

El proyecto de convención de los derechos sociales y económicos, del consejo de Europa

Por RAUL MORODO

I

El artículo 1.º del Estatuto del Consejo de Europa, párrafo b), determina, en términos generales, que una de las finalidades concretas del Consejo será la de realizar una colaboración conjunta, en materia social, entre los países miembros, así como la adopción de acuerdos pertinentes (1). Esta colaboración se ha concretado, desde su nacimiento, en 1949, en una política común que tiende, desde un punto de vista *funcional* (2), a la unificación de las diferentes legislaciones sobre cuestiones sociales que rigen en los quince países del Consejo de Europa (3). En materia social, los Acuerdos y Convenciones firmados por los países miembros han sido, hasta la fecha, los siguientes: 1) El Acuerdo Provisional europeo concerniente a los re-

(1) Cfr. *Le Statut du Conseil de l'Europe* du 5 mai 1949, n.º 1 de la Serie des Traités et Conventions Européens, CE. Hay traducción española en los libros: (1) J. M. CORDERO TORRES, *Textos básicos de la Organización Internacional*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, pp. 295-308. (2) JOSE MARIA SIERRA NAVA, *El Consejo de Europa*, IEP, Madrid, 1957, pp. 313-325. Sobre el Consejo de Europa, en general, además del libro de SIERRA NAVA, cfr. A. H. ROBERTSON, *The Council of Europe*, Stevens ed., London, 1956. — Un resumen sobre la organización y funciones del CE. puede verse en *Europa a la vista*, suplemento europeísta del

B. I. S. D. P., Universidad de Salamanca, enero, 1957, p. 4.

(2) A. H. ROBERTSON, pp. 91-92. También: JACQUES TREMPONT, *L'Unification de l'Europe*, Amiens-Bruxelles, Edi. Baude, 1955, pp. 289-290.

(3) Como se sabe, los quince países del CE, son: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, R. F. Alemana, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suecia, Turquía e Inglaterra. El Sarre fué miembro hasta su incorporación a la R. F. Alemana. Austria devino miembro el 16 de abril de 1956. Es decir, pertenecen al CE todos los países europeos no-comunistas, a excepción de Finlandia, Suiza y España.

gímenes de seguridad social relativos a la vejez, a la invalidez y a los sobrevivientes (4). 2) El Acuerdo Provisional Europeo concerniente a la seguridad social, con la exclusión de los regímenes relativos a la vejez, a la invalidez y a los sobrevivientes (5). 3) La Convención Europea de Asistencia Social y Médica (6). El Acuerdo Europeo sobre intercambio de inválidos de guerra para tratamiento médico (7).

Todos estos Acuerdos y Convenciones inician la tendencia a la unificación, en la medida de lo posible, de las legislaciones nacionales, estableciendo una base-mínima, sobre la que se pueda construir otros tipos de integración más profundos, preferentemente, políticos. Este punto de vista, aplicado a todas las cuestiones de la convivencia europea —problemas económicos, sociales, jurídicos, culturales, etc.— determinará una mayor facilidad para la integración final montada sobre otros esquemas y, principalmente, sobre la desaparición de la nación, en cuanto comunidad política soberana (8).

En este sentido, nos interesa analizar, en estas breves notas, el proyecto de Convención Social o Carta Social, que representa, desde nuestra perspectiva funcionalista, un avance claro hacia la integración socio-económica de las sociedades democráticas europeas. En esta Carta Social Europea se especifican los derechos del ciudadano europeo, en cuanto realiza funciones sociales y económicas. La Carta Social significa un complemento necesario de la Convención para la Salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales (9).

II

En 1952, la Asamblea Consultiva dirige al Comité de Ministros una Recomendación (núm. 27), reclamando la creación de un Co-

(4) Fué firmado en París el 11 de diciembre de 1953, entrando en vigor el 1 de julio de 1954. Lo han ratificado los países siguientes: Bélgica, Dinamarca, R. F. Alemana, Irlanda, Holanda, Noruega, Suecia e Inglaterra. Cfr. *Conventions Europeennes*, CE, Direction de l'Information, Strasbourg, 1956, pp. 18-32.

