

**EL CUMPLIMIENTO POR PORTUGAL DE LOS PRECEPTOS DE  
LA CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA EN MATERIA DE  
SEGURIDAD SOCIAL. UN ANÁLISIS COMPARADO CON EL  
DERECHO ESPAÑOL, POR LA VÍA DE CONTROL DE  
INFORMES GUBERNAMENTALES**

***PORTUGAL'S COMPLIANCE WITH THE PROVISIONS OF THE  
REVISED EUROPEAN SOCIAL CHARTER ON SOCIAL SECURITY.  
A COMPARATIVE ANALYSIS WITH SPANISH LAW, THROUGH  
THE MONITORING OF GOVERNMENT REPORTING SYSTEM***

NUNO SANTOS SILVA

*Asesor Jurídico del Instituto Portugués de Seguridad Social*

*Instituto Público*

<https://orcid.org/0000-0003-1896-7589>

**Cómo citar este trabajo:** Santos Silva, N. (2026). El cumplimiento por Portugal de los preceptos de la Carta Social Europea revisada en materia de Seguridad Social: Un análisis comparado con el Derecho español, por la vía de control de informes gubernamentales. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 16 (1), 1–29. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.13059>.

**RESUMEN**

Este trabajo analiza, por vez primera en la doctrina científica portuguesa, el cumplimiento o incumplimiento por Portugal de los artículos 12 y 13 de la Carta Social Europea revisada. El análisis se efectúa a partir de las «conclusiones» elaboradas por el Comité Europeo de Derechos Sociales, por la vía del control de informes gubernamentales, teniendo en cuenta que se efectúa un análisis

ISSN: 2174-6419

*Lex Social*, vol. 16, núm. 1 (2026)



**Recepción:** 10.01.2026

**Aceptación:** 12.02.2026

**Publicación:** 17.02.2026

comparado con el cumplimiento o incumplimiento por España de los dos preceptos citados de la Carta Social Europea. El análisis pone un énfasis especial en el análisis de los mecanismos de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social, aunque a nivel de la Carta Social Europea, teniendo en cuenta el modelo diseñado a este efecto por los Reglamentos de coordinación de sistemas nacionales de seguridad social de la Unión Europea.

**PALABRAS CLAVE:** Carta Social Europea, Derecho comparado, Derecho de la Seguridad Social, España, Portugal.

#### **ABSTRACT**

This paper analyzes, for the first time in Portuguese scientific doctrine, Portugal's compliance or non-compliance with Articles 12 and 13 of the revised European Social Charter. The analysis is based on the «conclusions» drawn up by the European Committee of Social Rights, through the monitoring of government reports, taking into account that a comparative analysis is made with Spain's compliance or non-compliance with the two aforementioned provisions of the European Social Charter. The analysis places special emphasis on the coordination mechanisms of national social security systems, albeit at the level of the European Social Charter, taking into account the model designed for this purpose by the Regulations on the coordination of national social security systems in the European Union.

**KEYWORDS:** European Social Charter, Comparative law, Social security law, Spain, Portugal.

#### *SUMARIO*

- I. Introducción, justificación de la originalidad y planteamiento.*
- II. El cumplimiento por Portugal del artículo 12 de la Carta Social Europea revisada.*
  - 1. La garantía de existencia de un sistema de Seguridad Social.*
  - 2. La garantía de mantenimiento de un sistema de Seguridad Social de nivel satisfactorio.*
  - 3. La garantía del desarrollo progresivo del sistema de Seguridad Social.*

4. *La garantía de los derechos de Seguridad Social de las personas que se desplazan entre Estados miembros.*

5. *Conclusiones comparatistas con España.*

### *III. El cumplimiento por Portugal del artículo 13 de la Carta Social Europea revisada.*

1. *La garantía de la asistencia apropiada para toda persona en estado de necesidad.*

2. *La garantía de la no discriminación de los derechos sociales y políticos.*

3. *La garantía de la prevención, abolición o reducción del estado de necesidad.*

4. *La garantía de la asistencia de urgencia específica para los no residentes.*

5. *Conclusiones comparatistas con España.*

### *Bibliografía citada.*

## ***I. Introducción, justificación de la originalidad y planteamiento***

Portugal —cabiendo predicar lo mismo de España— no es Estado fundador del Consejo de Europa, pues en 1949 la República Portuguesa no poseía un régimen democrático. Esto explica que, con anterioridad a la llamada «revolución de los claveles», de 25 abril 1974 (esto es, como se ha puesto de relieve entre nosotros, «durante el largo período de vigencia del llamado “corporativismo”»)<sup>1</sup>, mi país no pudiese ingresar por razones obvias en el Consejo de Europa, dado que —según los Estatutos del Consejo de Europa— «cada uno de los Miembros del Consejo de Europa reconoce el principio del imperio de la ley y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y se compromete a colaborar sincera y activamente en la consecución de la finalidad definida en el Capítulo Primero»<sup>2</sup>, teniendo en cuenta que esta última consistía en «realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social»<sup>3</sup>. Tras su transformación en una democracia homologable a cualquier otra democracia europea, la incorporación de Portugal al Consejo de Europa

---

<sup>1</sup> Véase TEIXEIRA ALVES, L., *El cumplimiento de la Carta Social Europea en materia de salarios. Un estudio comparado de los ordenamientos laborales portugués, español e italiano*, Barcelona, Atelier, 2014, pág. 22.

<sup>2</sup> Cfr. artículo 3.

<sup>3</sup> Cfr. artículo 1, letra A).

fue aprobada por Ley 9/76, de 31 diciembre 1976<sup>4</sup>. Como se ha puesto de relieve entre nosotros, se abrió así la puerta para que Portugal pudiese ratificar los instrumentos normativos sociales del Consejo de Europa. Esta ratificación se produjo años después, en cuatro momentos sucesivos: 1) en 1991, por Resolución de la Asamblea de la República núm. 21/91, de 24 abril, y Decreto del Presidente de la República núm. 38/91, de 6 agosto, se produjo la ratificación de la versión originaria de la Carta Social Europea<sup>5</sup>; 2) en 1992, por Resolución de la Asamblea de la República núm. 37/92, de 3 noviembre, y Decreto del Presidente de la República núm. 62/92, de 30 diciembre, se ratificó el Protocolo de Modificación de dicha Carta del año 1991<sup>6</sup>; 3) en 1997, por Resolución de la Asamblea de la República núm. 69/97, de 2 octubre, y Decreto del Presidente de la República núm. 72/97, de 6 diciembre, se ratificó el Protocolo Adicional de dicha Carta de 1995<sup>7</sup>; y 4) en 2001, por Resolución de la Asamblea de la República núm. 64-A/2001, de 21 septiembre, y Decreto del Presidente de la República núm. 54-A/2001, de 17 octubre, se produjo la esperada ratificación por mi país de la Carta Social Europea revisada<sup>8</sup>. En esto, como se sabe, Portugal se anticipó a España. La ratificación por nuestro país hermano y vecino de la Carta Social Europea revisada se produjo dos décadas después, en el año 2021<sup>9</sup>, produciéndose en el año siguiente la ratificación por España del Protocolo Adicional de 1995 (también conocido como Protocolo de reclamaciones colectivas)<sup>10</sup>.

En España, la Carta Social Europea es un tópico doctrinal de moda, tanto desde la perspectiva del Derecho del Trabajo como desde la perspectiva del Derecho de la Seguridad Social. En cuanto a la primera, como se sabe, cabe anotar en el haber doctrinal español la realización de tesis doctorales, cuya publicación se remonta incluso al año 1989<sup>11</sup> (cuando este asunto podía considerarse, en mi país, relativamente oculto o «dormido»), habiéndose incrementado últimamente la realización de publicaciones sobre la misma en esta concreta área temática, sobre todo desde que se decidió una importante Sentencia del Pleno de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo español de 2025<sup>12</sup>, donde se analiza el valor jurídico que tiene la doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales (un caso carente de cualquier paralelismo, incluso asimétrico, en la

---

<sup>4</sup> Al respecto, por todos, véase TEIXEIRA ALVES, L., *El cumplimiento de la Carta Social Europea en materia de salarios. Un estudio comparado de los ordenamientos laborales portugués, español e italiano*, cit., pág. 23.

<sup>5</sup> Ambos publicados en el *Diário da República* de 6 agosto 1991.

<sup>6</sup> Ambos publicados en el *Diário da República* de 30 diciembre 1992.

<sup>7</sup> Ambos publicados en el *Diário da República* de 6 diciembre 1997.

<sup>8</sup> Ambos publicados en el *Diário da República* de 17 octubre 2001.

<sup>9</sup> Véase *Boletín Oficial del Estado* de 11 junio 2021.

<sup>10</sup> Véase *Boletín Oficial del Estado* de 2 noviembre 2022.

<sup>11</sup> Véase PARDELL VEÀ, A., *Los derechos sindicales en la Carta Social Europea*, Barcelona, Bosch, 1989, 321 págs.

<sup>12</sup> Más en concreto, se trata de una Sentencia de 16 julio 2025 (Rec. 3993/2024, referencia ECLI:ES:TS:2025:3387).

jurisprudencia elaborada por el Supremo Tribunal de Justicia portugués)<sup>13</sup>, resultando de justicia poner de relieve que la doctrina de dicho Comité le ha afianzado en estos últimos años como un indismayable y fiel garante de los derechos sociales fundamentales en toda Europa<sup>14</sup>. Lo mismo cabe afirmar de la doctrina científica española, si enfocada ahora en lo tocante a los estudios de Derecho de la Seguridad Social, tal y como obran regulados en la propia Carta Social Europea (originaria o revisada), cabiendo citar a este respecto una gruesa monografía del catedrático español que actualmente preside la Asociación Española de Salud y Seguridad Social<sup>15</sup>, así como ocho publicaciones más siempre recientes, bien con formato de aportaciones a obras colectivas<sup>16</sup>, bien con el de artículos de revista<sup>17</sup>. En cuanto a Portugal, el tópico de la Carta Social Europea viene considerándose un asunto que hay que mencionar

<sup>13</sup> Este caso del Pleno de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo español viene siendo objeto de una intensa crítica doctrinal, por parte de la doctrina científica especializada española. A este respecto, véase SALCEDO BELTRÁN, M<sup>a</sup>. del C., «La efectividad del artículo 24 de la Carta Social Europea revisada en materia de despido improcedente por el Comité Europeo de Derechos Sociales», *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 2025, núm. 161, págs. 139 y ss.; también, SALCEDO BELTRÁN, M<sup>a</sup>. del C. y JIMENA QUESADA, L., «Indemnización por despido improcedente y control de convencionalidad: donde la ignorancia es felicidad, es una locura ser sabio», *Lex Social. Revista de los Derechos Sociales*, 2025, volumen 15, núm. 1, págs. 1 y ss.

<sup>14</sup> A este respecto, véase SALCEDO BELTRÁN, M<sup>a</sup>. del C., «Litigio estratégico y procedimiento de reclamaciones colectivas. Treinta años de praxis iuris garantizando derechos sociales», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, 2024, volumen 16, págs. 287 y ss.

<sup>15</sup> Véase MONEREO PÉREZ, J.L., *La garantía de los derechos de seguridad social en la Carta Social Europea en tiempos de crisis*, Murcia, Laborum, 2021, 99 págs.

