

La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas

LUIS JIMENA QUESADA*

Departamento de Derecho constitucional

UNIVERSIDAD DE VALENCIA

e-mail: jimena@uv.es

RESUMEN

El presente trabajo reflexiona acerca de la relación entre el análisis económico y la efectividad y justiciabilidad de los derechos sociales en Europa. En efecto, si en la era de la globalización se confiere una posición relevante al mercado cuando se redactan las normas nacionales e internacionales sobre derechos sociales (incluso en la fase inicial –previando el impacto económico de dichas normas, la denominada “factibilidad”), el autor pone de relieve que la estructura jurídica y dogmática de tales derechos sociales es tan idónea como la de los derechos civiles a la hora de garantizar su justiciabilidad. En tal sentido, se subraya el camino hacia un estándar común europeo en materia de derechos sociales promoviendo la sinergia y asegurando la complementariedad entre la jurisprudencia social del Tribunal de Luxemburgo (Unión Europea) y del Comité Europeo de Derechos Sociales (Consejo de Europa).

Palabras clave: Coste económico, justiciabilidad, integración social a diferentes velocidades, potenciales conflictos entre Jurisdicciones Europeas.

The Feasibility of Social Rights in Europe: Current Debate and Perspectives

ABSTRACT

This essay reflects on the relationship between economic analysis and the effectiveness and justiciability of social rights in Europe. If in the era of globalisation the market is accorded an important position when international and national legislation on social rights is drafted (and even in the initial phase of the preparation of such legislation, such as when forecasts are made of the economic impact or the so-called “feasibility” of social provisions), the author emphasises that consideration needs also to be given to the legal or dogmatic structure of these social rights, which are just as suitable as civil rights to be treated as justiciable norms. This essay also highlights the road towards a common European standard of social rights by promoting, among other elements, the synergy and potential complementarity that exists between the social case law of the Court of Luxembourg (European Union) and of the European Committee of Social Rights (Council of Europe).

Keywords: Economic Cost, Justiciability, Social Integration at Different Speeds, Potential Conflicts between European Jurisdictions.

Clasificación JEL: K33.

Artículo recibido en mayo de 2009 y aceptado en junio de 2009.

Artículo disponible en versión electrónica en la página www.revista-eea.net, ref. 27304.

* El autor desea hacer constar que el presente trabajo se ha elaborado en el marco del proyecto registrado como CSD2008-00007 concedido en la convocatoria 2008 del Programa Consolider-Ingenio 2010 del Ministerio de Ciencia e Innovación, siendo el título del Proyecto “The Age of the Rights”.

1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS: LA IMBRICACIÓN ENTRE LO SOCIAL Y LO ECONÓMICO

Con el presente trabajo se pretende subrayar la interrelación entre la metodología económica y la jurídica desde la perspectiva del análisis de impacto económico de la puesta en marcha de legislación tendente a hacer realidad los derechos sociales en Europa, sin perder de vista naturalmente la situación española. Ese enfoque multidisciplinar se revela tanto más necesario cuanto que, en materia de derechos sociales, semejante análisis de impacto de la regulación no radica en una mera previsión cuantitativa de la relación costos-beneficios.

En efecto, la efectividad de los derechos sociales nos traslada a un terreno en el que ese binomio inseparable (costos-beneficios) se muestra menos rígido, recíproco o sinalagmático, lo cual se perfila meridiano en el caso de las prestaciones sociales no contributivas. Evidentemente, en tales supuestos, el bienestar social es trasunto de un beneficio en términos cualitativos (por ejemplo, de paz social) que, como es lógico, no admite una operación matemática compensatoria.

En la adopción de cualquier medida de solidaridad, ayuda, apoyo o cohesión social, ya tenga como destinatarios a personas concretas, ya vaya dirigida a zonas o regiones particulares, deben tenerse en mente de manera conjunta las ventajas cualitativas y cuantitativas. A título de ejemplo, las cláusulas de salida o exclusión (*opt out clauses*) relativas a instrumentos normativos europeos de derechos sociales, o las pretensiones de reciprocidad cuantitativa en las contribuciones estatales a la construcción de un espacio común europeo, son difícilmente asumibles y hacen caso omiso de las contrapartidas cualitativas¹.