(5) Ha sido firmado y ratificado el mismo día, mes y año por los mismos países que el Acuerdo anterior. *Conventions Europeennes*, ob. cit. pp. 33-45.

(6) Ha sido firmado en París el 11 de diciembre de 1953, entrando en vigor el 1 de julio de 1954. Ha sido firmado y ratificado por los siguientes países: Bélgica, Dinamarca, Francia, R. F. Alemana, Irlanda, Holanda, Noruega, Suecia e Inglaterra. Cfr. *Conventions Europeennes*, pp. 47-61.

(7) Ha sido firmado en París, el 13 de di-

ciembre de 1955, entrando en vigor el 1 de enero de 1956. Ha sido firmado por los siguientes países: Dinamarca, Francia, R. F. Alemana, Islandia, Irlanda, Noruega, Suecia e Inglaterra. Cfr. *Conventions*, ob. cit., pp. 63-70.

(8) E. TIerno GALVAN, *XII Tesis sobre Funcionalismo Europeo*, en *B. I. S. D. P.*, Univer. Salamanca, n.º 7, nov.-dic. 1955, páginas 79-82.

(9) La Convención de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, redactada por el CE, fué firmada en Roma el 4 de diciembre de 1950, entrando en vigor el 3 de noviembre de 1953. La han ratificado todos los miembros del CE, a excepción de Francia y Austria. Cfr. *La Convention Europeenne des Droits de l'Homme*, CE, Direction de l'Information, Strasbourg, 1952, pp. 44-70.

mité Social (10). Esta Recomendación fué seguida de un informe presentado por el Sr. HEYMAN (11), en el mismo sentido. En 1954, ante el desarrollo de las actividades del Consejo de Europa, se creó dicho Comité, con carácter permanente y compuesto por altos funcionarios de los Estados miembros.

Entre los primeros problemas planteados en el seno de este Comité de Expertos Sociales fué la petición reiterada de una *Carta Social Europea*. En octubre de 1955, el prof. DEHOUSSE, de la Universidad de Lieja (12), presentó un ante-proyecto de Carta Social, definiendo, en términos generales, los derechos sociales, económicos y culturales del ciudadano europeo, en cuanto ciudadano democrático. Después de las discusiones procedentes, este ante-proyecto ha sido reenviado a las Comisiones de Cuestiones Sociales y de Cuestiones Económicas de la Asamblea Consultiva (13).

En 1956, en el curso de la 26 Sesión de la Asamblea Consultiva, se adoptó el proyecto de Recomendación relativo a una Convención Europea de los Derechos Sociales y Económicos, es decir, la Carta Social (14). En esta Recomendación, después de hacer una breve referencia a la Convención Europea de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, siguiendo los principios de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la ONU —10 de diciembre de 1948—, y haciendo referencia a un *Aviso* (núm. 5, 1953) por el que la Asamblea se declaraba en favor de la conclusión de una Carta Social, la misma Asamblea recomendó al Comité de Ministros los siguientes extremos: (I) Establecer una Convención Europea de los Derechos Sociales y Económicos que, equivale, en términos generales, a una Carta Social más amplia y concreta. (II) Establecer, con esta finalidad, una estrecha colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como con otros organismos intergubernamentales, y organizaciones sindicales, obreras y patronales. En esta Recomendación se incluye, como apéndice, el proyecto de Convención. Dada su importancia que, en el campo social y económico, tendrá, haremos un análisis pormenorizado de sus disposiciones.

(10) Cfr. Jeannine RENTIER, *L'activité du Conseil de l'Europe dans le domaine social*. Ed. A. Pedone, Paris, 1954, p. 39.

