

Recensión

Terrádez Salom, D., *La Carta Social europea en el orden constitucional español*, Athenaica Ediciones Universitarias, Sevilla, 2018

LUIS IGNACIO GORDILLO PÉREZ

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Deusto*

RESUMEN

El presente texto es una recensión de la obra de Daría Terrádez, su primera monografía, y que tiene como principal objetivo demostrar que el reconocimiento de los derechos sociales no puede ser sometido a la posible bonanza económica de ningún Estado social y democrático de derecho que se precie. Durante los años más crueles de la crisis, los derechos sociales han sido desprovistos de sus garantías, poniendo en serio peligro el Estado social. Todo ello ha tenido lugar ignorando uno de los tratados internacionales más importantes en materia de derechos sociales, la Carta Social Europea, reivindicada por la autora como pieza clave para mitigar los efectos de una crisis económica que aún se sienten.

PALABRAS CLAVE: Carta Social Europea, dignidad, derechos sociales, Comité Europeo De Derechos Sociales, Consejo de Europa.

ABSTRACT

This paper is a review of the work of Daría Terrádez, her first monograph, and which has as main objective to demonstrate that the recognition of social rights cannot be subjected to the possible economic boom of any social and democratic State of law that is worthy of the name. During the cruellest years of the economic crisis, social rights have been deprived of their guarantees, seriously endangering the welfare state. All of this has been perpetrated ignoring one of the most important international treaties in the field of social rights, the European Social Charter, which is claimed by the author as a key piece to mitigate the effects of an economic crisis that is still being felt.

KEY WORDS: European Social Charter; dignity, social rights, European Committee of Social Rights, Council of Europe

Daría Terrádez ha publicado la que es su primera monografía, cuyo origen es la tesis doctoral que defendió en febrero de 2014. Athenaica, una joven editorial sevillana, acoge la monografía de la Doctora Terrádez en su serie *Cuadernos y estudios europeos*.

Tras la actualización de su tesis doctoral, Daría Terrádez presenta esta obra cuyo objetivo principal es subrayar la importancia de la Carta Social Europea en nuestro ordenamiento jurídico, máxime en tiempos en los que aún se dejan notar los efectos de las medidas de austeridad decretadas para atajar la crisis económica. Dicha importancia viene determinada por dos elementos que, a su juicio, deben tenerse en cuenta a la hora de analizar los derechos sociales, su garantía y efectividad, y que son en primer término: el principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales, que debe jugar a favor sobre todo de la mayor visibilidad de los derechos sociales y servir como argumento para desterrar teorías de dudoso peso que anteponen el coste social a su mayor o menor efectividad; y, en segundo lugar, que la Carta Social Europea posee un enorme interés en cuanto al desarrollo y garantía de los llamados Principios rectores de la política social y económica, cuya configuración en la Constitución los relegó a un segundo plano, que en la actualidad, ha facilitado un claro retroceso en materia de derechos sociales, cuya licitud reposa sobre el manido argumento del alto coste económico de dichos derechos y la difícil situación económica que aún impera en la actualidad.

En relación con los aspectos formales, la presente monografía cuenta con diez capítulos que van desgranando el encaje en el ordenamiento constitucional español de la Carta Social Europea, encaje difícil y, a veces, demasiado escaso como se podrá comprobar tras su lectura. Asimismo, esta obra está acompañada por un prólogo de Luíís Jimena Quesada y un epílogo de Carmen Salcedo Beltrán; ambos académicos son referentes actuales en materia de derechos sociales y de la Carta Social Europea, lo que hace aún más atractiva, si cabe, esta monografía.

La autora deja entrever su lado reivindicativo a lo largo de las páginas de su obra, pues denuncia de manera insistente la falta de interés por la Carta Social Europea, no solo respecto de su correcta aplicación, sino también reflejada en su desconocimiento por parte de actores políticos y judiciales. De igual forma lamenta la reticencia de gobernantes, legisladores y juristas a construir un Estado social sólido. En general, tras la lectura de esta monografía, puede decirse que la Carta Social Europea posee un valor de mera referencia, y ello queda plasmado en los primeros capítulos de la misma.

