

**LA SOLUCIÓN SOCIAL MÁS FAVORABLE A TRAVÉS DEL
ESTATUTO ANDALUZ**

Manuel José Terol Becerra

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad Pablo de Olvide

1. Sobre el proyecto constitucional en torno a los derechos sociales.

En lo que importa aquí resulta interesante el comprobar el tratamiento que a los derechos sociales le dedica la Constitución española de 1978. La cual se ocupa del particular al atribuirle la consideración de Estado social a España, en su artículo 1. Este y otros son los postulados sobre los cuales se asientan las medidas concretas de procura existencial contempladas en la Constitución. Allí enunciadas bien como derechos, precisados, eso sí, de actuaciones públicas para su efectiva realización, bien, más sencillamente, como compromisos de los poderes públicos en cuanto al desarrollo de determinadas políticas.

2. El bloque de la constitucionalidad con respecto a Europa.

Pues bien, en relación con dicho planteamiento constitucional interesa preguntarse si puede verse alterado por la presencia de España en Europa. Aunque quizá sea mejor formular la cuestión, en términos atinentes a las posibles consecuencias para ese modelo de procura existencial, derivadas de la integración española en las Europas. Así, en plural. Por estimarse aquí perfectamente

diferenciables dos modelos de Europa, cuando menos, respectivamente personificados en la Unión Europea y en el Consejo de Europa.

Es bien sabido que la Constitución española de 1978 no cita a ninguna de tales instituciones, pero sí lo hacen numerosas normas infraconstitucionales. Entre ellas los Estatutos de Autonomía reformados durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales. Los cuales, por que integran el bloque de la constitucionalidad interesa traer a colación como botón de muestra del interés que despiertan en España los asuntos europeos. Sin lugar a duda que desde hace tiempo, cabe añadir, aunque salvo en dos ocasiones concretas no quedase así reflejado en este tipo de normas con anterioridad al momento señalado.

En efecto, hasta la VII Legislatura incluida, sólo los Estatutos de Autonomía de Canarias y de Castilla y León hacían referencia a Europa. El primero para autorizar la participación del Gobierno canario en las delegaciones españolas ante la Unión Europea¹ y el segundo para integrar en la hacienda autonómica castellano-leonesa las aportaciones procedentes de la Unión Europea².

En cambio, los Estatutos de Autonomía para Andalucía, de Aragón, Castilla y León, Cataluña, Las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana, reformados durante la VIII Legislatura, aluden todos sin excepción a Europa. Bien que luego sólo son unánimes en mencionar y reiteradamente a la Unión Europea, pues al Consejo de Europa apenas apelan algunos e indirectamente, cuando invocan la Carta Europea de la Autonomía Local, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales o la Carta Social Europea. Se trata de los Estatutos de Autonomía andaluz y valenciano citantes de esos tratados, así como del balear que menciona a los dos últimos y del catalán que únicamente invoca a los dos primeros.

Pero no es sólo que, en su conjunto, los Estatutos de Autonomía reformados en la VIII Legislatura muestren un interés por Europa descompensado a favor de la Unión Europea. Ese desequilibrio es perceptible incluso en los que, de entre ellos, atienden a esas dos clases de Europa de las que aquí se habla.

3. Los Estatutos de Autonomía reformados y La Unión Europea.

3.1. Su interés estatutario,

Sin embargo, nada tiene de particular que los Estatutos de Autonomía objeto de análisis le presten mayor atención a la Unión Europea que al Consejo de Europa. Al fin y al cabo cada una de esas normas, por expreso mandato del artículo 147.2.d) de la Constitución, debe precisar, entre otras cosas, cuales son las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. Esto es, el conjunto de funciones públicas desplegadas por ésta en un determinado ámbito material. Concretamente, porque la tarea jurisdiccional ha sido excluida del reparto competencial, pueden ejercer las potestades de legislación, las de ejecución o ambas sobre los sectores de la realidad social acotados al efecto en el bloque de la constitucionalidad.

¹ Según su artículo 37.2, aún vigente: “El Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia”.

² En virtud de lo dispuesto en su ya derogado artículo 44.1.7, “la Hacienda de la Comunidad Autónoma se constituye con los ingresos procedentes de la Unión Europea”.

Ninguna de las instituciones aquí consideradas, la Unión Europea y el Consejo de Europa, son en puridad ámbitos materiales en los que puedan desarrollar actividades las Comunidades Autónomas. Sin embargo, en lo que hace a la Unión Europea ha de tenerse presente su capacidad de generar tales materias competenciales, a causa de la habilitación que le confieren sus Estados miembros para adoptar decisiones caracterizadas por la propiedad de vincularles en cada vez mayor número de asuntos. Como consecuencia, no se olvide, aquellos deben implementar el Derecho Comunitario europeo, sin merma para la estructura territorial del Estado ni el orden constitucional de competencias que la preside, conviene añadir, en lo que a España se refiere. Como ha tenido ocasión de precisar el Tribunal Constitucional, en sintonía con lo afirmado anteriormente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas acerca de corresponderle a cada Estado miembro la decisión sobre el modo de aplicar en su territorio el Derecho Comunitario europeo, con arreglo a lo dispuesto en su sistema constitucional³. Pues, en efecto, sólidamente asentado sobre este planteamiento, el Tribunal Constitucional ha construido una jurisprudencia en cuya virtud la ejecución de la normativa comunitaria ha de ajustarse a los criterios constitucionales y estatutarios de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁴.

En definitiva, pues les corresponde a las Comunidades Autónomas implementar el Derecho Comunitario, se comprende muy bien la enorme atención prestada a la institución que lo genera por los Estatutos de Autonomía reformados. No en balde, todos sin excepción le dedican uno de sus apartados a las relaciones con la Unión Europea⁵. Algunos, además, dicen asumir los valores de la Unión Europea⁶, aunque sin precisar cuáles puedan ser éstos, revelándose al respecto singularmente enfática y, por eso mismo, expresiva de entusiástico europeísmo la declaración que sobre el particular incluye el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su Preámbulo: “Cataluña, a través del Estado, participa en la construcción del proyecto político de la Unión Europea, cuyos

³ Así lo manifestó el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su Sentencia, recaída en el caso *International Fruit Company*, de 15 de diciembre de 1971: “Cuando las obligaciones del Tratado o los reglamentos reconocen competencias a los Estados miembros o les imponen obligaciones a los fines de la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión de reconocer la forma en que los Estados miembros confían a determinados órganos internos el ejercicio de dichas competencias o la ejecución de aquellas obligaciones depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado”.

⁴ Cfr. por todas la STC 21/1999, de 25 de febrero, en cuyo fundamento jurídico 10 manifestaba el Tribunal: “el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de Derecho Comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias”.

⁵ Así, el valenciano su Título VI: “las relaciones con la Unión Europea”; el catalán, de su Título V: “De las relaciones institucionales de la Generalitat”, el Capítulo II: “Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea”; el balear de su Título VII: “Relaciones Institucionales”, el Capítulo II: “Relaciones con la Unión Europea”; el Andaluz de su Título IX: “Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma”, el Capítulo III: “Relaciones con las instituciones de la Unión Europea”; el aragonés de su Título VII: “Cooperación institucional y acción exterior”, su Capítulo III: “Relaciones con la Unión Europea”; y el castellano-leonés de su Título IV: “Relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad de Castilla y León”, el Capítulo II: “Relaciones con la Unión Europea y participación en la política europea del Estado”.