(11) *Rapport relatif à la création d'un Comité social*, présenté au nom de la Commission des Questions Sociales par H. HEYMAN, 4 Ses. X, sep. 1952, Assemblée Consultative, CE.

(12) En la actualidad, el prof. DEHOUSSE es el Presidente de la Asamblea Consultiva del CE.

(13) *Le Conseil de l'Europe*, en *Chronique*

de Politique Etrangere, vol. IX, núm. 3, mai, 1956. Institut des Relations Internationales, (IRI), Bruxelles, 1956, pp. 318-319.

(14) *Recommandation 104 (1956), relative à une Convention Européenne des droits sociaux et économiques*, textes adoptés par la Assemblée Consultative, 8 Ses. ordinaire, deuxième partie, 15-26 oct., 1956, Strasbourg, 1956. Véase, también, Doc. 536, projet de recommandation présenté au nom de la Commission des Affaires Generales par M. TONCIC.

III

El proyecto de Convención de los Derechos Sociales y Económicos, consta de un preámbulo y de 25 artículos, divididos en cuatro partes: Parte I, se refiere, en concreto, a los derechos sociales y económicos; Parte II, se regula el Comisario Europeo y la Cámara Europea, órganos establecidos para garantizar aquellos derechos; Parte III, se refiere a la puesta en obra de la Convención; Parte IV, incluye las disposiciones generales.

En el preámbulo, se señalan los principios generales que establece la Convención sobre política social. Textualmente, se afirma: "El objeto de la presente Convención —llamada Carta Social— es el mejoramiento progresivo del bienestar de los súbditos de las Partes Contratantes, por el aumento continuo del nivel de vida y la distribución equitativa de los ingresos y cargas, con el fin de asegurar la dignidad del hombre, afirmada por la Convención Europea de los Derechos del Hombre y de sus Libertades Fundamentales. Según este punto de vista, proclama los siguientes objetivos democráticos de una política social y económica. A saber:

1) Esforzarse en asegurar el desarrollo regular de la producción y de los intercambios entre las Partes Contratantes, el pleno empleo, la justa distribución de los ingresos y cargas, así como la estabilidad de sus economías.

2) Considerar la política económica, no como un fin en sí, sino como el medio de conseguir los objetivos sociales, respetando, al mismo tiempo, los valores espirituales y morales del patrimonio común europeo.

3) Las Partes Contratantes afirman que no recurrirán, para la aplicación de su política económica y social, a medios que atenten contra la dignidad del hombre y contra la integridad familiar.

4) Consideran a la familia como una fuerza básica dentro de la estructura social y moral de Europa.

5) Aseguran el derecho al trabajo y a mantener el pleno empleo.

6) Reconocen el derecho del trabajador a participar en los frutos de su trabajo y, especialmente, el derecho a la gestión a los beneficios de las empresas en las que están empleados.

7) Consideran un deber organizar ayudas a los elementos más desfavorecidos de la población.

8) Condenan toda discriminación fundada en el sexo, raza, color, lengua, religión, fortuna, nacionalidad, origen nacional o social, opiniones políticas u otras opiniones.

9) Se esforzarán en asegurar a todos los grupos y sectores de sus poblaciones el pleno beneficio de sus capacidades.

10) Se comprometen a cuidar del individuo y de la familia, proteger su salud y asegurar su educación.

11) Se considerarán colectivamente responsables de la expansión económica de sus regiones metropolitanas sub-desarrolladas.

12) Rehusarán las Partes Contratantes utilizar su independencia política o económica de estos pueblos sub-desarrollados.

13) Consideran, como una aplicación de los principios democráticos, la creación de instituciones propias que aseguren la participación de las organizaciones representativas de los empleados, trabajadores y consumidores.

14) Afirman que para la aplicación efectiva de estas ventajas expuestas, en la presente Convención, depende no sólo de los poderes públicos, sino también del conjunto de los ciudadanos, en sus deberes a la colectividad a que pertenezcan.