La Carta Social Europea no es un mero tratado más de derechos sociales, sino un compendio de derecho vivo que gracias a la actividad del Comité Europeo de Derechos Sociales, a su labor interpretativa, evoluciona paralelamente a los cambios sociales que se van produciendo. Por ello resulta de extrema importancia que su conocimiento se refuerce a través de su uso por parte de las Instituciones del Estado y, especialmente, por los órganos jurisdiccionales, sin descuidar el mayor interés en la docencia y la investigación universitarias. Pese a ser una norma internacional que se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico hace más de treinta años, la Carta Social Europea no se conoce todo lo bien que sería deseable e incluso se desconoce su existencia, lo que tiene graves consecuencias para nuestro Estado social que queda desprovisto de un valioso instrumento de protección y garantía de los derechos sociales.

La originalidad de la obra de Terrádez redunda en el repaso exhaustivo que realiza la autora de la aplicación de la Carta Social tanto en el ámbito legislativo como en el judicial, así como en la normativa autonómica y en la actividad de las defensorías del pueblo. Dicho repaso no deja lugar a dudas respecto del desconocimiento de este tratado, lo que socava las propias bases del Estado social y democrático de derecho proclamado en nuestra Constitución.

En cuanto al ámbito legislativo, las normas estatales analizadas, como el Estatuto de los Trabajadores, la normativa sobre prevención de riesgos laborales o la legislación que regula el sistema de asistencia a las personas dependientes, pese a recoger el contenido de algunos preceptos de la CSE, no mencionan en sus preámbulos dicho texto, a pesar de ser, claramente, una de las fuentes inspiradoras, o al menos eso se desprende a la vista de su articulado. En cuanto a la segunda razón, que supera en gravedad a la anterior, se advierte en estos últimos años una disponibilidad absoluta, por parte del legislador, de los derechos sociales, disponibilidad fundamentada en la crisis económica y en el manido argumento del alto coste que supone el mantenimiento del disfrute de

una serie de derechos, especialmente los contenidos en el capítulo tercero del Título I de nuestra Constitución. El Estado social promulgado en el artículo primero de la norma suprema ha sido paulatinamente vaciado durante los últimos años, mediante reformas legislativas que obedecen a la supuesta necesidad de reducir el impacto económico que el derecho a la salud o a una vivienda digna, tienen en los Presupuestos del Estado.

De igual forma, la actualidad de la obra es indiscutible pues analiza asuntos que hoy en día centran el debate político, como el salario mínimo interprofesional. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 4, 1 CSE, una remuneración equitativa debe garantizar una vida digna, si bien en España, el importe del Salario Mínimo Interprofesional ha sido criticado en repetidas ocasiones por el Comité Europeo de Derechos Sociales por no quedar garantizado un nivel de vida decoroso, tal y como prescribe el precepto de la Carta. De otro lado, el derecho a la salud, previsto en el art. 11 de la CSE, también se ha visto desprovisto de parte de su contenido, con las disposiciones normativas aprobadas durante el año 2012, al retirar el derecho a la asistencia sanitaria ordinaria a los extranjeros en situación irregular que estaban empadronados y poseían la condición de asegurados por tener tarjeta sanitaria.

En relación con la actividad de los órganos jurisdiccionales y el uso de la CSE en procedimientos relativos a los derechos sociales, las conclusiones no son más positivas, de acuerdo con lo que se avanzaba al principio. El Tribunal Constitucional menciona en pocas ocasiones la Carta y, por lo general, sí lo hace como fuente interpretativa del derecho en cuestión, pero no como fuente directa sino como una más entre otras.

De igual manera, no acude a la jurisprudencia del Comité, ni a la sentada en el marco del mecanismo de reclamaciones colectivas, ni tampoco a la elaborada en el contexto del procedimiento de informes. Según la autora, dicha actitud puede calificarse de errónea por dos razones; la primera está relacionada con los mandatos constitucionales aplicativo (artículos 93 a 96 CE) e interpretativo (art. 10, 2 CE) que deberían regir la actividad jurisdiccional del TC, máxime cuando se trata de derechos sociales, pues estos serían interpretados de acuerdo con los parámetros utilizados por el Comité, más acordes con la realidad social actual pues no debe olvidarse que la Carta es un instrumento normativo vivo cuya interpretación corre paralela a las necesidades sociales. La segunda razón incide de nuevo en la necesidad de promocionar y conocer la Carta Social Europea, así como la actividad del Comité, a lo cual no contribuye el Tribunal Constitucional.

