) Se congratulan del compromiso de los Estados miembros del Consejo de Europa con la promoción de la justicia social y, en particular, de los esfuerzos realizados por los Estados miembros para aceptar un alto nivel de compromiso con los derechos sociales, así como de las medidas efectivas adoptadas por estos de la CSE para dar seguimiento a los resultados y conclusiones del CEDS, cuando proceda.

E) Recuerdan que el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, de conformidad con su mandato social único, contribuye a reforzar la cohesión social a través de proyectos de valor social entre sus miembros.

F) Acogen con satisfacción las decisiones adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa para mejorar la aplicación del sistema de la Carta y sus procedimientos de supervisión. Invitan al CEDS a aplicarlas, en la medida de lo posible, a las disposiciones existentes de la Carta, a situaciones nuevas o en evolución en

materia de política social y a sus procedimientos de control, junto con el Comité Gubernamental.

G) Reconocen el papel crucial de los órganos ejecutivos y legislativos nacionales en el fortalecimiento de la protección de los derechos sociales a través de la acción legislativa, en particular el papel de los parlamentos en el proceso de ratificación de los tratados internacionales, y la aceptación de compromisos adicionales en virtud de la Carta.

Como resultado de todas estas afirmaciones, los representantes de los Estados miembros del Consejo de Europa añaden que:

A. Se comprometen a respetar, proteger y aplicar los derechos sociales, en general, y, por lo que respecta a los Estados Parte en la Carta, a prestar una atención constante a los retos y oportunidades que plantea la aplicación de las exigencias de la Carta y, a tal fin, alientan a los Estados Partes a aprovechar plenamente todas las oportunidades de diálogo reforzado que se ofrecen entre los órganos de la Carta, los Estados Parte y los interlocutores sociales.

b. Animar a los Estados miembros a que estudien la posibilidad de ratificar la CSEr, procurando, paralelamente a los planteamientos políticos de los Estados miembros, apoyar el objetivo declarado del Consejo de Europa de facilitar el progreso económico y social.

c. Proponen que se estudien periódicamente las posibilidades de aceptar compromisos adicionales en virtud de la Carta, incluido el procedimiento de reclamaciones colectivas.

d. Invitan al Comité de Ministros del Consejo de Europa a que:

i. Aliente la continuación de los debates con las autoridades nacionales competentes y con las autoridades locales y regionales, así como con los interlocutores sociales, a fin de promover un enfoque de la política social basado en los derechos así como con los interlocutores sociales, para promover un enfoque de la política social basado en los derechos humanos y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas. Todo ello con el objetivo de afrontar las preocupaciones y los retos conjuntamente. Los ámbitos a considerar podrían ser:

a) Las desigualdades, los bajos ingresos y la exclusión social, la vivienda y el cambio demográfico.

b) Cualquier forma de discriminación que repercuta en el pleno disfrute de los derechos sociales.

c) La dimensión de los derechos sociales vinculada al mandato de la Declaración de Reikiavik «de reforzar el trabajo sobre los aspectos del medio ambiente relacionados con los derechos humanos».

d) Los desafíos persistentes y emergentes en el ámbito del empleo, en particular, la negociación colectiva, las nuevas formas de

empleo, la transición a una economía verde, las tecnologías digitales, la inteligencia artificial, el cambio tecnológico, la conciliación de la vida laboral y familiar y, muy significativamente, las cuestiones de participación y la dignidad (incluida la protección contra todas las formas de acoso, incluido el acoso sexual) en el lugar de trabajo.

ii. Dar mayor prioridad a las actividades de cooperación en el ámbito de los derechos sociales con vistas a mejorar la aplicación de la Carta en virtud de los resultados del seguimiento realizado por el CEDS y las correspondientes recomendaciones del Comité de Ministros.

iii. Garantizar la cooperación entre los órganos y comités del Consejo de Europa en el ámbito de los derechos sociales, y seguir colaborando, al tiempo que se exploran las posibilidades de incrementar la colaboración con otras organizaciones internacionales, así como con la UE para promover los derechos sociales garantizados por la CSE/CSEr y sus Protocolos;

iv. Seguir abiertos a estudiar posibles medidas para optimizar aún más el sistema de la CSE/CSEr.

v. Continuar examinando la necesidad de convocar otra conferencia de alto nivel más adelante con el fin de valorar nuevamente los retos contemporáneos de la política social, teniendo también en cuenta los resultados esperados de este evento.

2. Europa y la Carta Social Europea: *statu quo*

2.1. Estructura normativa y ratificaciones

La CSE/CSEr es un tratado de derechos humanos que tiene como finalidad la aplicación a nivel europeo de los derechos reconocidos a todos los seres humanos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Su objeto y fin, como instrumento normativo vivo consagrado a los valores de la dignidad, la igualdad y la solidaridad, es dar sentido en Europa a los derechos sociales fundamentales que todo ser humano debe disfrutar (decisiones sobre el fondo de 8 de septiembre de 2004, *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)* contra Francia, reclamación colectiva n° 14/2003, de 20 de octubre de 2020, *Commission internationale de juristes (CIJ)* contra la República Checa, reclamación colectiva n° 148/2017 o de 26 de enero de 2021, *Commission internationale de Juristes (CIJ) et Conseil européen sur les Réfugiés et Exilés (ECRE)* contra Grecia, reclamación colectiva n°173/2018).

No se está ante un único tratado, sino que la conforman diferentes textos. Se pueden representar con el siguiente esquema:



Tabla nº 1. Fte: Council of Europe <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/overview>

Para entender su secuenciación se ha de partir del texto originario, adoptado el 18 de octubre de 1961, con entrada en vigor el 26 de febrero de 1965, como complemento del CEDH. Aunque este es el más importante en cuanto a la protección y garantía de los derechos humanos, tiene considerables carencias respecto a los derechos sociales. Únicamente se puede considerar que hay dos preceptos *ad hoc*, los arts. 4, que contiene la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado, y 11, sobre la libertad de reunión y de asociación¹⁴. Explicaba el profesor Vida Soria que se estaba tropezando desde el principio con el eterno problema de la posibilidad de “judicializar” los derechos sociales y económicos problema éste que todavía sigue sin resolver y sobre el que en estos tiempos se vuelve una y otra vez¹⁵.

Era preciso un texto adicional que los ampliara e integrara, más si atiende a la jurisprudencia del TEDH, poco proclive a su apreciación cuando se le ha sometido alguna controversia. Se pudo constatar en la mayoría de demandas originadas en los recortes de derechos sociales por las medidas de austeridad, que la gran mayoría fueron inadmitidas estableciendo, además, que eran “manifiestamente mal fundadas”¹⁶.

Los dos Tratados son los más importantes del organismo en el que hay que ubicarlos, el Consejo de Europa, creado el 5 de mayo de 1949 por diez Estados fundadores. Es la agrupación más numerosa y antigua a nivel europeo integrada en total por cuarenta y seis países.

¹⁴ Estas han llevado, en ocasiones, a intentar una interpretación extensiva de otros preceptos para fundamentar demandas de ese ámbito. Es el caso del art. 1 del Protocolo nº 1, que regula el derecho a la propiedad y reconoce a toda persona física o jurídica el respeto de sus bienes, no pudiendo ser privado de la misma “(...) más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional”.

¹⁵ “El derecho social y la política de protección social del Consejo de Europa”, Estudio preliminar de la obra *Convenios, resoluciones y recomendaciones del Consejo de Europa en materia social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, p. XXIX.

¹⁶ Entre otras, las decisiones del TEDH de 7 de mayo de 2013, *Ioanna Koufaki y Confederación de sindicatos de funcionarios públicos (AEDDY)* contra Grecia, 8 de octubre de 2013, *Conceição Mateus y Santos Januário* y 1 de septiembre de 2015, *Da Silva Carvalho Rico* ambas contra Portugal, 15 de octubre de 2013, *Savickas y otros* y 4 de julio de 2017, *Mockiene* contra Lituania, o la última de 7 de diciembre de 2017, *P. Plaisier B.V.* contra los Países Bajos.

No debe incurrirse en la confusión habitual con el Consejo Europeo o con la UE. Se trata de dos organizaciones diferentes, con su propia normativa y sus respectivos órganos de control.

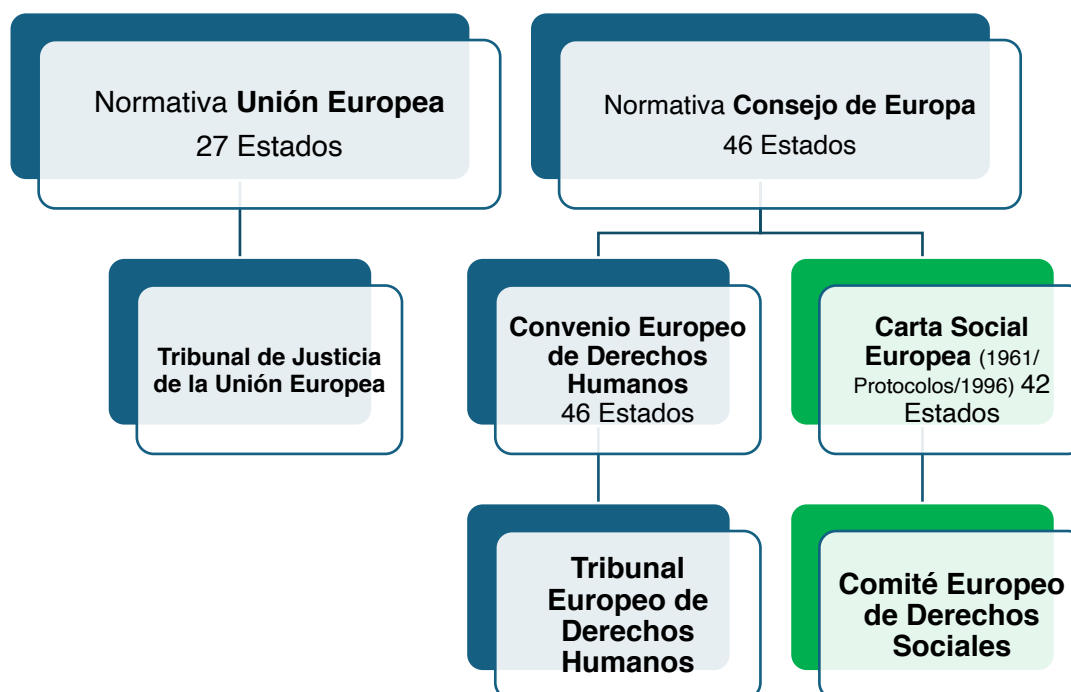


Tabla nº 2. Elaboración propia

La aparente simetría en el seno de su institución es teórica, puesto que la pertenencia al Consejo de Europa se supedita a la ratificación del CEDH y no así a la CSE/CSEr, existiendo cuatro países, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Suiza que, formando parte del mismo, no la han ratificado¹⁷.

La CSE declara en el Preámbulo su finalidad, que es la de garantizar el goce de los derechos sociales sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, proveniencia nacional u origen social, mejorar el nivel de vida y promover el bienestar de todas las categorías de la población, rurales o urbanas.

A continuación, se estructura en cinco partes. La primera recoge los objetivos que asumen las Partes contratantes al elaborar su política. Los precisa en diecinueve puntos *programáticos*. Literalmente se referencia que “Las Partes reconocen como objetivo de su política, que habrá de seguirse por todos los medios adecuados, tanto de carácter nacional como internacional, el establecimiento de las condiciones en que puedan hacerse efectivos los derechos y principios siguientes (...)”.

La segunda Parte establece como *compromisos* a considerarse “vinculadas por las obligaciones establecidas en los artículos y párrafos siguientes (...)”. Procede, a continuación, a reiterar los puntos anteriores, completando su contenido con cruciales subapartados.

¹⁷ Véase, en este sentido, <https://www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/signatures-ratifications>. El segundo ha firmado la CSEr y los otros tres sólo la CSE.

- a) Derecho al trabajo (art. 1).
- b) Derecho a unas condiciones de trabajo equitativas. (art. 2)
- c) Derecho a la seguridad e higiene en el trabajo (art. 3)
- d) Derecho a una remuneración equitativa (art. 4)
- e) Derecho sindical (art. 5)
- f) Derecho de negociación colectiva (art. 6)
- g) Derecho de los niños y adolescentes a protección (art. 7)
- h) Derecho de las trabajadoras a protección (art. 8)
- i) Derecho a la orientación profesional (art. 9)
- j) Derecho a la formación profesional (art. 10)
- k) Derecho a la protección de la salud (art. 11)
- l) Derecho a la seguridad social (art. 12)
- m) Derecho a la asistencia social y médica (art. 13)
- n) Derecho a los beneficios de los servicios sociales (art. 14)
- o) Derecho de las personas discapacitadas a la formación profesional y a la readaptación profesional y social. (art. 15)
- p) Derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica (art. 16)
- q) Derechos de las madres y los niños a una protección social y económica (art. 17)
- r) Derecho a ejercer una actividad lucrativa en el territorio de otras Partes Contratantes (art. 18)
- s) Derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia (art. 19).

Subrayo el carácter vinculante de esta parte y efectivo de todos los derechos enumerados. Se confirma con tres decisivas referencias.

En primer lugar, la Parte II de la CSE que repite los diecinueve puntos de la Parte I para remarcar su diferente efecto, programático los de ésta (“Las Partes reconocen como objetivo de su política, que habrá de seguirse por todos los medios adecuados, tanto de carácter nacional como internacional, el establecimiento de las condiciones en que puedan hacerse efectivos los derechos y principios siguientes (...”), frente al vinculante de los que la prosigue (“Las Partes Contratantes se comprometen a considerarse vinculadas (...) por las obligaciones establecidas en los artículos y párrafos siguientes (...”). Ese es el objetivo y lógico entendimiento de la reproducción.

En segundo lugar, al explicar el peculiar sistema de ratificación en el art. 20.1 de la CSE, en el que es posible que no todos los Estados estén obligados por las mismas disposiciones. Literalmente distingue, de nuevo, la estructura separada y sus efectos («(...) a considerar la Parte I (...) como una declaración de los objetivos que tratará de alcanzar por todos los medios adecuados (...) [y] a considerarse obligada por al menos cinco de los siete artículos siguientes de la Parte II (...)».

En tercer y último lugar, en el Anexo a la CSE, que forma parte de esta (art. 38), en el que “Se entiende que la Carta contiene obligaciones jurídicas de carácter internacional (...)” (Parte III).

La parte III regula las obligaciones de los Estados, explicando el peculiar sistema de ratificación, de forma que es posible que no todos los Estados estén obligados por las mismas disposiciones. Según dispone el art. 20.1 a) y b) de la CSE, han de suscribir, por un lado, al menos, cinco artículos de los siete que se consideran el núcleo de la CSE. En particular, deben escoger de entre los arts. 1, 5, 6, 12, 13, 16 y 19. Por tanto, es posible, y así ocurre, que no todos estén comprometidos por la disposición, cuestión que no es trivial. En ocasiones, han alegado mayores dificultades para ejecutar sus políticas o situaciones de desventaja respecto de otros, al tener que observar los requerimientos normativos. Por otro lado, han de adicionar otros artículos o párrafos, de manera que el total nunca sea inferior a 10 artículos o 45 párrafos (art. 20.1 c) de la CSE).

En cuanto a la Parte IV, contiene la regulación del sistema de control de aplicación de la CSE de presentación de informes, atribuido al anteriormente denominado Comité de Expertos Independientes, que actualmente se denomina CEDS.

La parte V, arts. 30 a 38, incluye, entre otros puntos, la suspensión de las obligaciones de los Estados en caso de guerra o peligro público, restricciones o limitaciones de su aplicación necesarias en una sociedad democrática destinadas a garantizar el respeto de los derechos y libertades de terceros o proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres (art. 31), las relaciones de la CSE y el derecho interno, la aplicación de la CSE por los convenios colectivos (art. 33), el ámbito territorial de la misma, la presentación de enmiendas (art. 36) o su denuncia (art. 37). Se ha de subrayar de esta efectuarla total o parcialmente, de un precepto o párrafo, siempre que se observen unos requisitos temporales y quede obligada por un número mínimo de artículos o párrafos.

Finalmente, el Anexo realiza precisiones en cuanto a dudas interpretativas que puedan surgir en la implementación de la CSE.

La evolución y cambios de la realidad social legitimaron que, tras unos años, fuera ampliada y/o enmendada con tres Protocolos. El primero, de 5 de mayo de 1988 (Adicional), añadió cuatro derechos. Específicamente:

- a) Derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminaciones por razones de sexo (art. 1 del Protocolo, 21 de la CSEr).
- b) Derecho a la información y consulta dentro de la empresa (art. 2 del Protocolo, 22 de la CSEr)
- c) Derecho a la participación en la determinación y mejora de las condiciones de trabajo y del entorno laboral (art. 3 del Protocolo, 23 de la CSEr)
- d) Derecho a la protección social de las personas ancianas (art. 4 del Protocolo, 21 de la CSEr).