<sup>16</sup> Véase GARCÍA BLASCO, J. y GONZÁLEZ LABRADA, M., «La Carta Social Europea en el proceso de reforma de los sistemas europeos de seguridad social», en MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M<sup>a</sup>.N., *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Granada, Comares, 2008, págs. 191 y ss.; MONEREO PÉREZ, J.L., «Derechos a la seguridad social (artículo 12)», en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Directores y coordinadores), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017, págs. 629 y ss.; GARCÍA NINET, J.I. y BARCELÓ FERNÁNDEZ, J., «La seguridad social en la Carta Social Europea», en SALCEDO BELTRÁN, C. (Directora), *La Carta Social Europea. Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo. Homenaje al Profesor José Vida Soria*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, págs. 99 y ss.; MONEREO PÉREZ, J.L., «La garantía del derecho fundamental a la seguridad social en la Carta Social Europea», en MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO ROMERO, F. (Directores y coordinadores), *Cuestiones actuales en materia de seguridad social. Libro homenaje al profesor Tortuero Plaza. Tomo I*, Murcia, Laborum, 2024, págs. 59 y ss.; y CARMONA CUENCA, E., «El derecho a la seguridad social y el derecho a la asistencia social (arts. 12 y 13 de la Carta)», en CANOSA USERA, R.L. y CARMONA CUENCA, E. (Editores), *La Europa de los derechos sociales. La Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, págs. 345 y ss.

<sup>17</sup> Véase BONET i PÉREZ, J., «Reforma de los regímenes de seguridad social en Europa: el Comité Europeo de Derechos Sociales y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos frente a la potencial regresividad en el goce y disfrute del derecho a la seguridad social», *Revista General de Derecho Europeo*, 2014, núm. 34, págs. 1 y ss.; BARCELÓ FERNÁNDEZ, J., «Nivel de cumplimiento de la Carta Social Europea por parte del Estado español, en materia de prevención de riesgos laborales, salud, seguridad social y protección social», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 2018, núm. 137, págs. 329 y ss.; y MONEREO PÉREZ, J.L., «Los derechos de la seguridad social en la Carta Social Europea», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 2021, núm. 460, págs. 129 y ss.

inexcusablemente, al menos al nivel de la manualística de Derecho del Trabajo<sup>18</sup>, aunque quepa también reseñar la existencia de al menos dos tesis doctorales (eso sí, realizadas en España), en las que se abordan frontalmente problemáticas jurídico-laborales suscitadas por la Carta Social Europea con una perspectiva comparatista, relativas al tema de los salarios y de su dignidad<sup>19</sup>, y al de la Inspección de Trabajo<sup>20</sup>. En cambio, en lo tocante al Derecho de la Seguridad Social, el retraso portugués es evidente, si comparada nuestra situación con la existente en España, aunque esta situación haya comenzado a revertirse con la reciente publicación del primer manual portugués universitario sobre Derecho de la Seguridad Social. Se trata del manual de SILVEIRO DE BARROS, perfectamente homologable —como ya se ha puesto de relieve doctrinalmente— a la manualística sobre Seguridad Social española (y europea)<sup>21</sup>. Su estudio de la Carta Social Europea desde la perspectiva del Derecho de la Seguridad Social, aunque breve, me parece científicamente inobjetable, aprovechando yo —a mis concretos efectos— su afirmación de que «desde el punto de vista del Derecho de la Seguridad Social, la Carta Social Europea tiene dos preceptos importantes», que son «su artículo 12 ..., que regula el pilar contributivo de la Seguridad Social», y «su artículo 13 ..., que regula el pilar de solidaridad o de ciudadanía»<sup>22</sup>, enfocando el tema —como es lógico— con el ancla del Derecho positivo portugués de la Seguridad Social.

En lo tocante al planteamiento que pienso seguir para la realización de este trabajo, me parece importante aclarar tres puntos estructurales. En primer lugar, el relativo a que analizaré el cumplimiento por Portugal de los citados artículos 12 y 13 de la Carta Social Europea revisada, desde la perspectiva de la vía procedimental del control de informes gubernamentales, desechando la relativa al procedimiento de resolución de quejas o reclamaciones colectivas, pues aunque esta vía ha sido muy fructuosa en asuntos de Derecho del Trabajo (lo prueba contundentemente el hecho de que cierta reclamación colectiva relativa a mi país, oportunamente estudiada ya por la doctrina científica, haya provocado incluso la necesidad de tener que reorganizar la Inspección portuguesa de Trabajo)<sup>23</sup>, en cambio, en asuntos de Derecho de la Seguridad Social

---

<sup>18</sup> Por todos, véase ROMANO MARTINEZ, P., *Direito do Trabalho*, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2015, págs. 198-199; así como MONTEIRO FERNANDES, A., *Direito do Trabalho*, 21ª ed., Coimbra, Almedina, 2022, págs. 80-82.

<sup>19</sup> Véase TEIXEIRA ALVES, L., *El cumplimiento de la Carta Social Europea en materia de salarios. Un estudio comparado de los ordenamientos laborales portugués, español e italiano*, cit., 164 págs.

<sup>20</sup> Véase VÁZQUEZ VÁZQUEZ, F., *La Carta Social Europea y la Inspección de Trabajo. Un estudio comparado de los ordenamientos español, portugués y francés por la vía del procedimiento de control de informes*, Barcelona, Atelier, 2018, 198 págs.

<sup>21</sup> Véase SILVEIRO DE BARROS, M., *Direito da Segurança Social*, Coimbra, Almedina, 2024, 186 págs.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pág. 26.

<sup>23</sup> Al respecto, VÁZQUEZ VÁZQUEZ, F., *La Carta Social Europea y la Inspección de Trabajo. Un estudio comparado de los ordenamientos español, portugués y francés por la vía del procedimiento de control de informes*, cit., págs. 101 y ss.



puede considerarse estéril, al menos a día de hoy, siempre en lo tocante a Portugal. En segundo lugar, el relativo a que me propongo realizar un análisis del cumplimiento por Portugal de estos dos preceptos de la Carta, aunque comparándolo con el cumplimiento de los mismos por España, lo que me obliga a utilizar una metodología precisa de Derecho comparado, que considero en mi concreto caso especialmente apremiante, siempre desde el punto de vista doctrinal<sup>24</sup>. En tercer lugar, el relativo a que la lengua portuguesa no es lengua oficial del Consejo de Europa (como se sabe, las dos únicas lenguas oficiales del mismo son el inglés y el francés), apareciendo redactadas las fuentes que me propongo estudiar en ambas lenguas, aunque —en mi concreto caso— optaré sistemáticamente por el uso de la versión francesa de las fuentes en cuestión, con el argumento —que también yo considero especialmente apremiante, a mis concretos efectos— de que todos los instrumentos normativos del Consejo de Europa han sido incorporados al ordenamiento jurídico interno portugués, mediante la publicación de los mismos en portugués y en francés, no en inglés, lo que me obligará —teniendo en cuenta las pautas metodológicas apremiantes, a que me refería hace solo uno momento— a utilizar la técnica de la traducción jurídica (al efecto de sortear el dicho de sabiduría jurídica sobre «*traduttore, traditore*»), consistente en «acompañar a la traducción (o “texto meta” o de llegada) el concreto texto jurídico traducido (o “texto fuente” o de partida), bien en su integridad, bien en porciones selectas y especialmente comprometidas del mismo (pudiendo efectuarse el acompañamiento, a su vez, bien en el texto del trabajo en que se inserta la traducción, bien en nota a pie de página del mismo)»<sup>25</sup>. En este concreto punto, siempre me ha parecido sorprendente que esos mismos instrumentos normativos del Consejo de Europa se publiquen, a la hora de incorporarlos al ordenamiento interno español, única y exclusivamente en lengua española (según pone de relieve, por lo demás, el texto de los mismos obrante en el *Boletín Oficial del Estado*), habiendo calificado algún autor español este hecho —en cuya valoración jurídica yo no entro— como un claro «error» diplomático<sup>26</sup>.

## ***II. El cumplimiento por Portugal del artículo 12 de la Carta Social Europea revisada***

Los documentos jurídicos más relevantes —a mis concretos efectos— para poder valorar si un Estado miembro del Consejo de Europa cumple o no los preceptos de la Carta Social Europea revisada, supuesto que la haya ratificado (como es el caso, según acabo de poner de relieve, de Portugal y España), son las «conclusiones [*conclusions*]» del órgano de control de cumplimiento de dicha Carta, que es el Comité Europeo de

<sup>24</sup> Véase MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A., *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Barcelona, Atelier, 2023, págs. 22 y ss.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pág. 26. Sobre eventuales errores en la traducción, véase MARTÍNEZ GIRÓN, J., «Errores de traducción jurídica, en asuntos laborales o de seguridad social, cometidos por los poderes públicos», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, 2021, volumen XIII, págs. 175 y ss.

<sup>26</sup> Al respecto, véase VÁZQUEZ VÁZQUEZ, F., *La Carta Social Europea y la Inspección de Trabajo. Un estudio comparado de los ordenamientos español, portugués y francés por la vía del procedimiento de control de informes*, cit., págs. 23-26.

Derechos Sociales. Se trata de documentos manejables a través de la base de datos HUDOC, ubicada en el sitio en Internet del Consejo de Europa<sup>27</sup>, que debe calificarse como una base de datos utilísima y de manejo extraordinariamente intuitivo, por medio de la cual pueden conocerse no sólo las recién citadas «conclusiones», sino también las decisiones del propio Comité Europeo de Derechos Sociales dictadas por la vía del procedimiento de reclamaciones colectivas, así como las resoluciones judiciales dictadas por el Tribunal de Estrasburgo, interpretando y aplicando el Convenio Europeo de Derechos Humanos (no, en cambio, las del Tribunal Administrativo del Consejo de Europa)<sup>28</sup>. Como es sabido, las «conclusiones» son el resultado de un examen de los pertinentes informes gubernamentales enviados al Comité Europeo de Derechos Sociales, que este último aprecia agrupando por grupos de preceptos homogéneos los diversos preceptos que conforman el articulado de la Carta Social Europea revisada, aunque hay que tener en cuenta que desde el año 2022, su artículo 12 se encuentra ubicado en el llamado «grupo segundo», junto a otros doce preceptos. Respecto de lo ocurrido antes de esa fecha, cabe manejar a través de HUDOC las «conclusiones» relativas al cumplimiento por Portugal de este concreto precepto de la Carta, que fueron emanadas en los años 1995, 1997, 1998, 2000, 2003, 2005, 2006, 2009, 2013 y 2017. Hay que tener en cuenta, además, supuesto que pretendo realizar una comparación con lo ocurrido a España, que entre nuestro vecino y mi país hay un cierto *gap* cronológico, dado que el Comité Europeo de Derechos Sociales no examina sincrónicamente los informes gubernamentales que le envían los Gobiernos español y portugués (esto explica que las últimas «conclusiones» de cumplimiento del artículo 12 de la Carta, por parte de España, correspondan al año 2021). Leído el artículo 12 de la Carta, me gustaría poner de relieve que su tenor alberga una cierta sorpresa doctrinal, especialmente predicable de España. En efecto, hay que tener en cuenta que el cumplimiento del apartado 1 del precepto en cuestión tiene que medirse, de acuerdo con su propio tenor (apartado 2), por referencia al llamado «Código Europeo de Seguridad Social [*Code Européen de la Sécurité Sociale*]», que ha sido ratificado por España<sup>29</sup> y por Portugal<sup>30</sup>, aunque —si se analiza la abundosa manualística existente en España sobre Derecho de la Seguridad Social— creo que puede llegarse a la conclusión de que dicho «Código» es un instrumento doctrinalmente irrelevante<sup>31</sup>. Por lo demás, refiriéndome sólo a Portugal, resulta evidente que no todas las «conclusiones» relativas a mi país tienen la misma actualidad, puesto que hay un antes y un después. Este

<sup>27</sup> Esto es, <https://www.coe.int/en/web/portal/home>.