De todos modos, el presente ensayo persigue asimismo poner de manifiesto que la factibilidad de los derechos sociales no queda necesariamente al albur de las promesas políticas (de la mera dirección política de la economía), sino que cuenta con mecanismos de exigibilidad jurídica. En otros términos, las cifras sobre dinero destinado al goce efectivo de los derechos sociales no tienen que ser un simple acopio estadístico utilizado a conveniencia por los políticos; antes bien, deben configurarse como elementos de prueba susceptibles de ser utilizados por las instancias judiciales o cuasijudiciales para propiciar la justiciabilidad de tales derechos.

Por lo demás, el objetivo acometido en la presente investigación se asentará en la utilización de fuentes de diversa fiabilidad en conexión con el recurso a los diversos mecanismos judiciales o cuasijudiciales de mayor solvencia en el continente europeo, en algunos casos todavía insuficientemente conocidos en países como España (por ejemplo, la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales

¹ Por ejemplo, Reino Unido no suscribió en su día (sino más tarde) la *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 9 de diciembre de 1989*, pese a tratarse de un documento sin valor vinculante que sí suscribieron los otros once socios europeos de aquel entonces. Recuérdese asimismo la lapidaria frase lanzada en su momento por Margaret Thatcher (“I want my money back”) al afrontar la contribución de cada Estado miembro a las arcas comunitarias.

—en adelante, CEDS—)², a pesar de su potencial impacto y necesaria proyección por su carácter obligatorio en el ordenamiento interno. En suma, el enfoque propuesto, en conjunción con el tratamiento de esas fuentes novedosas, constituyen los pilares en los que se asienta esta aportación pretendidamente original a la que se pondrá colofón con unas reflexiones y propuestas finales.

1.1. Aproximación político-económica

De sobra conocido es que el marco político-estatal de realización de los derechos prestacionales (*Estado social*) requiere una *procura asistencial* que se halla en tensión dialéctica con el modelo económico-estatal de favorecimiento del libre mercado (*economía capitalista*)³. De igual modo, la transnacionalización de la mayor parte de los aspectos de nuestras vidas cotidianas comporta una tensa interacción entre los dictados de la *Europa social* y los imperativos de la *Europa de los mercaderes*⁴.

De hecho, la política social y económica europea modula irremediabilmente el margen de maniobra estatal en el terreno socio-económico. Así, un elevado porcentaje de la actividad legislativa nacional (tanto la estatal como la regional en la ejecución —*fase descendente*— de las obligaciones europeas conforme al principio de lealtad comunitaria) consiste en la incorporación o transposición de mandatos europeos en materia económica⁵.

Con semejantes premisas resultará fácil comprender que, en época de crisis económica, se produzca la aparente y paradójica politización del Estado social como *Estado de tributos* con propuestas de bajada impositiva y promesa de mantenimiento (y aun subida) de las prestaciones sociales; o la igualmente supuesta y contradictoria mercantilización de la ayuda social a las familias apostando por tras-

² Véase www.coe.int/socialcharter. Además de la versión oficial (francés e inglés), puede accederse a la traducción española del texto de todas las decisiones de fondo sobre las reclamaciones colectivas en Jimena Quesada, L. (2007): *La jurisprudencia del Comité europeo de derechos sociales. Sistema de reclamaciones colectivas. Vol. I: 1998-2005*. Valencia: Tirant lo Blanch.

³ A tenor de la teoría de la “procura existencial” de Forsthoff [véase su encuadre en la obra de Abendroth, W., Forsthoff, E., y Doehring, K. (1986): *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales], el Estado debe proporcionar a la mayoría de la ciudadanía el mayor grado de bienestar posible respecto a aquellas necesidades que el individuo no pueda proporcionarse por sí mismo.

⁴ Buen botón de muestra de esa transnacionalización, con apuesta por medidas de apoyo urgente a la demanda, lo ofrecen las líneas de actuación establecidas por la *Declaración de la Cumbre sobre Mercados Financieros y Economía Mundial* (15 de noviembre de 2008, Washington) suscrita por España, así como el *Plan Europeo de Recuperación Económica* aprobado por la Comisión Europea (26 de noviembre de 2008).

