

LA PRIMERA DECISIÓN DE FONDO CONTRA ESPAÑA DEL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES: EVIDENTEMENTE VINCULANTE

LUIS JIMENA QUESADA
Catedrático de Derecho Constitucional
Universitat de València
<http://orcid.org/0000-0003-4041-0576>

Cómo citar este trabajo: Jimena Quesada, L. (2024). La primera decisión de fondo contra España del comité europeo de derechos sociales: evidentemente vinculante. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 14 (1), 1–6. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.10363>

Según la información que apareció el 28 de marzo de 2024 en la web oficial de la Carta Social Europea (CSE) con relación a las decisiones adoptadas por el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) en su 340ª sesión (celebrada en Estrasburgo del 18 al 22 de marzo de 2024)¹, una de ellas es precisamente la tan esperada decisión de fondo que resuelve la reclamación colectiva n.º 207/2022 (*UGT c. España*), en donde el sindicato reclamante denunciaba la violación del artículo 24 CSE revisada (*derecho a la protección en caso de despido*) en la medida en que el tope indemnizatorio previsto por la legislación española para los despidos sin motivo válido no sería suficiente (para cubrir el perjuicio real sufrido) ni disuasivo. Se informa asimismo en la web de que, en aplicación del artículo 8.2 del Protocolo de 1995 sobre reclamaciones colectivas, dicha decisión de fondo se hará pública tras la adopción de una resolución o una recomendación por el Comité de Ministros o, a más tardar, a los cuatro meses desde su transmisión al Comité de Ministros.

¹ <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/decisions-adopted-by-the-european-committee-of-social-rights-at-its-340th-session>.



Pues bien, no es objeto del presente comentario criticar las razones que llevaron a la inclusión de esas facultades del Comité de Ministros o de ese período de embargo en el mencionado artículo 8.2 del Protocolo de 1995, unas razones en cualquier caso poco fundadas (además de mal justificadas en el Informe explicativo del Protocolo², obsoletas al remitirse como fuente inspiradora al artículo 31.2 de la versión originaria del CEDH cuando aún existía la ya desaparecida Comisión Europea de Derechos Humanos). Pues, en efecto, tales razones se basan en una confidencialidad que actualmente constituye una anomalía; lo razonable sería dar publicidad al fallo o conclusión alcanzada el mismo día de su adopción o, alternativamente, utilizar *mutatis mutandis* la praxis del TEDH de anunciar una fecha para hacer público el pronunciamiento (no solamente para las partes procesales, sino para el público en general) unas semanas después de la adopción (tras el período pertinente para establecer el texto definitivo de la decisión de fondo y las versiones oficiales en francés e inglés).

Tampoco constituye el objeto de la presente reseña especular sobre la conclusión alcanzada por el CEDS, sobre la insólita e inaudita petición de recusación por parte del Gobierno de la integrante española de dicho órgano (la Profesora Salcedo Beltrán), o sobre el modo en que el CEDS ha enfocado el control de convencionalidad ejercido por las jurisdicciones nacionales. Más allá de las especulaciones, esas cuestiones merecerán comentarios y estudios específicos: en el caso de las dos primeras, la prensa española se ha hecho eco de filtraciones según las cuales el fallo sería condenatorio (lo cual no debe sorprender, a la vista de los precedentes jurisprudenciales del CEDS, tanto en conclusiones adoptadas en el marco del sistema de informes -las últimas de ellas, correspondientes a 2023 y publicadas en marzo de 2024, señaladamente contra España a propósito de la violación del artículo 8.2 CSE revisada-, como en decisiones de fondo tomadas en el contexto del procedimiento de reclamaciones colectivas -contra Finlandia, Italia o Francia-) y la recusación habría prosperado (lo cual sí sorprende, por lo inaudito e insólito de la petición gubernamental -al parecer, según ha trascendido, el motivo alegado tendría soporte en un artículo de la Profesora Salcedo, publicado antes de ser miembro del CEDS y, paradójicamente, ... utilizado por el propio Gobierno español para apoyar su cualificada candidatura ante el Comité de Ministros del Consejo de Europa, mediante una vituperable maniobra que conculca palmariamente el principio de no ir contra los actos propios- y, peor aún, por lo asombroso e inédito de la resolución del CEDS dando pábulo a semejante maniobra). Por lo demás, esas filtraciones ponen de manifiesto la naturaleza anómala de la citada regla de publicidad diferida prevista en el artículo 8.2 del Protocolo de 1995.