<sup>28</sup> Sobre este Tribunal internacional, véase MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A., «La (in)aplicación de la Carta Social Europea al personal laboral al servicio del Consejo de Europa. Un estudio normativo y jurisprudencial», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2022, núm. 61, págs. 1 y ss.

<sup>29</sup> Cfr. *Boletín Oficial del Estado* de 17 marzo 1995.

<sup>30</sup> Cfr. Decreto del Gobierno núm. 35/83, de 13 mayo (*Diário da República* de 13 mayo 1983).

<sup>31</sup> Véase por todos, aunque mencionándolo, MARTÍNEZ GIRÓN, J., ARUFE VARELA, A. y CARRIL VÁZQUEZ, X.M., *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Barcelona, Atelier, 2017, pág. 366.



momento está marcado por la promulgación de la Ley núm. 4/2007, de 16 enero, de Bases Generales del Sistema de Seguridad Social<sup>32</sup>, a considerar —a día de hoy— como la norma portuguesa equivalente de la cuarta Ley General española de la Seguridad Social de 2015.

## 1. La garantía de existencia de un sistema de Seguridad Social

Sobre el apartado 1 del artículo 12 de la Carta Social Europea revisada, relativo a que las Partes signatarias se comprometen «a establecer o a mantener un régimen de seguridad social [*à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale*]», las «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales son concordes, en relación con Portugal, pues sistemáticamente han sostenido (desde el año 1995 y hasta el año 2017) que el ordenamiento portugués de seguridad social se acomoda a dicho precepto de la Carta, salvo en tres aspectos concretos, aunque en uno de ellos el incumplimiento ha de calificarse como persistente. Los no persistentes fueron detectados en las «conclusiones» de 2009, refiriéndolos a «los importes mínimos mensuales de las pensiones de invalidez y de vejez concedidas a las personas que justifican menos de quince años de cotizaciones y a los afiliados al régimen especial de seguridad social de las profesiones agrícolas, al igual que a los de las pensiones no contributivas y asimilados [, los cuales] son manifiestamente insuficientes»<sup>33</sup>, así como a «los importes mínimos mensuales de las pensiones de invalidez y de vejez concedidos a las personas que justifican entre quince y treinta años de cotización»<sup>34</sup>, aunque estos incumplimientos fueron inmediatamente subsanados (entre tanto, se había producido la promulgación de la Ley núm. 4/2007), según consta en las «conclusiones» de 2013 (aluden a la existencia de un «complemento [*complément*]», que cubriría el vacío detectado). En cambio, el incumplimiento a calificar de persistente nunca ha sido subsanado. Se refiere a las prestaciones económicas por enfermedad, habiendo sido detectado en las «conclusiones» de 2006, y habiendo certificado luego la persistencia del incumplimiento las «conclusiones» correspondientes a los años 2009, 2013 y 2017. En estas últimas —después de aludir a que «en sus conclusiones precedentes (Conclusiones 2013, el Comité estimó que el nivel mínimo de las prestaciones por enfermedad era insuficiente)»<sup>35</sup>—, se afirma que «el Comité recuerda que cuando las prestaciones de seguridad social se abonan en sustitución de los ingresos, su importe debe situarse en una proporción razonable del salario precedentemente percibido y no

<sup>32</sup> Véase SILVEIRO DE BARROS, M., *Direito da Segurança Social*, cit., págs. 15 y ss.

<sup>33</sup> Textualmente, «*les montants minima mensuels des pensions d'invalidité et de vieillesse servies aux personnes justifiant de moins de quinze années de cotisations et aux affiliés au régime spécial de sécurité sociale des professions agricoles ainsi que ceux des pensions des régimes non contributifs et assimilés sont manifestement insuffisants*».

<sup>34</sup> Textualmente, «*des montants minima mensuels des pensions d'invalidité et de vieillesse servies aux personnes justifiant de quinze à trente années de cotisation*».

<sup>35</sup> Textualmente, «*Dans ses conclusions précédentes (Conclusiones 2013), le Comité a estimé que le niveau minimum des prestations maladie était insuffisant*».

puede ser inferior al umbral de pobreza, fijado en el 50 % de la renta media ajustada y calculada sobre la base del umbral de riesgo de pobreza establecido por Eurostat»<sup>36</sup>, teniendo en cuenta que «cuando el nivel de la prestación es inferior al 40 % de la renta media ajustada (o del indicador del umbral de pobreza), su acumulación con otras prestaciones no puede hacer que la situación esté conforme con el artículo 12, apartado 1»<sup>37</sup>, imponiéndose así la conclusión de que «la situación de Portugal no es conforme con el artículo 12, apartado 1, de la Carta, por causa de que el importe mínimo de las prestaciones por enfermedad es insuficiente»<sup>38</sup>.

## **2. La garantía de mantenimiento de un sistema de Seguridad Social de nivel satisfactorio**

El apartado 2 del artículo 12 de la Carta alberga la sorpresa doctrinal a que antes me referí, pues afirma que «las Partes se comprometen ... a mantener un régimen de seguridad social a un nivel satisfactorio, al menos igual al necesario para la ratificación del Código Europeo de Seguridad Social»<sup>39</sup>. En relación con este concreto apartado, las «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales son unánimes y concordes, al ponerse de relieve en todas ellas (correspondientes a los años 1995, 1997, 1998, 2000, 2003, 2005, 2006, 2009, 2013 y 2017) que la situación de Portugal es «de conformidad» a lo dispuesto en el mismo. Evidentemente, existen matices razonados en algunas de ellas, aun cuando nunca alcanzan entidad suficiente como para rebasar el listón de lo que el órgano de control considera incumplimientos. A este respecto, en las «conclusiones» de 2017, se afirma todo lo siguiente: 1) «el Comité subraya que Portugal ha ratificado el Código europeo de seguridad social y su Protocolo el 15 mayo 1984, y ha aceptado de ellos las partes II y VIII, así como las partes III, IV, V, VII, IX y X, tal y como han sido modificadas por el Protocolo»<sup>40</sup>; 2) «el Comité subraya que, según la Resolución CM/ResCSS(2016)14 del Comité de Ministros sobre la aplicación del Código europeo de seguridad social y de su Protocolo para Portugal (período de 1 julio 2014 a 30 junio 2015), el sistema de seguridad social de Portugal continúa a dar

<sup>36</sup> Textualmente, «le Comité rappelle que lorsque des prestations de sécurité sociale sont versées en remplacement des revenus, leur montant doit se situer dans une proportion raisonnable du salaire précédemment perçu et ne peut être inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 50 % du revenu médian ajusté et calculé sur la base du seuil de risque de pauvreté établi par Eurostat. Lorsque le niveau de la prestation est inférieur à 40 % du revenu médian ajusté (ou de l'indicateur du seuil de pauvreté), son cumul avec d'autres prestations ne peut pas rendre la situation conforme à l'article 12§1».

<sup>37</sup> Textualmente, «lorsque le niveau de la prestation est inférieur à 40 % du revenu médian ajusté (ou de l'indicateur du seuil de pauvreté), son cumul avec d'autres prestations ne peut pas rendre la situation conforme à l'article 12§1».

<sup>38</sup> Textualmente, «la situation du Portugal n'est pas conforme à l'article 12§1 de la Charte au motif que le montant minimal des prestations de maladie est insuffisant».

<sup>39</sup> Textualmente, «les Parties s'engagent ... à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale».

<sup>40</sup> Textualmente, «Le Comité note que le Portugal a ratifié le Code européen de sécurité sociale et son Protocole le 15 mai 1984, et en a accepté les parties II et VIII, ainsi que les parties III, IV, V, VII, IX et X, tel que modifié par le Protocole».

efecto a las Partes aceptadas del Código (II y VIII) y del Protocolo (III, IV, V, VII, IX y X) pero funciona, en gran parte, por debajo del nivel de pobreza y no está en posición de impedir la propagación de la pobreza entre la mayoría de las personas protegidas»<sup>41</sup>; y 3) «el Comité subraya igualmente que, según la Resolución CM/ResCSS(2016)14, la cuestión del carácter adecuado de las prestaciones de seguridad social de conformidad con las Partes aceptadas del Código será examinada sobre la base de las informaciones completas ofrecidas por el Gobierno»<sup>42</sup>. Sobre estas «conclusiones», considero relevante efectuar dos observaciones. La primera, relativa a que durante el período considerado la crisis económica global, provocada por la quiebra del banco especulativo norteamericano Lehman Brothers, podía considerarse que todavía arreciaba en Portugal. La segunda, sobre un aspecto que me ha parecido llamativo, se refiere a la falta de mención del Convenio núm. 102 de 1952 de la OIT, sobre norma mínima de seguridad social (tradicionalmente considerado como «ideal de cobertura» en dicha parcela jurídica), del tipo de las menciones que sí aparecían contenidas, en cambio, en «conclusiones» anteriores, como las de 1998, según las cuales «el Comité subraya, tras el examen por la Comisión de expertos de la OIT del primer informe sometido sobre la aplicación del Convenio nº 102, que Portugal se conforma a las exigencias de este Convenio»<sup>43</sup>.

### 3. La garantía del desarrollo progresivo del sistema de Seguridad Social

La lectura de las «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales relativas al apartado 3 del artículo 12 de la Carta Social Europea revisada acredita, en mi opinión, que dicho Comité lleva a cabo un análisis rigurosamente objetivo de los informes gubernamentales portugueses enviados a ese respecto. Se trata de un apartado en el que se afirma que «las Partes se comprometen ... a esforzarse por llevar progresivamente el régimen de seguridad social a un nivel más alto»<sup>44</sup>. A salvo las «conclusiones» de 1995 y de 1997, en las que el Comité pospuso su valoración a la espera de recibir nuevas informaciones, todas las demás correspondientes a los años posteriores (esto es, las de 1998, 2000, 2003, 2005, 2006, 2009, 2013 y 2017) son de conformidad del

<sup>41</sup> Textualmente, «Le Comité note que, d'après la Résolution CM/ResCSS(2016)14 du Comité des Ministres sur l'application du Code européen de sécurité sociale et de son Protocole par le Portugal (période du 1 juillet 2014 au 30 juin 2015), le système de sécurité sociale du Portugal continue à donner effet aux Parties acceptées du Code (II et VIII) et du Protocole (III, IV, V, VII, IX et X) mais fonctionne, en grande partie, en dessous du seuil de pauvreté et n'est pas en mesure d'empêcher la propagation de la pauvreté parmi la majorité des personnes protégées».