⁶ Cfr. al respecto el artículo 1.4 E.A. AND.; el artículo 1.2 E. A. C. y L.; el Preámbulo y el artículo 3.2 E.A.CAT.; y el Preámbulo y el artículo 1.4 E.A.C.V.

valores y objetivos comparte”⁷. El Estatuto de Autonomía para Andalucía, por su parte, define entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma los de la “convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea” y el de modernizar, planificar desarrollar de forma integral el medio rural (...), “en el marco de la política agraria comunitaria y que impulse la competitividad de nuestra agricultura en el ámbito europeo e internacional”⁸.

3.2. Participación en los asuntos de la Unión Europea por parte de las Comunidades autónomas.

Todos muestran interés por que la correspondiente Comunidad Autónoma obtenga la información que pueda proporcionarle el Estado acerca de la Unión Europea. En especial la relacionada con los avatares que conozcan sus tratados originarios y fundacionales. En ciertos casos el interés por que el Estado proporcione datos sobre la Unión Europea alcanza a los relacionados con su actividad previa a la adopción de decisiones. El objetivo, claro está, es permitir opinar respecto de la medida comunitaria en ciernes a las Comunidades Autónomas, quienes podrían contribuir así a conformar la voluntad del Estado sobre la misma e incluso participar, de este modo indirecto, en la adopción de acuerdos comunitarios.

Aunque no se pasa por alto que los Estatutos de Autonomía reformados contienen disposiciones específicamente dedicadas a tratar de éstos y otros aspectos de la intervención autonómica en los asuntos relacionados con la Unión Europea. Por cierto que casi siempre con arreglo a una misma estructura, en virtud de la cual, tras destinar dichos Estatutos de Autonomía una primera disposición a significar apenas que se producirá esa participación de la oportuna Comunidad Autónoma cuando resulten concernidas sus competencias o intereses, dedican algunas más a concretar diversas modalidades de habilitación estatutaria en tal sentido.

Sólo los Estatutos de Autonomía andaluz y valenciano se apartan de este esquema, pues incorporan dicha facultad genérica de sus Comunidades Autónomas respectivas en las regulaciones que ofrecen respecto a la participación de las mismas en la elaboración del criterio del Estado. Los restantes, en cambio, luego de expresar, como ha quedado dicho, la referida autorización a la Comunidad Autónoma, se ocupan de regular sucesivamente su participación tanto en la formación de la voluntad del Estado, como en instituciones y organismos europeos.

En lo que al primer tipo de participación se refiere contrasta la regulación detallada que recibe en los Estatutos de Autonomía andaluz y catalán, con la más

⁷ De otro signo es el europeísmo que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León manifiesta en su Preámbulo: “De estas tierras surgió el clamor que, en 1520, con la formación de la Junta Santa de Ávila, se alzó en defensa de los fueros y libertades del Reino frente a la centralización del poder en manos de la Corona que encarnaba Carlos I. Si en Villalar (23 de abril de 1521) la suerte de las armas fue adversa a los Comuneros, no ocurrió así con sus ideales, que pueden ser considerados precursores de las grandes revoluciones liberales europeas”.

⁸ Cfr. los artículos 10.3.º y 13º E.A.AND.

escueta del balear y la aún más breve de los Estatutos de Autonomía aragonés, castellano-leonés y valenciano. Téngase en cuenta que el Estatuto de Autonomía para Andalucía y el de Cataluña identifican el presupuesto habilitante de la participación autonómica -idéntico, por cierto, para las dos distintas modalidades de la misma que también precisan-, como asimismo puntualizan, de un lado, que para el Estado será determinante la opinión autonómica sobre la propuesta europea si ésta concierne a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma o pueden derivarse para la misma consecuencias financieras o administrativas especialmente relevantes, y, de otro, que tal parecer autonómico es sólo orientativo en los demás casos. Mientras que el Estatuto de Autonomía balear omite toda referencia a la circunstancia autorizante de esa participación autonómica, ocupándose, sin embargo, de los demás aspectos tratados en el andaluz y en el catalán, y los de Aragón, Castilla y León y la Comunidad Valenciana únicamente incluyen sendos apoderamientos a sus Comunidades Autónomas para configurar la voluntad del Estado.

De la presencia autonómica en las instituciones y organismos de la Unión Europea que, como se adelantaba, contemplan también los Estatutos de Autonomía reformados, merece destacarse la semejanza que guardan sus respectivos tratamientos al respecto, tanta que cuando se apartan entre sí en algún punto, la oportuna diferencia admite calificarse de puramente anecdótica, como sucede con la declaración preliminar que le dedica a este particular el Estatuto de Autonomía para Andalucía, ausente en los restantes y según la cual: “Andalucía participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado, en los términos que legalmente se determinen”.

Aunque no menos interesante que la señalada característica de los Estatutos de Autonomía en examen lo es la variedad de intervenciones autonómicas que autorizan en el ámbito ahora analizado. Así, no sólo permiten la incorporación de representantes autonómicos en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos relacionados con la Comunidad Autónoma correspondiente -especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y la Comisión, concretan los Estatutos de Autonomía andaluz, aragonés, catalán y balear-, sino que cuando lo tratado por las delegaciones españolas se relacione con las competencias exclusivas del ente, el Estatuto de Autonomía para Andalucía y el de Cataluña, le autorizan también a ejercer la representación y la presidencia de éstos órganos; prevén la participación de los Parlamentos autonómicos respectivos en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, en relación con las propuestas legislativas europeas que afecten a competencias de la Comunidad Autónoma; habilitan el acceso autonómico al Tribunal de Justicia de la Unión Europea; y apoderan a las Comunidades Autónomas para abrir una delegación u oficina cerca de la Unión Europea.

Además, los Estatutos de Autonomía reformados pretenden favorecer las relaciones de sus Comunidades Autónomas respectivas con las regiones europeas. En tal sentido, aspiran a impulsar la cooperación de unas con otras porque medien objetivos e intereses comunes: Acerca de los cuales algún Estatuto de Autonomía se ocupa de precisar su naturaleza, identificándolos como “económicos, sociales, ambientales y

culturales”. En este contexto se inscribe el propósito de impulsar la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea; la facultad proponer al Estado la designación de representantes en el Comité de las regiones; y, en el caso valenciano, la de designar al Presidente de la Generalitat como representante de la Comunidad Valenciana en ese Comité y de participar, de forma especial en el marco de la Asociación Euromediterránea. Como también se encuadran en este marco referencial las previsiones estatutarias de las Comunidades Autónomas limítrofes con otros Estados que atienden a promover convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos, autorizándolas a solicitar del Estado su celebración. Sin perjuicio de lo cual, no faltan entre los Estatutos de Autonomía en examen los que permiten extender las relaciones de cooperación de la oportuna Comunidad Autónoma a territorios distintos de las regiones europeas con los que compartan intereses.