Siguiendo el mismo sistema de ratificación, como mínimo se debe asumir un precepto (art. 5.1. b)).

El segundo, de 21 de octubre de 1991 (Enmienda), modifica algunos artículos con objeto de mejorar el mecanismo de control. Se trata de una norma que presenta la peculiaridad de no haber en vigor pues es preciso que todos los Estados expresen su consentimiento (art. 7)¹⁸. El Comité de Ministros en la 467ª Reunión de 2-6 de diciembre de 1991 adoptó la decisión de aplicarlo, con la excepción del sistema de designación de los componentes del CEDS.

Finalmente, el significativo tercer y último Protocolo, de 9 de noviembre de 1995, que instauró un sistema de reclamaciones colectivas para avanzar en la efectividad de los derechos.

El escenario que se ha descrito precisaba que se ordenara y por ello se aprobó el 3 de mayo de 1996 la CSEr. Incluye un total de 31 derechos (19 de la versión originaria -con algunas modificaciones en la redacción-, 4 del primer protocolo de 1988 y 8 nuevos).

- a) Derecho a la protección en caso de despido (art. 24)
- b) Derecho de los trabajadores a la tutela de sus créditos en caso de insolvencia de su empleador (art. 25)
- c) Derecho a la dignidad en el trabajo (Art. 26)
- d) Derecho de los trabajadores con responsabilidades familiares a la igualdad de oportunidades (art. 27)
- e) Derecho de los representantes de los trabajadores a protección en la empresa y facilidades que se les deberán conceder (art. 28)
- f) Derecho a la información y consulta en los procedimientos de despido colectivo (art. 29)
- g) Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (art. 30)
- h) Derecho a la vivienda (art. 31).

La aceptación de este texto, según dispone la Parte III, artículo A, obliga a mínimo seis de los nueve artículos siguientes de la Parte II, arts. 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 y 20. Hay que añadir un número de artículos o párrafos numerados siempre que el total de los artículos y de los párrafos a los que quedará obligada no sea inferior a dieciséis artículos o a sesenta y tres párrafos numerados¹⁹.

¹⁸ Señala el art. 8 de este Protocolo de enmienda que lo hará “(...) el trigésimo día siguiente a la fecha en la cual las Partes Contratantes de la Carta hayan expresado su consentimiento de quedar vinculadas por el Protocolo (...)”.

¹⁹ El listado actual de disposiciones aceptadas se encuentra disponible en el siguiente enlace <https://rm.coe.int/country-by-country-table-of-accepted-provisions/1680630742>. Estos países deben remitir al Secretario General del Consejo de Europa, a intervalos apropiados y a petición del Comité de Ministros, informes sobre las disposiciones que no se han aceptado en el momento de su ratificación o aprobación, o en una notificación posterior. El Comité de Ministros determinó en la Decisión de 11 de diciembre de 2002 (CM(2002)184) que cada cinco años se pedirán dichos informes, sobre qué disposiciones y cuál será su forma.

De los 42 Estados parte, 36 han ratificado la CSEr y 6 la CSE (Croacia, República Checa, Dinamarca, Luxemburgo, Polonia y Reino Unido). Sólo hay tres países que han suscrito totalmente la CSEr: Francia, Portugal y España.

En cuanto al procedimiento de reclamaciones colectivas, tan sólo dieciséis son supervisados por los dos procedimientos establecidos al efecto: Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Noruega, Portugal, Eslovenia, Suecia y España. Todos estos países, excepto uno, se han comprometido con el procedimiento por una de las dos vías posibles:

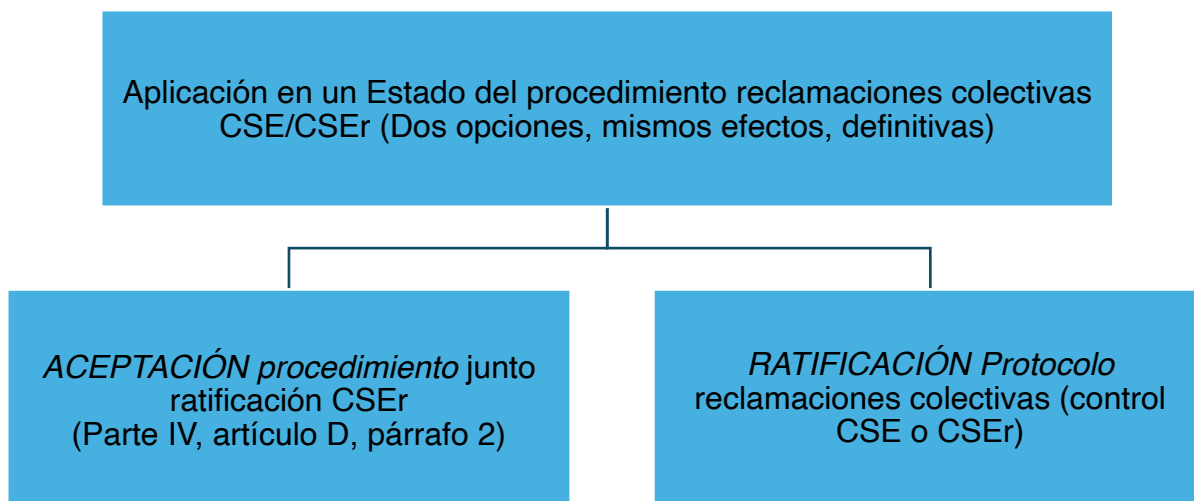


Tabla nº 3. Elaboración propia

La excepción mencionada es España, el único que ha aceptado el procedimiento y ratificado el Protocolo regulador. La ratificación de los treinta y un derechos de la CSEr fue acompañada de la inserción de una declaración explícita de cinco líneas por las que se accedía a la monitorización por el CEDS²⁰.

²⁰ Se encuentra al inicio del documento y en el apartado relativo a Declaraciones y Reservas, con el siguiente tenor literal: “En relación a la parte IV, artículo D, párrafo 2, de la Carta Social Europea (revisada), España declara que acepta la supervisión de sus obligaciones contraídas en la Carta según lo que establece el procedimiento recogido en el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea que desarrolla un sistema de reclamaciones colectivas, hecho en Estrasburgo, el 9 de noviembre de 1995”. Véase https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9719

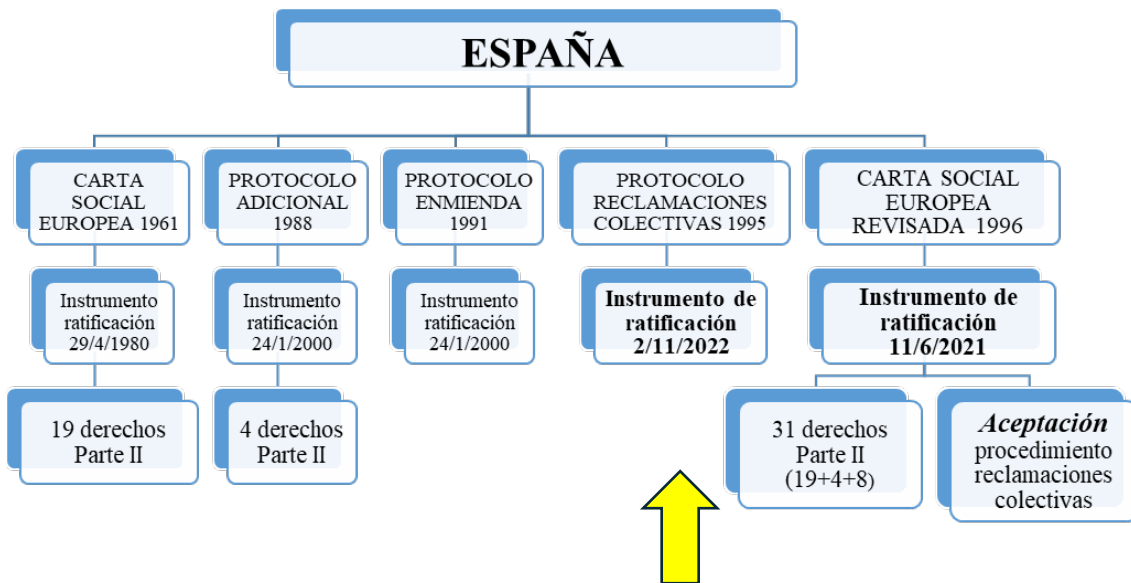


Tabla nº 4. Elaboración propia



Sorprendentemente, el 4 de febrero de 2021 firmó en Estrasburgo el Protocolo de reclamaciones colectivas²¹ y el 28 de junio de 2021 se publicó en el BOE una “Aplicación provisional del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea en el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas, hecho en Estrasburgo el 9 de noviembre de 1995”²². Finalmente, el Instrumento de ratificación de 27 de octubre de 2022 se publicó en el BOE de 2 de noviembre de 2022²³. Esta segunda actuación era trivial. La razón se encontró rápidamente tras localizar en la ratificación la introducción de un inconcebible párrafo. Se trató de una *Declaración*, a propuesta del Ministerio de Justicia. Se centra en el Anexo a la CSEr, para interpretar literalmente el apartado relativo al ámbito de aplicación. Su finalidad es la de excluir de los derechos garantizados a los extranjeros que no se encuentren en situación regular, salvo que exista autorización previa y expresa por parte de las autoridades españolas en la que se especifique el alcance y forma en que dicha protección hubiera de ser garantizada.

²¹ Véase <https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/-/spain-signs-the-additional-protocol-to-the-european-social-charter-on-collective-complaints>

²² Véase https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10683

²³ Véase https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-17976

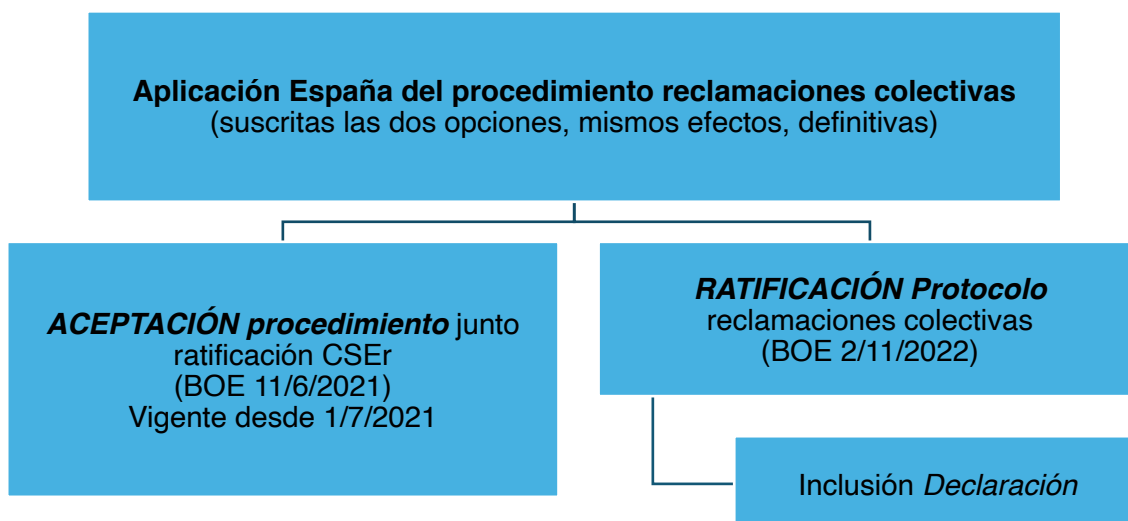


Tabla nº 5. Elaboración propia

La interesada apreciación es errónea pues contrasta con la dilatada exégesis que sostiene el CEDS desde hace tiempo (*Observation interprétative sur le champ d'application personnel de la Charte*, Conclusiones 2004/XVII-1). Se particulariza en determinar su incompatibilidad con la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969. El art. 31 dispone que la interpretación de los Convenios debe efectuarse conforme a la buena fe en correspondencia con el sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en su contexto y según su objeto y fin. Emplazado igualmente en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 21 de marzo de 1986, su aprobación general lo instituyen, junto con el principio de *pacta sunt servanda*, en una de las dos normas imperativas aceptadas y reconocidas por toda la comunidad internacional como regla que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter (art. 53). Esa autoridad de *ius cogens* impera en cualquier instrumento normativo y lógicamente en las actuaciones de los poderes públicos²⁴.

Fácilmente se traduce en que esa obligada observancia se realizará de “manera franca, honesta y leal, evitando en todo momento subterfugios o tomar ventaja indebida del acuerdo”²⁵. No es incompatible con ciertas adaptaciones, en virtud de una concepción holística, pero sí lo es con su reemplazo.

Con referencia expresa a ese Anexo, ante supuestos planteados, su inflexibilidad ha sido representativa sobre tres puntos. En primer lugar, la primacía de esa regla transversal. En segundo lugar, la imposibilidad de derogación. Y, en tercer lugar, la consideración de la CSE como un tratado de derechos humanos, que da sentido en Europa a los derechos sociales fundamentales que todo ser humano debe disfrutar (decisiones sobre el fondo

²⁴ Es, en suma, una *lex superior*. Linderfalk, U., «The legal consequences of jus cogens and the individuation of norms», *Leiden Journal of International Law*, nº 33, 2020, pág. 893.

²⁵ Novak, F., «La conducta ulterior de las partes como regla principal de interpretación de los tratados», *Revista Española de Derecho internacional*, vol. 71/2, 2019, Madrid, <http://dx.doi.org/10.17103/redi.71.2.2019.1.04>, pág. 104.

de 8 de septiembre de 2004, *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)* contra Francia, reclamación colectiva n° 14/2003, 20 de octubre de 2020, *Commission internationale de juristes (CIJ)* contra la República Checa, reclamación colectiva n° 148/2017 o 26 de enero de 2021, *Commission internationale de Juristes (CIJ) et Conseil européen sur les Réfugiés et Exilés (ECRE)* contra Grecia, reclamación colectiva n°173/2018). Por ello, es la interpretación teleológica la que debe seguirse como la más oportuna para alcanzar los desafíos y no la más limitada que puedan pretender las Partes (decisión sobre el fondo de 23 de octubre de 2012, *Défense des Enfants International (DEI)* contra Bélgica, reclamación colectiva n° 69/2011).

2.2. El Comité Europeo de Derechos Sociales y los mecanismos de supervisión

El órgano que tiene la facultad de resolver, es decir, de determinar la existencia de violación o de conformidad, es únicamente el CEDS. Así se denomina desde 1998. Sin lugar a duda es un órgano jurisdiccional, entendido el término *juris dictio* de interpretación auténtica del derecho que supervisa, explicarlo e imponerlo²⁶. Por tanto, el pronunciamiento se denomina jurisprudencia²⁷. Cuando condena, hay que perseverar, puesto que se utiliza como arma para reprochar y justificar insumisión que en su título no aparezca el término “tribunal”.

Su reglamento de funcionamiento (RCEDS) determina una composición de quince miembros de máxima integridad y aptitud reconocida en cuestiones sociales internacionales²⁸. Son elegidos por el Comité de Ministros del Consejo de Europa por un mandato de seis años, renovable una sola vez, de una lista que facilitan los Estados.

En el ejercicio de sus funciones, se comprometen a desempeñarlas con independencia, imparcialidad, disponibilidad y secreto de las deliberaciones, emitiendo solemnemente una declaración, en la primera reunión a la que asiste, previa al inicio de su actividad. En ningún caso pueden desarrollarla si desarrollan o les surgen otras que sean incompatibles. Un incumplimiento conlleva la rendición de cuentas frente al órgano.

Se organiza eligiendo un Presidente de entre sus miembros, uno o varios vicepresidentes y un ponente general, que conforman el *Bureau* en el seno del organismo. Su rol es el de garantizar la coherencia de las conclusiones y decisiones sobre el fondo de los diferentes preceptos y jurisprudencia ya emitida. El primero es elegido por mayoría absoluta. En el caso de no obtenerse, en una segunda votación será el más votado. De existir igualdad, el criterio será el de más antigüedad, que se computa desde el inicio de la primera elección, si existe renovación. Si esta es la misma, el de más edad, aplicable también respecto de la ordenación de todos los miembros.

²⁶ Samboan, C., “The role of the European Committee for Social Rights (ECSR) in the european system for the protection of human rights. Interactions with ECHR jurisprudence”, *Perspectives of Business Law Journal*, 2013, n° 1, vol. 2, p. 229

²⁷ Como bien lleva defendiendo y argumentando Jimena Quesada desde hace décadas. Una ilustración en “El Comité Europeo de Derechos Sociales: valor jurídico de sus resoluciones”, *Documentación Laboral*, n° 125, 2022, accesible [https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/dl/N125/04%20El%20Comit%C3%A9%20Europeo%20de%20Derechos%20Sociales%20valor%20jur%C3%ADdico%20de%20sus%20resoluciones%20\(Luis_Jimena_Quesada\).pdf](https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/dl/N125/04%20El%20Comit%C3%A9%20Europeo%20de%20Derechos%20Sociales%20valor%20jur%C3%ADdico%20de%20sus%20resoluciones%20(Luis_Jimena_Quesada).pdf).