⁵ A título de ejemplo, según la web del Ministerio francés de la justicia (<http://www.justice.gouv.fr/>) “la proporción del Derecho comunitario en el Derecho francés está comprendida entre el 60% y el 70% de los nuevos textos”. Con respecto a España, puede leerse Jimena Quesada, L. (2006): “El impacto del Derecho europeo en la legislación española. Breve balance de veinte años de integración europea” en *Cuadernos de Integración Europea*, 4: pp. 122-146.

ladar el tanto de responsabilidad pública (con su correspondiente culpabilidad) a las entidades financieras.

Se vislumbra de este modo la aplicación del principio de subsidiariedad en su vertiente originariamente liberal, en una delicada combinación de intervencionismo social y de confianza pública en la economía de mercado como sistema potencialmente apto para la distribución de recursos⁶. Por su lado, los Ayuntamientos también reclaman a las autoridades centrales la puesta en marcha del principio de subsidiariedad en el ámbito público, exigiendo una financiación adecuada que vaya más allá de una coyuntural asignación económica para que los Municipios generen empleo a través de obra pública⁷. Queda perfilada, de tal suerte, la idea de “una reconstrucción democrática, participativa y multinivel” de los derechos sociales y sus garantías⁸.

1.2. Aproximación dogmático-jurídica

Desde un enfoque cualitativo se ha afirmado durante mucho tiempo que sólo los derechos sociales comportaban la intervención pública para hacerlos realidad a través de las prestaciones (sobre todo, económicas) pertinentes y, correlativamente, que los derechos civiles implicaban la mera inhibición de los poderes públicos. Ahora bien, la doctrina más cualificada en la materia ha recalcado acertadamente “la relatividad de la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, sustentando la idea de que existen niveles de obligaciones esta-

⁶ Según Segura, J. (1987): “La reforma del Estado asistencial desde una perspectiva actual”, en *La reforma del Estado asistencial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 21: “La propiedad esencial del sistema de economía de mercado es la eficiencia técnica en la asignación de los recursos dada una distribución inicial de la riqueza”.

⁷ Véase *Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación* (BOE nº 290, de 2 de diciembre de 2008).

⁸ Pisarello, G. (2007): *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta, pp. 111-138: “la defensa del carácter *multi-institucional* de la tutela de los derechos sociales debería conducir, asimismo, a la defensa de un sistema *multinivel* de garantías, basado en el principio de que, en las condiciones actuales, resulta imposible, además de indeseable, pretender asegurar los derechos sociales en una única escala de tipo estatal. Así, tanto por razones democráticas como de eficacia, cabría articular un sistema de protección en diversas escalas, infra y supra-estatales, que comprendiera desde los diversos ámbitos municipales, sub-estatales y estatales, hasta el plano regional e internacional” (p. 112). El citado autor articula esa “reconstrucción democrática, participativa y multinivel” tras criticar la clásica y sesgada “visión dominante de los derechos sociales”, analizando sucesivamente la “crítica de la percepción histórica” (la tesis de los derechos sociales como derechos generacionalmente posteriores a los derechos civiles y políticos), la “crítica de la percepción filosófica normativa” (la tesis de los derechos sociales como derechos axiológicamente subordinados a los derechos civiles y políticos), la “crítica de la percepción teórica” (la tesis de los derechos sociales como derechos estructuralmente diferentes a los derechos civiles y políticos) y la “crítica de la percepción dogmática” (la tesis de los derechos sociales como derechos de tutela debilitada en relación con los derechos civiles y políticos).

tales que son comunes a ambas categorías de derechos”, así como desarrollando “la noción de que todos los derechos económicos, sociales y culturales tienen al menos algún aspecto que resulta claramente exigible judicialmente” y partiendo “del supuesto de la existencia en el sistema legal de un país de normas legales —tales como cláusulas constitucionales, o cláusulas de pactos internacionales de derechos humanos adoptados por ese país— que positivizan derechos sociales”⁹.

Por añadidura, análoga argumentación difícilmente se cohonestaría en el plano teórico con el principio de indivisibilidad de todos los derechos fundamentales así como, en la praxis, con las insoslayables prolongaciones de orden social y económico de los derechos civiles y políticos¹⁰: baste pensar en la faceta prestacional del derecho a la tutela judicial efectiva (asistencia jurídica o interpretación lingüística gratuitas), o en el coste económico derivado del ejercicio del derecho de manifestación (ostensiblemente cuando éste es ilegítimo y se salda en estragos derivados de violencia callejera)¹¹.