Respecto de la actividad del Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional ha de afirmarse que las conclusiones que pueden extraerse son más positivas pues las salas de lo Social y de lo Contencioso-administrativo de ambos órganos hacen referencia con mayor profusión a la CSE, ya no solo como un texto más sobre derechos sociales, sino como un verdadero criterio hermenéutico para definir de forma adecuada el derecho objeto del pronunciamiento. Por ello puede confirmarse que tanto la Audiencia Nacional como el Tribunal Supremo sí que dan cumplimiento en mayor medida a los mandatos aplicativo

e interpretativo contenidos en nuestra Constitución. El jurista, en este caso los miembros del Poder judicial, debería ser consciente de todos los instrumentos jurídicos a su alcance a la hora de realizar su labor que incluye la interpretación y aplicación de las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales.

Por tal motivo, resulta desalentador que los ejemplos de sentencias donde se cita la Carta Social Europea sean mínimos, lo que refleja, de acuerdo con el Prof. Jimena, que *“la jurisprudencia “social” española acusa ese déficit de internacionalización por referencia a la Carta Social Europea”*¹ y, por lo tanto, va en detrimento directo de la promoción de una cultura de los derechos humanos y, en particular, del desarrollo de un verdadero Estado social.

El análisis de la autora de la garantía y defensa de los derechos sociales no se limita a la actividad judicial y legislativa, sino que estudia también la actividad de las defensorías del pueblo, tanto la estatal como las autonómicas, al menos de las que quedan.

En general, y en lo que respecta al Defensor del Pueblo Nacional, la Carta Social Europea no es un texto al que la institución se refiera en las motivaciones de las recomendaciones formuladas durante la presentación de las quejas por parte de los ciudadanos.

En lo que respecta a las Defensorías del Pueblo de ámbito autonómico, se puede decir que son más activos en el campo de los derechos sociales, sin embargo, generalmente no hacen referencia a la Carta ni a la jurisprudencia del Comité. En el capítulo referente a estos órganos de defensa de los derechos fundamentales, Terrádez reivindica la necesidad de mantener dichas instituciones frente a su progresiva eliminación debido a la aplicación del límite del gasto público y a la supuesta duplicidad de funciones.

Si la incorporación de la Carta Social Europea a la actividad de las instituciones del Estado es bastante pobre, el respeto y la aplicación de la jurisprudencia del Comité son aún más decepcionantes. Los diversos gobiernos parecen desconocer sus obligaciones internacionales, ya que en los informes periódicos que establecen los progresos en relación con la aplicación de la Carta y que se presentan ante el Comité, se observa, tras la lectura de la monografía, que el Comité Europeo de Derechos Sociales reclama mayor información en numerosas ocasiones o afirma, lo que es aún más grave, que la información presentada no se corresponde con la realidad del país.

La presente monografía es necesaria por varias razones; la primera es la importancia de reivindicar la absoluta actualidad de la Carta Social Europea, un tratado desconocido no solo por las distintas instancias institucionales sino por la ciudadanía en general. En

¹ JIMENA QUESADA, L.: «Retos pendientes del Estado social español: en especial la ratificación de la Carta Social Europea revisada de 1996», *Nuevas Políticas Públicas, Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 2, año 2006.

tiempos donde los niveles de pobreza y exclusión social aún son alarmantes, incluso vergonzantes, la Carta, y su correcta aplicación, mitigaría los efectos de la crisis económica. La segunda razón viene dada por la propia Constitución que dispone en su artículo primero que España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, sin embargo nunca será tal si el sistema de garantías de los derechos sociales no se refuerza, eje argumental de la monografía de la Doctora Terrádez. Por último, siendo la dignidad de la persona fundamento del orden político y de la paz social, la Carta Social Europea, código de derecho vivo, debe reivindicarse como garante de la misma, como herramienta para luchar por la justicia social.

La Carta Social Europea es un instrumento jurídico indispensable para el logro y el fortalecimiento del Estado social y democrático de derecho, cuyo punto central no debe ser únicamente el respeto de la dignidad de la persona, sino también el principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales, que debería llevarnos a dejar de lado los criterios económicos y los argumentos insanos que pueden poner en peligro la dignidad de los seres humanos. La presente obra así lo reclama, por lo que su lectura podrá convencer a los descreídos que niegan la importancia de los derechos sociales en una sociedad democrática sólida.