²⁸ Accesible <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/rules>

Se reúne normalmente siete veces al año, en forma de sesiones. Las votaciones se resuelven por mayoría. El Presidente tiene atribuido un voto de calidad únicamente en las decisiones sobre el fondo.

La atribución de resolver es advertida asiduamente, desde dos planos, el interno y el externo. En cuanto al primero, el art. 20 del RCEDS remarca que, en caso de intervenir subcomités, como así sucede en el sistema de informes, se delimita su actuación en el sentido de que únicamente preparan o elaboran proyectos de conclusiones y no deciden ni modifican jurisprudencia.

Por otro lado, respecto del segundo, es decir, la intervención de otros órganos del Consejo de Europa con posterioridad. Me refiero al Comité Gubernamental de la Carta Social Europea y del Código de Seguridad Social (CG), que referencio por la incorrecta ubicación que, en ocasiones, se le determina en este procedimiento, y principalmente al Comité de Ministros.

El primero de ellos está compuesto por un representante de los gobiernos de cada una de las Partes Contratantes y asistido por observadores que representan a los interlocutores sociales europeos (Confederación Europea de Sindicatos (CES), *Business Europe* y la Organización Internacional de Empleadores (OIE)). Escuetamente indicaré que, aun participando los procedimientos, no resuelve.

En lo que atañe al Comité de Ministros, su participación se origina en que el CEDS le remite la decisión. Debe quedar claro, y así se ha visto forzado a recordarlo, que “(...) la apreciación jurídica de la conformidad o no de la situación con la Carta corresponde únicamente a éste (...); el Comité de Ministros no ostenta la facultad de poner en entredicho la apreciación jurídica (...), sino solamente la de emitir o no una Recomendación al respecto dirigida al Estado afectado”. Añade que “(...) cuando decida hacer uso de esta facultad, puede ciertamente tener en cuenta consideraciones de orden económico y social en la motivación de la eventual recomendación, pero no puede poner en tela de juicio la apreciación jurídica” (*Confédération Française de l'Encadrement «CFE CGC»* contra Francia, reclamación n.º 16/2003, decisión sobre el fondo de 12 de octubre de 2004). Es decir, es *trámite de ejecución*. Presenta la equivalencia con el aplicado a las sentencias del TEDH que, según lo dispuesto en el art. 54 del CEDH, al regular su fuerza obligatoria y ejecución, dispone que se transmitirán “(...) al Comité de Ministros, que velará por su ejecución”²⁹.

Limitándose a su encargo, no debe ser enjuiciado negativamente. En ocasiones, progresos realizados por los Estados en observancia de decisiones sobre el fondo condenatorias han sido acogidos por su mediación. Ello sin obviar que el seguimiento

²⁹ Jimena Quesada, L., «La ejecución de las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales», AA.VV. Terol Becerra, M. y Jimena Quesada, L. (Dirs.), *Tratado sobre protección de derechos sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 252 y ss.

de la decisión corresponde al CEDS³⁰. No obstante, la realidad prueba una marcada influencia política.

Tras la recepción, el Comité de Ministros, emite una resolución o una recomendación, dependiendo de si el pronunciamiento del CEDS es de no violación o de violación. La diferencia entre ambas reside en que, con la primera, se toma nota de la decisión y de las medidas anunciadas por el Gobierno demandado, sin que se inste a este a adoptar medidas concretas. Con la segunda la posición es más activa al integrar ese último requerimiento. Lamentablemente todo lo pronunciado hasta ahora han sido de la primera modalidad excepto un supuesto que se encuadra en las segundas (Recomendación n° R ChS (2001) 1, *Syndicat national des professions du tourisme* contra Francia, reclamación n° 6/1999)³¹.

Por consiguiente, claramente se perciben los diferentes roles. La posición suprema del CEDS se corrobora, además, en el margen de apreciación y ordenación del procedimiento, que se particulariza en cuatro exclusivas prerrogativas.

En primer lugar, puede alterar el orden en el que valorar las diferentes disposiciones alegadas de la manera que considere más pertinente, como así realizó en *The Central Association of Carers in Finland* contra Finlandia, reclamación n° 71/2011, decisión sobre el fondo de 4 de diciembre de 2012.

En segundo lugar, puede recalificar la reclamación en el sentido de considerar su examen respecto de un precepto diferente del establecido por el demandante. Es el caso de *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY)* contra Grecia, reclamación n° 66/2011, decisión sobre el fondo de 23 de mayo de 2012, que lo cambió del apartado 2 del art. 12 al tercero, *Syndicat de Défense des Fonctionnaires* contra Francia, reclamación n° 73/2011, decisión sobre el fondo de 12 de septiembre de 2012, pasando a examinar la situación dentro del art. 1.2 de la CSE (alegación art. 20 y E) o *Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS)* contra Noruega, reclamación 120/2016, decisión sobre la admisibilidad de 18 de octubre de 2016, que determinó que debía adscribirse en el apartado 4 del art. 12 de la CSE y no en otros apartados del mismo precepto, al tratarse de protección de seguridad social de trabajadores españoles desplazados, que, sin embargo, desembocó en una inadmisibilidad.

En tercer lugar, la discrecionalidad en la valoración de la prueba, invirtiendo la carga en materia de discriminación como destaca en, entre otras, *Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC)* contra Bulgaria, reclamación n° 41/2007, decisión sobre el fondo de 3 de junio de 2008.

³⁰ Explica Jimena Quesada que desde el año 2015 el nuevo sistema de informes ha hecho emerger una especie de “competencia de la competencia” para que también sea el CEDS el que realice el seguimiento de las conclusiones. En “La efectividad de las resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales”, en la obra colectiva Fernández Casadevante Romani, C. (Coord.), *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de fondo de los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional*, Dykinson, Madrid, 2020, pp. 136 y 137.

³¹ Sobre esta excepcionalidad unido al detalle en la redacción véase Churchill, R.R. y Khaliq, U., “The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?”, *European Journal of International Law*, 2004, n° 3, p. 442.

En cuarto y último lugar, el análisis contextualizado de las situaciones y su compatibilidad con el tratado según los argumentos esgrimidos por los demandados para justificar determinadas normas o praxis. Numerosos son los ejemplos, teniendo como más cercanos los relativos a la adopción de medidas anticrisis para hacer frente al déficit del país, cumplimiento de una sentencia, mandato de otro organismo o razones de orden público. Ninguno de estos ha sido acogido normalmente y así lo remarca con frecuencia en el sentido de que los Estados pueden flexiblemente actuar, pues el tratado no impone un modelo único y uniforme. Al contrario respeta las particularidades³² pero, en ningún caso, hay absoluta libertad, teniendo que conciliar todas las obligaciones adquiridas por el derecho internacional público, entre las que se insertan, garantizar un nivel de protección suficiente a los ciudadanos destinado a responder a sus necesidades sociales básicas³³.

Por ello, el CEDS evoca que, además de no tener plena autonomía el poder legislativo, menos puede dejar a otras instituciones internacionales que les determine un posible significado del argumento de garantizar el “orden público” que legitime restricciones de derechos, conforme al art. 31 de la CSEr, por mucho que éstas les apremien. En su implantación, es necesario que se adapten al objetivo perseguido, no se extralimiten y, en todo caso, se preserve un nivel de protección suficiente (*Confédération générale grecque du travail* (GSEE) contra Grecia, reclamación nº 111/2014, decisión sobre el fondo de 23 de marzo de 2017).

2.2.1. El nuevo sistema de informes

En la Conferencia sobre la Carta Social Europea celebrada en Turín los días 17 y 18 de octubre de 2014 se adoptaron unos objetivos con el fin de revitalizar el compromiso de los Estados Parte con los derechos sociales consagrados en la CSE. Entre ellos, estaba la modernización del sistema de informes.

Con la finalidad de materializarlo, el 7 de octubre de 2021, el Comité de Ministros creó un grupo de trabajo denominado GT-CHARTER al que encargó la elaboración de un informe para que estudiara los medios para mejorar en tres sentidos:

- a. La eficacia y el impacto del procedimiento de informes de manera que se reduzca la carga de trabajo de los Estados.
- b. El seguimiento por parte del CG y del Comité de Ministros de las conclusiones que elabore el CEDS.
- c. Las cuestiones relativas a la instrucción del procedimiento de reclamaciones colectivas, incluido el seguimiento por el CEDS y el Comité de Ministros de las decisiones sobre el fondo, habida cuenta de las competencias que el primero ostenta.

³² Brillat, R., «La Charte sociale et le système de protection des droits sociaux dans les sources européennes», en AA.VV., D'Amico, M. and Giovanni, G. (Dirs.), *European Social Charter and the challenges of the XXI century*, Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, p. 7

³³ Sutilmente recuerda Belorgey que se demanda a los países sinceridad. En “La Charte Sociale Européenne du Conseil de l'Europe et son organe de régulation (1961-2011), le Comité Européen des droits sociaux : esquisse d'un bilan », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2011, nº 88, p. 790.

En la elaboración del documento se tuvo en cuenta las propuestas de la Secretaria General para mejorar la aplicación de los derechos sociales y reforzar el sistema de la CSE, presentadas públicamente el 22 de abril de 2021 (SG/Inf(2021)13) y las contribuciones del Grupo de expertos de Alto Nivel sobre los derechos sociales (*Le suivi des droits sociaux au Conseil de l'Europe: Les voies à suivre*, 19/3/2021), del CEDS (21/10/2021), del CG (11/5/2021), del Comité Director de Derechos Humanos (18-21 de junio de 2019)³⁴, así como de los interlocutores sociales y de la Conferencia de las ONG del Consejo de Europa.

Fue aportado el 1 de abril de 2021 al Comité de Ministros con el título *Borrador de una posible reforma del sistema de informes de la Carta Social Europea* (GT-CHARTE(2022)11³⁵). Este lo debatió en la sesión celebrada en Turín los días 19 y 20 de mayo de 2022. Aprobó las propuestas aunque integró algunas modificaciones incorporadas posteriormente y peticiones de las delegaciones estatales (CM(2022)67-final³⁶).

Entrando en el análisis de su contenido, que se aplica desde el 1 de enero de 2024, debe partir del *Informe consolidado* y de las *Propuestas operativas* complementarias acordadas el 27 de septiembre de 2022 (CM(2022)114-final³⁷). En ambos hay un elemento clave: responden a la demanda de los Estados de reforzar el debate y poner en práctica otros medios para mejorar la supervisión de la CSE. En este sentido, expresamente se indica como vía idónea para afrontar las situaciones que el CEDS detecte como problemáticas en su examen, impulsar “un diálogo constructivo (...) entre los órganos de control de la Carta (CEDS, Comité Gubernamental y, en última instancia, el Comité de Ministros) y las autoridades competentes de cada Parte Contratante o, en su caso, de un grupo (...) [de ellas]”. Para su realidad, se suscita que puede ser a iniciativa de uno de esos órganos o a petición de una Parte Contratante. En cuanto a su materialización, puede incluir solicitudes de información, intercambio de escritos o correspondencia o, si los interlocutores interesados están de acuerdo, reuniones y visitas a países. Así conceptúan que se evaluarán mejor las cuestiones controvertidas y sus posibles soluciones, pudiendo incluir la puesta en común de experiencias y buenas prácticas. Sobre esta novedad pongo de relieve dos aspectos. Por un lado, que ese diálogo es bienvenido, siempre que comprenda, desde su inicio, una consideración equivalente, es decir, y subrayo, la del valor y naturaleza jurídica del CEDS. Por otro lado, igualmente quisiera matizar, en virtud de algunas referencias que hay en ese texto,

³⁴ Todas pueden consultarse en el documento GT-CHARTE(2021)4 *Compilation des propositions concernant les procédures de rapports et de réclamations collectives faites par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), le Comité européen des droits sociaux (CEDS), le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale (CG), le Groupe d'experts de haut niveau sur les droits sociaux (SGAs) et la Secrétaire Générale (SG)*, 16 de noviembre de 2021, accesible en https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a48cde

³⁵ *Esquisse d'une réforme possible de la procédure de rapports de la Charte sociale européenne/Outline of a possible reform of the reporting procedure under the European Social Charter*. Se puede consultar en https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a60aa5

³⁶ Puede consultarse en https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a6864c

³⁷ Accesibles en https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a8412e

que la competencia de control es exclusiva del CEDS. Los otros dos órganos son de seguimiento.

En el desarrollo del nuevo sistema se han de distinguir dos tipos de informes: los estatutarios y los *ad hoc*. En cuanto a los primeros, regulados en el art. 21 de la CSE/C de la CSEr, el enfoque global o exhaustivo que regía hasta ahora, consistente en buscar información sobre cada disposición aceptada y responder a un número creciente de preguntas específicas, se cambia por uno más selectivo y preciso. Para ello, se dispone lo siguiente:

1. Los Estados Parte presentarán cada dos años un informe completo, preciso y actualizado. No abordará las situaciones durante un período de referencia pasado, sino que se centrará en la actual sobre las medidas adoptadas por los Estados Parte en respuesta a la misma. Ellos son libres de decidir la extensión, pero se permite orientar sobre la esperada o deseable para garantizar la coherencia y consistencia del sistema de presentación de informes.

2. Versará sobre las disposiciones de la CSE/Protocolo/CSEr que ahora pasan a dividirse en dos grupos. En concreto, este es el desglose (se realizan las referencias a los preceptos de la CSEr, para los Estados que no la tienen ratificada se ajusta respecto de la numeración de la CSE de 1961 y el Protocolo de 1988):

a) Primer grupo (50 disposiciones entre artículos y apartados): artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 28, 29.

b) Segundo grupo (48 disposiciones entre artículos y apartados): artículos 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 23, 26, 27, 30 y 31.

3. En cuanto al examen a efectuar, será el CG el que adoptará las cuestiones a realizar. Previamente serán definidas con el CEDS. El número máximo de temas o materias a examinar será de máximo doce. Únicamente cuando sea absolutamente necesario para una evaluación adecuada de la situación, el CEDS podrá, durante el desarrollo de su trabajo, dirigir un número limitado de preguntas específicas a un Estado parte (por ejemplo, aclaración).

4. El CEDS seguirá emitiendo conclusiones. Se abstendrá de realizar preguntas adicionales a contestar en el siguiente informe, salvo si el Estado no ha respondido, con el fin de no aumentar la carga de trabajo de los Estados.

5. Respecto de los Estados que han aceptado el procedimiento de reclamaciones colectivas, el período bianual pasará a ser cada cuatro años. Este deberá tener en cuenta las disposiciones afectadas por las reclamaciones colectivas presentadas. No se solicitará hasta pasados dos años desde adopción de la recomendación del Comité de Ministros sobre la decisión en cuestión

6. Sobre el seguimiento, el CG deberá preparar los trabajos para que el Comité de Ministros emita recomendaciones. De esto se deduce que ya no habrá resoluciones. En el documento, en vista del nuevo rol adquirido, se le invita a que revise sus métodos de trabajo para garantizar la transparencia y aumentar la eficacia del seguimiento de las conclusiones. Para ello, debe establecer criterios claros para identificar y seleccionar las

situaciones de incumplimiento más graves o urgentes. Toda propuesta motivada de recomendación se preparará en consulta con el Estado Parte interesado. Entre las consideraciones sociales, económicas y de otras políticas que el CG debe examinar, valorará, según proceda, cualquier medida adoptada, prevista o propuesta. En caso de incumplimiento reiterado, el Estado Parte que lo desee podría considerar la adopción de una hoja de ruta, estrategia o plan de acción, atendiendo a buenas prácticas o un diálogo con otros actores relevantes.

En lo que se refiere a los informes *ad hoc*, la reforma considera que, en el supuesto de surgir cuestiones decisivas o nuevas por evoluciones fácticas o crisis inesperadas, se puede invitar a los Estados a presentar este original tipo de informes para poder evaluar de forma inmediata. Sus características son las siguientes:

1. El tema será definido por el CEDS y el CG, y finalmente adoptado por este último.

2. El pronunciamiento no podrá ser objeto de conclusiones. En este sentido se precisa que el CEDS proporcionará una “apreciación general” de las situaciones encontradas y un “análisis jurídico general” desde el punto de vista de la CSE. Del mismo modo, se le permite incluir orientaciones globales, sobre la aplicación de la Carta y establecer los criterios que se han de aplicar para que la situación observe las condiciones de la CSE, pudiendo adoptar la forma de observaciones interpretativas.