Como quizá era de esperar, todos los Estatutos de Autonomía que se analizan afirman corresponderle a la Comunidad Autónoma respectiva la implementación del Derecho Comunitario europeo residenciable, por razón de su objeto, en alguna materia sustentadora de sus competencias propias. Con ello rompen el comprensible silencio al respecto de la Constitución, redactada con anterioridad al ingreso de España en las Comunidades Europeas y salen al paso de la única fuente del Derecho que se había ocupado de responder a este asunto y, por eso mismo de obligada consulta hasta ahora la jurisprudencia constitucional.

Esta última se ocupó del asunto siguiendo de cerca el planteamiento, ya referido, de la resolución adoptada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso *International Fruit Company*, de 15 de diciembre de 1971. Con él, en efecto, conectó el Tribunal Constitucional a la primera ocasión que se le presentó, esto es, en su STC 252/1988, de 20 de diciembre, y emitió desde entonces una serie de pronunciamientos unánimes en afirmar que en el Estado de las Autonomías la ejecución del Derecho Comunitario corresponde al ente territorial titular de la competencia, identificable como tal mediante la consulta de lo dispuesto en el Bloque de la Constitucionalidad. Pues bien, lo interesante es que los Estatutos de Autonomía reformados han concluido por incorporar la referida construcción jurisprudencial a sus determinaciones, comunicándole así la estabilidad y firmeza propia de las normas jurídicas.

Consiguientemente con ello, tales Estatutos de Autonomía hablan de desarrollar y ejecutar, de aplicar y desarrollar, de aplicar y ejecutar, para referirse a la potestad de implementar la Comunidad Autónoma el Derecho de la Unión Europea en el “ámbito de sus competencias”. Aún así no pasan por alto los Estatutos de Autonomía catalán y balear que en ámbitos atribuidos a la competencia exclusiva autonómica pueda corresponderle al Estado realizar la transposición del Derecho Comunitario. Se refieren, concretamente, a las normas por implementar de ese ordenamiento que tenga un alcance territorial superior al autonómico. A cuyo respecto exigen que el Estado consulte al ente concernido sobre la concurrencia de dicha circunstancia antes de adoptar ninguna medida. Por su parte, los Estatutos de Autonomía andaluz y catalán contemplan la posible adopción por la Unión Europea de disposiciones equivalentes a las leyes básicas del Estado, entienden que, en tal caso, sustituyen aquellas a éstas y autorizan a que la

Comunidad Autónoma correspondiente adopte la legislación de desarrollo a partir de dichas normas europeas.

3.3. Los ingresos procedentes de la Unión Europea.

No concluye aquí, sin embargo, el protagonismo que a la Unión Europea le conceden los Estatutos de Autonomía reformados, considerando que, en su virtud, las comunidades Autónomas concernidas cuentan con recibir transferencias, asignaciones, ingresos o recursos de aquel ente y de programas comunitarios. Es más, en todas esas normas estatutarias tales efectivos son tratados como recursos integrantes o conformadores de la correspondiente hacienda autonómica.

Por eso, nada tiene de particular que algunos Estatutos de Autonomía en examen se ocupen de regular este asunto con más detalle. De modo que dedicándole o no una disposición a señalar que a la Comunidad Autónoma oportuna le corresponde gestionar los fondos europeos referidos a su ámbito competencial, especifican, en relación con las subvenciones europeas territorializables, que cuando conciernan a sus competencias exclusivas le incumbe a la Comunidad Autónoma precisar los objetivos a que se destinen, regular las condiciones de su otorgamiento y gestionar su tramitación y concesión; que cuando las interesadas sean sus competencias compartidas, también precisará la Comunidad Autónoma los objetivos de tales subvenciones, completará las condiciones de su otorgamiento y asumirá la gestión de su tramitación y concesión; que cuando importen a las competencias ejecutivas corresponderá a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones territorializables, incluidas su tramitación y concesión; como asimismo que la Comunidad Autónoma participa en la determinación del carácter territorializable de las subvenciones europeas y también en su gestión y tramitación.

Por eso, tampoco sorprende las previsiones de los Estatutos de Autonomía reformados que dotando a la Comunidad Autónoma de una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma, la habilitan para negociar la participación autonómica en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos, así como para garantizar el equilibrio del sistema financiero que establezca el Estatuto de Autonomía correspondiente cuando pueda verse alterado por normas europeas.

3.4. La Unión Europea y los derechos sociales.

En todo caso, cualesquiera que sean las razones de la importancia concedida por los Estatutos de Autonomía reformados a la Unión Europea, poco o nada se adelanta buscándolas en una hipotética pretensión emuladora de sus políticas sociales que, excepto en lo laboral, son prácticamente inexistentes. Como cabe esperar de una institución que, no se olvide, está presidida en su funcionamiento interno por las reglas de la economía de mercado y de la libre competencia. Las mismas que inspiran los planteamientos neoliberales perceptibles en tantas políticas comunitarias.

En efecto, la política social ha ocupado un lugar secundario entre las desplegadas, desde sus orígenes, por las Comunidades Europeas. El objetivo prioritario para éstas de la integración económica ha dejado dicho asunto, tradicionalmente, en manos de sus miembros, quienes en este terreno comenzaron a desplegar por entonces una intensa actividad, cuyos frutos verificables hoy día en cualquier Estado eclipsan los obtenidos al respecto por la Unión Europea.

Con todo, ya el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, hecho en Roma el 25 de marzo de 1957, muestra preocupación por la mejora de las condiciones de vida y las laborales de los trabajadores; el empleo, el Derecho del trabajo y las condiciones de trabajo, la formación y el perfeccionamiento profesionales, la seguridad social, la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, la higiene del trabajo, el derecho de sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores; la igualdad de retribución, sin discriminación por razón de sexo; las vacaciones retribuidas; y la seguridad social de los trabajadores.

Dicho Tratado creó asimismo el Fondo Social Europeo al objeto de “mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado común y contribuir así a la elevación del nivel de vida” y de “fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores”; de colaborar en el 50% de los gastos destinados por un Estado tanto a garantizar un nuevo empleo productivo a los trabajadores por medio de la reconversión profesional o a indemnizaciones por traslado, como a conceder ayuda a los trabajadores cuyo empleo resultara reducido o interrumpido temporalmente, total o parcialmente; y de participar en la definición de los principios generales para la ejecución de una política común de formación profesional capaz de contribuir al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del mercado común.

De la preeminencia adquirida por las políticas sociales desarrolladas por los Estados miembros sobre las desplegadas por la Comunidad Económica Europea, desde el primer momento, es elocuente que el Libro Blanco de 1985 y el Acta Única Europea de 1986 subordinasen las allí contempladas al principio de subsidiaridad consagrado luego en el Tratado de Maastricht. La aprobación, en 1989, de la Carta Social Europea no introdujo ningún cambio en este panorama, dado el carácter no vinculante del documento para los Estados miembros. Tampoco modificaron dicho planteamiento el Tratado de la Unión Europea, hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992, ni el Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, hecho en Amsterdam, el 2 de octubre de 1997. Aunque forzoso es reconocer que los artículos 117 y 118 de este último profundizaron en las vertientes de la política social hasta entonces atendidas por la Comunidad.