* * * * *

En estas coordenadas, el objeto del comentario se centra en reafirmar de manera lapidaria una obviedad: la decisión de fondo del CEDS es vinculante, tanto si es condenatoria como si no lo es. En realidad, hablar de “decisión vinculante” del CEDS puede considerarse una tautología, un pleonismo o una redundancia; y, hasta me atrevería a decir, una

² <https://rm.coe.int/16800cb5ec>.

perogrullada, si no fuera porque el loable fin (garantía de los derechos fundamentales sociales y de la justicia social) al que atienden la CSE y las resoluciones del CEDS debe estar por encima de cualquier alarde de necesidad. Ahora bien, la aclaración es tanto más necesaria cuanto que en algún medio de comunicación se ha “deslizado” (seguramente con cierto asesoramiento jurídico-político) que la decisión de fondo no sería vinculante.

En este punto, permítaseme otra obviedad: vinculante significa obligatoria o, si se prefiere, de obligado cumplimiento. En este sentido es sabido que, en fecha 17 de mayo de 2021, España ratificó la CSE revisada de 1996, aceptándose al tiempo el procedimiento de reclamaciones colectivas instaurado mediante el Protocolo de 1995³ (a su vez ratificado de manera separada e innecesaria en fecha ulterior)⁴. A este respecto, en los antecedentes del Dictamen de 8 de julio de 2021 del Consejo de Estado sobre la ratificación del Protocolo de 1995 se trae a colación el informe de la Secretaría de Estado de Justicia (emitido por la Directora General de Cooperación Jurídica Internacional y Derechos Humanos, de 17 de diciembre de 2020) en donde se dice: “el Tratado [la CSE revisada] es jurídicamente vinculante y las decisiones del Comité de Expertos [CEDS]⁵ son de obligado cumplimiento”. Más claro, agua.

Efectivamente, las resoluciones del CEDS son expresión directa de la CSE y, en consecuencia, la naturaleza vinculante del tratado se extiende a dichas resoluciones (son los propios Estados quienes, mediante su consentimiento, han asumido libre y soberanamente ese compromiso internacional, es decir, la aplicación del tratado y la interpretación auténtica efectuada por la instancia máxima de garantía instituida en el propio tratado). Dicha consecuencia viene impuesta por la Convención de Viena de 1969 (obligado cumplimiento e interpretación, ambos de buena fe -artículos 26 y 31-) y por la Constitución Española de 1978 -CE- (mandatos aplicativo e interpretativo -artículos 9.1, 96 y 10.2-). Cabalmente, no es posible discernir entre aplicación e interpretación cuando nos vemos interpelados por la efectividad de los tratados de derechos humanos.

En el caso de la CSE revisada y las decisiones de fondo del CEDS, el mismo tratado establece (Parte IV de la CSE revisada y artículo 12 del Protocolo de 1995) el “cumplimiento de las obligaciones jurídicas” y el sometimiento a sus mecanismos de “supervisión”⁶. Por su lado, el propio CEDS ha recordado que “la Carta establece obligaciones de Derecho internacional que son jurídicamente vinculantes para los Estados

³ En el instrumento de ratificación (BOE n.º 139 de 11 de junio de 2021) se incluye la siguiente declaración: “En relación a la parte IV, artículo D, párrafo 2, de la Carta Social Europea (revisada), España declara que acepta la supervisión de sus obligaciones contraídas en la Carta según lo que establece el procedimiento recogido en el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea que desarrolla un sistema de reclamaciones colectivas, hecho en Estrasburgo, el 9 de noviembre de 1995”.

⁴ Instrumento de ratificación publicado en el BOE n.º 263 de 2 de noviembre de 2022.

⁵ En el Dictamen, al referirse al Protocolo de 1995, se alude a la antigua denominación del CEDS como Comité de Expertos Independientes (la actual denominación -como CEDS- se adoptó en el marco de su 158.ª sesión, celebrada del 16 al 20 de noviembre de 1998).

⁶ En el artículo C (Parte IV) de la CSE revisada y en el artículo 12 del Protocolo de 1995 se habla de “application des engagements juridiques”/“implementation of the legal obligations” y de “contrôle”/“supervision”, en las dos lenguas oficiales (francés e inglés, respectivamente) del Consejo de Europa.