3. En lo que atañe al seguimiento, debe, nuevamente, implicar un diálogo entre los Estados Parte (en el marco del CG), en el que participen las partes interesadas (interlocutores sociales y sociedad civil) con el fin de identificar las acciones que puedan ser necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Carta. El CG podrá proponer que se preparen directrices adicionales o recomendaciones dirigidas a todos los Estados miembros del Consejo de Europa bajo la autoridad del Comité de Ministros, de conformidad con el artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa.

El siguiente cuadro muestra cómo se desarrollarán:

Año	Presentación del informe	Conclusiones del CEDS
2023	Informe <i>ad hoc</i>	
2024	27 Estados presentan informes sobre el primer grupo de disposiciones	Análisis del Comité de los Informes <i>ad hoc</i>
2025	16 Estados que han aceptado reclamaciones colectivas presentan informes sobre el primero grupo de disposiciones	Conclusiones del CEDS para 27 Estados (primer grupo de disposiciones)
2026	27 Estados presentan informes sobre el segundo grupo de disposiciones	Conclusiones del CEDS para 16 Estados (primer grupo de disposiciones)
2027		Conclusiones del CEDS para 27 Estados (segundo grupo de disposiciones)

2028	27 Estados presentan informes sobre el primer grupo de disposiciones	
2029	16 Estados que han aceptado reclamaciones colectivas presentan informes sobre el segundo grupo de disposiciones	Conclusiones del CEDS para 27 Estados (primer grupo de disposiciones)
2030	27 Estados presentan informes sobre el segundo grupo de disposiciones	Conclusiones del CEDS para 16 Estados (segundo grupo de disposiciones)
2031		Conclusiones del CEDS para 27 Estados (segundo grupo de disposiciones)
2032	27 Estados presentan informes sobre el primer grupo de disposiciones	
2033	16 Estados que han aceptado reclamaciones colectivas presentan informes sobre el primer grupo de disposiciones	Conclusiones del CEDS para 27 Estados (primer grupo de disposiciones)
2034	27 Estados presentan informes sobre el segundo grupo de disposiciones	Conclusiones del CEDS para 16 Estados (primer grupo de disposiciones)
2035		Conclusiones del CEDS para 27 Estados (segundo grupo de disposiciones)
2036	27 Estados presentan informes sobre el primer grupo de disposiciones	
2037	16 Estados que han aceptado reclamaciones colectivas presentan informes sobre el segundo grupo de disposiciones	Conclusiones del CEDS para 27 Estados (primer grupo de disposiciones)
2038	27 Estados presentan informes sobre el segundo grupo de disposiciones	Conclusiones del CEDS para 16 Estados (segundo grupo de disposiciones)

Los informes *ad hoc* ya son una realidad. Se ha decidido solicitar el primero sobre una materia esencial: el impacto de la crisis en el coste de la vida. La propuesta del CEDS al CG, que este último ha aceptado, se origina en que, desde finales de 2021, Europa ha experimentado un aumento muy significativo de los recursos básicos para vivir. La inflación ha alcanzado en muchos países niveles nunca conocidos en las últimas cuatro décadas afectando de manera desproporcionada a los hogares más vulnerables y con bajos ingresos. En muchos Estados Parte, los salarios no consiguen seguir el ritmo de ese índice y cada uno ha reaccionado de forma diferente. Esto ha derivado en que, en el conjunto de países del Consejo de Europa, la pobreza ha aumentado y el disfrute de los derechos sociales que garantiza la CSE disminuido. El escenario es especialmente relevante en el caso de los derechos vinculados a la protección social (arts. 12, 13, 16, 30 y 31), el derecho de los trabajadores a una remuneración adecuada que les garantice, a ellos y a sus familias, un nivel de vida digno (apartado 1 del artículo 4), y los derechos de los grupos socialmente más frágiles (arts. 15, 17, 19 y 23).

Esta cuestión tiene un amplio alcance y una dimensión paneuropea. El Comité señala que persigue lo siguiente:

- a) Abordar un nuevo desafío, clave en materia de derechos contemporáneos, que beneficia al espacio del Consejo de Europa.
- b) Ofrecer una visión de conjunto [paneuropea] de las situaciones nacionales.
- c) Perfeccionar y desarrollar su análisis jurídico desde la perspectiva de la Carta.

Al elaborar las cuestiones, el CEDS se ha centrado en determinados aspectos de los preceptos aludidos, en particular, la renta y el poder adquisitivo. Destaca que el informe que emita no será específico de cada país (aunque puede referirse a la legislación y la práctica del Estado Parte) y no hará evaluación jurídica de la situación en los Estados Parte en relación con disposiciones específicas de la Carta. El procedimiento pretende recabar información con vistas a identificar elementos de buenas prácticas que el Comité podría luego utilizar para formular directrices para los Estados o interpretar disposiciones de la Carta. En consecuencia, los Estados Parte deben responder a todas las preguntas planteadas, independientemente de que haya aceptado o no la disposición pertinente de la Parte II de la Carta.

Las preguntas formuladas son las diez siguientes:

1). Si el salario mínimo legal se ajusta periódicamente al coste de la vida y, en caso afirmativo, de qué manera, especificando la fecha de la última revisión y, en particular, si se ha ajustado/indexado desde finales de 2021.

2) Las medidas adicionales adoptadas para preservar el poder adquisitivo del salario mínimo desde finales de 2021.

3) En el caso de Estados Parte que no tienen fijado un salario mínimo oficial, describir las medidas adoptadas para preservar el poder adquisitivo de los salarios más bajos desde finales de 2021.

4) Indicar si la crisis del coste de la vida ha dado lugar a la ampliación de las prestaciones vinculadas al trabajo.

5) Facilitar información sobre los cambios introducidos en los sistemas de seguridad social y de asistencia social desde finales de 2021, incluyendo sobre sus cuantías y las condiciones de asignación de las prestaciones.

6) Informar sobre si las prestaciones y la asistencia de la seguridad social están indexadas al coste de la vida, con la fecha del último ajuste, así como respecto de las prestaciones que se conceden en sustitución de ingresos, como las pensiones.

7) Indicar si se han adoptado medidas especiales (subvenciones, ayudas o similar) desde finales de 2021 para garantizar que las personas puedan hacer frente a sus gastos energéticos y alimentarios.

8) Proporcionar información actualizada sobre las tasas de riesgo de pobreza de la población en su conjunto, así las de los niños, las familias en riesgo de pobreza, las

personas con discapacidad y las mayores. Adjuntar la tendencia de los últimos cinco años, así como las previsiones para los próximos.

9) Comunicar las medidas para garantizar un enfoque coordinado para afrontar la pobreza, tal y como exige el artículo 30 de la Carta, y reducir el uso de la asistencia de último recurso, como los bancos de alimentos y los comedores sociales.

10) Explicar las vías de consulta a los más afectados por la crisis y/o las organizaciones que representan sus intereses, garantizando con ello su participación en el proceso de elaboración de medidas para responder a la crisis.

2.2.2. El procedimiento de reclamaciones colectivas

Se puede afirmar que este es el sistema de supervisión que aporta más significación a la Carta Social Europea. Sus principales características lo distinguen de entre todos los existentes en el panorama internacional. En estos momentos hay 242 reclamaciones colectivas presentadas, repartidas de la siguiente forma:

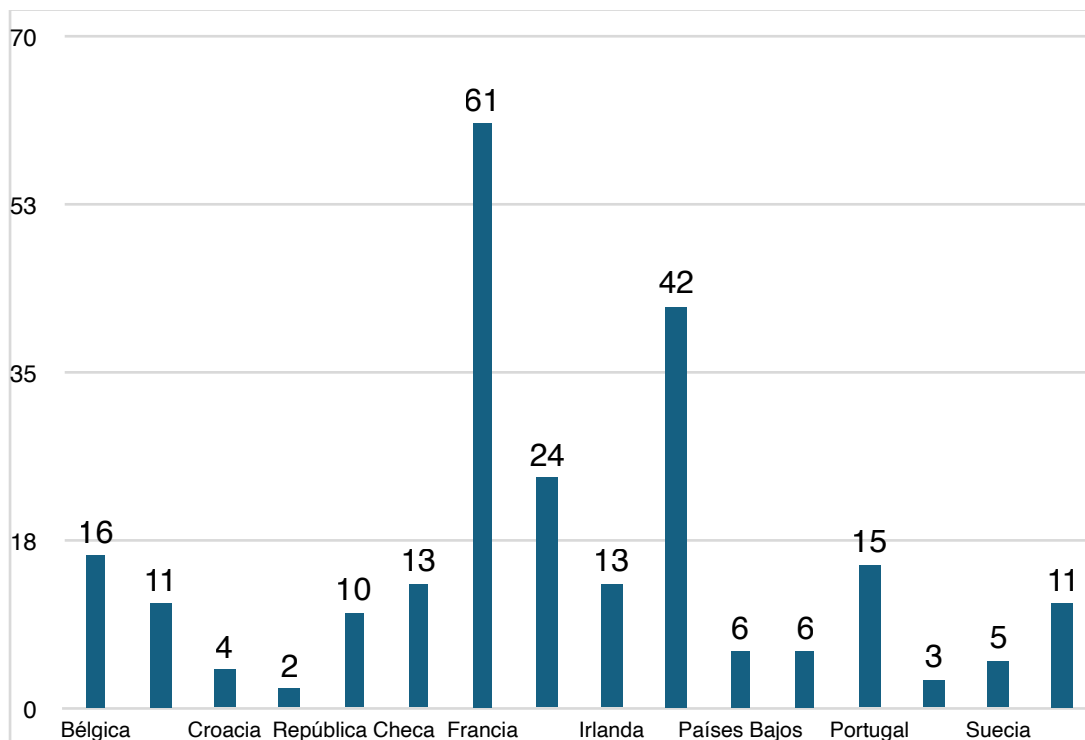


Tabla nº 6. Elaboración propia, fuente <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure>, datos a 1/9/2024

Los elementos singulares que deben ser considerados a efectos de comprender su instrucción son, en primer lugar, la posibilidad de instar directamente al CEDS sin necesidad de agotar los recursos jurisdiccionales domésticos. Es un rasgo indisponible para los Estados. Se les ha tenido que recordar frente a los intentos de que se inadmita una reclamación colectiva con esa alegación o llegando incluso a aprobar normativa interna opuesta. El CEDS puede valorar y examinar pronunciamientos de esas instancias, pero, en ningún caso, normativa reguladora que supedite las peticiones a ello (*Syndicat des Agrégés de l'Enseignement Supérieur (SAGES)* contra Francia, reclamación colectiva nº 26/2004, decisión sobre la admisibilidad de 7 de diciembre de 2004, y *Centre européen des droits des Roms* contra Bulgaria, reclamación colectiva nº

31/2005, decisión sobre la admisibilidad de 10 de octubre de 2005). Lo distingue de las demandas al TEDH así como de las comunicaciones individuales al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En segundo lugar, tiene la condición de ser preventivo, pudiéndose iniciar sin necesidad de probar los efectos nocivos de la norma o práctica que se impugna ya que se trata de que se dictamine su conformidad o no con la CSE y no la materialización³⁸. Por ello, se ha calificado de procedimiento “para todas las estaciones” por las diversas actuaciones que puede tener que afrontar el CEDS, de forma que puede sancionar un desfase entre ambas, es decir, la norma puede ser conforme y las praxis ser decepcionante, intolerable o irrisoria o una ausencia normativa, exhortando a los Estados a la regulación³⁹.

En tercer lugar, como su denominación indica, la reclamación tiene carácter colectivo, es decir, no se está ante un mecanismo que restablezca un derecho a una persona concreta. Este no es incompatible con la posibilidad de ilustrar la petición con supuestos particulares sobre los efectos de la norma o práctica general que se impugna (*Fédération Internationale des Ligues des Droits de l’Homme (FIDH)* contra Irlanda, reclamación colectiva n° 42/2007, decisión sobre la admisibilidad de 16 de octubre de 2007).

No es condición *sine qua non* ser víctima directa de la vulneración que se denuncia, argumento que es invocado frecuentemente por los gobiernos para una pretendida inadmisibilidad (*Centre européen des Droits des Roms (CEDR)* contra Bulgaria, reclamación colectiva n° 46/2007, decisión sobre la admisibilidad de 5 de febrero de 2008, *Défense des Enfants International (DEI)* contra los Países Bajos, reclamación colectiva n° 47/2008, decisión sobre la admisibilidad de 23 de septiembre de 2008).

En cuarto lugar, el desarrollo del procedimiento transcurre por los principios elementales de contradicción, transparencia y participación, organizados principalmente de forma escrita.

Por lo que se refiere al primero, se constata en que, tras la admisibilidad de la reclamación colectiva, el CEDS solicita al estado demandado una memoria sobre el fondo del asunto. Tras su presentación, se transmite a la entidad reclamante para que proceda a replicar mediante aclaraciones o informaciones (art. 7.1) que, nuevamente, serán remitidas al demandado, otorgándole la posibilidad de una contrarréplica. Este intercambio de documentos puede ser un trámite breve pero también todo lo contrario. Si bien al principio la extensión temporal era algo inusual, pudiendo citar como ejemplo aislado *Fondation Marangopoulos pour les Droits de l’Homme (FMDH)* contra Grecia, reclamación colectiva n° 30/2005, en el que se contabilizan hasta ocho documentos, en

³⁸ Brillat, R.: “La Procédure de Réclamations collectives de la Charte Sociale Européenne et la lutte contre la pauvreté », en la obra colectiva Adriaensens, G. et LahbibI, V. (Coords.), *Pauvreté, Dignité, Droits de l’homme. Les 10 ans de l’accord de coopération*. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2008, pp. 75 y 76. Accesible en <http://www.luttepauvrete.be/rapport10ansaccord.htm>.

³⁹ Belorgey, J.M., “La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales: el mecanismo de reclamaciones colectivas”, en la obra colectiva Terol Becerra, M. y Jimena Quesada, L. (Dir.), *Tratado sobre protección de derechos sociales* Valencia, 2014, Tirant lo Blanch, p. 244.

la actualidad ya no es tan extraño superándose esa cifra en bastantes casos como así se puede constatar en *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE)* contra Finlandia, reclamación colectiva nº 129/2016, en el que se ha llegado hasta a diez.

Aunque esto genera un volumen de gestión y análisis considerable se debe valorar positivamente pues proporcionan mucha información sobre la cuestión controvertida.

No hay fijados unos plazos generales, por lo que se estará a los que en cada caso determine el CEDS. Tras estos intercambios, en principio esta fase del procedimiento se cierra, pero se puede admitir excepcionalmente, tras una solicitud motivada, la presentación de documentos adicionales.

En lo que atañe al segundo, se constata en la difusión en la web del Consejo de Europa de todos los documentos aludidos en las dos lenguas oficiales (<https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/>), salvo los anexos. Es posible que algunos, por su carácter confidencial, no sean publicados, como puede ser un listado de testigos (art. 37 RCEDS), deliberaciones del CEDS o borradores de decisiones.

Finalmente, en cuanto al tercero, se prevé que terceros, directa o indirectamente relacionados con el asunto, puedan intervenir, a través de la presentación de observaciones.

Existe la posibilidad de que excepcionalmente se organice una audiencia que, además de permitir una exposición pública de la reclamación colectiva, desarrolle un diálogo entre éste y las partes (art. 33 RCEDS). Puede ser acordada de oficio o a instancia de parte, teniendo el CEDS, en este último supuesto, la decisión de otorgarla o no. En principio, son públicas salvo que se decida lo contrario, invitando a todos los que están facultados a presentar observaciones.

En quinto lugar, se pueden requerir la adopción de medidas inmediatas. Reguladas en el art. 36 del RCEDS⁴⁰, su finalidad, como fácilmente se deduce, es la de evitar daños o perjuicios irreparables, remarcando su carácter excepcional. Se inspiran en las medidas provisionales del art. 39 del Reglamento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y en las medidas cautelares del art. 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴¹. Van más allá de su enfoque preventivo, puesto que pueden ser utilizadas para asegurar una mejor ejecución⁴².

Se pueden acordar de oficio o a instancia de parte. En este último supuesto, la petición ha de ser motivada, debiendo concretar las razones, consecuencias a evitar y actuaciones específicas que se requiere para soslayarlas. Esta será trasladada al demandado para que presente una memoria.

⁴⁰ Traducción propia: “Las reclamaciones se registran en la Secretaría en el orden en que se reciben. El Comité tramita las reclamaciones en ese orden. Sin embargo, puede decidir tramitar una reclamación con prioridad”.

⁴¹ En este sentido, Jimena Quesada, L., “La efectividad de las resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales...” *op. cit.*, p. 142.

⁴² Jimena Quesada, L. “Crónica de jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales-2012”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 22, 2013, p. 473.