Harto significativo al respecto es el enunciado del primer párrafo de ese artículo 117, según el cual: “La Comunidad y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos

sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones”. Enunciado éste que la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea reproduce en el párrafo primero de su artículo 136. A eso queda reducida la política social de la Unión Europea, de cuyo Tribunal de Justicia apenas cabe esperar pronunciamientos referidos a tales asuntos.

4. La reforma estatutaria y el Consejo de Europa.

4.1. Derechos, deberes, garantías y principios rectores de las políticas públicas.

En otro orden de cosas, interesa recordar que no todos los Estatutos de Autonomía analizados en estas páginas se ocupan del Consejo de Europa, como también que los interesados por él apenas lo evocan, refiriéndose al mismo del modo ya mencionado, esto es, mediante la invocación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por un lado, y de la Carta Social Europea, por otro. Tal actitud de los Estatutos de autonomía ahora analizados, conviene añadir, guarda una íntima relación con la mostrada en los tratamientos que dispensan a los derechos de los residentes en la oportuna Comunidad Autónoma. Tan semejantes a los que recibe este extremo en los Estatutos de Autonomía reformados silentes sobre aquella institución que, precisamente por eso, llama la atención el mutismo de estos últimos al respecto. Pues todos los Estatutos de Autonomía en examen, sin excepción, les conceden a esos derechos el tratamiento ciertamente generoso que resulta de dedicarles un Título completo compuesto de un buen número de artículos.

Así, el Estatuto de autonomía andaluz le dedica su Título I, denominado: “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”; el aragonés el Título I, llamado: “Derechos y principios rectores”; el castellano-leonés su Título I, rotulado “Derechos y principios rectores”; el catalán el Título I, intitulado: “Derechos, deberes y principios rectores”; el balear su Título II, nominado: “De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears”; y el valenciano su Título II, rubricado: “De los derechos de los valencianos y valencianas”. Interesaba reflejar los encabezamientos de tales apartados estatutarios con la intención de subrayar lo que de suyo anuncian, esto es, el carácter plural de sus contenidos respectivos, susceptible de comprobarse consultándolos.

A este propósito merece destacarse que los Estatutos de Autonomía considerados incluyen una serie de disposiciones genéricas, introductorias a sus recién referidos apartados, mediante las cuales, en primer lugar, identifican todos como titulares de los derechos a los ciudadanos españoles con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma. Bien es verdad que el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 12, asigna dicha titularidad a “todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía”, pero conviene tener presente que luego vuelve sobre este particular en el

artículo 30.2, el cual matiza que la Junta de Andalucía se compromete a establecer “los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía” los derechos de participación política, en el marco constitucional, “sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea”. De manera análoga el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 11.2, le asigna dicha titularidad a los aragoneses, no obstante lo cual contempla la posibilidad de extenderla “a otras personas”, de acuerdo con lo dispuesto en el propio Estatuto y las leyes. Otro tanto hace el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en cuya virtud los derechos en él atribuidos a los castellano-leoneses pueden extenderse “a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen”. Y también el artículo 15.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña habla de extender los derechos que el Estatuto contempla a los ciudadanos de Cataluña a “otras personas, en los términos que establecen las leyes”.

En algunos de los Estatutos de Autonomía aquí contemplados, dichas disposiciones liminares, en segundo término, incluyen ciertas aclaraciones relativas al significado y alcance atribuible a los derechos que relacionan; apelan a la dignidad la seguridad y la autonomía de las personas; prohíben su explotación, los malos tratos, la discriminación entre ellas y consignan el derecho al libre desarrollo de la personalidad y de las capacidades humanas.

Con todo, tales formulaciones normativas no pasan de ser la porción más pequeña de los contenidos estatutarios en examen. Junto a ellas se sitúan otras más numerosas en su conjunto, dedicadas a tratar en extenso de lo que anuncian sus rúbricas. Pues incluyen sendas largas listas de lo que no dudan en calificar como derechos y deberes, en primer lugar, como principios rectores de las políticas públicas, en segundo término, y como garantías de ambos por último.

4.1.1. Los derechos y deberes.

En relación con la primera de las categorías estatutarias señaladas, la de los derechos y deberes, interesa significar que sólo el estatuto de Autonomía catalán se ocupa de clasificarlos. En términos ciertamente expresivos, por cierto, respecto a lo ambicioso de su plan sobre los mismos. Designio este que, al ser compartido por las demás normas estatutarias analizadas, en relación con los derechos y deberes contemplados en ellas, anima a emplear algunas categorías taxonómicas de aquel Estatuto de Autonomía para ofrecer con su ayuda, siquiera sea brevemente, una exposición lo más ordenada posible relativa a los contenidos que ahora interesan de todos los reformados.

En el Estatuto de Autonomía de Cataluña se inspira, efectivamente, el catálogo aquí construido, en los términos que a continuación se exponen, para sistematizar tales derechos y deberes en dos grandes grupos. El primero, acoge a los de “ámbito civil y social” e integraría el derecho de las personas a recibir prestaciones sociales y ayudas públicas para atender cargas familiares; el derecho de los menores a recibir la atención

integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y de su bienestar en el contexto familiar y social; el derecho a prestaciones públicas y a la integración social de las personas con discapacidad; el derecho de las personas mayores a la protección y atención integral para la promoción de su autonomía personal, de su envejecimiento activo y de su bienestar social e individual; los derechos de la juventud a participar en el desarrollo político, social, económico y cultural; la igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los terrenos y, en particular, en el laboral; el derecho a la protección social contra la violencia, especialmente frente a la de género; los derechos de los inmigrantes; sendos grupos de derechos educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, laborales, ambientales y relacionados con el estado de necesidad de las personas; el derecho a una vivienda digna; el derecho a vivir con dignidad el proceso de muerte; el derecho a que se respete la orientación sexual y la identidad de género; el derecho a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación; y los derechos orientados a la protección de los consumidores y usuarios. De esta clase, seguramente, son también los derechos que, en relación con el agua, mencionan los Estatutos de Autonomía aragones y valenciano exclusivamente.

Por otro lado, cabe considerar de esta clase los deberes de respetar el patrimonio cultural; de conservar el medio ambiente; de hacer un uso responsable de los recursos naturales; de colaborar en la conservación del patrimonio natural; de colaborar en las situaciones de catástrofe y emergencia; y de contribuir a la educación de los hijos. A los cuales debe añadirse en el caso catalán el de conocer con suficiencia, oral y escrita, el catalán y el castellano al finalizar la enseñanza obligatoria.

La segunda categoría de derechos y deberes estatutarios atiende a los de “ámbito político y de la Administración” e incluiría a los de participación política; los de acceso a los servicios públicos, incluidos el de la Administración de la Justicia; el relativo a la buena administración; y el de protección de datos personales. Los deberes de este grupo quedarían prácticamente reducidos a los hacer un uso responsable y solidario de las prestaciones y servicios públicos; y al de cumplir las obligaciones derivadas de la participación de los ciudadanos en la Administración electoral, respetando lo establecido en el régimen electoral general.