15) Afirman que el bienestar y la prosperidad de cada miembro depende del bienestar y de la prosperidad de los demás. Se condena, implícitamente, todo nacionalismo político o económico.

16) Finalmente, el preámbulo señala la necesidad de que se realice una unión más estrecha entre los países miembros del Consejo de Europa, a fin de garantizar estos derechos democráticos aplicados a la vida social y económica.

IV

En la Parte I, que incluye sólo el art. 1.º, se concretan estos derechos sociales y económicos de los europeos. Son los siguientes:

1) *Derecho al trabajo*.—Reconocen que toda persona debe tener la posibilidad de ganar su vida por medio de un trabajo libremente aceptado. Que el Estado debe mantener un nivel de vida elevado y estable, por medio de una política de empleo suficiente. Este derecho implica, también, los compromisos siguientes de los Estados: (I) proteger eficazmente el derecho para que los asalariados escojan, con toda libertad, los empleos disponibles; (II) mantener el trabajo libre a toda restricción; (III) establecer servicios gratuitos de empleo, y (IV) promover la orientación, la formación y la readaptación profesionales.

2) *El derecho a unas condiciones de trabajo justas y estables*.—En este sentido, los países signatarios se comprometen a procurar: (I) unas condiciones de seguridad social e higiene, establecidas por leyes y reglamentos, (II) a una protección contra los despidos arbitrarios, así como la prohibición de despido en caso de maternidad, servicio militar y casos similares, (III) a la fijación de un salario mínimo en todos los sentidos, (IV) a la remuneración

igual por un trabajo igual, (V) a una duración semanal de trabajo, que deberá ser limitada a cuarenta horas, con reserva de mejoras indispensables en ciertas profesiones, (VI) a vacaciones pagadas anuales, al menos de quince días de duración, y (VII) al retiro a los sesenta y cinco años, como máximo.

Para velar por estas medidas, se creará una Inspección y una Jurisdicción de Trabajo.

3) *El derecho de los niños, de los adolescentes y de las mujeres a una protección especial.* — En virtud de este principio, los países signatarios se comprometen: (I) a la represión por el derecho penal de la utilización de los niños, adolescentes y mujeres en trabajos peligrosos, (II) a que las vacaciones pagadas de los adolescentes tengan una duración mínima de tres semanas, y (III) a que las mujeres encinta disfruten de vacaciones pagadas, con una duración mínima total de doce semanas, antes y después del parto.

4) *El derecho de los trabajadores a participar en la gestión de la empresa.* — Este derecho compromete a las Partes Contratantes a mantener órganos de cogestión, con el fin de permitir a los trabajadores el participar eficazmente en la vida y en la gestión de la empresa.

5) *El derecho a la huelga.* — La huelga, como institución democrática que implica un sistema de defensa de los trabajadores en función de sus intereses, es reconocida por los países signatarios. Al mismo tiempo, complementariamente, las Partes Contratantes favorecerán los procedimientos oportunos para la solución de los conflictos entre trabajadores y empresarios.

6) *El derecho a formar sindicatos, así como poderse afiliar a ellos.* Este derecho impone a los Estados, no sólo la permisión de sindicatos libremente formados, que es una de las bases fundamentales de todo Estado de Derecho, sino, también, dar facilidades para que los trabajadores los constituyan: sean nacionales o internacionales, para la defensa de sus intereses sociales y económicos, con la restricción del art. 11 de la Convención Europea para la Salvaguarda de los Derechos del Hombre (15).