<sup>42</sup> Textualmente, «Le Comité note également que, d'après la Résolution CM/ResCSS(2016)14, la question du caractère adéquat des prestations de la sécurité sociale conformément aux Parties acceptées du Code sera examinée sur la base des informations complètes fournies par le gouvernement».

<sup>43</sup> Textualmente, «Le Comité note, après l'examen par la Commission d'experts de l'OIT du premier rapport soumis sur l'application de la Convention nº 102, que le Portugal se conforme aux exigences de cette convention».

<sup>44</sup> Textualmente, «les Parties s'engagent ... à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut».

ordenamiento de seguridad social portugués con dicho concreto apartado del artículo 12 de la Carta. De entre estas «conclusiones», yo destacaría las correspondientes al año 2009, de un lado, porque el Comité da cuenta de que Portugal ratificó en el período analizado la Carta Social Europea revisada (literalmente, «señala que durante el período de referencia se han producido cambios en lo que respecta a las prestaciones por maternidad y las prestaciones familiares. Dado que Portugal ha ratificado los artículos 8 y 16 de la Carta revisada, el Comité evaluará el alcance y el impacto de dichos cambios cuando se pronuncie sobre la conformidad de la situación con respecto a dichos artículos»)<sup>45</sup>; y de otro lado, porque el Comité resalta los grandes cambios habidos en el ordenamiento portugués de seguridad social en el año 2007, que incluían la promulgación de la citada Ley núm. 4/2007 (a considerar la norma equivalente, como antes puse de relieve, de la Ley General española de la Seguridad Social). En relación con estos grandes cambios, lo que el Comité pone de relieve es lo siguiente: 1) «El Comité toma nota igualmente de la aprobación, durante el período de referencia, de una nueva ley orgánica de seguridad social (Ley núm. 4/2007, de enero 2007)»<sup>46</sup>, resultando que «el informe destaca que se ha conservado la esencia de la ley anterior en lo que respecta a su ámbito de aplicación material y personal, pero que se ha modificado la estructura de la seguridad social»<sup>47</sup>, de manera que «ésta se articula ahora en torno a tres sistemas: i) el sistema de “protección social del ciudadano”, que comprende el subsistema de acción social, el subsistema de solidaridad y el subsistema de protección de la familia; (ii) el sistema de asistencia, que concede prestaciones e indemnizaciones en sustitución de las rentas del trabajo perdidas como consecuencia de acontecimientos definidos por la ley; y (iii) el sistema complementario, que incluye un régimen público basado en la capitalización y regímenes complementarios a los que los particulares pueden afiliarse por iniciativa propia, de forma colectiva o individual»<sup>48</sup>; 2) «el Comité señala además en otra fuente que, en el marco del Programa Nacional de Acción para el Crecimiento y el Empleo, el Gobierno ha reformado el sistema de prestaciones por

---

<sup>45</sup> Textualmente, «Il relève que des changements sont intervenus au cours de la période de référence pour ce qui concerne les prestations de maternité et les prestations familiales. Le Portugal ayant ratifié les articles 8 et 16 de la Charte révisée, le Comité appréciera la portée et l'impact desdits changements lorsqu'il se prononcera sur la conformité de la situation au regard de ces articles».

<sup>46</sup> Textualmente, «Le Comité note également l'adoption, au cours de la période de référence, d'une nouvelle loi organique de sécurité sociale (loi n° 4/2007 de janvier 2007)».

<sup>47</sup> Textualmente, «Le rapport souligne que l'essence de la loi précédente a été conservée pour ce qui concerne son champ d'application matériel et personnel, mais que la structure de la sécurité sociale a été modifiée».

<sup>48</sup> Textualmente, «Celle-ci s'articule désormais autour de trois systèmes: (i) le système de “protection sociale du citoyen”, qui comprend le sous-système d'action sociale, le sous-système de solidarité et le sous-système de protection de la famille; (ii) le système d'assistance, qui octroie des prestations et indemnités en remplacement des revenus du travail perdus à la suite d'événements définis par la loi et; (iii) le système complémentaire, qui comprend un régime public fondé sur la capitalisation et des régimes complémentaires auxquels les particuliers peuvent s'affilier de leur propre initiative, à titre collectif ou individuel».

desempleo»<sup>49</sup>, teniendo en cuenta que «las modificaciones entraron en vigor el 1 de enero de 2007»<sup>50</sup>; y 3) «el Comité toma nota además que, por Decreto-ley núm. 52/2007, de marzo 2007, se creó un Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS, cuyas características, responsabilidades y composición habían sido definidas en 2004)»<sup>51</sup>, teniendo en cuenta que «el CNSS completa los mecanismos que permiten a los interlocutores sociales y a otros organismos e instituciones participar en la aplicación de las políticas de protección social»<sup>52</sup>.

#### **4. La garantía de los derechos de Seguridad Social de las personas que se desplazan entre Estados miembros**

El apartado 4 del artículo 12 de la Carta Social europea revisada es el único de dicho precepto que aparece subdividido en dos subapartados, respectivamente relativos — sobre la base de que las «Partes ... se comprometen ... a adoptar medidas, mediante la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales adecuados o por otros medios, y con sujeción a las condiciones establecidas en dichos acuerdos»<sup>53</sup>— a garantizar «la igualdad de trato entre los nacionales de cada una de las Partes y los nacionales de las demás Partes en lo que respecta a los derechos de seguridad social, incluida la conservación de las ventajas concedidas por la legislación en materia de seguridad social, independientemente de los desplazamientos que puedan realizar las personas protegidas entre los territorios de las Partes»<sup>54</sup>, así como «la concesión, el mantenimiento y el restablecimiento de los derechos de seguridad social a través de medios tales como la totalización de los períodos de seguro o de empleo cumplidos de conformidad con la legislación de cada una de las Partes»<sup>55</sup>. Tiene este apartado para mí un interés doctrinal muy especial, de un lado, porque está en curso de realización mi trabajo de tesis doctoral, en el que abordo el tema de la coordinación de los sistemas

---

<sup>49</sup> Textualmente, «Le Comité relève par ailleurs dans une autre source<sup>1</sup> que, dans le cadre du Programme national d'action pour la croissance et l'emploi, le Gouvernement a réformé le système de prestations de chômage».

<sup>50</sup> Textualmente, «Les modifications ont pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007».

<sup>51</sup> Textualmente, «Le Comité note par ailleurs qu'un Conseil national de la sécurité sociale (CNSS, dont les caractéristiques, les responsabilités et la composition avaient été définies dès 2004) a été institué par le décret-loi n° 52/2007 de mars 2007».

<sup>52</sup> Textualmente, «Le CNSS vient compléter les mécanismes permettant aux partenaires sociaux et à d'autres organismes et institutions de prendre part à la mise en œuvre des politiques de protection sociale».

<sup>53</sup> Textualmente, «les Parties s'engagent ... à prendre des mesures, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux appropriés ou par d'autres moyens, et sous réserve des conditions arrêtées dans ces accords, pour assurer».

<sup>54</sup> Letra a. Textualmente, «l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties et les ressortissants des autres Parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, y compris la conservation des avantages accordés par les législations de sécurité sociale, quels que puissent être les déplacements que les personnes protégées pourraient effectuer entre les territoires des Parties».

<sup>55</sup> Letra b. Textualmente, «l'octroi, le maintien et le rétablissement des droits à la sécurité sociale par des moyens tels que la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies conformément à la législation de chacune des Parties».

nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, en materia de pensiones; y de otro lado, porque obra en mi haber como publicista, que es más bien muy magro, la publicación de un artículo de revista, en el que he estudiado el impacto de los dos Reglamentos de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social de la Unión Europea, precisamente sobre la jurisprudencia portuguesa (laboral y, con terminología española, contencioso-administrativa)<sup>56</sup>. Esto despejado, creo que cabe clasificar las «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales, relativas a mi país, en tres grandes apartados, prescindiendo de las dos primeras habidas (correspondientes a los años 1995 y 1997), que son de posposición de la valoración efectuada por el Comité. El primer apartado se refiere a las «conclusiones» de conformidad del ordenamiento portugués de seguridad social con este concreto apartado del artículo 12 de la Carta Social Europea revisada (son las «conclusiones» correspondientes a los años 2005, 2006 y 2009). No se trata de «conclusiones» de conformidad puras y simples en todos los casos, pues en las correspondientes a los años 2006 y 2009 obran votos particulares, suscritos por diversos integrantes del Comité Europeo de Derechos Sociales, mereciendo ser especialmente destacado el suscrito a las «conclusiones» de 2009, en el que se afirma que, «en aplicación del artículo 22, apartado 3, del Reglamento del Comité, se adjunta a la presente conclusión una opinión disidente del Sr. Jean-Michel BELORGEY, a la que se suman el Sr. Rüçhan IŞIK, el Sr. Petros STANGOS, el Sr. Alexandru ATHANASIU y el Sr. Luis JIMENA QUESADA»<sup>57</sup>.

El segundo grupo se refiere a las «conclusiones» de 1998, 2000 y 2003, que son de no conformidad del ordenamiento portugués de seguridad social con el apartado 3 del artículo 12 de la Carta, aunque los puntos de fricción advertidos por el Comité Europeo de Derechos Sociales resultaron enmendados, dado que las ulteriores «conclusiones» de 2005 son de conformidad pura y simple, sin que se plantease en las mismas ningún voto particular. En las «conclusiones» de 1998 y 2000, el punto de fricción fue siempre el mismo, relativo a Malta (hay que tener en cuenta que, en los períodos de tiempo examinados por el Comité Europeo de Derechos Sociales, Malta aún no había ingresado como Estado miembro en la Unión Europea), consistiendo el punto de fricción, en 1998 —según el Comité, sobre la base de que «el informe [gubernamental] añade, en ausencia de un acuerdo con Malta sobre la coordinación de la legislación en materia de seguridad social, que no se garantiza la aplicación de estos principios a los nacionales

---

<sup>56</sup> Véase SANTOS SILVA, N., «Las “pensiones europeas” en el Derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el Derecho español, de las fuentes relativas al tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, 2025, núm. 44, págs. 177 y ss.