4.1.2. Los principios rectores de las políticas públicas y sus garantías.

A las enumeraciones de derechos y deberes recién referidas añaden los Estatutos de Autonomía andaluz, castellano-leonés y catalán, como se adelantaba, dos listados más. Componen el primero los denominados en ellos principios rectores de las políticas públicas, todo parece indicar que concebidos como instrumentos para la realización efectiva de los derechos sociales que enuncian. Integran el segundo las fórmulas allí mencionadas para garantizar toda clase de derechos y aun los principios rectores de las políticas públicas. A este propósito y respecto de los derechos, los Estatutos de Autonomía analizados son unánimes en declarar que vinculan a todos los poderes públicos de la Comunidad Autónoma y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares; que deben interpretarse en el sentido más favorable a su plena efectividad; y que “son exigibles en sede judicial bajo las condiciones legalmente

establecidas”. Además dichos Estatutos de Autonomía asignan papeles protagonistas en la defensa de los derechos a los defensores del pueblo autonómicos respectivos, compartidos, en el caso catalán, con el Consejo de Garantías Estatutarias. En cuanto a los principios también son unánimes en afirmar que informan la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, así como que son exigibles ante la jurisdicción de acuerdo con lo que determinen las normas que los desarrollen.

4.2. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales versa sobre los derechos clásicos de libertad. Desbordaría con mucho el propósito que persiguen estas líneas tratar con el debido detenimiento de si el derecho a un proceso equitativo, consignado en su artículo 6, o el derecho a un recurso efectivo, de su artículo 13, tienen, aisladamente considerados o en su conjunto, una vertiente prestacional, visto el asunto desde la perspectiva que proporciona la concepción de la Administración de Justicia como servicio público. Otro tanto cabe decir del derecho a la instrucción que expresa el artículo 2 del Protocolo núm. 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Por otra parte, difícilmente admite estimarse de naturaleza social el derecho al respeto a la vida privada y familiar. Desde luego que no concibieron así a la intimidad Samuel D. Warren y Louis Brandeis en su famoso artículo “The Right for Privacy” ni tampoco le asignó esa consideración el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hasta la Sentencia dictada en el caso López Ostra contra España.

Se trae a colación dicha Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos por estimarse aquí que, so pretexto de protegerse el domicilio, se está tutelando en realidad, por conexión con el mismo, el derecho al medio ambiente, no contemplado en el Convenio. Concebido este último como el bienestar personal que no admite injerencias o intromisiones de terceros no lesivas para la salud ni para ningún bien jurídico reconocible como parte integrante del contenido normal atribuible a otro derecho cualquiera, con independencia de su naturaleza. Aunque no lo ha reconocido así el Tribunal Constitucional español no obstante haber aceptado dicha construcción jurisprudencial. Como lo evidencia, por ejemplo, la STC 119/2001, de 24 de mayo⁹, en donde su adhesión a las consideraciones vertidas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia recaída en el caso López Ostra entre otras, no le impidió precisar que había de soslayarse “toda referencia a la hipotética vulneración de aquellos preceptos citados que no figuran entre los comprendidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución, cuales son los arts. 9, 10, 33.3, 39.1, 43, 45 y 47 CE”¹⁰.

⁹ Cfr. en el mismo sentido la STC 16/2004, de 23 de febrero.

¹⁰ Cfr. FJ 4.

Se renuncia aquí a dilucidar si esta aparente justiciabilidad de un derecho de tercera generación como es el derecho al medio ambiente, vinculándolo a otro clásico de libertad, la inviolabilidad del domicilio o la intimidad, admitiría hacerse extensiva a otros casos. Quede para mejor ocasión, por tanto, el análisis de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos SIHIL c. Eslovenia, de 28 de junio de 2007, COLAK y otros c. Alemania, de 4 de diciembre de 2007 y TARAVIEVA c. Rusia, en las que se apela a salud; RIVIER c. Francia, de 11 de julio de 2006, en la que se hace lo propio con la salud de los detenidos; KONTRÓVA c. Eslovaquia, de 31 de mayo de 2007, que habla de menores; así como VINCENT c. Francia, de 24 de octubre de 2006 y SCOPPOLA c. Francia, de 10 de junio de 2008, referidas a la detención de minusválidos.

4.3. La Carta Social Europea. Contribución del Comité Europeo de Derechos Sociales.

En otro orden de cosas, no es dudoso que los contenidos de la Carta Social Europea, responden a la naturaleza que anuncia su propia denominación. Pues no calificar sino de sociales los derechos al trabajo para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo; a unas condiciones de trabajo equitativas; a la seguridad e higiene en el trabajo; a una remuneración equitativa; a formar sindicatos; de negociación colectiva; a la protección de los niños y adolescentes; a la protección de las trabajadoras; a la orientación profesional; a la formación profesional; a la protección de la salud; a la Seguridad Social; a la asistencia social y médica; a los beneficios de los servicios sociales; de los minusválidos a la autonomía; a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad; de la familia a una protección social, jurídica y económica; de las madres y los niños a una protección social y económica; a ejercer una actividad lucrativa en el territorio de otras partes contratantes; de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y a asistencia; a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminación por razón del sexo; a la información y a la consulta; a participar en la determinación y en la mejora de las condiciones de trabajo y del entorno de trabajo; de las personas de edad avanzada a protección social; a la protección en caso de despido; de los trabajadores a la tutela de sus créditos en caso de insolvencia de su empleador; a la dignidad en el trabajo; de los trabajadores con responsabilidades familiares a la igualdad de oportunidades y de trato; de los representantes de los trabajadores a protección en la empresa; a la información y consulta en los procedimientos de despido colectivo; a la protección contra la pobreza y la exclusión social; y a la vivienda.

Tampoco es cuestionable la relevante tarea que en la tutela de tales de tales derechos ha desarrollado la “jurisprudencia” del Comité Europeo de Derechos Sociales, particularmente la generada en respuesta a las reclamaciones de carácter colectivo. Harto interesante al respecto es la respuesta que obtuvo del Comité Europeo de Derechos Sociales la reclamación efectuada por el Comité Internacional de Juristas contra Portugal. Según afirmaba el reclamante “a pesar de las disposiciones legislativas adoptadas y las medidas tomadas por Portugal para prohibir el trabajo infantil y

asegurar el respeto de dicha disposición, un gran número de niños menores de 15 años continúan trabajando ilegalmente en numerosos sectores de la economía, especialmente en el norte del país”. En su decisión de fondo al respecto, de 9 de septiembre de 1999, el Comité Europeo de Derechos Sociales constató que efectivamente así era, que esos menores estaban trabajando en Portugal, en condiciones que superaban las susceptibles de considerarse compatibles con la salud de los niños o su escolaridad. De modo que, aun reconociendo el esfuerzo del Gobierno portugués para evitarlo, concluyó declarando que la situación en Portugal no era conforme con el artículo 7, apdo. 1.