7) *El derecho a un nivel de vida justo.* — Se comprometen, en

(15) El art. 11 de la Convención para la Salvaguarda de los Derechos del Hombre, afirma: "1.—Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión política y a la libertad de asociación, comprendiendo el derecho a fundar con otros sindicatos y afiliarse a ellos para la defensa de sus intereses. 2.—El ejercicio de estos derechos no puede ser objeto de otras restricciones que aquellas, previstas por la ley, constituyen unas medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacio-

nal, para la seguridad pública, para la defensa del orden y para la prevención del crimen, para la protección de la salud o de la moral, o para la protección de los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no prohíbe que restricciones legítimas sean impuestas para el ejercicio de estos derechos por miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado". *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*, op. cit., pp. 49-50.

este sentido, a lo siguiente: (I) crear condiciones tales que los productos y bienes de primera necesidad —alimentos y vestidos— puedan ser adquiridos a precios asequibles, (II) desarrollar la construcción de alojamientos a precios asequibles, y (III) proteger la pequeña economía.

8) *El derecho a la seguridad social.* — Este principio general ha sido extensamente establecido en los Acuerdos citados anteriormente, en lo que se refiere a las necesidades médicas, prestaciones de vejez, invalidez, etc.

9) *El derecho a beneficiarse de los medios oportunos para asegurar a todos un buen estado de salud.* — Aseguran: (I) dar asistencia económica necesaria a la mujer en estado, (II) establecer un número suficiente de centros de asistencia maternal, (III) ocuparse de la infancia abandonada, (IV) establecer servicios especializados para los niños sin hogar, y para los niños y adolescentes física y mentalmente poco desarrollados, así como para la juventud delincuente.

10) *El derecho a la asistencia y a la orientación social y profesional.* — Tomarán, a estos efectos, las siguientes medidas: (I) asegurar que la enseñanza primaria sea obligatoria y gratuita, (II) que se generalizará la enseñanza secundaria gratuita, comprendiendo la formación técnica y profesional hasta la edad —por lo menos— de dieciocho años, (III) que se asegurará una educación de base a las personas que no hayan recibido una instrucción primaria, (IV) que se asegurará una enseñanza superior y universitaria en el sentido de ser asequibles a todos, y (V) que se respetará el derecho de los padres a que la educación esté conforme con sus convicciones religiosas y filosóficas.

V

De la misma forma que en la Convención para la Salvaguarda de los Derechos del Hombre (16), aunque sin tantos poderes, la Convención Social y Económica que analizamos, instituye dos órganos jurisdiccionales: el *Comisario Europeo* y la *Cámara Europea*. Con estos órganos se pretende un hecho claro: que los principios y derechos, aquí enunciados, no se conviertan en fórmulas retóricas, sin contenido práctico o basado sólo en la *buena fe* de los Estados. Con gran acierto político, dentro del punto de vista funcional de la política como programa, la buena fe lo es en la medida en que va acompañada de los sistemas de seguridad oportunos que garanti-

(16) La Convención de los Derechos del Hombre instituye dos órganos jurisdiccionales:

la Comisión Europea de los Derechos del Hombre y el Tribunal Europeo,

cen, eficazmente, las posibles arbitrariedades de los Estados. Es una política racional, no montada sobre la retórica, las legislaciones y, en general, los enunciados de derechos —sean políticos, sociales, económicos o culturales— deben ir acompañados de sistemas de seguridad que garanticen el disfrute de estos derechos. En caso contrario, caemos en los sistemas de seguridad montados sobre la arbitrariedad de las instituciones y de las autoridades públicas. En el fondo, estos sistemas de seguridad corresponden a una concepción de la vida liberal y democrática, frente a la concepción del mundo totalitaria o dictatorial.

En este sentido, la Convención establece, como dijimos, dos organismos jurisdiccionales: el *Comisario Europeo* y la *Cámara Europea*. En términos generales, el Comisario tiene la función de dar impulso a la realización de la política socio-económica del Consejo de Europa y, consecuentemente, realizar la aplicación de la Convención de los derechos sociales y económicos (17). Es nombrado por el Comité de Ministros, a propuesta de la Asamblea Consultiva, y su mandato durará tres años. Puede, también, el Comisario Europeo someter a la Asamblea Consultiva proyectos de recomendación sobre las cuestiones de su competencia. Finalmente, debemos constatar que el Comisario es asistido por el Secretario General del Consejo de Europa (18).