En lo que atañe a su contenido, exhortan al demandado a que con urgencia se abstenga de determinada actuación o adopte la/s solicitada/s. El pronunciamiento se denomina expresamente *decisión sobre medidas inmediatas*.

En sexto lugar, en cuanto al coste, el procedimiento en sí es gratuito pero lógicamente, las entidades demandantes pueden tener un gasto en torno al mismo, como pueden ser el asesoramiento para redactar la reclamación colectiva o viajes a Estrasburgo en caso de que exista una fase oral. No se ha de confundir con una satisfacción equitativa equivalente a la del art. 41 del CEDH, prevista para los supuestos en que se resuelve con la existencia de violación ni de una sanción, inviable, al menos de momento.

En séptimo y último lugar, finalizada la instrucción del procedimiento, el ponente al que se adscribió la reclamación colectiva realiza una propuesta de decisión sobre la cuestión controvertida. Previamente ha sido deliberada con el resto de miembros en el transcurso de las sesiones. Las cuestiones que se debatan y los documentos relacionados con ella son confidenciales. No participarán en esta los miembros que hayan estado ausentes de la audiencia pública, de haber existido.

La decisión sobre el fondo se adopta por mayoría de sus miembros, votación en la que no participan los miembros que no hayan formado parte de las fases esenciales de la deliberación (art. 34 RCEDS). Si hay igualdad de votos, el del Presidente tiene “privilegio”, es decir, voto de calidad. La denominación de este pronunciamiento como “recomendación” es un error originado en la confusión entre el trámite de decisión y el de ejecución.

El documento final detalla el procedimiento seguido, intervinientes, documentos aportados, es decir, cualquier circunstancia de su desarrollo. Se concluye con la existencia o no de violación de uno o varios preceptos. Se firma por el ponente, el Presidente y el Secretario Ejecutivo o su adjunto.

Conviene distinguir, por la particularidad que reviste, la notificación de la publicidad. La primera se efectúa respecto del demandante y demandado, los representantes de los Estados parte de la CSE, los Estados miembros del Consejo de Europa y el Comité de Ministros. De conformidad con el apartado 2 del artículo 8 del PRC, no se hará pública hasta que el Comité de Ministros haya adoptado una resolución o recomendación o, a más tardar, a los cuatro meses.

Como ha apuntado la doctrina más solvente, esta medida es “nociva” para el procedimiento, por su carácter anómalo, trascendiendo en la efectividad de los derechos así como en el relativo a un proceso equitativo. Posiciona al gobierno en una situación privilegiada respecto de la demandante⁴³. Carece de sentido este plazo, cuando esa intervención posterior no aporta nada pues se limita a reiterar la decisión sobre el fondo, tomar nota de los argumentos del demandado (*prendre note/to take note*) y transcribir la expresión políticamente correcta de desear o abogar del demandado que corrija la situación (*appeller de ses vœux ou inviter/to look forward or to invite*).

⁴³ Jimena Quesada, L., “La efectividad de las resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales...” *op. cit.* p. 144 y Clauwaert, S., “The Charter’s Supervisory Procedures”, en la obra colectiva Bruun, N., Lörcher, K., Schömann, I. and Clauwaert, S. (Eds) *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oregon, 2017, Hart Publishing, p. 130.

3. Directrices fundamentales de interpretación.

La significación de este Tratado se prueba en numerosos aspectos, de los que destaco unas líneas básicas en su implementación. Referenciaré las más relevantes.

En primer lugar, se ha precisado que es un instrumento *vivo*, destinado a hacer realidad determinados valores que le inspiran. Estos son, entre otros, la dignidad, la autonomía, la igualdad y la solidaridad (*Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP)* contra Francia, Reclamación nº 2/1999, decisión sobre el fondo de 4 de diciembre de 2000 y *Organisation mondiale contre la torture (OMCT)* contra Italia, Reclamación nº 19/2003, decisión sobre el fondo de 7 de diciembre de 2004).

En segundo lugar, no se está ante una norma estática y hermética al escenario en el que se desarrolla. Atiende al *contexto* en el que se aplica, su evolución, nuevos retos así como otros instrumentos internacionales pertinentes (*Confédération Française de l'Encadrement* contra Francia, Reclamación nº 16/2003, decisión sobre el fondo de 12 de octubre de 2004, y *Organisation mondiale contre la torture (OMCT)* contra Grecia, Reclamación nº 17/2003, decisión sobre el fondo de 7 de diciembre de 2004).

En tercer lugar, su objetivo es el de proteger derechos *efectivos* y no meramente teóricos (*Commission internationale de Juristes (CIJ)* contra Portugal, Reclamación nº 1/1998, decisión sobre el fondo de 9 de septiembre de 1999 y *Syndicat national des professions du tourisme* contra Francia, Reclamación nº 6/1999, decisión sobre el fondo de 10 de octubre de 2000). Esto comporta que, en el caso de requerir a los países la adopción de iniciativas, no pueden limitarse a ser programáticas o declaraciones de buenas intenciones sino concretas, de forma que permitan el pleno ejercicio de los derechos. Es decir, deben arbitrar recursos, medios y mecanismos de control reales (*Association internationale Autisme-Europe (AIAE)* contra France, Reclamación nº 13/2002, decisión sobre el fondo de 4 de noviembre de 2003).

En cuarto y último lugar, la realización de determinados derechos debe observarse siguiendo una *progresividad*. Ese requerimiento es uno de los que más literatura ha generado en los últimos tiempos, puesto que el art. 12.3 de la CSE determina el compromiso de los Estados de esforzarse por elevar el nivel del régimen de seguridad social. Las reformas de pensiones, prestaciones y subsidios de los últimos años en la mayoría de países que tienen ratificado ese precepto han tenido que medirse al mismo.

Para su delimitación se ha señalado que deben constatarse mejoras frente a la situación anterior (Observación interpretativa Conclusiones III). Se admiten, en algunos casos, modificaciones del sistema de seguridad social con el objeto de su preservación (Observación interpretativa Conclusiones XIII-4). Por ello, se insta a que los informes nacionales comuniquen, entre otros aspectos, su contenido, motivación, ámbito, medidas alternativas para los afectados, valoración de los resultados así como cifras concretas que muestren una garantía de las prestaciones, el avance demandado y el cumplimiento de los requisitos de las posibles restricciones según el art. 31.2 de la CSE (Observación interpretativa Conclusiones XVI-1).

4. Análisis jurisprudencial de la protección de los derechos laborales

4.1. La protección frente al despido

4.1.1. La indemnización adecuada, la reparación apropiada y su función disuasoria.

El CEDS comenzó a pronunciarse sobre la no conformidad de las indemnizaciones fijadas según un baremo en 2003, en las Conclusiones emitidas a Bulgaria. En virtud del art 344 del Código Laboral, un trabajador podía solicitar la anulación de un despido que considerara improcedente, su readmisión y una indemnización por el periodo durante el cual no estuvo empleado. Esta, calculada según el salario bruto, se limitaba a seis meses de salario (art. 225.1). Se reiteró en las Conclusiones de 2007, 2008, 2012 y 2016.

La misma razón conllevó que los siguientes países recibieran equivalentes reprobaciones: Finlandia, por fijar el máximo en 24 meses de salario y no permitir la reintegración del trabajador (Conclusiones de 2008, 2012, 2016 y 2018); Chipre, que lo determina en dos años de salario (Conclusiones 2008); Albania, un año de salario, además de no dar la opción de la reintegración como indemnización adecuada (Conclusiones 2008 y 2012); la República de Eslovaquia a doce meses (Conclusiones 2012); Armenia por fijar el tope entre dos y doce veces el salario medio (Conclusiones 2012); Turquía entre cuatro y ocho meses de salario (Conclusiones 2012 y 2020); Francia.

De forma complementaria se ha de tener en cuenta que la materia de las indemnizaciones con máximos se ha abordado en otras disposiciones. Es el caso del art. 4.3 de la CSE/CSEr, que garantiza el derecho de los trabajadores de ambos sexos a una remuneración igual por un trabajo del mismo valor. La fijación de un baremo para reparar a los trabajadores despedidos por discriminación de género que puede, por consiguiente, no considerar todos los daños sufridos ni disuadir al empresario para que no persista en esas actuaciones ha conllevado a que en las Conclusiones de 2022 se haya emitido no conformidad a Bulgaria, Armenia y Alemania.

Las más recientes se localizan en las Conclusiones de 2023. En el examen de los arts. 8.2 (Derecho de las trabajadoras a la protección de la maternidad) y 27.3 de la CSEr (Derecho de los trabajadores con responsabilidades familiares a la igualdad de oportunidades y de trato), que recogen, respecto de sus respectivos ámbitos de aplicación, la protección contra el despido, se ha preguntado si habían fijados máximos. España ha recibido dos conclusiones de no conformidad. El Estado español no debe haberse sorprendido, pues ya había sido advertido en las Conclusiones de 2019, mediante una conclusión aplazada adoptada al examinar la primera de esas disposiciones -la segunda era la primera vez que se pronuncia, pues no estaba ratificada la CSEr-, que si no proporcionaba los datos que necesitaba el Comité para efectuar la monitorización, la conclusión pasaría a ser de no conformidad. Turquía ha recibido la misma reprobación en cuanto al art. 27.3 de la CSEr, además de Croacia y Azerbaiyán, estos dos últimos por no facilitar la información al Comité para efectuar la supervisión⁴⁴.

⁴⁴ Salcedo Beltrán, C., “Conclusiones 2023 del Comité Europeo de Derecho Sociales: los incumplimientos de la Carta Social Europea por parte de España”. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 2024, 14(1), 1–6. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.10316>

Ahora bien, las más conocidas son las seis decisiones sobre el fondo, que continúan y consolidan el criterio fijado anteriormente. Siguiendo un orden cronológico, son, explícitamente, las siguientes⁴⁵:

1º. La decisión sobre la admisibilidad y sobre el fondo de 8 de septiembre de 2016, *Finnish Society of Social Rights* contra Finlandia, reclamación colectiva nº 106/2016. La entidad reclamante denunció dos puntos: la fijación de un máximo en la reparación por despido sin causa entre 3 y 24 meses (Capítulo 12, sección 2 de la Ley 55/2001, de la Ley reguladora de los contratos de trabajo [*Työsopimuslaki/Employment Contracts Act*] y la imposibilidad de que el juez pudiera determinar, como adecuada, la reintegración del trabajador.

El CEDS resolvió el 8 de septiembre de 2016, en una tramitación conjunta de la admisibilidad y del fondo. El 31 de enero de 2017 se hizo público que era incompatible con los requisitos del art. 24 de la CSEr. Para su argumentación evocó, en principio, su jurisprudencia previa, adoptada por la vía del sistema de informes, en la que había determinado que todo trabajador en caso de despido injustificado debía tener una “indemnización adecuada”. Esta expresión se traducía en, entre otros:

- A) El reembolso de las pérdidas económicas sufridas entre la fecha del despido y la decisión del órgano al que se ha recurrido;
 - a) La posibilidad de reincorporación y/o
 - b) La compensación de una cuantía suficientemente alta para disuadir al empleador y compensar el daño sufrido por la víctima

En virtud de ello, si las indemnizaciones no eran proporcionales al perjuicio sufrido ni disuasivas, incumplían la CSEr. Si se sujetaban a baremos máximos para el perjuicio material, la víctima debía tener vías efectivas para exigir la reparación de otros daños.

Con base en esta exégesis, dos violaciones de la disposición se establecieron. La primera por la limitación de la indemnización prevista en la normativa, pues podía dejar situaciones en las que la concedida no reparara la pérdida sufrida. No permitió concluir en otro sentido la existencia de recursos jurídicos alternativos como la responsabilidad civil para ofrecer reparación en tales situaciones, ya que no era una vía oportuna ni efectiva. La segunda, por no permitir, de entre las modalidades apropiadas de reparación, la reintegración.

2º. La decisión sobre el fondo de 11 de septiembre de 2019, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* contra Italia, reclamación colectiva nº 158/2017. El 6 de octubre de 2017, se registró una reclamación colectiva contra Italia en la que el fondo del asunto impugnaba la reforma adoptada por el Decreto legislativo nº 23 de 4 marzo 2015, relativo a las medidas en materia de contratos de trabajo indefinidos de “tutela creciente” [*Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti*]. La organización reclamante denunció la violación del art. 24 de la CSEr por los siguientes motivos:

⁴⁵ Véase el pormenorizado estudio Salcedo Beltrán, C., *Indemnizaciones por despido improcedente adecuadas, reparaciones apropiadas y su función disuasoria*, Albacete, 2024, Bomarzo, pp. 1-264.

a) El sistema que sanciona el despido improcedente introducido por el contrato de tutela progresiva, con un límite máximo preestablecido, es manifiestamente contrario a los principios consagrados en el precepto y en la jurisprudencia del CEDS. Este, basado únicamente en la antigüedad del trabajador despedido, es ajeno al perjuicio real sufrido, privando al juez de toda facultad de modular la sanción con otros factores para hacerla más adecuada. No observa los principios de adecuación, eficacia y disuasión de la sanción, que deben caracterizar las medidas de protección de los trabajadores en estos despidos.

b) La readmisión como forma de protección y reparación adecuada sólo se deja operativa para circunstancias perentorias que raramente se presentan. Esa protección se limita principalmente a los casos de despido discriminatorio o nulo por causas taxativamente previstas en la ley. En los casos de despido disciplinario, sólo es posible para empresas de más de 15 trabajadores y si se prueba un fraude de ley. La mera presencia de cualquier incumplimiento, aunque sea de escasa importancia, impide la aplicación de la protección que ofrece el restablecimiento y limita la indemnización del perjuicio sufrido con el tope. Por otra parte, esta se excluye expresamente para todos los despidos económicos y para los notificados en el marco de un procedimiento de despido colectivo. Por tanto, la ley impide al juez adoptar la vía de la readmisión como medio de reparación en caso de despido improcedente basado en cualquier tipo de falta, aun cuando ésta no sea manifiestamente idónea para justificar el despido y aunque esté sancionada con una medida cautelar por convenios colectivos. La misma restricción se aplica si el despido se notifica por causas económicas inexistentes. En estos casos, el legislador veta "a priori" al juez la posibilidad de valorar en función de otros factores como la situación económica real de la empresa, el comportamiento de las partes antes y después del despido, los elementos subjetivos relativos al trabajador, una evidente desproporción entre la sanción y el incumplimiento del trabajador.

c) Existe una diferencia de trato que expone a los trabajadores después del 7 de marzo de 2015 a un mayor riesgo de despido, ya que están menos protegidos, tanto en términos de readmisión como de indemnización. En efecto, el régimen aplicable a los trabajadores contratados antes de esa fecha permite una readmisión más amplia y, sobre todo, permite al juez tener en cuenta parámetros distintos de la antigüedad.

d) El sistema de prestaciones por desempleo, reformado paralelamente a la adopción de las disposiciones impugnadas (Decreto Legislativo nº 23/2015), también se basa en la antigüedad, lo que implica que un trabajador que no tenga mucha que sea despedido ilegalmente no solo recibirá una indemnización baja, sino que también percibirá una prestación por desempleo reducida y de corta duración. En cualquier caso, la duración de esta prestación oscila entre 6,5 semanas y 24 meses, y la cuantía, que es de un máximo del 75% del salario y tiene un tope de 1.300 euros en cualquier caso, disminuye un 3% a partir del cuarto mes.

Los trabajadores despedidos ilegalmente a una edad avanzada, pero insuficiente para tener derecho a la jubilación, se ven especialmente penalizados por la insuficiencia de las indemnizaciones, unida a la ausencia de instrumentos de apoyo a los ingresos.

d) Las medidas impugnadas no se adoptaron en un contexto de grave crisis económica y financiera y, aunque se presume que fomentan el crecimiento del empleo, la CGIL considera que, a la vista de las estadísticas de empleo desde la entrada en vigor, no existen pruebas de que una normativa menos protectora en materia de despido conduzca al crecimiento del empleo. Por consiguiente, la restricción de un derecho fundamental de los trabajadores no es proporcionada al objetivo perseguido y, por lo tanto, no está justificada en virtud del artículo G de la Carta.

En el examen que realizó el CEDS observó las modificaciones legislativas, las opciones de indemnización y reparación, las vías extrajudiciales y la judicial. Sobre las primeras puntualizó algunos aspectos en el sentido de que “Si bien el objetivo de descongestionar los órganos jurisdiccionales nacionales mediante el recurso a soluciones extrajudiciales no es en sí contrario a la Carta, (...) ello no debe ir en detrimento de los derechos subjetivos garantizados [por el tratado]”.