Tales planteamientos fueron revalidados por el Comité Europeo de Derechos Sociales en los casos Autismo Europa contra Francia y Centro de Derechos para los Gitanos Europeos contra Grecia. En el primero denunciada Autismo Europa que la atención prestada a la educación de los niños y adultos autistas por la legislación francesa era insuficiente, en razón de carencias identificables –tanto cuantitativas como cualitativas–, y ello tanto en el sistema educativo ordinario como en el de la enseñanza especial, de modo que vulneraba lo dispuesto en los artículos 15.1 y 17.1 de la Carta revisada. Ante eso y luego de referirse al significado y alcance del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, recordó el Comité Europeo de Derechos Sociales lo esencial de sus consideraciones vertidas en el caso Comité Internacional de Juristas contra Portugal, y añadió que en lo atinente a los niños y adultos autistas, en detrimento de un debate nacional que se remontaba a más de veinte años sobre la importancia del grupo afectado y las estrategias pertinentes para hacerse cargo de él, Francia no había “experimentado avances suficientes, ni siquiera tras la promulgación de la ley de 30 de junio de 1975 relativa a la orientación de las personas con discapacidad, para asumir la carga de la educación de las personas autistas”. De acuerdo con todo lo cual concluyó declarando, en su decisión de fondo de 4 de noviembre de 2003, que “la situación de Francia constituye una violación de los artículos 15.1 y 17.1, tanto considerados de manera aislada como leídos en combinación con el artículo E de la Carta Social Europea revisada”.

En el caso del Centro de Derechos para los Gitanos Europeos contra Grecia denunciaba la reclamante que el Gobierno no aplicaba “de manera satisfactoria el artículo 16 de la Carta a la luz de su Preámbulo, por cuanto los gitanos quedan privados de un derecho efectivo a la vivienda, en la medida en que la legislación establece una discriminación respecto a los gitanos en el ámbito del alojamiento y, en la práctica, la discriminación frente a los gitanos constituye un fenómeno extendido, siendo ellos a menudo objeto de expulsiones”. Eso le permitió al Comité reiterar sus formulaciones de las decisiones anteriormente descritas, para, de acuerdo con ellas y tras constatar que, efectivamente, como denunciaba la reclamante, alrededor de 100 000 gitanos vivían en condiciones de alojamiento no adecuadas a las normas mínimas, añadir que Grecia, de una parte, no había “actuado de manera suficiente para mejorar las condiciones de vida de los gitanos”, ni, de otra, había adoptado medidas que dieran “los resultados exigidos por la Carta, especialmente en razón de la insuficiencia de los procedimientos puestos en marcha para obligar a las autoridades locales o para sancionarlas por abstenerse de

actuar". Por lo cual concluyó declarando, en su decisión de fondo de 8 de diciembre de 2004, que se encontraba ante una violación del artículo 16 de la Carta.

Dígame si el planteamiento sustentador de estas tres decisiones adoptadas por el Comité Europeo de Derechos Sociales -consistente en estimar vulnerado un derecho de la Carta Social Europea, por desplegar insuficientemente el Estado concernido las oportunas políticas para su plena realización-, no favorece la efectividad de los derechos sociales que encierra la Constitución española en el Capítulo III de su Título I y aún los Estatutos de Autonomía reformados.

Con todo y aunque así sea, conviene llamar la atención sobre la paradoja que significa el enorme esfuerzo realizado por las Comunidades Autónomas al reformar sus Estatutos de Autonomía para incluir en ellos las referidas enumeraciones de derechos sociales, aparentemente inspiradas, por cierto, en el catálogo de la Carta Social Europea, con el escaso interés que viene en España viene mostrando la instancia central por comprometerse, sin reservas, con la Carta Social Europea. Téngase en cuenta que España ha ratificado la versión de la Carta Social Europea de 1961, así como el Protocolo de 1988 y el Protocolo de reforma de 1991, pero no el Protocolo adicional de 1995 ni la Carta revisada de 1996 y no se pase por alto que sólo los Estados que hayan ratificado el primero de estos dos últimos documentos o hayan efectuado la declaración prevista en el artículo D de la Carta revisada conocerán el sistema de las reclamaciones colectivas. Precisamente, debe añadirse, el seguido en los tres casos citados. A este respecto conviene tener presente, sin embargo, que los Estatutos de Autonomía reformados habilitan a sus correspondientes Comunidades Autónomas para solicitar del Estado la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia, y aun para participar en las oportunas delegaciones negociadoras y que muy seguramente dicho apoderamiento les permite instar del Estado la ratificación de la Carta revisada.

5. Políticas de austeridad.

Esas fueron las formulaciones de las Comunidades Autónomas. En cuanto a las de la Unión Europea son bien conocidas. Sus conocidas políticas de austeridad han encontrado eco en las protestas de los ciudadanos. Quienes se sienten muy desconfiados ante la unión europea. Es lógico cada vez llega menos dinero de la Unión Europea y sus políticas de austeridad son compartidas por todos en sus Estados miembros. A la postre, puede decirse, que los ciudadanos solo confían en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea pero no en el Parlamento europeo, ni en la comisión, ni en el Consejo Europeo

El problema, al menos inmediatamente, es que las políticas de austeridad propiciadas por la Unión Europea no conducen necesariamente, al crecimiento de la misma. Las políticas de austeridad han traído paro, pobreza, y una considerable merma de derechos para todos los habitantes de la Unión Europea, claro que ésta es más perceptible en el sur de Europa y acaso en Irlanda, que en ninguna otra parte.

A pesar de todo el día 4 de abril de 2014, la primera ministro alemana, Angela Merkel, bendijo, según Euronews, las políticas de austeridad y lo hizo dos o tres días

después de que, tanto en París como en Barcelona, se celebrasen marchas contra esas políticas de austeridad.

Quizá más comprensibles después de las siete Decisiones de fondo que dictó en el año 2012 –publicadas el 23 de octubre de ese mismo año y el 22 de abril de 2013- en las que se ha valorado la conformidad o disconformidad con la Carta Social Europea de las reformas laborales y de la Seguridad Social adoptadas por Grecia como consecuencia de la grave situación económica por la que atraviesa y teniendo en cuenta además la ayuda que está recibiendo ésta de las instituciones comunitarias para poder salir de la misma. Sin que sea extraño el que, si otros países adoptan medidas similares a las de Grecia, como pueden ser Portugal, Irlanda, Chipre o España al haber recibido también ayuda financiera de la Unión Europea al haber ratificado la Carta Social Europea les resultará aplicable la interpretación o resolución emitida por el Comité Europeo de los Derechos Sociales.

En efecto según el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa ha estimado cinco reclamaciones efectuadas por varias asociaciones de pensionistas griegos y considera que las “leyes de austeridad” en ese país violan la Carta Social Europea. De acuerdo al dictamen aprobado el 22 de abril, el Comité considera que las leyes aprobadas de 2010 a 2012 reducen los regímenes públicos y privados de pensiones vulneran los artículos 12.3 y 31.1 de dicha Carta. Según consta en las las decisiones, aunque las restricciones sobre el sistema nacional de seguridad social no violan, en determinadas condiciones, la Carta, «las restricciones introducidas, como las medidas de austeridad, pueden constituir una violación del derecho a la seguridad social».

Muy seguramente que por eso el Parlamento Europeo adopto una resolución, el 13 de marzo de 2014, sobre la investigación relativa al papel y las actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa, en los siguientes términos:

“Vistos el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, sus artículos 7 y 136, junto con el artículo 121, y el artículo 174. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El Tratado de la Unión Europea y, en particular, su artículo 3. El Reglamento (UE) nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros en la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades. El Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

“Considerando que la Troika, compuesta por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, fue creada con el fin de establecer un programa conjunto y conceder préstamos bilaterales condicionales a Grecia, basándose asimismo en las recomendaciones del Consejo Ecofin, y que desde entonces ha actuado también en Portugal, Irlanda y Chipre; considerando la importante participación de los Ministros de Economía de la zona del euro en las decisiones relativas a los detalles de los préstamos bilaterales.