Lo bien cierto es que esa imbricación entre lo social y lo económico se refleja desde el punto de vista dogmático-jurídico en los instrumentos normativos fundamentales que consagran derechos sociales, tanto en el terreno internacional como en el nacional. Así, en el plano exterior, el tratado internacional más emblemático

⁹ Abramovich, V., y Courtis, Ch. (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, p. 20. Ambos autores critican además que “estas distinciones están basadas sobre una visión totalmente sesgada y ‘naturalista’ del rol y funcionamiento del aparato estatal, que coincide con la posición decimonónica del Estado mínimo, garante exclusivamente de la justicia, la seguridad y la defensa. Sin embargo, incluso para los pensadores más caracterizados de la economía política clásica, como Adam Smith y David Ricardo, resulta más que obvia la interrelación entre las supuestas ‘obligaciones negativas’ del Estado, en especial en materia de garantía de la libertad de comercio, y una serie de obligaciones positivas, vinculadas con el mantenimiento de las instituciones políticas, judiciales, de seguridad y defensa, necesarias como condición del ejercicio de la libertad individual. En Smith, por ejemplo, se asigna al Estado un rol activo en la creación de las condiciones institucionales y legales para la consolidación, funcionamiento y expansión del mercado. Lo mismo cabe señalar con respecto a muchos otros derechos ‘civiles y políticos’: el respeto de derechos tales como el debido proceso, el acceso a la justicia, el derecho a casarse, el derecho de asociación, el derecho de elegir y ser elegido, suponen la creación de las respectivas condiciones institucionales por parte del Estado” (p. 23).

¹⁰ Esas implicaciones socio-económicas se destacaron por vez primera en la Sentencia TEDH dictada en el caso *Airey contra Irlanda*, de 9 de octubre de 1979. Esa línea se manifiesta asimismo en resoluciones recientes del TEDH, como la Sentencia de 18 de febrero de 2009 dictada en el caso *Andrejeva contra Letonia* (el peso de la factibilidad se plasma en el rechazo de las jurisdicciones internas de reconocer a la demandante —nacional de Letonia— a efectos de pensión de jubilación los años trabajos y cotizados antes de 1991 cuando Letonia pertenecía a la antigua Unión Soviética, lo que determina una violación de principio de no discriminación por razón de nacionalidad —artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos— en conexión con una violación del derecho de propiedad —artículo 1 del Protocolo adicional nº 1 al Convenio).

¹¹ Este tipo de ejemplos fue abordado de manera exhaustiva en la jurisprudencia constitucional española por Cossío Díaz, J.R. (1989): *Estado social y derechos de prestación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales: el citado autor indica que la Constitución española contiene normas relativas no sólo a “derechos fundamentales prestacionales” propios del Estado social, sino igualmente a “derechos fundamentales de libertad con faceta prestacional” (pp. 173 y ss.).

en la materia (*Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966*) ya estableció en su artículo 2.1 que “*cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*”.

Como puede apreciarse, en dicha disposición se produce una llamada a la responsabilidad de los Estados para que acometan correctamente en términos de factibilidad (esto es, en términos de una adecuada previsión y asignación de recursos económicos) la legislación sobre derechos sociales. Por otra parte, trasladados al ámbito doméstico, las Constituciones nacionales evocan asimismo esa perspectiva socio-económica en el diseño de su parte dogmática (valores y derechos fundamentales): la Carta Magna española de 1978 introduce esa apuesta en su Preámbulo cuando propugna “*un orden económico y social justo*”. En particular, el reconocimiento de los derechos fundamentales sociales en la Constitución española (bajo la rúbrica “*principios rectores de la política social y económica*” —capítulo III del título I—)¹² se hace eco de la problemática de la factibilidad, no sólo de manera implícita, sino incluso explícita cuando en su formulación alude a “*la asistencia y prestaciones sociales suficientes*” (artículo 41), o a la “*suficiencia económica*” de las personas mayores (artículo 50).