Partes” (*Syndicat CFDT de la métallurgie de la Meuse c. Francia*, reclamación n.º 175/2019, decisión de fondo de 5 de julio de 2022, §91) y que a él corresponde decir, tanto en virtud de la CSE original de 1961 como de la revisada de 1996, la “interpretación jurídica de las disposiciones de la Carta” y “si la situación de los Estados es conforme a ella” (*OMCT c. Irlanda*, reclamación n.º 18/2003, decisión de fondo de 7 de diciembre de 2004, §53), teniendo presentes, entre otras, las reglas hermenéuticas previstas en la Convención de Viena de 1969 (*DEI c. Países Bajos*, reclamación n.º 47/2008, decisión de fondo de 20 de octubre de 2009, §35).

En el supuesto del ordenamiento jurídico español, en el plano normativo el citado artículo 96 CE interioriza lo dispuesto en la Convención de Viena de 1969: en puridad, habría sido pertinente que el mandato constitucional de “la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales” se incluyera en el artículo 96 CE, en lugar de en la segunda frase del artículo 93 CE (por cierto, con omisión técnicamente injustificada del Poder Judicial). Y, en el terreno jurisprudencial, el Tribunal Supremo (TS) y el Tribunal Constitucional han ido asumiendo, no sin vacilaciones y reparos, la clara naturaleza vinculante de los tratados de derechos humanos y de las resoluciones dictadas por los órganos instaurados en ellos: en cuanto al primero, baste citar sus Sentencias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) n.º 2747/2018 de 17 de julio de 2018 y n.º 1597/2023 de 29 de noviembre de 2023 sobre los efectos de sendos dictámenes condenatorios para España del Comité de Naciones Unidas para la eliminación de la discriminación contra la mujer y del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad; en lo que concierne al segundo, además de la STC 140/2018, de 20 de diciembre (FJ 6) que consagraba el control de convencionalidad, repárese en que -sin perjuicio de pronunciamientos más recientes- ya la STC 155/2009, de 25 de junio (FJ 2), sentó como criterio de especial trascendencia constitucional “un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a los que se refiere el artículo 10.2 CE”.

Con estos parámetros, ya no es tiempo de inaceptables e incorrectos pretextos esgrimidos (incluso al más alto nivel de nuestra Jurisdicción ordinaria) frente a la CSE y la jurisprudencia del CEDS, tales como: el tratado contiene una parte programática (haciendo caso omiso de las obligaciones jurídicas incorporadas al texto articulado), los miembros del CEDS no efectuarían una declaración solemne de independencia e imparcialidad (sencillamente falso), o la llamada jurisprudencia del CEDS no figuraría en un soporte que dote seguridad jurídica (la base de datos HUDOC, similar a la del CENDOJ en España, está integrada con la del TEDH). El otro argumento, igualmente insostenible, era que España no había aceptado la CSE revisada y el procedimiento de reclamaciones colectivas, considerado, ese sí -se argüía-, como vinculante: semejante argumento también ha quedado ya desprovisto de todo valor, si bien nunca lo tuvo, pues la jurisprudencia del CEDS está integrada tanto por las conclusiones como por las decisiones de fondo, a través de las cuales el CEDS “dice el Derecho” (*juris-dictio*) contenido en la CSE.

Cabe añadir que en la academia se ha acostumbrado a teorizar, al abordar la efectividad de las resoluciones de los órganos de garantía de los tratados sobre derechos humanos (incluidos los que establecen tribunales internacionales), sobre su valor, fuerza o autoridad de “cosa juzgada”, “cosa interpretada”, etcétera. Sobre ser apreciable ese esfuerzo académico, no debiera perderse de vista la naturaleza jurídica vinculante de dichas resoluciones y su efectividad. Por añadidura, a veces las disquisiciones se centran en la catalogación del CEDS como órgano “cuasi-jurisdiccional” sin poner el foco en el cumplimiento efectivo de sus resoluciones y su potencial transformador de la realidad en términos de justicia social: ¿Acaso hablamos de “cuasi-protección”, “cuasi-obligatoriedad”, “cuasi-vinculatoriedad” o “cuasi-efectividad”? O sea, no merece la pena obsesionarse con la justiciabilidad y con la etiqueta “jurisdiccional”; basta reconocer que se trata de un órgano de garantía de un tratado de derechos humanos y que sus resoluciones son vinculantes y efectivas.