“Constata que la situación de las finanzas públicas europeas ya era mala antes de la crisis y que, desde los años setenta, la deuda pública de los Estados miembros ha ido aumentando gradualmente. Señala que la reciente crisis financiera, económica y bancaria es la más grave desde la Segunda Guerra Mundial; reconoce que, sin las medidas adoptadas a escala europea, la crisis podría haber tenido consecuencias aún más graves; constata, a este respecto, que el anterior presidente del Banco Central Europeo, Jean-Claude Trichet, ha señalado en una audiencia pública su preocupación por que sin una actuación rápida y decidida, la crisis de deuda soberana podría haber provocado una crisis del alcance de la Gran Depresión de 1929.

“Lamenta la inclusión en los programas de Grecia, Irlanda y Portugal de una serie de directrices detalladas sobre la reforma de los sistemas de salud y los recortes de gastos; deplora que los programas no estén sujetos a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ni a los Tratados, en particular al artículo 168, apartado 7, del Tratado Fundacional de la Unión Europea. Como también lamenta que las medidas aplicadas hayan acentuado a corto plazo la distribución desigual de los ingresos; constata que dicha desigualdad ha aumentado por encima de la media en los cuatro países; observa que los recortes en prestaciones y servicios sociales y el aumento del desempleo como consecuencia de las medidas incluidas en los programas, destinadas a resolver la situación macroeconómica, así como las reducciones salariales, están incrementando los niveles de pobreza.

“Señala el nivel inaceptable de desempleo, desempleo de larga duración y desempleo entre los jóvenes, en particular, en los cuatro Estados miembros sujetos a un programa de asistencia; destaca que el elevado índice de desempleo juvenil pone en peligro las oportunidades de futuro desarrollo económico, tal como demuestra el flujo de jóvenes migrantes procedentes del sur de Europa y de Irlanda, que amenaza con provocar una fuga de cerebros; recuerda que la educación, la formación y una sólida base científica y tecnológica se han considerado sistemáticamente como los elementos básicos para la recuperación estructural de estas economías; acoge favorablemente, por consiguiente, las recientes iniciativas de la Unión Europea en relación con la educación y el empleo de los jóvenes, el programa Erasmus+, la Iniciativa sobre Empleo Juvenil, y

los 6 000 millones de euros destinados a la Garantía Juvenil de la Unión Europea, pero pide incluso mayores esfuerzos tanto en el plano político como económico a la hora de abordar estos problemas; subraya que las competencias relativas al empleo siguen correspondiendo principalmente a los Estados miembros; alienta, por lo tanto, a los Estados miembros a que sigan modernizando sus sistemas educativos nacionales y a que se esfuercen por resolver el problema del desempleo juvenil.

“Observa que, debido a que la respuesta de la Unión Europea a la crisis ha ido evolucionando, a que la función del Banco Central Europeo en la Troika ha sido poco clara y a la naturaleza del proceso decisorio de la Troika, el mandato de esta se ha percibido como confuso y carente de transparencia y control democrático.

“Señala la naturaleza ad hoc de los mecanismos de rescate y de la Troika, y lamenta que no existiera un fundamento jurídico adecuado para la creación de la Troika sobre la base del Derecho primario de la Unión, lo que llevó al establecimiento de mecanismos intergubernamentales bajo la forma del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y, en última instancia, del Mecanismo Europeo de Estabilidad; pide que cualquier solución futura se base en el Derecho primario de la Unión; reconoce que esto podría hacer necesaria una modificación de los Tratados.

“Encarga a la Comisión que, en su calidad de «guardiana de los Tratados», presente antes del fin de 2015 un estudio detallado de las consecuencias económicas y sociales de los programas de ajuste en los cuatro países, a fin de proyectar una imagen precisa de sus efectos a corto y largo plazo, de modo que la información resultante pueda utilizarse para futuras medidas de asistencia; pide a la Comisión que, cuando elabore este estudio, recurra a todos los órganos consultivos pertinentes, incluidos el Comité Económico y Financiero, el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social, y que coopere plenamente con el Parlamento; considera que el informe de la Comisión también debe reflejar la evaluación de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Seguramente que en tan dramático llamamiento a la Comisión para que estudiase detalladamente las consecuencias económicas y sociales de los programas de ajuste en los cuatro países, por la decisión carente de transparencia y control democrático atribuible a la Troika, influyó decisivamente la oposición ciudadana a las medidas de austeridad que se dieron anteriormente y después, como se ha visto, por toda Europa.

Quizá por eso, o consciente de sus nuevas facultades después del tratado de Lisboa, dispuestas en su artículo 9 A,1, “El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente

con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivo, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al Presidente de la Comisión”. Por eso o por razones parecidas, como la intervención del Consejo de Europa, adoptó su decisión “P7_TA-PROV (2014) 0240”, relativa a ciertos aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika, en los siguientes términos:

Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2014, sobre los aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika (Banco Central Europeo, Comisión y Fondo Monetario Internacional) en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa (2014/2007), de modo que el Parlamento Europeo, Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular los artículos 9, 151, 152 y 153, vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en particular su capítulo IV (Solidaridad), vista la Carta Social Europea revisada, y en particular su artículo 30, relativo a la protección contra la pobreza y la exclusión social, vistos los cuatro proyectos de nota estratégica para Grecia, Portugal, Irlanda y Chipre, respectivamente, y las evaluaciones de los aspectos y retos en materia social y laboral que contienen, preparados en enero de 2014 por la Unidad de Apoyo a la Gobernanza Económica perteneciente a la Dirección de Políticas Económicas y Científicas de la Dirección General de Políticas Interiores de la Unión, y vista su Resolución, de 8 de octubre de 2013, sobre los efectos de las restricciones presupuestarias para las entidades locales y regionales en relación con el gasto de los Fondos Estructurales de la Unión Europea en los Estados miembros.

Y considerando que esta crisis económica y financiera sin precedentes ha puesto de manifiesto la fragilidad de las finanzas públicas en muchos Estados miembros, y que las medidas de los programas de ajuste económico adoptadas en respuesta a la situación que han sufrido Grecia (mayo de 2010 y marzo de 2012), Irlanda (diciembre de 2010), Portugal (mayo de 2011) y Chipre (junio de 2013) han tenido repercusiones directas e indirectas en los niveles de empleo y en las condiciones de vida de muchas personas. Considerando que, aunque la Comisión haya firmado formalmente todos los programas, han sido el FMI, el Eurogrupo, el Banco Central Europeo, la Comisión y los Estados miembros que habían de ser intervenidos quienes han determinado su diseño y sus condiciones. Como también que, una vez que se haya garantizado la sostenibilidad económica y presupuestaria de estos cuatro países, los esfuerzos deben centrarse en aspectos sociales, prestando especial atención a la creación de empleo. De igual modo que el artículo 9 del Tratado Fundacional Unión Europea estipula que «en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana».