¹² En España, pese a que todos los derechos y deberes del catálogo incluido en el Título primero (artículos 10 a 55) se califiquen de “*fundamentales*”, tal condición ha sido atribuida frecuente y sesgadamente sólo a los derechos civiles y políticos y, de modo aún más reduccionista, a aquéllos que gozan de la garantía del recurso de amparo (artículos 14 a 30), lo que ha venido alimentado por la desafortunada denominación del bloque principal de derechos sociales bajo la mencionada rúbrica de “*principios rectores de la política social y económica*” (artículos 39 a 52) y la consecuencia atenuada de justiciabilidad atribuida a dichos “*principios*” en el artículo 53. Sin embargo, ese enfoque limitativo se topa afortunadamente con el principio de indivisibilidad en el seno de la propia Constitución española, cuando ella misma incluye derechos sociales entre los susceptibles del recurso de amparo (como el derecho a la educación —artículo 27— o los derechos de sindicación y huelga —artículo 28) y, adicionalmente, el carácter fundamental de los derechos sociales ha venido reforzado por la interpretación evolutiva realizada por el Tribunal Constitucional español y por la apertura de la Constitución al orden internacional. Así, haciéndose eco de las propuestas de G. Pisarello, lo ha subrayado Añón, M.J. (2004): “*Límites de la universalidad: los derechos sociales de los inmigrantes*”, en Añón, M.J. (ed.): *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 17: “*El constitucionalismo actual proporciona bases suficientes para sostener que los derechos sociales tienen estatuto de derecho fundamental y que su continuidad con los derechos civiles es clara, de acuerdo con la tesis de que todos los derechos fundamentales en su contenido básico e indisponible pueden considerarse derechos de libertad. Es posible, como venimos afirmando, una interpretación evolutiva y sistemática de la constitución que extienda a los derechos sociales el sistema de garantías previsto para los derechos civiles. Desarrollo de garantías legislativas, administrativas, jurisdiccionales y de participación en relación con los derechos sociales. Otra vía de impulso de una progresiva constitucionalización la encontramos a través del artículo 10.2 de la Constitución española y de las garantías reconocidas a los derechos humanos en Tratados y Pactos de Derechos*”.

A decir verdad, la calidad de vida a que se refiere el Preámbulo constitucional entronca con el valor axiológico de todos los derechos fundamentales (la dignidad de la persona)¹³, sean civiles, sociales o de cualquier otra categoría, de acuerdo una vez más con el principio de indivisibilidad. Cabalmente, podría decirse que el “*orden económico y social justo*” del Preámbulo está indisolublemente conectado con la idea “*del orden político y de la paz social*” del apartado 1 del artículo 10 de la Constitución (de nuevo aflora la mencionada conexión entre los aspectos cuantitativos y cualitativos).

En fin, no está de más recalcar que el apartado 2 del citado artículo 10 inserta el orden constitucional español en el contexto del sistema global de derechos humanos, con remisión explícita a la *Declaración Universal de 1948*, la cual ya afirmó que “*toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos*” (artículo 28).

2. LA FACTIBILIDAD *EX ANTE* EN EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES EN EUROPA

Con carácter previo a la asunción de los instrumentos normativos europeos sobre derechos sociales (del Consejo de Europa o de la Unión Europea) no debe extrañar que se imponga un estudio del coste económico que comportará la puesta en marcha de las medidas nacionales de progreso social tendentes a incorporar los mandatos internacionales¹⁴. Me estoy refiriendo a la denominada “factibilidad” de las leyes en el terreno del *drafting* o la técnica legislativa, aspecto transversal que constituye la temática principal del presente estudio y que por ello mismo debe preceder lógicamente al análisis concreto de las normas europeas de naturaleza social.

Efectivamente, si la técnica legislativa en sentido estricto se refiere ante todo a la calidad normativa y al *procedimiento legislativo* o parlamentario de elaboración

¹³ El apartado 1 del artículo 10 dispone “*la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social*”. En el ámbito internacional, el primer texto normativo que hizo mención expresa de la dignidad humana —como núcleo axiológico de todos los derechos y libertades— estuvo justamente relacionado con los derechos sociales, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): concretamente, la *Declaración de Filadelfia adoptada por unanimidad el 17 de mayo de 1944* en el seno de la OIT, tal como ha traído a colación Maurer, B. (1999): *Le principe de respect de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l’homme*. Paris: La Documentation française, p. 74.