<sup>57</sup> Textualmente, «*En application de l'article 22§3 du Règlement du Comité, une opinion dissidente de M. Jean-Michel BELORGEY, à laquelle se rallient M. Rüçhan IŞIK, M. Petros STANGOS, M. Alexandru ATHANASIU et M. Luis JIMENA QUESADA, est jointe à la présente conclusion*».



malteses»<sup>58</sup>—, en el hecho de que «Portugal no cumple los requisitos del artículo 12, apartado 4, ya que los nacionales malteses no se benefician de la aplicación del principio de igualdad de trato en materia de cobertura sanitaria»<sup>59</sup>, lo que se reitera en 2000, supuesto que «el Comité recuerda que, al no existir un acuerdo vinculante entre Malta y Portugal en materia de seguridad social, los ciudadanos malteses en Portugal no tienen derecho a beneficiarse del Servicio Nacional de Salud (régimen no contributivo), en la medida en que la ley solo reconoce el derecho a la asistencia médica a los extranjeros en condiciones de reciprocidad»<sup>60</sup>. Por su parte, en las «conclusiones» de 2003 deja ya de haber referencia a dicho país (quizá por resultar ya inminente el ingreso en la Unión Europea de Malta, que quedaría cubierta por los Reglamentos comunitarios de coordinación de los sistemas de seguridad social, que por aquel entonces eran todavía el Reglamento núm. 1408/71, de carácter sustantivo, y el Reglamento núm. 574/72, de carácter procedimental), refiriéndose en estas «conclusiones» el punto de fricción al hecho —sobre la base de que «los nacionales de las Partes contratantes, salvo los cubiertos por la normativa comunitaria o vinculados a Portugal por acuerdos bilaterales, no tienen acceso al Servicio Nacional de Salud, en la medida en que solo se les reconoce el derecho a la asistencia médica en régimen de reciprocidad»<sup>61</sup>, teniendo en cuenta que «el informe [gubernamental] indica que este régimen no ha sufrido ninguna modificación durante el período de referencia»<sup>62</sup>— de que «la situación de Portugal no es conforme con el artículo 12, apartado 4, de la Carta, ya que, en ausencia de acuerdos bilaterales eventualmente aplicables, los nacionales de las Partes contratantes no cubiertos por la normativa comunitaria no tienen acceso al Servicio Nacional de Salud»<sup>63</sup>, añadiendo que, «en este punto, la legislación portuguesa sigue siendo

---

<sup>58</sup> Textualmente, «*Le rapport ajoute qu'en l'absence d'accord relatif à la coordination de la législation en matière de sécurité sociale avec Malte, l'application de ces principes n'est pas assurée aux ressortissants maltais*».

<sup>59</sup> Textualmente, «*Portugal ne satisfait pas aux exigences de l'article 12 par. 4 au motif que les ressortissants maltais ne bénéficient pas de l'application du principe de l'égalité de traitement en matière de couverture des soins de santé*».

<sup>60</sup> Textualmente, «*Le Comité rappelle qu'en l'absence d'accord liant Malte et le Portugal en matière de sécurité sociale, les ressortissants maltais au Portugal n'ont pas droit au bénéfice du Service national de santé (régime non-contributif) dans la mesure où le droit aux soins médicaux n'est pas reconnu par la loi aux étrangers que sous réserve de réciprocité*».

<sup>61</sup> Textualmente, «*les ressortissants des Parties contractantes, autres que celles couvertes par la réglementation communautaire ou liées au Portugal par des accords bilatéraux, n'ont pas accès au Service national de santé dans la mesure où le droit aux soins médicaux ne leur est reconnu que sous réserve de réciprocité*».

<sup>62</sup> Textualmente, «*Le rapport indique que ce régime n'a subi aucune modification pendant la période de référence*».

<sup>63</sup> Textualmente, «*la situation du Portugal n'est pas conforme à l'article 12§4 de la Charte au motif que, en l'absence d'accords bilatéraux éventuellement applicables, les ressortissants des Parties contractantes non couverts par la réglementation communautaire n'ont pas accès au Service national de santé*».

contraria al principio de igualdad de trato consagrado en el [propio] artículo 12, apartado 4»<sup>64</sup>.

El tercer grupo integra las «conclusiones» de 2013 y 2017, ambas asimismo de no conformidad con el apartado 4 del artículo 12 de la Carta, aunque —a diferencia de las tres a que acabo de hacer referencia— no conste en los documentos almacenados en la base de datos HUDOC que hayan sido eliminados por Portugal los puntos de fricción con la Carta detectados por el Comité Europeo de Derechos Sociales. Por ceñirme a las «conclusiones» de 2017 (sin duda, las más interesantes, aparte el hecho de ser las más recientes), lo que afirma el órgano de control es lo siguiente: 1) que «el Comité recuerda que en virtud de la legislación de la UE regulando la coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la UE, fundada en los reglamentos (CE) n° 883/2004 y n° 987/2009 ..., los Estados miembros de la UE aseguran, en principio, la igualdad de trato entre, de una parte, sus nacionales y, de otra parte, los nacionales de otros Estados miembros de la UE o del EEE, los apátridas, los refugiados que residan en el territorio de un Estado miembro que estén o hayan estado sometidos a la legislación de seguridad social de uno o varios Estados miembros, los miembros de su familia y sus supervivientes, a condición de que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro y de que se encuentren en una situación en la que todos los elementos no se confinen al interior de un solo Estado miembro»<sup>65</sup>; 2) que «tratándose de acuerdos bilaterales concluidos con los Otros Estados parte no miembros de la UE o del EEE, el informe [gubernamental] indica que el Convenio de seguridad social entre Portugal y Ucrania ha entrado en vigor en 2012»<sup>66</sup>; y 3) que «el Comité subraya, en relación con esto [el pago de la pensión social], que ningún acuerdo bilateral que garantice la igualdad de trato ha sido firmado con Albania, Andorra, Armenia, Azerbaidjan, Bosnia Herzegovina, Croacia, Georgia “la exrepública Yugoslava de Macedonia”, la República de Moldavia y Serbia»<sup>67</sup>, así como que «ningún acuerdo de este tipo [respecto de las prestaciones

---

<sup>64</sup> Textualmente, «sur ce point, la législation portugaise reste contraire au principe d'égalité de traitement consacré par l'article 12§4».

<sup>65</sup> Textualmente, «Le Comité rappelle qu'en vertu de la législation de l'UE régissant la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres de l'UE, fondée sur les règlements (CE) n° 883/2004 et n° 987/2009 ..., les États Membres de l'UE assurent, en principe, l'égalité de traitement entre, d'une part, leurs nationaux et, d'autre part, les ressortissants des autres États Membres de l'UE ou de l'EEE, les apatrides, les réfugiés résidant sur le territoire d'un État Membre qui sont ou ont été soumis à la législation de sécurité sociale d'un ou plusieurs États Membres, les membres de leur famille et leurs survivants, ainsi que les ressortissants de pays tiers, les membres de leur famille et leurs survivants, à condition qu'ils résident légalement sur le territoire d'un État Membre et qu'ils se trouvent dans une situation dont tous les éléments ne se cantonnent pas à l'intérieur d'un seul État Membre».

<sup>66</sup> Textualmente, «S'agissant des accords bilatéraux conclus avec les autres États parties non membres de l'UE ou de l'EEE, le rapport indique que la Convention de sécurité sociale entre le Portugal et l'Ukraine est entrée en vigueur en 2012».

<sup>67</sup> Textualmente, «Le Comité note, à cet égard, qu'aucun accord bilatéral garantissant l'égalité de traitement n'a été signé avec l'Albanie, l'Andorre, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Géorgie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la République de Moldova et la Serbie».

familiares] se ha concluido entre tanto con Albania, Armenia, Georgia y la Federación de Rusia durante el período de referencia»<sup>68</sup>, a diferencia de lo sucedido con Turquía («el informe indica que el acuerdo de seguridad social concluido entre Portugal y Turquía cubre principalmente las prestaciones familiares»)<sup>69</sup>, lo que explica la decisión de no conformidad con la Carta del ordenamiento portugués, respecto de los concretos extremos señalados. Buscando una explicación a los hechos denunciados por el Comité Europeo de Derechos Sociales, yo indicaría que la inmigración a Portugal de los países señalados por el Comité es prácticamente nula (a diferencia de lo que sucede con los inmigrantes ucranianos), resultando ser del idéntico signo la emigración de ciudadanos portugueses a esos mismos países, a diferencia de lo que sucede con su emigración a los Estados miembros de la Unión Europea o Suiza, así como a las antiguas colonias portuguesas en África (Cabo Verde, Angola y Mozambique) y en Asia (por ejemplo, la relativa a Macao o Timor Oriental) y, por supuesto, a nuestra tradicional emigración ultramarina a Brasil (esta última, con flujos migratorios constantes entre ambos países).

## 5. Conclusiones comparatistas con España

Como es lógico, las «conclusiones» del Comité Europeo de Derechos Sociales relativas al cumplimiento por España del artículo 12 de la Carta Social Europea originaria, vienen siendo objeto de un detenido análisis por parte de la doctrina científica española a que me referí antes, aunque lo que yo me propongo realizar aquí es un análisis comparativo entre dichas «conclusiones» y las «conclusiones» portuguesas, a las cuales acabo de aludir. Dada la premisa metodológico comparatista de que sólo cabe comparar magnitudes que merezcan el calificativo de homogéneas<sup>70</sup>, ceñiré mi comparación al período de tiempo a que se extienden las «conclusiones» portuguesas, pues —como ya anticipé más arriba— las «conclusiones» españolas se extienden por encima del tiempo cubierto por las «conclusiones» portuguesas, aunque también efectuaré aquí una breve referencia a las «conclusiones» españolas de 2021, dado que tienen el interés sobresaliente de referirse —aunque no del todo— al período post-pandemia. Pues bien, teniendo en cuenta estos parámetros comparatistas, el número de incumplimientos por España del artículo 12 de la Carta Social Europea es un poco superior al de Portugal (son un total de catorce, a comparar con el total de trece incumplimientos portugueses). Al igual que sucede en el caso portugués, los incumplimientos españoles afectan al apartado 1 del artículo 12 de la Carta (refiriéndose a la cuantía de las prestaciones por

---

<sup>68</sup> Textualmente, «Aucun accord de ce type n'a cependant été conclu avec l'Albanie, l'Arménie, la Géorgie et la Fédération de Russie durant la période de référence».

<sup>69</sup> Textualmente, «Le rapport indique que l'accord de sécurité sociale conclu entre le Portugal et la Turquie couvre notamment les prestations familiales».

<sup>70</sup> Con gracejo español, se ha puesto de relieve «que no cabe ... mezclar churras y merinas» (véase MARTÍNEZ GIRÓN, J., «¿Qué es, en España y en Alemania, un “sindicato”? Análisis comparado de los casos “Organización de trabajadoras del sexo-OTRAS” y “Die Berufsgewerkschaft e.V.-DHV”, ambos de 2021», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, 2024, volumen XVI, pág. 176), hablándose en Portugal de que lo que no pueden compararse son *alhos e bugalhos*.

desempleo, en las «conclusiones» de 2006; a la cuantía de estas mismas prestaciones y a la del subsidio de incapacidad temporal, en las «conclusiones» de 2010; sólo a la cuantía del subsidio de incapacidad temporal, en las «conclusiones» de 2013; y de nuevo a la cuantía de las prestaciones por desempleo, en las «conclusiones» de 2017) y al apartado 4 del propio precepto (refiriéndose al principio de igualdad de trato en el pago de las prestaciones familiares, en las «conclusiones» de 2000; a este mismo tema, en las «conclusiones» de 2003 y en las «conclusiones» de 2005; a la duración de la residencia exigida para beneficiarse de pensiones de jubilación no contributiva, en las «conclusiones» de 2010; y a todos los temas recién mencionados, salvo las prestaciones por desempleo, en las «conclusiones» de 2013, así como en las «conclusiones» de 2017). Las «conclusiones» españolas han suscitado más votos particulares de los miembros del Comité Europeo de Derechos Sociales que las «conclusiones» portuguesas, cabiendo anotar uno en solitario del Sr. Luis JIMENA QUESADA en las «conclusiones» de 2010. En fin, para concluir esta comparación, hay que anotar que dos incumplimientos españoles tienen carácter persistente, deduciéndose esta característica de las «conclusiones» españolas de 2021 (un período, como antes se indicó, que carece de *pendant* en las «conclusiones» portuguesas). Estos incumplimientos españoles se refieren a la cuantía mínima de las prestaciones por desempleo (caracterizado como incumplimiento del apartado 1 del artículo 12 de la Carta)<sup>71</sup> y a la duración de la residencia exigible para el otorgamiento de una pensión de jubilación no contributiva (caracterizado como incumplimiento del apartado 4 del artículo 12 de la Carta)<sup>72</sup>.