Respecto de las segundas consideró que no tiene un verdadero efecto disuasorio sobre el despido ilegal “en la medida en que, por una parte, el importe neto de la indemnización por daños materiales no es significativamente superior al previsto en caso de conciliación y, por otra, la duración del procedimiento beneficia al empresario, dado que la indemnización en cuestión no puede superar los importes preestablecidos (limitados a 12, 24 o 36 mensualidades según los casos, 6 para las pequeñas empresas). El resultado puede ser insuficiente en relación con el perjuicio sufrido”.

En cuanto a alegaciones gubernamentales indicó que “no existen pruebas concluyentes de que realmente permitan obtener una indemnización adicional de forma generalizada”. Por todo ello, concluyó con la decisión de fondo adoptada el 11 de septiembre de 2019, publicada el 11 de febrero de 2020, que había violación del art. 24 de la CSEr por no permitir una “indemnización adecuada, proporcionada al perjuicio sufrido y susceptible de disuadir del recurso al despido ilegal”.

Se ha de apuntar que, si bien el sindicato realiza a lo largo de la reclamación colectiva, alusiones a las limitaciones del juez para adoptar la reintegración del trabajador con la nueva normativa, el CEDS no se pronunció sobre este aspecto porque en la petición se le indica que declare que “la normativa italiana en materia de despidos individuales en el sector privado introducida por el Decreto Legislativo no 23/2005, es contraria a lo dispuesto en el artículo 24 de la CSEr en la medida en que, en caso de despido improcedente, prevé un «sistema de protección con un límite máximo que no guarda relación con el perjuicio efectivamente sufrido por los trabajadores y que no presenta ningún carácter disuasorio y efectivo”.

3°. La decisión sobre el fondo de 23 de marzo de 2022, *Confédération Générale du Travail Force Ouvrière (CGT-FO) y Confédération générale du travail (CGT)* contra Francia. Se origina en dos reclamaciones colectivas la nº 160/2018, el 12 de marzo de 2018 y la nº 171/2018, el 7 de septiembre de 2018, que se acumularon. Se impugnó la modificación legislativa incorporada en el Capítulo II el art. L1235-3 y 5 relativo a la reparación en caso de despido sin causa real y grave del Code du Travail. Tras la reforma, respecto del art. L 1235-3, el juez sigue manteniendo la potestad de la opción entre readmisión o indemnización. El cambio se produce en la cuantificación de la

última, que se debe sujetar a los baremos que se muestran a continuación, en los que la novedad reside en la determinación de máximos, dependiendo de dos parámetros: el tamaño de la empresa y la antigüedad del trabajador.

El CEDS condenó por unanimidad. Se trata de una actuación coherente, teniendo en cuenta que, previamente, ya había resuelto sobre esta materia tanto por el sistema de informes como por el de reclamaciones colectivas. Lo prueba que hay un análisis detallado del supuesto de hecho y el fallo son 4 páginas de 43 pues transcribe en la argumentación jurídica la jurisprudencia previa por la similitud.

En la reclamación colectiva se alegó también que se declarara el incumplimiento del derecho a un recurso efectivo. El CEDS estimó que ese punto se examina junto con el relativo al de la indemnización, sin necesidad de hacerlo separadamente.

En la resolución, comienza por señalar que un sistema de indemnización por despido injustificado es compatible con la CSE si prevé (con remisión a las dos decisiones sobre el fondo anteriores y a conclusiones ya emitidas):

a) Una compensación de las pérdidas económicas entre la fecha del despido y la sentencia del órgano que la determina.

b) La reincorporación del trabajador; y /o

c) Una indemnización de una cuantía lo suficientemente elevada que, al mismo tiempo, disuada al empleador y repare el daño que ha sufrido la víctima. Esta debe ser proporcional a esos parámetros. La existencia de topes que no permitan valorarlos no son compatibles con el art. 24 de la CSEr.

Con esta premisa, procede a estudiar el caso presentado. Se concentra en el tercero de los puntos anteriores. En cuanto al primero, estima que entra dentro de la valoración que realizará en el último. En lo que respecta al segundo, indica que un tribunal francés tiene disponibilidad para optar en este tipo de despidos injustificados entre la reincorporación, con todos los derechos adquiridos, o la indemnización. Si una de las partes se opone, el órgano fijará una indemnización. Si se trata de un despido nulo, el juez puede ordenar al empresario, aunque se oponga, la readmisión. Si el trabajador es el que no desea volver a la empresa o esto es imposible, nuevamente establecerá una indemnización.

El CEDS recuerda que “aunque el art. 24 no haga expresamente referencia a la reincorporación, se refiere a una indemnización o a cualquier otra reparación apropiada”. Considera que en esta última expresión debe incluirse la readmisión como una de las formas de reparación que las *jurisdicciones* internas deben tener a su disposición, es decir, les corresponde a un juez o tribunal decidir en cada caso la solución más oportuna. En este aspecto la normativa francesa es conforme con la CSE.

En lo que atañe a las indemnizaciones en los casos de despido improcedente son una medida de reparación admisible. Ahora bien, este organismo insiste en su jurisprudencia precedente en el sentido de hay que analizar su cuantía. Se recuerda que en la decisión sobre la admisibilidad y sobre el fondo de Finlandia, consideró que un límite máximo de 24 meses era insuficiente reparación. Si se compara con la escala de la legislación

francesa, se ha fijado en 20 meses y sólo para los supuestos de 29 años o más de antigüedad. Es más, esta es menor para los que llevan menos tiempo en la empresa y para las que tienen menos de 11 trabajadores.

Por añadidura, el CEDS aprecia que la “previsibilidad” resultante de la horquilla puede constituir un incentivo para que el empleador despidiera injustamente a los empleados, que incluso le podría llevar a un análisis de coste-beneficio a la hora de despedir. Esos topes impiden valorar a los jueces la situación personal del trabajador y circunstancias que pueden ser relevantes en la valoración de la situación de determinados empleados.

Por todo ello, el CEDS considera que ese aspecto de la reforma laboral francesa conlleva unas compensaciones que no son lo suficientemente altas para reparar el daño sufrido por la víctima y, al mismo tiempo, ser disuasorias para el empleador. El juez tiene un margen de maniobra muy limitado en el examen en esta modalidad de despidos. Por esta razón, no son reparadoras y violan el apartado b) del art. 24 de la CSEr.

4ª. La decisión sobre el fondo de 5 de julio de 2022, *Syndicat CFDT de la métallurgie de la Meuse* contra Francia. Esta resolvió la reclamación colectiva nº 175/2019, incoada por el *Syndicat CFDT de la métallurgie de la Meuse*. El CEDS reprodujo la fundamentación jurídica y obviamente la violación.

5ª. La decisión sobre el fondo de 19 de octubre de 2022, *Syndicat CFDT général des transports et de l'environnement de l'Aube* contra Francia. La tercera y última contra este país resolvió dos reclamaciones colectivas acumuladas, la nº 181/2019 y la nº 182/2019 presentadas por el *Syndicat CFDT général des transports et de l'environnement de l'Aube* y por el *Syndicat CFDT de la métallurgie de la Meuse*.

Las organizaciones alegaban la violación de los arts. 2, 24, 25 y 29 de la CSEr por las modificaciones incluidas por el Decreto [*Ordonnance*] nº 2017-1387 relativo a la previsibilidad y la protección de las relaciones de trabajo [*relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail*].

Limitándose al art. 24 de la CSEr se alegaba respecto de los motivos que justifican los despidos económicos, según la redacción del art. L.1233-3 del Código de Trabajo [*Code du Travail*]. El Comité consideró que no había vulneración del art. 24 a) de la CSEr, ya que la necesidad de que para despedir exista “una causa real y grave” se corresponde con la condición de que exista una causa válida. Los determinados por la legislación francesa para este tipo de despidos, que están controlados por el juez, se corresponden con los requerimientos del tratado.

Siguiendo con la misma reclamación colectiva, se denunció violación del art. 24 b) de la CSEr. Presenta la particularidad de que no estaba en el texto inicial, sino que se añadió en la réplica a la memoria del Gobierno sobre el fondo, de 20 de noviembre de 2020, es decir, con la instrucción ya iniciada, para añadir la cuestión relativa a las anteriores reclamaciones colectivas sobre la indemnización adecuada en caso de despido ilegal y el derecho a la reintegración, indicando que la legislación francesa es equivalente a la que se examinó sobre Finlandia. Sobre el último punto indicado el CEDS “observó que la readmisión es una de las posibles vías de recurso previstas por la legislación francesa”. En virtud de ello, “mientras exista la posibilidad de que los trabajadores

despedidos pueden ser readmitidos en el mismo puesto o similar, la situación es compatible con el artículo 24.b de la Carta”.

Sobre las indemnizaciones, el Comité reproduce la jurisprudencia de las dos decisiones sobre el fondo anteriores, en el sentido de que los límites fijados en el art. L.1235-3 del Código del Trabajo no eran “lo suficientemente elevados para indemnizar a una víctima por el perjuicio sufrido y para actuar como elemento disuasorio para el empresario. Además, los tribunales tienen poco margen de maniobra para decidir sobre el fondo del asunto examinando las circunstancias individuales de los despidos injustificados. Por esta razón, el perjuicio real sufrido por el trabajador afectado, vinculado a las características individuales del caso, puede no tenerse suficientemente en cuenta y, en consecuencia, no ser indemnizado”. Es por este motivo que resuelve que hay violación del art. 24 b) de la CSEr.

6ª. La decisión sobre el fondo de 28 de marzo de 2024, *Unión General de Trabajadores* contra España. Es el último pronunciamiento adoptado, publicado el 29 de julio de 2024. El sindicato alegó que la legislación española sobre despido improcedente de los arts. 56 del ET y 110 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS) es contraria al artículo 24 de la CSEr. Considera que el sistema de cálculo predeterminado, que no permite modular la indemnización legalmente tasada en virtud del daño sufrido, no es reparador, adecuado ni disuasorio para el empresario.

El CEDS resolvió que había violación del art. 24 b) de la CSEr ya que los límites máximos fijados por la legislación española no son lo suficientemente elevados como para compensar el perjuicio sufrido por la víctima en todos los casos y actuar como elemento disuasorio para el empresario. Existe la circunstancia del perjuicio real sufrido por el trabajador afectado, vinculado a las características específicas del caso, no se tenga debidamente en cuenta, aunque sólo sea porque la posibilidad de obtener una indemnización adicional es muy limitada.

4.1.2. Extinción relación laboral y jubilación.

La jurisprudencia que lleva emitida el CEDS sobre esta cuestión es categórica al establecer que los despidos fundamentados en la edad son discriminatorios, salvo si se argumentan en motivos recogidos en el art. 24 de la CSEr, entre los que no se encuentra ese supuesto (*Observación interpretativa* conclusiones 2007 y 2012 art. 24 CSEr y Anexo de la CSEr).

Destaca la decisión sobre fondo *Fellesforbundet for Sjøfolk* contra Noruega el 2 de julio de 2013, originada en la reclamación nº 74/2011. El objeto de impugnación por parte del sindicato trataba de la obligación de jubilarse a los marineros a los 62 años, frente a la determinada, con carácter general, a los 70 años, con la excepción de determinadas profesiones a los 65 años.

Al resolver la reclamación, se determinó la existencia de violación, sin que el acceso a una pensión fuera apreciado como criterio que legitimara una solución inversa. De forma novedosa, consideró aplicable al supuesto también el art. 1.2 de la CSE, que recoge el derecho de un trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido, en el que se interpreta que se prohíben las discriminaciones directas o

indirectas que puedan surgir en todo momento durante la relación laboral, incluido el despido. Una normativa en ese sentido impide injustificadamente seguir ejerciendo libremente una profesión, sin que, además, alegaciones de seguridad marítima y salud laboral se consideren lo suficientemente solventes para resolver en sentido contrario⁴⁶.

En el seguimiento efectuado en el año 2016 por el CEDS del cumplimiento de la decisión de fondo, el Gobierno comunicó la derogación de la previsión así como la reforma de la normativa reguladora del trabajo marítimo que la fijaba a partir de ese momento en 70 años, equiparándola a los que trabajan en el sector petrolero o aéreo. Excepcionalmente se autoriza una jubilación obligatoria a una edad inferior siempre que se justifique objetivamente, sea necesaria para el puesto de trabajo y no suponga una intromisión desproporcionada. Se informa que el límite de edad general a partir del 1 de julio de 2015 es de 72 años⁴⁷.

4.2. Conclusiones 2022 sobre los derechos relacionados con el trabajo.

El 22 de marzo de 2023 se publicaron las Conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales correspondientes al año 2022. En esta ocasión se ocupaban del Grupo 3 de preceptos, que comprende los derechos laborales.

En concreto, comprende los nueve siguientes:

- a) Derecho a unas condiciones de trabajo equitativas (art. 2 CSE/CSEr).
- b) Derecho a una remuneración equitativa (art. 4 CSE/CSEr).
- c) Derecho sindical (art. 5 CSE/CSEr).
- d) Derecho a la negociación colectiva (art. 6 CSE/CSEr)
- e) Derecho a la información y a la consulta (art. 21 CSEr/art. 2 del Protocolo de 1988).
- f) Derecho a participar en la determinación y en la mejora de las condiciones de trabajo y del entorno de trabajo (art. 22 CSEr/art. 3 del Protocolo de 1988).
- g) Derecho a la dignidad en el trabajo (art. 26 CSEr).
- h) Derecho de los representantes de los trabajadores a protección en la empresa y facilidades que se les deberán conceder (art. 28 CSEr).
- i) Derecho a información y consulta en los procedimientos de despido colectivo (art. 29 CSEr)

El CEDS emitió en total 611. De estas 255 son de conformidad (41.73%), 243 de no conformidad (39.77%) y 113 son aplazadas (18.49%) ante la imposibilidad de poder

⁴⁶ JIMENA QUESADA, L., “Crónica de jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales 2013”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 22, 2013, p. 468

⁴⁷ Salcedo Beltrán, C., “La contribución del Consejo de Europa a la protección jurídica de las personas de edad avanzada”, en la obra colectiva *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible: III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Madrid, 17 y 18 de octubre de 2019, vol. 2, 2019, Murcia, 2019, Laborum, pp. 277-296.

El CEDS tomó nota de esas modificaciones pero manifestó expresamente “no tener claro” si la diferencia de tratamiento que continua existiendo está fundada en perseguir un fin legítimo así como su objetividad y razonabilidad. Por ello, solicitó información adicional en ese sentido para ser valorada en el siguiente seguimiento a realizar en el año 2017 (*Evaluation du suivi Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) contre Norvège, Réclamation Collective n° 74/2011*, 7 de julio de 2016. Llegado el momento no se presentó, instándole, de nuevo, a que lo haga en octubre de 2019 *Deuxième évaluation du suivi: Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) contre. Norvège, réclamation n° 74/2011*, 13 de septiembre de 2017.

pronunciarse con la escasa o nula información suministrada. Un balance de los últimos cuatro períodos supervisados permite afirmar que respetar los derechos sociales, en los términos recogidos en la CSE, en cualquiera de sus versiones era y siguiendo algo un reto pendiente.

Entrando en el detallado análisis de las inobservancias, la ilustración se inicia con el art. 2 de la CSE/CSEr, que garantiza el derecho a unas condiciones equitativas. Se estructura en 7 apartados. Los 56 incumplimientos se distribuyen entre los siete apartados.

La aceptación del apartado primero conlleva la obligación de los Estados de fijar una duración razonable del horario de trabajo, diario y semanal. Deberían reducir progresivamente la extensión de la última, siempre que la productividad y otros factores lo permitan. En este sentido, el CEDS demandó información sobre el marco jurídico existente, para comprobar si se cumple lo exigido, qué excepciones hay reguladas, los dispositivos de control, las actuaciones de las autoridades públicas dirigidas a que se cumplan, las medidas correctoras en los sectores caracterizados por tener una actividad específica, así como el derecho y la práctica de los periodos de guardia no presenciales. Adicionalmente, también requirió sobre el impacto negativo de la crisis de la COVID-19 en este escenario.

En catorce supuestos se ha considerado que la situación era de no conformidad por los motivos siguientes:

- a) La normativa no garantiza el derecho a una duración razonable del trabajo semanal para ciertas categorías de trabajadores (Malta).
- b) En determinados empleos, la jornada diaria puede superar las 16 horas e incluso alcanzar las 24 horas (Polonia, Armenia, Estonia y Hungría) o 19 horas (Finlandia), y la semanal las 60 horas (España, Albania, Turquía) o 72 horas (Hungría).
- c) Los períodos de guardia durante los cuales ningún trabajo efectivo se realiza son asimilados a tiempo de descanso (Francia, Polonia y Serbia).
- d) La inexistencia de período de referencia en los acuerdos de flexibilidad sobre el tiempo de trabajo (Bosnia-Herzegovina) o, de existir, puede ser ampliado más allá de los 12 meses (Hungría) o, durante la pandemia, a 24 meses, por decisión unilateral del empresario (Hungría).
- e) El tiempo de trabajo se calcula según un parámetro anual muy elevado (Francia).
- f) La ausencia de una autoridad que controle los límites diarios y semanales de la jornada (Georgia).