¹⁴ Véase Jimena Quesada, L. (2003): *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*. Madrid: Tecnos, en especial, pp. 176-178; así como Raveraira, M. (1998): “*Applicazione e fattibilità legislativa*”. En Pattaro, E., y Zannotti, F. (coords.): *Applicazione e tecnica legislativa*. Milano: Giuffrè, en particular, p. 245; y, más exhaustivamente, Montoro Chiner, M.J. (1989): *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

de las leyes, la consideración extensa de la técnica legislativa engarza con la cantidad normativa¹⁵ y con la idea de *proceso legislativo*, la cual presenta precisamente una gran relevancia en el ámbito de la consulta a los interlocutores sociales¹⁶. Sobre esto último, debe señalarse igualmente que la amplitud de miras de la técnica legislativa se proyecta tanto en esa fase preparatoria relativa a la evaluación previa sobre el alcance teórico o la factibilidad de la legislación proyectada, como en la fase posterior referente a la ponderación de la eficacia o la aplicación real de las normas adoptadas (para no caer en la *teoría de las Leyes inútiles*, que tiene que ver básicamente con el problema de la cobertura administrativa o la ejecución de las Leyes)¹⁷.

Expresado lo cual, la delimitación de la noción de factibilidad debe venir acompañada de elementos más tangibles que coadyuven a perfilar su contenido. Y, desde este punto de vista, para que el informe de factibilidad o de impacto económico de una medida normativa proyectada no caiga en la mera abstracción (que en su más lamentable expresión se refleje en la práctica —como desgraciadamente sucede, *infra*— afirmándose de forma irreal que “el presente proyecto no conlleva coste o gasto alguno para el erario público”) se está generalizando la utilización de *la técnica de la check-list*: este mecanismo consiste en la elaboración de un cuestionario para “comprobar las consecuencias que para las empresas y el desarrollo económico y social puede derivarse de la norma en proyecto. En definitiva, el propósito de estas ‘check-lists’ es medir los potenciales efectos en las empresas. Su uso se restringe a aquellas normas que puedan tener efecto sobre el mundo empresarial, sobre el mercado y sobre el desarrollo socio-económico. Se plantean preguntas como las siguientes: ¿Cuáles serán las consecuencias del proyecto normativo para el mercado? ¿Qué empresas están involucradas?”¹⁸.

Es importante aclarar que la factibilidad (también conocida como “análisis de impacto de la regulación”) debe medirse no sólo respecto de cómo repercute la medida legislativa de que se trate en las arcas públicas, sino también en los agentes económicos y sociales directamente afectados¹⁹. En realidad, esos cuestionarios

¹⁵ Me refiero con ello a las, no por manidas, absolutamente justificadas expresiones como inflación o marea legislativas, hipertrofia o incontinencia normativas, y otras similares como “elefantiasis legislativa desordenada” [expresión utilizada por Lucas Verdú, P. (1982): “Problemas actuales de la institución parlamentaria” en *Revista de Política Comparada*, 9].

¹⁶ Maestro Buelga, G. (1991): “Negociación y participación en el proceso legislativo” en *Revista de Derecho Político*, 32: pp. 55-118.

¹⁷ A esa teoría se refiere Muñoz Machado, S. (1986): *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*. Madrid: Civitas, 3ª ed., p. 215.

¹⁸ Prats Català, J. (1997): *La Reforma de los Legislativos en América Latina. Un enfoque institucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 175.

¹⁹ Desde la perspectiva conceptual y de engarce con los derechos sociales propuesta en el presente trabajo, resulta de interés la siguiente cita de Martino, A.A., y Viviani, A. (2006): “El análisis de impacto de la regulación: experiencias europeas y americanas”, disponible en: <http://www.salvador.edu.ar/juri/mcl-mv.htm> [último acceso el 20 de mayo de 2009], p. 3: “El análisis de impacto de la regulación consiste en una valoración *a priori* de las medidas reguladoras que pueden influir en las condiciones de vida de los ciudadanos, como en las actividades de las Empre-