## II. El cumplimiento por Portugal del artículo 13 de la Carta Social Europea revisada

Este otro precepto de la Carta Social Europea revisada trata frontalmente de la asistencia social (su rótulo es «Derecho a la asistencia social y médica [*Droit à l'assistance sociale et médicale*])», respecto de la cual las diferencias regulatorias existentes entre Portugal y España son notorias. Ante todo, por causa de que en Portugal sólo cabe hablar —con terminología española— de la existencia de una asistencia social «interna» al sistema de seguridad social, que aparece integralmente regulada en la citada Ley núm. 4/2007, allí donde se refiere al pilar de solidaridad o de la ciudadanía del sistema portugués de seguridad social, mientras que en España la asistencia social es, como regla general, «externa» al sistema de seguridad social, aun cuando exista

<sup>71</sup> Literalmente, «El Comité concluye que la situación en España no es conforme con el artículo 12, apartado 1, de la Carta de 1961, ya que el importe mínimo de las prestaciones por desempleo es insuficiente». Textualmente, «*Le Comité conclut que la situation de l'Espagne n'est pas conforme à l'article 12§1 de la Charte de 1961 au motif que le montant minimum des prestations de chômage est insuffisant*».

<sup>72</sup> Literalmente, «El Comité concluye que la situación de España no es conforme con el artículo 12, apartado 4, de la Carta de 1961, ya que el requisito de duración de la residencia (diez años) al que se subordina la adquisición de una pensión de jubilación no contributiva es excesivo». Textualmente, «*Le Comité conclut que la situation de l'Espagne n'est pas conforme à l'article 12§4 de la Charte de 1961 au motif que la condition de durée de résidence (dix ans) à laquelle est subordonnée l'octroi d'une pension de vieillesse non contributive est excessive*».

asimismo una asistencia social «interna», pero que es residual y que aparece regulada en la vigente ley General española de la Seguridad Social de 2015. Además, el grueso de la asistencia social española se confía a las Comunidades Autónomas, incluso por imperativo de la propia Constitución Española<sup>73</sup>, mientras que en Portugal la asistencia social es competencia de las entidades gestoras centrales de la seguridad social portuguesa, resultando ocioso tener que recordar que la República Portuguesa es un Estado centralista, al igual que sucede en Francia. En este concreto precepto de la Carta Social Europea revisada, salta asimismo una relativa sorpresa doctrinal, que se refiere al «Convenio europeo de asistencia social y médica, firmado en París el 11 diciembre 1953»<sup>74</sup>, que es otro instrumento normativo del Consejo de Europa oportunamente ratificado por Portugal (en 1978)<sup>75</sup> y por España (en 1982)<sup>76</sup>, aunque se trate de un Convenio que no parece haber suscitado un gran entusiasmo en la doctrina científica española en materia de seguridad social<sup>77</sup>, sucediendo lo mismo en la doctrina científica portuguesa<sup>78</sup>. El análisis comparatista que pienso efectuar del cumplimiento de este precepto por parte de Portugal tendrá un paralelo simétrico muy grande con el ya realizado, respecto del artículo 12 de la Carta Social Europea revisada. En principio, me ceñiré a las «conclusiones» emanadas por el Comité Europeo de Derechos Sociales, que se refieren a los años 1995, 1997, 1998, 2000, 2003, 2005, 2006, 2009, 2013 y 2017, que procederé a abordar teniendo en cuenta los cuatro apartados en que se distribuye este otro precepto de la Carta, con la finalidad de concluir realizando un análisis comparado con las «conclusiones» españolas relativas al propio artículo 13, teniendo en cuenta —al igual que sucedió al analizar el artículo 12— que las «conclusiones» españolas se extienden a un período de tiempo que excede el cubierto por las «conclusiones» portuguesas. Como se comprobará al final de este escrito, la comparación realizada entre Portugal y España se ajustará a exactamente los mismos parámetros comparatistas ya tenidos en cuenta al analizar el artículo 12 de la Carta.

## 1. La garantía de la asistencia apropiada para toda persona en estado de necesidad

El apartado 1 del artículo 13 de la Carta se refiere a que los Estados signatarios deben garantizar asistencia apropiada en estado de necesidad (literalmente, «las Partes se comprometen ... a velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y que no pueda obtenerlos por sus propios medios o recibirlos de otra fuente,

<sup>73</sup> Al respecto, véase ÁLVAREZ CUESTA, H., *Protección social frente a la pobreza*, Albacete, Bomarzo, 2023, págs. 69 y ss.

<sup>74</sup> Cfr. apartado 4.

<sup>75</sup> Tras su aprobación para dicha ratificación por Decreto núm. 182/77 de 31 diciembre (*Diário da República* de 31 diciembre 1977).

<sup>76</sup> Véase *Boletín Oficial del Estado* de 17 febrero 1984, en el que se publica el correspondiente Instrumento de ratificación de 29 noviembre 1982.

<sup>77</sup> No lo mencionan MARTÍNEZ GIRÓN, J., ARUFE VARELA, A. y CARRIL VÁZQUEZ, X.M., *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., cit., allí donde tratan de la asistencia social (págs. 245 y ss.).

<sup>78</sup> No lo menciona SILVEIRO DE BARROS, M., *Direito da Segurança Social*, cit., pág. 121.

señaladamente mediante prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener la asistencia apropiada y, en caso de enfermedad, la atención que requiera su estado»<sup>79</sup>. En relación con este apartado, Portugal se estrenó en las «conclusiones» de 1995 con una posposición del enjuiciamiento por parte del Comité Europeo de Derechos Sociales, al que subsiguio (en las «conclusiones» de 1997) un primer fallo de no conformidad (literalmente, «El Comité concluye que la situación de Portugal no es conforme con los requisitos del artículo 13, apartado 1, por una parte, debido a la desigualdad de trato que sufren algunos extranjeros en materia de concesión de prestaciones del régimen no contributivo; y por otra parte, debido a la ausencia de un derecho subjetivo a la asistencia social abierto a todas las categorías de la población. En lo que se refiere a este último punto, el Comité espera que la situación cambie durante el próximo período de referencia, gracias a la aplicación del sistema de renta mínima garantizada anunciado en el informe [gubernamental]»<sup>80</sup>. Puede afirmarse que esta valoración negativa tiene carácter persistente, al haberse reiterado en las «conclusiones» de 2006, 2009, 2013 y 2017, dictaminándose en estas últimas que la situación de Portugal no es conforme con el apartado 1 del artículo 13, en lo esencial, de un lado, porque «el nivel de asistencia social abonado a una persona sola sin recursos es insuficiente»<sup>81</sup> (en este sentido, «el Comité recuerda que, en virtud del artículo 13, apartado 1, la asistencia es apropiada cuando el importe mensual de las prestaciones de asistencia —básicas y complementarias— que se abonan a una persona que vive sola no es manifiestamente inferior al umbral de pobreza», pero «teniendo en cuenta los datos [aportados]... y a falta de información sobre el valor monetario de las prestaciones complementarias que se conceden a una persona sola y sin recursos, el Comité concluye que el nivel de asistencia social que se concede a una persona sola y sin recursos es insuficiente»<sup>82</sup>; y de otro lado, porque «los nacionales de los Estados parte deben cumplir un requisito de

<sup>79</sup> Textualmente, «*les Parties s'engagent ... à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessaires par son état.*»

<sup>80</sup> Textualmente, «*Le Comité conclut que la situation du Portugal n'est pas conforme aux exigences de l'article 13 par. 1 d'une part en raison de l'inégalité de traitement frappant certains étrangers en matière d'octroi des prestations du régime non contributif et d'autre part en l'absence d'un droit subjectif à l'assistance sociale ouvert à toutes les catégories de la population. En ce qui concerne ce dernier point, le Comité espère que la situation changera au cours de la prochaine période de référence grâce à la mise en œuvre du système de revenu minimum garanti annoncée dans le rapport.*»

<sup>81</sup> Textualmente, «*le niveau de l'assistance sociale versée à une personne seule sans ressources est insuffisant.*»

<sup>82</sup> Textualmente, «*Le Comité rappelle qu'au sens de l'article 13§1, l'assistance est appropriée lorsque le montant mensuel des prestations d'assistance – de base et complémentaires – versé à une personne vivant seule n'est manifestement pas inférieur au seuil de pauvreté. Compte tenu des données ... et en l'absence d'informations concernant la valeur monétaire des prestations complémentaires servies à une personne seule et sans ressources, le Comité conclut que le niveau de l'assistance sociale servie à une personne seule et sans ressources est insuffisant.*»



duración de residencia de un año para poder optar a la asistencia social»<sup>83</sup> (en este sentido, «el Comité recuerda que, en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Carta, ... los nacionales de los Estados partes que residan legalmente en el territorio de otro Estado parte y no dispongan de recursos suficientes deben gozar del derecho individual a recibir una asistencia adecuada en pie de igualdad con los nacionales ..., y no se les pueden imponer condiciones adicionales, como la duración de la residencia, o condiciones más difíciles de cumplir para los extranjeros»)<sup>84</sup>.

## 2. La garantía de la no discriminación de los derechos sociales y políticos

El apartado 2 del artículo 13 de la Carta obliga a las Partes signatarias «a velar por que las personas que se beneficien de dicha asistencia no sufran, por ese motivo, una disminución de sus derechos políticos o sociales»<sup>85</sup>. En relación con él, todas las «conclusiones» emitidas por el Comité Europeo de Derechos Sociales, en relación con Portugal, han sido siempre de conformidad, desde la inicial de 1995, pasando por las de 1997, 1998, 2000, 2003, 2005, 2006, 2009 y 2013, hasta llegar a las de 2017. Puede parecer una obligación obvia, al menos en relación con los países europeos que tienen un régimen democrático estándar, aunque en algunas de las «conclusiones» citadas se realizan observaciones interesantes, que incluso podrían llegar a molestar al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Me parece que debo reconducir estas observaciones especialmente sugerentes a las tres siguientes. En primer lugar, la que aparece contenida en las «conclusiones» de 2000, acerca de que «el informe de Portugal recuerda que, en 1997, la cuarta revisión de la Constitución modificó el artículo 26 para garantizar la protección jurídica contra cualquier forma de discriminación ...[añad[iendo] que, en virtud del artículo 15, los extranjeros y los apátridas gozan de las mismas garantías de sus derechos fundamentales»<sup>86</sup>, evidenciando este *dictum* que la garantía en cuestión tiene una dimensión más político-social que meramente social (y como consecuencia, de mera seguridad social). En segundo lugar, la que figura en las «conclusiones» de 2013, a propósito de que «subordinar así el acceso a los servicios sociales en general, y la concesión de asistencia en particular, a la posesión de un documento de identidad o un permiso de residencia en el municipio podría ser contrario al artículo 13, apartado 2, ya

---

<sup>83</sup> Textualmente, «*les ressortissants des États parties sont soumis à une condition de durée de résidence d'un an pour pouvoir prétendre à l'assistance sociale*».