Con estos mimbres, la supervisión europea de la efectividad de las resoluciones del CEDS corresponde *stricto sensu* al Comité de Ministros⁷, lo mismo que sucede con las sentencias del TEDH⁸. Y, en ese paralelismo, no resulta necesariamente agraviado el CEDS en comparación con el TEDH, puesto que a través de la experiencia del CEDS (pese a su no denominación *judicial*) cabe apreciar ejemplos de efectividad de sus resoluciones⁹, incluso con anterioridad a dictarse la decisión de fondo del CEDS ante una previsible condena¹⁰. Desde una óptica inversa, es posible suministrar ejemplos paradójicos de “justiciabilidad sin efectividad” (o de efectividad excesivamente demorada, reflejando tristemente la idea de que la justicia, si es lenta, no es justicia) a través de sentencias del TEDH de improbable o incierto cumplimiento, o simplemente de ejecución que se ha prolongado más de una década¹¹.

Por consiguiente, el valor jurídico vinculante de las resoluciones del Comité se debe manifestar inexorablemente en su cumplimiento y efectividad, tanto a escala internacional como a nivel nacional. En el terreno europeo, la puesta en práctica de la CSE y de las resoluciones del CEDS no depende exclusivamente de la voluntad política del comité de Ministros del Consejo de Europa, sino que se opera asimismo a través de

⁷ Artículo 29 CSE de 1961 (art. 28 en la reforma prevista en el Protocolo de 1991) y artículo C de la CSE revisada de 1996 para las conclusiones del mecanismo de informes, así como artículos 9 y 10 del Protocolo de 1995 para las decisiones sobre las reclamaciones colectivas.

⁸ Artículo 46 CEDH.

⁹ Se ilustra fácilmente acudiendo a las “fichas de países” (“*Country factsheets*” o “*Fiches pays*”) en la web oficial de la CSE (www.coe.int/socialcharter), en las que se da cuenta de los progresos llevados a cabo en el ámbito nacional (mejora de normas y de prácticas) en ejecución de dichas resoluciones desde la ratificación del tratado europeo por cada Parte Contratante.

¹⁰ Por ejemplo, en el curso de la sustanciación de las Reclamaciones n.º 33/2006 (*Movimiento Internacional ATD-Cuarto Mundo c. Francia*) y n.º 39/2006 (*FEANTSA c. Francia*), el propio CEDS tomó nota en sendas decisiones de fondo de 5 de diciembre de 2007 (§54 y §53, respectivamente) de la nueva Ley francesa n.º 2007-290 de 5 de marzo de 2007 sobre el derecho a la vivienda (*Loi n.º 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement*).

¹¹ Ello se ilustra en cada Informe anual del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la supervisión de la ejecución de las sentencias y decisiones del TEDH: <https://www.coe.int/fr/web/execution/annual-reports>.

la acción de otras instituciones de la Organización como su Asamblea Parlamentaria (a la que se envían resoluciones del CEDS que impliquen la adopción de iniciativas legislativas o de otro tipo) o su Congreso de Poderes Locales y Regionales (para que se dinamice la implementación de la CSE en esos niveles territoriales más cercanos a la ciudadanía y con competencias esenciales en el terreno social), sin olvidar la implicación y colaboración de otros órganos de monitoreo (entre ellos, el Comisario de Derechos Humanos, que formula observaciones en el marco del procedimiento de reclamaciones colectivas). En el ámbito español, la efectividad de la CSE y de las resoluciones del CEDS ha de hacerse realidad por parte de todos los poderes públicos (como bien impone, además del artículo 9.1 CE de forma genérica, el específico artículo 29 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales¹²) y del conjunto de la ciudadanía.

En definitiva, sobre lo que cabe discurrir, que no especular, es sobre el modo de ejecutar lo antes posible cada decisión de fondo del CEDS, no sobre su obvia naturaleza vinculante. Con tal espíritu, la CSE revisada y las resoluciones del CEDS (dotadas de mayor visibilidad tras la aceptación del procedimiento de reclamaciones colectivas) están llamadas a optimizar la efectividad del artículo 53.3 CE, esto es, los derechos fundamentales sociales. Por lo demás, el cumplimiento obligatorio de la CSE y de las resoluciones del Comité supone una tarea crucial de capacitación y formación, así como una actitud de honestidad y voluntad positiva (académica, social, jurídica, política, judicial, mediática) por todos los actores implicados en garantizar esos derechos fundamentales sociales para, en último término, realizar la Justicia Social en el respeto a la Dignidad inherente a toda Persona.

¹² A tenor de dicho artículo 29 (*observancia*): “Todos los poderes públicos, órganos y organismos del Estado deberán respetar las obligaciones de los tratados internacionales en vigor en los que España sea parte y velar por el adecuado cumplimiento de dichos tratados”.