En el marco de este apartado, se emitió un Voto particular discrepante sobre el examen efectuado de las guardias de localización no presencial. Este se argumenta en jurisprudencia ya emitida sobre la materia, principalmente en el criterio interpretativo adoptado en cuatro decisiones sobre el fondo: *Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC* contra Francia, reclamación colectiva nº 16/2003, decisión

sobre el fondo de 12 de octubre de 2004; *Confédération Générale du Travail (CGT)* contra Francia, reclamación colectiva nº 22/2003, decisión sobre el fondo de 8 de diciembre de 2004; *Confédération Générale du Travail (CGT)* contra Francia, reclamación colectiva nº 55/2009, decisión sobre el fondo de 23 de junio de 2020; *Confédération Générale du Travail (CGT)* y *Confédération Française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC)* contra Francia, reclamación colectiva nº 149/2017, decisión sobre el fondo el 19 de mayo de 2021⁴⁸. De estas se desprende que el CEDS se ha centrado en las guardias localizadas no presenciales, para decidir si se cumple o vulnera el artículo 2.1 de la CSE/CSEr, en dos puntos concretos:

1º. Por una parte, en el abono al trabajador de una compensación, ya sea económica (plus) o con descanso, con el objetivo de compensar el impacto sobre la capacidad para organizar su vida privada y gestionar su tiempo personal de la misma manera que si no estuviera de guardia.

2º. Por otra parte, en el impacto en los períodos mínimos de descanso diario y/o semanal que todos los Estados deben respetar y de los que todos los trabajadores deben beneficiarse.

El Voto acentúa esos dos efectos, que inciden en elementos diferentes de la relación laboral (salario y períodos mínimos de descanso). El motivo no es otro que el de ilustrar la tendencia de los Estados de unirlos, de modo que el pago de una gratificación es el único remedio más habitual (compensación del primer efecto) y la asimilación legal del periodo de guardia sin intervención a tiempo de descanso (es decir, no tiene ninguna consideración en relación con el segundo efecto). Esa integración es la que las cuatro decisiones sobre el fondo antes citadas, que son contra el mismo país, es la que produjo el resultado de violación del art. 2.1 de la CSEr. Aunque el artículo L3121-9 del *Code du Travail* establece que "el período de guardia localizada se compensará, bien económicamente, bien en forma de descanso", el hecho de tenerlo en cuenta, si no hay intervención, en el cómputo del período mínimo de descanso diario desvirtuaba la segunda condición establecida.

Con esta exégesis consolidada, el Comité requirió a los Estados que declararan si las guardias localizadas, en caso de no intervenir el trabajador, son tiempo de descanso o tiempo de trabajo. Gran parte de los informes estatales no respondieron de forma afirmativa en el sentido de que "el tiempo de guardia es tiempo de trabajo o tiempo de descanso". En su lugar, estratégicamente lo hicieron de forma negativa, es decir, que "no se consideraban tiempo de trabajo". La mayoría de los miembros del Comité estimó que no hay contestación y, por tanto, aplazó esas conclusiones.

La opinión discrepa, en primer lugar, sobre la valoración de esas respuestas. Estima que hay información suficiente sobre los marcos legislativos vigentes. Entiende que carece de sentido aplazar la conclusión. La respuesta negativa "el servicio de guardia localiza

⁴⁸ Véase Salcedo Beltrán, C., "Las guardias de disponibilidad no presencial a examen según la Carta Social Europea: la decisión sobre el fondo del Comité Europeo de Derechos Sociales de 19 de mayo de 2021, Confederación General del Trabajo (CGT) y Confederación Francesa de Directivos-Confederación General de Ejecutivos (CFE-CGC) contra Francia", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 56, 2022, pp. 232-263,

no es tiempo de trabajo" legitima una conclusión de no conformidad, en aplicación de la jurisprudencia del Comité ya adoptada.

En segundo lugar, previene de las consecuencias de esas demandas formalistas textuales que anima a los Estados a no facilitar la información en términos exactos y a sacar provecho de una actitud que, además, no cumple con una obligación que conocen perfectamente cuando ratifican el tratado.

En tercer lugar, recuerda que la exégesis de la CSE/CSEr va más allá de una interpretación literal. Debe hacerse de buena fe y conforme al sentido corriente que se deba atribuir a sus términos, en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin (art. 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

En cuarto lugar, el requerimiento ya se había realizado anteriormente y más de una vez (Conclusiones 2018, Conclusiones XXI-3, Conclusiones 2014, Conclusiones XX-3).

Habida cuenta de estos argumentos, el Voto se concretó, por una parte, en determinar conclusiones de no conformidad -aplazadas por el CEDS- respecto de Alemania, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, España, Finlandia, Italia, Lituania, Macedonia del Norte, Malta, Montenegro, Albania, Estonia, Georgia, Hungría, Irlanda, Letonia, la República de Moldavia y la República Eslovaca.

Correlativamente, el desacuerdo se emitió también de cuatro conclusiones de conformidad "general" en cuanto a Andorra, Grecia, Luxemburgo y Rumanía.

Finalmente, la divergencia llega incluso a ser coherente y no compartir la conclusión de incumplimiento respecto a Armenia. Este país declaró que el tiempo en el domicilio, sin intervención, se valoraba igual al menos a la mitad del tiempo de trabajo (art. 149 del Código Laboral). Esa regulación legal está conforme con la jurisprudencia del Comité y, por tanto, considera que la conclusión debería haber sido de conformidad con independencia de la reprobación sobre el tiempo de trabajo diario de determinadas categorías de trabajadores.

El siguiente apartado a detallar es el segundo de la misma disposición. Ordena el derecho de los trabajadores a días festivos pagados, además del descanso diario y semanal. Estos pueden ser precisados por ley o convenio colectivo. De 30 situaciones examinadas, en 9 la conclusión ha sido de no conformidad siendo la mayoría por no garantizar o no remunerar de forma adecuada el trabajo realizado en días festivos (Bosnia-Herzegovina, Georgia, Italia, República de Moldavia, Portugal, Francia, Serbia, Reino Unido y Grecia).

El párrafo tercero del art. 2 dispone el derecho a vacaciones anuales pagadas de cuatro semanas o 20 días laborables como mínimo. De 27 situaciones examinadas, 7 conclusiones son de no conformidad, con los siguientes fundamentos:

- a) La posibilidad de que los trabajadores puedan renunciar a su derecho a vacaciones a cambio de una compensación económica (Albania y Grecia)
- b) No se preserva el derecho a tener dos semanas de vacaciones ininterrumpidas (Albania, España y Hungría).

- c) La pérdida de los días de vacaciones si los trabajadores sufren una enfermedad o accidente durante las mismas (Grecia y Bélgica).
- d) La posibilidad de aplazar los días de vacaciones no disfrutados al año siguiente (Irlanda)

En el examen del apartado 4 del art. 2, el CEDS clarifica que en la redacción según la CSE de 1961 y la versión revisada hay diferencias al reflejar una evolución. En el momento en que el primer texto se elaboró la duración del trabajo o las políticas de seguridad y salud estaban guiadas a compensar el trabajo y no a prevenir. Desde entonces, este último espíritu se ha convertido en la prioridad, exigiendo la eliminación de los riesgos y, en caso de no ser posible, reducir las horas de trabajo semanales y diarias, es decir, el tiempo de exposición. Se han resuelto 9 conclusiones de no conformidad. En concreto, Luxemburgo, España, Bosnia-Herzegovina, Italia Reino Unido, Francia, Portugal y Grecia por no establecer una compensación adecuada o apropiada (reducción del tiempo de trabajo, descanso adicional o medidas similares) para los trabajadores que realizan su actividad con riesgos. Italia y la República de Moldavia, además, por no demostrar que las políticas se dirigen a que los trabajos caracterizados como peligrosos o insalubres sean eliminados o reducidos.

El apartado quinto de la misma disposición se refiere a la obligación de garantizar un descanso semanal que coincida, en lo posible, con el día de la semana reconocido por la tradición como tal y los usos del país o de la región. De 30 países supervisados, en siete casos se ha decidido que no había conformidad por:

- a) No fijar garantías suficientes para impedir que se trabaje durante más de doce días consecutivos sin un período de descanso (Bosnia y Herzegovina, Hungría, Reino Unido, República Eslovaca);
- b) Considerar que los períodos de guardia localizada que tienen lugar los domingos son períodos de descanso o por no demostrar que el derecho al descanso semanal esté suficientemente garantizado (Francia);
- c) Excluir a los trabajadores domésticos en la legislación que garantiza el descanso semanal (Grecia);
- d) La posibilidad de posponer los días de descanso semanal por un período superior a doce días laborables sucesivos (Macedonia del Norte)

El penúltimo apartado del art. 2 de la CSEr determina la necesidad de asegurar que se informe por escrito a los trabajadores lo antes posible, y sin que hayan transcurrido, en ningún caso, más de dos meses desde el inicio de la relación laboral, de los aspectos esenciales del contrato. Dos conclusiones han sido de incumplimiento. Los motivos se referían a la ausencia de determinada información en el contrato de trabajo o en otro documento, como el plazo de preaviso en caso de rescisión del contrato (Armenia) o del número de días de vacaciones pagadas (Serbia).

Finalmente, el último párrafo, destinado a que los trabajadores que realicen un trabajo nocturno se beneficien de medidas que tengan en cuenta la naturaleza especial de esa ejecución, de 23 situaciones examinadas, 7 han sido de no conformidad. En particular,

por la ausencia de medidas que tuvieran en cuenta su particularidad, como la realización de reconocimientos médicos iniciales y/o periódicos (Albania, Andorra, Bosnia y Herzegovina, Georgia), las posibilidades de traslado al trabajo diurno (Albania), la consulta de los representantes de los trabajadores (Irlanda, Italia, Macedonia del Norte), o problemas relacionados con la definición legal de los conceptos de "trabajador nocturno" y de "trabajo nocturno" (Bosnia y Herzegovina).

El siguiente precepto a analizar es el art. 4 de la CSE/CSEr, que reconoce el derecho a una remuneración equitativa. Es el que más incumplimientos acumula. Se distribuyen en 5 apartados.

En cuanto al apartado primero, reconoce el derecho a una remuneración que garantice a los trabajadores y sus familias un nivel de vida digno. Según la jurisprudencia del Comité, el salario mínimo neto o, de no estar determinado oficialmente, los más bajos, deben estar por encima de un umbral. Se determina una presunción de conformidad si estos alcanzan o superan el 60% de la renta media ajustada siguiendo datos estadísticos del Eurostat (*single person without children*⁴⁹). Si está entre el 50% y el 60%, es el Estado el que debe demostrar que con ese margen se cubren las necesidades básicas.

El CEDS ha valorado los incrementos que se han adoptado en las 19 situaciones nacionales examinadas, pero ninguna ha derivado en una conclusión de conformidad. En 14 casos estaban legal o convencionalmente por debajo de la cifra indicada (Malta, Azerbaiyán, Albania, Lituania, Rumanía, Luxemburgo, Serbia, España, Grecia, Italia, Austria, Irlanda, Reino Unido y Francia). De estos, dos supuestos (Austria y Luxemburgo), han pasado a una evaluación negativa, siendo la precedente de conformidad. En los restantes, tras numerosas peticiones no se ha facilitado la información necesaria para poder determinarlo (Francia, Italia, España y Albania).

El apartado segundo se destina a asegurar el derecho de los trabajadores a un incremento de remuneración en las horas extraordinarias, permitiendo algunas excepciones. De 28 situaciones, en 7 se ha emitido la no conformidad por lo siguiente:

- a) No se garantiza a todos los trabajadores el derecho a una mayor remuneración por las horas extraordinarias (Irlanda, Polonia, Reino Unido).
- b) No se concede a los funcionarios públicos un tiempo de descanso adicional en el caso de que no se abonen las horas extras (Macedonia del Norte y Turquía).
- c) No se reconoce legalmente el abono adicional o el descanso compensatorio por la realización de horas extras (España). O no se abonan con una cuantía más alta a los miembros de las fuerzas de seguridad (Francia).
- d) El incremento con un plus o un descanso en profesiones como los oficiales de policía o a los mandos superiores sólo compensa una parte de las horas extraordinarias (Francia).

⁴⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EARN_NT_NET__custom_5951963/default/table?lang=en

El art. 4.3 de la CSE/CSEr garantiza el derecho de los trabajadores de ambos sexos a una remuneración igual por un trabajo del mismo valor. Está configurado como uno de los aspectos del derecho a la igualdad de oportunidades que el art. 20 de la CSE/1 del Protocolo de 1988 reconoce, integrándose, por consiguiente, la jurisprudencia de ambos. De 30 situaciones analizadas, 21 conclusiones han sido de no conformidad con los siguientes argumentos:

a) La imposibilidad de efectuar análisis comparativos de los salarios que abonan las empresas en Andorra, Azerbaiyán, Georgia, República de Moldavia, Polonia y Rumanía.

b) La inexistencia de una garantía expresa del derecho a igual salario por trabajo de igual valor en Armenia, Azerbaiyán, Georgia y Turquía;

c) No hay inversión de la carga de la prueba en casos de discriminación salarial en Armenia, Azerbaiyán.

d) No se recoge la obligación de garantizar la transparencia en la remuneración en Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Grecia e Italia.

e) La fijación de un baremo para reparar a los trabajadores despedidos por discriminación de género que puede, por consiguiente, no considerar todos los daños sufridos ni disuadir al empresario para que no reitere esas actuaciones en Bulgaria, Armenia y Alemania.

En cuanto al apartado 4 del mismo precepto, exhorta a los Estados a que los trabajadores sean preavisados, en un plazo razonable, en caso de terminación de la relación laboral. Casi todas las conclusiones han sido de no conformidad, puesto que de 24 situaciones, 22 no se ajustaban a las condiciones requeridas. Las razones han sido principalmente por la ausencia de ese requisito o, en caso de existir, por ser manifiestamente corto respecto de trabajadores que llevan muchos años prestando servicios o por prever indemnizaciones que no valoran esa circunstancia. Entre los países que están en el primer supuesto son Serbia (no recoge, con carácter general, esta garantía); Andorra, Bulgaria, Grecia, Rumania, España, Turquía, que no lo garantizan durante el período de prueba; Polonia porque lo excluye en caso de despido por enfermedad de larga duración o accidente de trabajo; Georgia y Rumanía para los supuestos de liquidación cuando el empresario es persona jurídica; Armenia para los despidos por falta disciplinaria leve del trabajador o, finalmente, Bélgica respecto del personal estatutario del sector público. Entre los del segundo están Azerbaiyán, Letonia, Portugal, Serbia, República Eslovaca, Italia, Malta, Reino Unido, República de Moldavia, Rumanía, Albania, Georgia, Grecia, Irlanda, Lituania que los limitan, entre otros, a diez días o un mes

Para terminar, el apartado 5 recoge el compromiso de los Estados de regular los límites y condiciones de las retenciones sobre los salarios que se puedan establecer por la normativa, convenios o laudos arbitrales. Se han pronunciado 7 conclusiones de no conformidad a Azerbaiyán, Malta, República Moldavia, Montenegro, Reino Unido, Irlanda y República Eslovaquia por regular este derecho como disponible, pudiendo el trabajador renunciar al mismo.

El art. 5 de la CSE/CSEr tiene como finalidad preservar la libertad de organización de los trabajadores y los empresarios, incluyendo el derecho a constituir sindicatos u organizaciones, afiliarse y no sufrir discriminaciones. El Comité requirió información sobre la proporción de trabajadores afiliados sindicalmente, así como de la posible exclusión de la realización de ciertas actividades o de constituir organizaciones que defiendan sus intereses. También se examinó el derecho de sindicación de los miembros de las fuerzas armadas o el colectivo de trabajadores de los servicios de seguridad del Estado. De 34 situaciones, 14 no fueron conformes con la CSE por excluir este derecho a los policías (Albania, Armenia, República de Moldavia); a los miembros de las fuerzas armadas (Armenia, Francia, Italia, Letonia, Lituania y el Reino Unido); a los funcionarios públicos (Albania, Polonia); o por indicar unas condiciones para afiliarse excesivas (Armenia, Letonia y Serbia).

El art. 6 es el tercer precepto que engloba el mayor número de reprobaciones. Los Estados ponen de manifiesto sus numerosos problemas para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva. Se estructura en cuatro apartados.