<sup>84</sup> Textualmente, «*Le Comité rappelle qu'aux termes de l'article 13§1 de la Charte, ... les ressortissants des États parties qui résident légalement sur le territoire d'un autre État partie et ne disposent pas de ressources suffisantes doivent bénéficier d'un droit individuel à une assistance appropriée sur un pied d'égalité avec les nationaux ..., et il ne peut leur être imposé de conditions supplémentaires, telles que la durée de résidence, ou des conditions plus difficiles à remplir par des étrangers*».

<sup>85</sup> Textualmente, «*à veiller à ce que les personnes bénéficiant d'une telle assistance ne souffrent pas, pour cette raison, d'une diminution de leurs droits politiques ou sociaux*».

<sup>86</sup> Textualmente, «*Le rapport du Portugal rappelle qu'en 1997, la quatrième révision de la Constitution a modifié l'article 26, pour garantir la protection légale contre toute forme de discrimination. Il ajoute qu'en vertu de l'article 15, les étrangers et les apatrides jouissent des mêmes garanties de leurs droits fondamentaux*».

que ello podría privar de asistencia a las personas que no disponen de recursos suficientes para establecer un domicilio fijo»<sup>87</sup>, de manera que «los derechos políticos a los que se refiere van más allá de los garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos»<sup>88</sup>, tratándose, «por ejemplo, del acceso a la función pública y del derecho de voto»<sup>89</sup>. En tercer lugar, la que aparece contenida en las «conclusiones» de 2017, según las cuales «el Comité señala en el informe que las normas de funcionamiento de la acción social tienen como principios rectores evitar que las personas se encuentren en situaciones de necesidad socioeconómica, desigualdad, dependencia, disfunción, exclusión social o vulnerabilidad, y garantizar la integración de las personas en la comunidad, así como el desarrollo de sus capacidades, para que puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales»<sup>90</sup>, resultando que «el informe [gubernamental] precisa que no existe ninguna restricción al ejercicio de los derechos políticos o sociales»<sup>91</sup>.

### 3. La garantía de la prevención, abolición o reducción del estado de necesidad

El apartado 3 del artículo 13 de la Carta Social Europea revisada obliga a las Partes signatarias a garantizar la prevención, abolición o reducción del estado de necesidad (literalmente, «las Partes se comprometen ... a prever que cada persona pueda obtener, a través de los servicios competentes de carácter público o privado, todo el asesoramiento y toda la ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar el estado de necesidad personal y familiar»)<sup>92</sup>. En relación con este apartado, tras las «conclusiones» previas de 1995 y 1997 (en las que el Comité Europeo de Derechos Sociales posponía su juicio valorativo, demandando más información al Gobierno portugués), el juicio valorativo subsiguiente del órgano de control ha sido siempre el relativo a que el ordenamiento portugués de seguridad social se acomodaba a las exigencias impuestas por dicho apartado 3 del artículo 13 de la Carta, sobre la base — como se afirma en las «conclusiones» de 2003— de que «el informe [gubernamental]

---

<sup>87</sup> Textualmente, «Ainsi subordonner l'accès aux services sociaux en général et octroi de l'assistance en particulier à la possession d'un document d'identité ou d'un titre de résidence dans la municipalité pourrait être non conforme à l'article 13§2 car cela risque de priver d'assistance les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour établir un domicile fixe».

<sup>88</sup> Textualmente, «Les droits politiques visés vont au-delà de ceux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme».

<sup>89</sup> Textualmente, «Il s'agit par exemple de l'accès à la fonction publique et du droit de vote».

<sup>90</sup> Textualmente, «Le Comité relève dans le rapport que les règles de fonctionnement de l'action sociale ont pour principes directeurs d'éviter que des personnes ne se trouvent en situation de besoin socio-économique, d'inégalité, de dépendance, de dysfonctionnement, d'exclusion sociale ou de vulnérabilité, et d'assurer l'intégration des personnes au sein de la collectivité, ainsi que le développement de leur capacités, afin qu'elles puissent exercer pleinement leurs droits fondamentaux».

<sup>91</sup> Textualmente, «Le rapport précise qu'il n'existe aucune restriction à l'exercice des droits politiques ou sociaux».

<sup>92</sup> Textualmente, «les Parties s'engagent ... à prévoir que chacun puisse obtenir, par des services compétents de caractère public ou privé, tous conseils et toute aide personnelle nécessaires pour prévenir, abolir ou alléger l'état de besoin d'ordre personnel et d'ordre familial».

indica, en respuesta a una pregunta del Comité, que el acceso a los servicios sociales no depende de ningún requisito de duración de residencia obligatoria para los nacionales de las demás Partes contratantes de la Carta»<sup>93</sup>. De entre estas «conclusiones» ulteriores, me ha parecido conveniente entresacar tres de ellas, puesto que hacen referencia a los cambios normativos significativos habidos en Portugal en materia de asistencia social, resultando ser estos destacados los siguientes: 1) según las «conclusiones» de 2006, la constatación de que, «según el informe [gubernamental], entre 2000 y 2004 se produjeron cambios importantes en la organización de los servicios sociales, principalmente la supresión de los centros regionales de la seguridad social y la centralización de sus competencias en el Instituto de la Seguridad Social (ISS)»<sup>94</sup>; 2) según las «conclusiones» de 2009, la constatación de que «destaca la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Seguridad Social (Ley núm. 4/2007, de 16 enero 2007), cuyo artículo 30 dispone que los objetivos de acción social pueden alcanzarse, entre otras cosas, mediante servicios y dispositivos sociales ...[, t]oma nota del número de teléfono de emergencia social nacional, cuyo objetivo es dar respuesta inmediata a situaciones sociales de emergencia y crisis ...[, y o]bserva que el informe presenta estadísticas sobre los casos a los que se ha dado respuesta de emergencia»<sup>95</sup>; y 3) por último, según las «conclusiones» de 2017, la constatación de que, «según el informe [gubernamental], existe un número de llamada de emergencia social nacional, que es un servicio telefónico público gratuito que funciona las 24 horas del día, los siete días de la semana y los 365 días del año, desde septiembre de 2001 ...[, cuyo] objetivo es dar respuestas inmediatas a situaciones que requieren una intervención urgente en el ámbito de la protección social ...[, de manera que, a] continuación, los servicios sociales realizan un seguimiento con el fin de favorecer la integración y la autonomía del beneficiario»<sup>96</sup>.

#### 4. La garantía de la asistencia de urgencia específica para los no residentes

<sup>93</sup> Textualmente, «Le rapport indique, en réponse à une question du Comité, que l'accès aux services sociaux ne dépend d'aucune condition de durée de résidence obligatoire pour les ressortissants des autres Parties contractantes à la Charte».

<sup>94</sup> Textualmente, «D'après le rapport, des changements importants sont intervenus entre 2000 et 2004 dans l'organisation des services sociaux, principalement la suppression des centres régionaux de sécurité sociale et la centralisation de leurs compétences auprès de l'Institut de la Sécurité sociale (ISS)».

<sup>95</sup> Textualmente, «Il relève l'entrée en vigueur de la Loi organique de sécurité sociale (loi n° 4/2007 du 16 janvier 2007) dont l'article 30 dispose que les objectifs d'action sociale peuvent être réalisés par le biais, entres autres, de services et dispositifs sociaux. Il prend note du numéro d'appel d'urgence sociale national dont le but est d'apporter des réponses immédiates aux situations sociales d'urgence et de crise. Il observe que le rapport présente des statistiques concernant les cas auxquels ont été apportées des réponses d'urgence».

<sup>96</sup> Textualmente, «D'après le rapport, il existe un numéro d'appel d'urgence sociale nationale, qui est un service téléphonique public gratuit fonctionnant 24 heures sur 24, sept jours sur sept et 365 jours par an depuis septembre 2001. Son but est d'apporter des réponses immédiates à des situations nécessitant une intervention urgente dans le domaine de la protection sociale. Un suivi est ensuite assuré par les services sociaux dans un souci de favoriser l'intégration et l'autonomie du bénéficiaire».

En fin, el apartado 4 del artículo 13 de la Carta se refiere a la garantía por las Partes signatarias de la asistencia de urgencia específica para los no residentes, con mención expresa de la sorpresa doctrinal a que antes hacía referencia (literalmente, «las Partes se comprometen ... a aplicar las disposiciones previstas en los apartados 1, 2 y 3 del presente artículo, en pie de igualdad con sus nacionales, a los nacionales de las demás Partes que se encuentren legalmente en su territorio, de conformidad con las obligaciones que asumen en virtud del Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, firmado en París el 11 diciembre 1953»)<sup>97</sup>, aludiéndose expresamente a la sorpresa en cuestión, por ejemplo, en las «conclusiones» de 1995, en las que el Comité Europeo de Derechos Sociales llega a preguntarse «si la igualdad de trato se concede también a los nacionales de las Partes contratantes de la Carta que no han ratificado el Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica (Austria, Chipre y Finlandia)»<sup>98</sup>. En las «conclusiones» relativas a este apartado, destacan sobremanera tres de no conformidad con el mismo, aunque haya que poner de relieve que se trata de incumplimientos no persistentes de la Carta, dado que fueron corregidos con posterioridad (en este sentido, las «conclusiones» de 2013 son de plena conformidad, aunque las de 2017 posponen el juicio valorativo del órgano de control, a la espera de ulteriores informaciones del Gobierno portugués). Las primeras «conclusiones» de no conformidad son las de 1998, afirmándose en ellas que, «dado que la asistencia social solo se concede a los nacionales de otras Partes Contratantes que se encuentren legalmente en territorio portugués sin residir en él si los recursos locales lo permiten, el Comité concluye que Portugal no cumple esta disposición de la Carta»<sup>99</sup>. Las segundas «conclusiones» de no conformidad son las de 2000, inmediatamente subsiguientes a las que acabo de referirme, resultando evidente —según ellas— que el defecto apreciado por el Comité Europeo de Derechos Sociales no había sido todavía corregido por el Gobierno portugués, pues se afirma en las mismas que «el Comité recuerda que, dado que la ayuda está condicionada a la disponibilidad de recursos locales, no se reconoce el derecho individual a la asistencia a las personas a las que se refiere el artículo 13, apartado 4 [, y p]or consiguiente, concluye que la situación de Portugal sigue sin ajustarse al artículo 13, apartado 4, de la Carta»<sup>100</sup>. En fin, las «conclusiones» de 2005

<sup>97</sup> Textualmente, «*les Parties s'engagent ... à appliquer les dispositions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, sur un pied d'égalité avec leurs nationaux, aux ressortissants des autres Parties se trouvant légalement sur leur territoire, conformément aux obligations qu'elles assument en vertu de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, signée à Paris le 11 décembre 1953*».

<sup>98</sup> Textualmente, «*si l'égalité de traitement était aussi accordée aux ressortissants des Parties contractantes à la Charte n'ayant pas ratifié la Convention européenne d'assistance sociale et médicale (Autriche, Chypre et Finlande)*».