Así como la dicción literal del artículo 151 del Tratado Fundacional de la Unión Europea, en cuya virtud, las acciones emprendidas por la Unión Europea y sus Estados miembros deben ser consistentes con los derechos sociales fundamentales consagrados en la Carta Social Europea, de 1961, y la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, a fin de mejorar, entre otras cosas, el diálogo social. Considerando que el artículo 152 del Tratado Fundacional de la Unión Europea estipula que «la Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales» y que «facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía». Considerando, además, que, por el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Unión se compromete a reconocer y respetar «el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con los Tratados, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión»; considerando que el artículo 14 del Tratado Fundacional de la Unión Europea establece que «a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido».

Considerando que el artículo 345 del Tratado Fundacional de la Unión Europea dispone que «los Tratados no prejuzgan en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros»; que el protocolo nº 26 sobre servicios de interés general se centra en los valores comunes de la Unión en relación con los servicios de interés económico general. Y de la misma manera, el artículo 6, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea establece que «la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000 [...], la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados»; considerando que los apartados 2 y 3 de dicho artículo disponen la adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y estipulan que estos derechos constituirán principios generales del Derecho de la Unión. Y que, según la revisión trimestral de la Comisión de octubre de 2013 titulada «EU Employment and Social Situation» (empleo y situación social en la UE), la severa caída del PIB en Grecia, Portugal e Irlanda se ha traducido principalmente en una disminución del empleo.

“Observa que, pese a que en su revisión trimestral de octubre de 2013 («EU Employment and Social Situation») la Comisión Europea destacaba la importancia del gasto en protección social como salvaguardia frente a riesgos sociales, desde 2010 Grecia, Irlanda y Portugal han sido los países de la UE que han efectuado mayores recortes en gasto social;

“Hace hincapié en que están apareciendo nuevas formas de pobreza que afectan a la clase media y trabajadora de algunos países, en los que las dificultades para pagar las hipotecas y los elevados precios de la energía están generando pobreza energética y aumentando el número de desahucios y de ejecuciones de hipotecas; manifiesta su preocupación ante los indicios del creciente número de personas sin hogar y excluidas del acceso a la vivienda; recuerda que ello constituye una vulneración de los derechos fundamentales; recomienda a los Estados miembros y a sus autoridades locales que introduzcan políticas de vivienda neutrales que favorezcan el acceso a viviendas sociales y asequibles, aborden la cuestión de la desocupación de viviendas y pongan en marcha políticas de prevención eficaces para reducir el número de desahucios.

“Expresa su preocupación por que la situación social y económica (tanto macro como microeconómica) prevista en los países en cuestión esté agravando las disparidades regionales y territoriales, poniendo así en peligro el objetivo proclamado por la UE de fortalecer la cohesión regional interna.

“Observa que las organizaciones internacionales y sociales han advertido de que el nuevo régimen retributivo, jerárquico y de despidos del sector público tendrá un impacto negativo desde la perspectiva de género; observa que la OIT ha expresado su preocupación por el impacto desproporcionado de las nuevas modalidades flexibles de empleo en el salario de las mujeres; observa asimismo que la OIT ha pedido a los Gobiernos que lleven un seguimiento del impacto de la austeridad en la remuneración de hombres y de mujeres en el sector privado; observa con preocupación que la brecha salarial entre hombres y mujeres ha dejado de disminuir en los países objeto de programas de ajuste, que presentan divergencias salariales entre ambos sexos superiores a la media de la UE; destaca que las desigualdades salariales y el descenso de la tasa de empleo femenino exigen una mayor atención por parte de los Estados miembros en proceso de ajuste.

“Lamenta el hecho de que, al menos para Grecia, Irlanda y Portugal, los programas incluyeran una serie de disposiciones pormenorizadas sobre la reforma del sistema sanitario y los recortes de gastos, que han afectado notablemente a la calidad y a la accesibilidad universal de los servicios sociales, especialmente de la asistencia sanitaria y social, a pesar de que el artículo 168, apartado 7, del TFUE establece que la UE respetará las competencias de los Estados miembros; muestra su preocupación por que, como consecuencia de ello, en algunos de estos países parte de la población se haya visto privada de cobertura sanitaria o de acceso a la protección social, agravándose así el riesgo de pobreza extrema y exclusión social, tal y como revela el creciente número de personas indigentes o sin hogar y carentes de acceso a bienes y servicios básicos.

“Recuerda que el Consejo de Europa ya ha condenado los recortes en el sistema de pensiones público de Grecia, por considerarlos una infracción del artículo 12 de la Carta Social Europea de 1961 y del artículo 4 de su Protocolo, estableciendo que «el hecho de que las disposiciones impugnadas de la legislación nacional pretenden cumplir los requisitos de otras obligaciones jurídicas no las excluye del ámbito de aplicación de la Carta» ; observa que la doctrina de mantener el sistema de pensiones en un nivel satisfactorio que permita a los pensionistas llevar una vida digna es generalmente aplicable en los cuatro países y que debía haberse tomado en consideración .

“Lamenta los recortes en recursos concebidos para ofrecer una vida independiente a las personas con discapacidad .

“Señala, además, que el Comité de Expertos de la OIT evaluó la aplicación del Convenio nº 102 en el caso de las reformas griegas, criticó duramente las reformas radicales del sistema de pensiones, e incluyó esta misma observación crítica en su 29º informe anual de 2011; recuerda que el Convenio nº 102 es de aplicación general en los cuatro países y que debía haberse tomado en consideración.

“Destaca que el aumento de la pobreza social en los cuatro países también está generando un aumento de la solidaridad entre los grupos más vulnerables gracias a esfuerzos privados, redes familiares y organizaciones de ayuda; hace hincapié en que este tipo de intervención no debe convertirse en una solución estructural para el problema, aunque sirva para mitigar la situación de los más necesitados y poner de manifiesto las cualidades de la ciudadanía europea.

“Pide a la Troika y a los Estados miembros afectados que pongan fin a los programas tan pronto como sea posible , y que introduzcan mecanismos de gestión de crisis que permitan a todas las instituciones de la UE, incluido el Parlamento, realizar los objetivos y políticas sociales —también los relacionados con los derechos individuales y colectivos de aquellos expuestos a un mayor riesgo de exclusión social— contemplados en los Tratados, los acuerdos con los interlocutores sociales europeos y otras obligaciones internacionales (los Convenios de la OIT, la Carta Social Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos); pide un aumento de la transparencia y de la responsabilización política y social en el diseño y aplicación de los programas de ajuste”.

En este caso y muy sintéticamente la denuncia de nuevas formas de pobreza para las clases media y trabajadora y el engrandecimiento para las disparidades regionales y territoriales, debido a una crisis económica y social sin precedentes, con consecuencias

negativas vistas desde la perspectiva de género y especialmente para la asistencia sanitaria y social, debido a los recortes de gastos en el sistema de pensiones, extensible a los discapacitados, es a lo que deben poner fin tan pronto como sea posible, la troika y los países afectados, refiriéndose claro está, a los programas de ayuda. Ahora sí que puede confiarse en el Parlamento Europeo.

Aunque esta medida parezca insuficiente ¿qué se puede hacer de manera inmediata? Si no acudir al Comité Europeo de los Derechos sociales para obtener una rápida decisión al respecto. Bien que este caso, España debería firmar el protocolo de 1996, por las ventajas que le reportaría.