La Cámara tiene, ante todo, carácter consultivo. Debe dar impulso, dentro de sus posibilidades, a la aplicación eficaz de los principios de la Convención. Está compuesta de 60 miembros, divididos de la siguiente forma: un tercio por trabajadores, un tercio por empleados y un tercio por otros sectores de la colectividad. Es convocada por la Asamblea Consultiva una vez al año (19). La Cámara puede tomar resoluciones sobre su competencia —de política social, económica y cultural— y proponer proyectos de recomendación al Comité de Ministros (20). Los veinte puestos de cada tercio se distribuyen de la siguiente forma: dos puestos para Francia, R. F. alemana, Italia e Inglaterra y un puesto para los demás países. El modo de designación de los empleados y trabajadores se señala en los artículos 11 y 12. La Cámara, finalmente, se renueva cada tres años y es asistida por el *Greffier* del Consejo de Europa. (21).

La Parte III de la Convención estipula las disposiciones oportunas para poner en práctica dicha Convención. Se señala en estas disposiciones (22) que, para asegurar su puesta en práctica, se ela-

(17) Art. 3 del proyecto de Convención. Como dijimos, el texto íntegro se encuentra en la Rec. 104 (cfr. nota 14).

(18) Arts. 3, 4, 5 y 12.

(19) Art. 6.

(20) Art. 9.

(21) Arts. 10 y 12.

(22) Arts. 13, 14, 15, 16, 17 y 18.

borará un programa por el Comisario Europeo, resuelto por el Comité de Ministros, con el dictamen de la Asamblea Consultiva. En otros artículos, se especifica el procedimiento a seguir por el Comisario para dar efectividad a la Convención. Al mismo tiempo, se señala que se realizará una cooperación con los organismos internacionales o europeos cualificados en el campo socio-económico, concretamente con la OIT y con la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica).

En la última Parte de la Convención, se regulan disposiciones generales. Entre otras: (I) que los derechos, aquí enunciados, no derogan derechos preferentes, en el orden socio-económico; (II) que estas disposiciones pueden ser derogadas en situación de guerra o de peligro público nacional; (III) posibilidad de emitir enmiendas a este proyecto; (IV) posibilidad, mediante invitación del Comité de Ministros, de que países no-miembros del Consejo de Europa se adhieran a esta Convención, y (V) la extensión facultativa por los países signatarios de estas disposiciones a todos o algunos de sus territorios, según las circunstancias de cada país y situación (23).

CONCLUSION

El proceso de la integración europea, montado sobre la concepción del mundo democrática, verifica, desde 1945, un hecho importante y que es necesario reiterar. A saber: que la Unidad o Integración Europeas, desde la sólo perspectiva y esquemas políticos, no ha sido factible realizarla —preferentemente, por la subsistencia nacionalista—, mientras que las uniones entre grupos reducidos de países europeos —en el orden técnico-económico—, por ejemplo, Benelux, CEECA. La comunidad Económica Europea (Mercado Común) han tenido una plasmación práctica. Este hecho demuestra que para llegar a la integración política, es necesario fomentar y crear vínculos y relaciones en el orden económico, social, jurídico, cultural y social. La Unidad Política, desde este punto de vista funcionalista, será un resultado de la integración y cohesión de estas funciones básicas de la vida europea. En este sentido, el proyecto de Convención —que se espera que en este año sea firmado— es un presupuesto fundamental para tal integración.

Con respecto a España, según el art. 23, se puede adherir a los principios de la Convención, de la misma forma que se ha adherido a la Convención Cultural Europea, el 4 de julio de 1957.

(23) Arts. 19 a 25, inclusive.