<sup>99</sup> Textualmente, «*Etant donné que l'aide sociale n'est accordée aux ressortissants d'autres Parties contractantes se trouvant légalement sur le territoire portugais sans pour y résider que si les ressources locales le permettent, le Comité conclut que le Portugal ne satisfait pas à cette disposition de la Charte*».

<sup>100</sup> Textualmente, «*Le Comité rappelle que l'aide étant conditionnée par la disponibilité des ressources locales, un droit individuel à l'assistance n'est pas reconnu aux personnes visées par l'article 13 par. 4. Il conclut par conséquent que la situation du Portugal n'est toujours pas conforme à l'article 13 par. 4 de la Charte*».

son igualmente de no conformidad, a pesar de haber alegado el Gobierno portugués «que, durante el período de referencia y como anteriormente, la prestación de asistencia social de emergencia (prestaciones de acción social), en efectivo o en especie, a nacionales de otros Estados partes, no ha sido objeto de ninguna denuncia»<sup>101</sup>, pues «el Comité recuerda que los nacionales de otros Estados partes que residen legalmente en el territorio portugués no tienen derecho individual a dicha ayuda, ya que esta es competencia de los departamentos pertinentes que disponen de los recursos necesarios [, por lo que,] a pesar de la ausencia de denuncias, el Comité considera que la situación es contraria a la Carta»<sup>102</sup>.

## 5. Conclusiones comparatistas con España

Al igual que sucedía en la hipótesis del artículo 12, las «conclusiones» españolas relativas al artículo 13 de la Carta cubren un período de tiempo más dilatado que las «conclusiones» portuguesas, dado que las primeras corresponden al año 1984, mientras que las últimas —de especial interés doctrinal, por haber tenido ya en cuenta el fenómeno de la pandemia— se refieren al año 2021. Lógicamente, la comparación tiene que referirse a períodos de tiempo coextensos, lo que me obliga —en lo tocante a las «conclusiones» españolas— a referirme a las comprendidas entre los años 1995 y 2017. Aunque no haya incumplimientos relativos a los apartados 2 y 3 de la Carta, los incumplimientos de España referidos al apartado 1 del artículo 13 de la Carta deben ser calificados de sistemáticamente persistentes, desde que se detectaron en las «conclusiones» de 1996, reconduciéndolos las «conclusiones» de 2017 a los cuatro siguientes, respectivamente relativos a que «la concesión de la renta mínima se subordina a un requisito de duración de residencia en la mayoría de las Comunidades Autónomas»<sup>103</sup>, a que «la concesión de la renta mínima se subordina a criterios de edad (25 años)»<sup>104</sup>, a que «la renta mínima no se abona durante todo el tiempo que sea necesario»<sup>105</sup>, y a que «el nivel de asistencia social que se concede a una persona sola sin recursos no es suficiente»<sup>106</sup>. No ocurre lo mismo, en cuanto a España, en relación con el apartado 4 del artículo 13 de la Carta (que es donde sale a relucir, recuérdese, el «Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, firmado en París el 11 diciembre

---

<sup>101</sup> Textualmente, «*que, durant la période de référence et comme précédemment, la fourniture d'une assistance sociale d'urgence (prestations d'action sociale), en espèces ou en nature, aux ressortissants d'autres Etats parties, n'a fait l'objet d'aucune plainte*».

<sup>102</sup> Textualmente, «*Le Comité rappelle que les ressortissants des autres Etats parties séjournant légalement sur le territoire portugais n'ont pas un droit individuel à une telle aide, celle-ci étant du ressort des département pertinents qui disposent des ressources nécessaires. Malgré l'absence de plainte, le Comité considère que la situation est contraire à la Charte*».

<sup>103</sup> Textualmente, «*l'octroi du revenu minimum est subordonné à une condition de durée de résidence dans la majorité des Communautés autonomes*».

<sup>104</sup> Textualmente, «*l'octroi du revenu minimum est subordonné à des critères d'âge (25 ans)*».

<sup>105</sup> Textualmente, «*le revenu minimum n'est pas versé aussi longtemps que de besoin*».

<sup>106</sup> Textualmente, «*le niveau de l'assistance sociale versée à une personne seule sans ressources n'est pas suffisant*».

1953»), pues respecto de él, el Comité Europeo de Derechos Sociales sólo ha detectado tres incumplimientos a calificar de no persistentes, obrantes en las «conclusiones» de 1996, 1998 y 2006. Siempre en relación con el cumplimiento por España del artículo 13 de la Carta, cabe destacar un hecho insólito, que creo que resultaría de imposible ocurrencia en Portugal. Este hecho se refiere a una interpretación flagrantemente contradictoria efectuada en relación con dicho precepto, de un lado, por la Sentencia del Tribunal Constitucional español núm. 139/2016, de 21 julio<sup>107</sup>; y de otro lado, por el Comité Europeo de Derechos Sociales. La doctrina científica española estudiosa del tema ha considerado que el Tribunal Constitucional español incurrió en un «error dogmático mayúsculo», al considerar que España daba cumplimiento a dicho precepto de la Carta (frente a lo sostenido, en sentido contrario, por el Comité Europeo de Derechos Sociales), por la sencilla razón de que este último es el único y verdadero intérprete autorizado de los preceptos que conforman la Carta Social Europea (según dicha doctrina española crítica, «nuestro Tribunal Constitucional razonó, incurriendo en lo que sólo cabe calificar de error dogmático mayúsculo (por lo demás, bastante previsible, al limitarse a realizar una interpretación parcialmente sistemática, pero siempre de carácter literal, de la Carta) ...[,] y que el propio Comité Europeo de Derechos Social desautorizaba, afirmando en su análisis antes citado que la Carta Social Europea reconocía derechos «sin distinguir entre las personas mencionadas expresamente en el Apéndice y otros no-nacionales»)<sup>108</sup>.

## Bibliografía citada

ÁLVAREZ CUESTA, H., *Protección social frente a la pobreza*, Albacete, Bomarzo, 2023.

BARCELÓ FERNÁNDEZ, J., «Nivel de cumplimiento de la Carta Social Europea por parte del Estado español, en materia de prevención de riesgos laborales, salud, seguridad social y protección social», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 2018, núm. 137.

BONET i PÉREZ, J., «Reforma de los regímenes de seguridad social en Europa: el Comité Europeo de Derechos Sociales y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos frente a la potencial regresividad en el goce y disfrute del derecho a la seguridad social», *Revista General de Derecho Europeo*, 2014, núm. 34.

---

<sup>107</sup> Boletín Oficial del Estado de 15 agosto 2016.

<sup>108</sup> Véase MARTÍNEZ GIRÓN, J., «Universalidad y equidad en la asistencia sanitaria», en el volumen *Los retos actuales de la asistencia sanitaria española en el contexto de la Unión Europea*, Murcia, Laborum, 2016, pág. 662.



CARMONA CUENCA, E., «El derecho a la seguridad social y el derecho a la asistencia social (arts. 12 y 13 de la Carta)», en CANOSA USERA, R.L. y CARMONA CUENCA, E. (Editores), *La Europa de los derechos sociales. La Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024.

GARCÍA BLASCO, J. y GONZÁLEZ LABRADA, M., «La Carta Social Europea en el proceso de reforma de los sistemas europeos de seguridad social», en MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M<sup>a</sup>.N., *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Granada, Comares, 2008.

GARCÍA NINET, J.I. y BARCELÓ FERNÁNDEZ, J., «La seguridad social en la Carta Social Europea», en SALCEDO BELTRÁN, C. (Directora), *La Carta Social Europea. Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo. Homenaje al Profesor José Vida Soria*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

MARTÍNEZ GIRÓN, J., «Universalidad y equidad en la asistencia sanitaria», en el volumen *Los retos actuales de la asistencia sanitaria española en el contexto de la Unión Europea*, Murcia, Laborum, 2016.

MARTÍNEZ GIRÓN, J., «Errores de traducción jurídica, en asuntos laborales o de seguridad social, cometidos por los poderes públicos», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, 2021, volumen XIII.

MARTÍNEZ GIRÓN, J., «¿Qué es, en España y en Alemania, un “sindicato”? Análisis comparado de los casos “Organización de trabajadoras del sexo-OTRAS” y “Die Berufsgewerkschaft e.V.-DHV”, ambos de 2021», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, 2024, volumen XVI.

MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A., «La (in)aplicación de la Carta Social Europea al personal laboral al servicio del Consejo de Europa. Un estudio normativo y jurisprudencial», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2022, núm. 61.

MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A., *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3<sup>a</sup> ed., Barcelona, Atelier, 2023.

MARTÍNEZ GIRÓN, J., ARUFE VARELA, A. y CARRIL VÁZQUEZ, X.M., *Derecho de la Seguridad Social*, 4<sup>a</sup> ed., Barcelona, Atelier, 2017.

MONEREO PÉREZ, J.L., «Derechos a la seguridad social (artículo 12)», en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Directores y coordinadores), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El*

*Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017.

MONEREO PÉREZ, J.L., *La garantía de los derechos de seguridad social en la Carta Social Europea en tiempos de crisis*, Murcia, Laborum, 2021.

MONEREO PÉREZ, J.L., «Los derechos de la seguridad social en la Carta Social Europea», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 2021.

MONEREO PÉREZ, J.L., «La garantía del derecho fundamental a la seguridad social en la Carta Social Europea», en MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO ROMERO, F. (Directores y coordinadores), *Cuestiones actuales en materia de seguridad social. Libro homenaje al profesor Tortuero Plaza. Tomo I*, Murcia, Laborum, 2024.

MONTEIRO FERNANDES, A., *Direito do Trabalho*, 21ª ed., Coimbra, Almedina, 2022.

PARDELL VEA, A., *Los derechos sindicales en la Carta Social Europea*, Barcelona, Bosch, 1989.

ROMANO MARTINEZ, P., *Direito do Trabalho*, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2015.

SALCEDO BELTRÁN, Mª. del C., «Litigio estratégico y procedimiento de reclamaciones colectivas. Treinta años de praxis iuris garantizando derechos sociales», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, 2024, volumen 16.

SALCEDO BELTRÁN, Mª. del C., «La efectividad del artículo 24 de la Carta Social Europea revisada en materia de despido improcedente por el Comité Europeo de Derechos Sociales», *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 2025, núm. 161.

SALCEDO BELTRÁN, Mª. del C. y JIMENA QUESADA, L., «Indemnización por despido improcedente y control de convencionalidad: donde la ignorancia es felicidad, es una locura ser sabio», *Lex Social. Revista de los Derechos Sociales*, 2025, volumen 15, núm. 1.

SANTOS SILVA, N., «Las “pensiones europeas” en el Derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el Derecho español, de las fuentes relativas al tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, 2025, núm. 44.

SILVEIRO DE BARROS, M., *Direito da Segurança Social*, Coimbra, Almedina, 2024.

TEIXEIRA ALVES, L., *El cumplimiento de la Carta Social Europea en materia de salarios. Un estudio comparado de los ordenamientos laborales portugués, español e italiano*, Barcelona, Atelier, 2014.

VÁZQUEZ VÁZQUEZ, F., *La Carta Social Europea y la Inspección de Trabajo. Un estudio comparado de los ordenamientos español, portugués y francés por la vía del procedimiento de control de informes*, Barcelona, Atelier, 2018.