En cuanto al primero, se debe favorecer la consulta paritaria entre trabajadores y empleadores. 6 conclusiones han sido de no conformidad. La mayoría se originan por la ausencia de órganos en los que se haga efectiva en el sector público (Albania, Armenia, Georgia, Malta). Los otros motivos de reprobación aluden a la carencia de control judicial de las decisiones que deniegan a determinados sindicatos la condición de representantes (Albania); el desinterés en promover esa concertación (Bosnia y Herzegovina) o, de existir, se limita a muy pocas materias (Georgia) o se condiciona a unos criterios excesivos para su participación (Portugal).

En la observancia del apartado segundo, relativo a la necesidad de promover, cuando ello sea necesario y conveniente, el establecimiento de procedimientos de negociación voluntaria para la regulación de las condiciones laborales entre empleadores o sus organizaciones y las de los trabajadores, el CEDS ha emitido 17 conclusiones de no conformidad. La mayoría se deben a una escasa implicación estatal para fomentar la negociación colectiva (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Estonia, Georgia, Hungría, Lituania, Rumania); a la posibilidad de que un empleador pueda inaplicar las condiciones acordadas en un convenio colectivo (Georgia, España) o la restricción excesiva del derecho a la negociación colectiva de ciertas categorías de trabajadores (Albania, Dinamarca, Francia, Italia, Malta).

Se ha de señalar que en este apartado el CEDS se interesó, solicitando a los Estados que facilitaran información, sobre las medidas adoptadas o previstas para garantizar el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores por cuenta propia y de otros trabajadores que no entran dentro de la definición tradicional de trabajador dependiente. Dado que la mayoría de los países no respondieron a esta pregunta, se ha reiterado.

El apartado tercero del art. 6 obliga a fomentar el establecimiento y la utilización de procedimientos adecuados de conciliación y arbitraje, por ley, convenio colectivo o cualquier otro instrumento, para la solución de conflictos laborales. Se han identificado 8 situaciones de no conformidad respecto de Albania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Italia, Malta, Moldavia y Portugal. La razón más frecuente de

incumplimiento fue por la regulación de arbitrajes obligatorios para la resolución de conflictos laborales en el marco de la negociación colectiva, seguida de la ausencia de estos mecanismos en determinados sectores.

Finalmente, el trascendental apartado cuarto, sobre el derecho de los trabajadores y empleadores, en caso de conflicto de intereses, a emprender acciones colectivas, incluido el derecho de huelga, es el que más conclusiones de no conformidad posee. En particular, 24 valoraciones negativas. El Comité ha apreciado que este derecho estaba sujeto a impedimentos excesivos para ciertas categorías de trabajadores en bastantes Estados o la fijación de unos servicios mínimos que prácticamente privan de efectividad al derecho. Específicamente respecto de los funcionarios públicos o empleados de sectores esenciales como electricidad, telecomunicaciones, instalaciones nucleares o transporte (entre otros, Albania, Alemania, Azerbaiyán, Armenia, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, España, Rumanía o Montenegro).

El Comité ha puesto un especial interés preguntando si las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado tienen garantizado este derecho. Tiene una jurisprudencia consolidada en la que es paradigma la decisión sobre el fondo de 2 de diciembre de 2013, *Confédération européenne de Police (EuroCOP)* contra Irlanda, reclamación colectiva nº 83/2012. Resolvió varias cuestiones en las que la organización alegaba la violación de los derechos de libertad sindical, de negociación colectiva y de ejercer el derecho de huelga de los miembros de los servicios de policía (*Garda Síochána*). Limitándose a este último, el CEDS resolvió que la prohibición absoluta supone un incumplimiento del art. 6.4 de la CSEr. En su argumentación, se procedió a verificar si la exclusión o, en su caso, restricción, observaba las condiciones del artículo G de la CSEr: un establecimiento por norma de rango de ley; la persecución de un fin legítimo y la necesidad en una sociedad democrática, de forma que observe una proporcionalidad. En el estudio, claramente se respetaban las dos primeras. Ahora bien, llegado a la tercera se apreció que, en la actualidad, existen países que reconocen este derecho, como, por ejemplo, Noruega o Croacia. Así se había constatado anteriormente en las Conclusiones emitidas a los mismos (Conclusiones IV-1, 1998 y XIX-3, 2010). Este panorama se complementaba con un Informe presentado en la instrucción del procedimiento elaborado por la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (FSESP), la *European Confederation of Police (EuroCOP)* y la *European Organisation of Military Associations and Trade Unions (EUROMIL)* en el que se indicaba que, en el caso de los agentes de policía, Bélgica, Croacia, Montenegro, Países Bajos (jurisprudencia casuística), Macedonia del Norte, Eslovenia y Suecia reconocen este derecho de huelga con restricciones.

En virtud de ello, tras la correspondiente constatación, el CEDS determinó jurídicamente que, en la actualidad, la privación total de la prerrogativa infringe el derecho fundamental de los trabajadores y de los sindicatos a recurrir a medidas de acción colectiva para proteger los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Así pues, es injustificada, no se respalda en una necesidad social imperiosa ni en

preservación de la seguridad nacional, pudiendo perfectamente reconocerse, con limitaciones⁵⁰.

La aludida pregunta fue respondida indicando que estaba reconocido legalmente por algunos: Bosnia-Herzegovina en la entidad de la República Srpska, Serbia, Macedonia del Norte y Montenegro. Ahora bien, esto no conllevó la adopción de una conformidad, puesto que, tras explicar los límites al ejercicio, se ponía de manifiesto que era prácticamente imposible desarrollarlo. A modo de ejemplo, Serbia explicó que el art. 170.2 de la Ley reguladora de la policía (2005) garantiza el derecho, pero que hay fijadas las siguientes excepciones en las que no puede realizarse: guerra, estado de emergencia o de riesgo agravado; peligro para el orden constitucional; desastre natural o peligro inminente en parte o en todo el territorio; otros accidentes o desastres que interrumpen el curso normal de la vida y comprometan la seguridad de las personas y los bienes; trabajos respecto de los no existen condiciones que garanticen un servicio mínimo. El CEDS, además de requerir la clarificación de algunas de ellas, examinó los servicios mínimos fijados. En lo que atañe a Macedonia del Norte (art. 107 Ley reguladora policía, 2006), llegado el momento, sólo lo pueden utilizar menos del 10% de los policías, máximo durante 3 días además de no afectar, en ninguna medida, a un listado de trabajos. El análisis llevó a determinar al CEDS que, nuevamente, atendiendo al art. G de la CSEr, eran condiciones excesivas que impedían una materialización del derecho.

La misma no conformidad fue determinada respecto de los que expresamente comunicaron que no se reconocía el derecho: Alemania (prohibición general a todos los funcionarios con base en el *Alimentationsprinzip*, el deber de lealtad y de empleo vitalicio), Lituania (prohibición general a todos los sindicatos que operan en organismos estatutarios), Georgia (prohibición respecto de los trabajos que, en caso de interrumpirse, se amenaza la vida, seguridad individual o salud de la sociedad), Hungría (prohibición respecto de toda la función pública excepto para los sindicatos que hayan participado en el acuerdo firmado con el Estado en 1994), Irlanda, Rumanía, Letonia y Armenia (prohibición expresa al colectivo, pero el último informa que se está tramitando una reforma del art. 75 del Código de Trabajo que prevé el reconocimiento).

El resto de los Estados optaron por no contestar, incumpliendo la obligación existente en el tratado. Me estoy refiriendo a Italia, Bélgica, Finlandia, Bosnia-Herzegovina (Federación y el Distrito de Brčko), Países Bajos -Antillas-, Grecia, Reino Unido, Moldavia, Portugal, Eslovaquia, Azerbaiyán, Bulgaria, Estonia, Francia, Albania, Malta y España. El CEDS aplazó la resolución, exhortando a suministrar la información en el próximo examen y advirtiendo de las consecuencias (no conformidad). Ahora bien, hubo uno en el que, si bien no contestó, el CEDS tenía la información: España. La sustanciación de una demanda ante el TEDH conllevaba que la misma estuviera disponible en seno del Consejo de Europa. Es decir, el intento de no proveerla y de

⁵⁰ El propio constitucionalismo social debe reconocer este derecho, al igual que otros derechos colectivos, como esenciales pues permiten vivir con dignidad y evitar que se vulneren sus condiciones laborales e intereses. Véase el análisis de cómo afrontar ese desafío de LITOR, L., “Collective labour rights of police officers: Global labour constitutionalism and militaristic labor constitutionalism”, *Global Constitutionalism*, 12:1, 2023, pp. 174–213.

obtener una dilación en el pronunciamiento, no sirvió, pues se tenía constancia de la prohibición existente. Es por ello, que se pronunció determinando una no conformidad.

En cuanto a las posibles consecuencias de iniciar una huelga, Irlanda y Reino Unido respectivamente han recibido conclusiones de no conformidad por el desfase entre la legislación y la práctica.

Relacionado con este colectivo, se ha de señalar que también ha sido significativa la actividad del CEDS en cuanto al reconocimiento de derechos de sindicación, que eran suprimidos por ser asimiladas sus actividades a las que realizan los cuerpos militares. Muestra de ello es la decisión de fondo de 27 de enero de 2016, *Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP)* contra Francia, Reclamación colectiva nº 101/2013. La Gendarmería nacional estaba privada de derechos colectivos por ese motivo. El CEDS estimó que esa equiparación general vulneraba la CSE. Debía realizarse un análisis, y si del mismo el trabajo realizado pertenecía al de la policía, no se les pueden excluir los derechos colectivos.

Para terminar, me permito apuntar, con crítica constructiva, la falta de coherencia que supone la decisión de fondo de 12 de septiembre de 2017, Reclamación colectiva nº 112/2014, *Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL)* contra Irlanda. En ella, no se considera que la negación del derecho de huelga a los miembros de las fuerzas armadas vulnere el art. 6.4 de la CSE, a pesar de reconocer que hay dos países, Austria y Suecia que no lo hacen. El argumento que emite gira en torno a la peculiaridad de las actividades que realizan, su obligación de respetar la disciplina militar y el compromiso a la seguridad nacional que se podría derivar del ejercicio de ese derecho. La aparente contradicción la sortea calificando que es “proporcionada con el fin legítimo que persigue y, por consiguiente, necesaria en una sociedad democrática”⁵¹.

El siguiente artículo que fue objeto de análisis ha sido el 21 de la CSEr, que se corresponde con el art. 2 del Protocolo de 1988. Las Partes deben garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores a la información y a la consulta en el seno de la empresa, comprometiéndose, a adoptar o a promover medidas que permitan que los trabajadores o sus representantes, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales:

a) Sean informados regularmente o en el momento oportuno y de una manera comprensible de la situación económica y financiera de la empresa que les emplea, entendiéndose que podrá denegarse determinada información que podría ser perjudicial para la empresa o exigirse que la misma mantenga su carácter confidencial; y

b) Sean consultados oportunamente sobre las decisiones previstas que puedan afectar sustancialmente a los intereses de los trabajadores, y en particular sobre las decisiones que podrían tener consecuencias importantes sobre la situación del empleo en la empresa.

⁵¹ Delmas, B., “Le droit collectif au sein des forces armées, renforcé par le Comité européen des droits sociaux », *Revue du droit du travail*, nº 7-8, 2018, p. 4.

5 situaciones han sido de no conformidad. De estas, cuatro se originan en incumplimientos por no remitir la información requerida en varias ocasiones. En particular, el Comité consideró que no se había establecido que todos los trabajadores disfrutaran de este derecho y de que tengan recursos para exigirlo el supuesto de que no se respete (Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia, Turquía). Adicionalmente, Francia está entre los Estados que incumplen porque excluye a determinados trabajadores del cómputo de la plantilla para fijar los umbrales mínimos a partir de los cuales deben crearse órganos de representación del personal para garantizar el derecho (Francia).

El artículo 22 de la CSE, correspondiente al 3 del Protocolo de 1988, preserva el derecho de los trabajadores a participar en la determinación y la mejora de las condiciones y del entorno de trabajo en la empresa, debiendo contribuir los Estados a su determinación, a la protección de la seguridad y la higiene en el seno de la empresa, a la organización de servicios y facilidades socioculturales en la empresa y a la supervisión del cumplimiento de la reglamentación en estas materias. El CEDS examinó 20 situaciones de las cuales seis no respetaban el precepto. En tres países, Albania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Serbia el motivo residía en que no se otorgaba un derecho efectivo a los trabajadores a participar en el proceso de decisiones dentro de la empresa. Además, no se regulaban mecanismos para recurrir en caso de violación. Las otras no conformidades se originan en la ausencia de la información demandada en varias ocasiones (Hungría, Turquía).

El siguiente precepto es el art. 26 de la CSEr que regula el derecho a la dignidad en el trabajo. Al aceptarlo, los Estados Parte se comprometen, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a proteger a los trabajadores, conforme al apartado primero, contra el acoso sexual y, según el apartado segundo, contra el acoso moral (psicológico) debiendo establecer las medidas preventivas y correctoras adecuadas.

Por lo que se refiere al art. 26.1 de la CSEr, en 10 casos el Comité resolvió que la situación no se ajustaba a los requerimientos de la norma. Los motivos fueron los siguientes:

- a) La inexistencia de una prevención adecuada del acoso sexual en el trabajo (Azerbaiyán, Serbia y Turquía);
- b) No determinar un trámite de consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el contexto de la promoción de la concienciación, la información y la prevención del acoso sexual en el lugar de trabajo o en relación con el trabajo (Turquía);
- c) La legislación no contempla la inversión de la carga de la prueba en los casos de acoso sexual (Azerbaiyán);
- d) El régimen jurídico de la responsabilidad de los empresarios no prevé recursos o son insuficientes y efectivos para los trabajadores en casos de acoso sexual en los que estén involucrados terceros (Albania, Azerbaiyán, Finlandia, Georgia, Azerbaiyán, República Eslovaca, Lituania);

- e) No hay una reparación adecuada y efectiva en los supuestos de acoso sexual (Azerbaiyán, Malta, Montenegro, Serbia y la República Eslovaca);
- f) No se garantiza el derecho de reincorporación a los trabajadores despedidos sin causa u obligados a dimitir por motivos relacionados con el acoso sexual (Finlandia)

Con respecto al apartado segundo, el Comité determinó ocho supuestos en los que la situación no se ajustaba a la CSEr (Albania, Azerbaiyán, Finlandia, Georgia, Lituania, Malta, Serbia y la República Eslovaca). Los motivos son similares a los del anterior, con la diferencia de que se centran en el acoso psicológico

El penúltimo precepto es el art. 28 de la CSEr, que garantiza el derecho de los representantes de los trabajadores a ejercer sus funciones. A tal efecto, se establece que deberán disfrutar de una protección eficaz contra actos que les perjudiquen, incluido el despido debido a su condición, y que deberán disponer de las facilidades necesarias para el ejercicio de sus funciones. El Comité se centró, por un lado, en la protección frente al despido o actos que impliquen, por ejemplo, la denegación de prestaciones, oportunidades de formación, ascensos o traslados, posibles discriminaciones, abusos o vejaciones. Se requiere que la protección no sólo se aplique durante el mandato sino durante un plazo posterior de al menos seis meses tras la expiración del mismo. Por otro lado, en cuanto a las facilidades, pueden ser, por ejemplo, la concesión de permisos retribuidos para efectuar sus funciones, el uso de locales y equipos de la empresa o contribuciones económicas a los comités de empresa.

Recibieron conclusiones de incumplimiento 13 países (Albania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Finlandia, República de Moldova, Montenegro, Macedonia del Norte, Rumania, República Eslovaca y Turquía), por las siguientes situaciones:

- a) La protección otorgada a los representantes de los trabajadores y sindicatos no se prorroga por un período razonable después del término de su mandato;
- b) La ausencia de protección suficiente contra actos lesivos en el caso de que no se extinga la relación laboral;
- c) La inexistencia de recursos legales que permitan a los representantes sindicales y de los trabajadores impugnar su despido u otros actos perjudiciales por actuaciones en el marco de sus funciones así como de disposiciones que obliguen a readmitirlos.
- d) Por la limitación o exclusión, general o específica, de las facultades (instalaciones, locales, equipos, distribución de la información...) a los representantes.

Para finalizar, el artículo 29 de la CSEr tiene por objeto garantizar el derecho de los trabajadores a ser informados y consultados en caso de despido colectivo. A tal fin, establece que los Estados parte deben asegurar que los empleadores participen de la decisión extintiva a los representantes de los trabajadores, con la debida antelación, y debatir sobre la forma de evitarlos, limitarlos y atenuar sus consecuencias, por ejemplo,

recurriendo a medidas sociales simultáneas dirigidas, en particular, a promover la recolocación o la reconversión de los trabajadores afectados. Cuatro países no observan los requerimientos del precepto (Azerbaiyán, Georgia, Macedonia del Norte y Serbia). Los motivos son por las lagunas sobre medidas preventivas y de sanciones que garanticen que el despido que efectúe el empresario sin observar este trámite no tenga efectos.