cuentan con el modelo del elenco de preguntas elaboradas bajo los auspicios y las preocupaciones de la OCDE, sobre todo la *check-list* de diez puntos incluida en la *Recommendation on improving the quality of Government Regulation de 9 de marzo de 1995*²⁰, completada en mayo de 1997 por el *OECD report on regulatory reform*²¹. Trasladados al viejo continente, y en la línea de las aproximaciones político-económica y dogmático-jurídica reseñadas en el apartado I (*supra*), con acierto se ha recordado y subrayado que “en Europa a las recomendaciones de la OCDE se ha añadido la exigencia, manifestada por el Consejo de Europa del marzo de 2001, de definir los principios comunes a todos los estados miembros, para mejorar la transparencia del sistema normativo. Es una obra interdisciplinaria pero donde se ve la obra de los economistas que intentan desbrozar cualidades en cantidades al fin de tornarlas mesurables”²².

2.1. Concertación económica y consenso social en el Consejo de Europa: especial referencia a la Carta Social Europea

Al hilo de la referencia precedente a la Declaración Universal de 1948, casi resulta ocioso resaltar que la realidad del Estado internacionalmente integrado²³ tiene su inexorable trasunto en una mundialización que no es sólo política²⁴ sino, ante todo, económica (como modelo de desarrollo emergente que forma parte de esa tendencia más amplia conocida como “mercantilización”²⁵). La era del *pensamiento único*

sas y en el funcionamiento de la Pública Administración. El impacto de las medidas puede ser también de tipo económico, dado que establece determinadas condiciones de acceso al mercado, precios, competencias, o de tipo social relativas a sectores como la salud, el ambiente y la seguridad en el trabajo”.

²⁰ En esa *Recomendación de la OCDE sobre mejora de la calidad de la normativa pública de 1995* se incluyen las siguientes diez preguntas: 1. ¿Se define correctamente el problema? 2. ¿Está justificada la intervención de los poderes públicos? 3. ¿La normativa representa la mejor forma de intervención pública? 4. ¿La intervención pública responde a los requisitos de legitimidad? 5. ¿Cuál es el nivel de gobierno más apropiado para intervenir? 6. ¿Los beneficios que se derivan de la intervención normativa justifican los costes? 7. ¿El reparto de los efectos en el seno de la sociedad es transparente? 8. ¿La normativa resulta clara, coherente, comprensible y accesible a los destinatarios? 9. ¿Todas las partes interesadas han tenido ocasión de dar a conocer su punto de vista? 10. ¿Cómo se garantiza el respeto de la normativa?

²¹ Acceder a través de www.oecd.org.

²² Martino, A.A., y Viviani, A. (2006): “El análisis de impacto de la regulación: experiencias europeas y americanas”, ya cit., p. 2.

²³ Véase Torres del Moral, A. (2004): “El Estado internacionalmente integrado”, en *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Madrid: Universidad Complutense, 2ª ed., pp. 109 ss.

²⁴ Al respecto, De Vega García, P. (1998): “Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual” en *Revista de Estudios Políticos*, 100: pp. 13-56: es en “alegar derechos y esgrimir libertades” donde “radica la esencia de la ciudadanía” (pp. 16-17).

²⁵ Martínez González-Tablas, A. (2002): “Aspectos más relevantes de la globalización económica”, en *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial/Cuadernos de Derecho Judicial, p. 96.

radica, esencialmente, en un escenario de globalización económica en donde resulta criticable el irrelevante hueco reservado a la justicia social o, cuando menos, la difícil conciliación de los intereses económicos y sociales en una época caracterizada por la interdependencia y la concurrencia en prácticamente todos los sectores de la vida.

Aun cuando en un panorama diverso al de la crisis económica y financiera mundial de nuestros días, en estas coordenadas se movieron las negociaciones de las que surgió en 1961 el que podemos denominar *Pacto europeo de la democracia social*, es decir, la *Carta Social Europea del Consejo de Europa* (actualmente cuenta con cuarenta y siete Estados miembros), firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 (en lo sucesivo, CSE), y actualizada en su contenido mediante la Carta Social Europea revisada de 1996 (a continuación, CSEr). Ciertamente, todo progreso socio-económico como el que pretendió introducir la Carta de Turín de 1961 implica tener en cuenta una serie de factores básicos²⁶: en primer lugar, ese progreso conlleva una fuente de gastos adicionales que, por ejemplo, en lo que atañe a la mejora de las condiciones laborales, han de soportar el Estado o los empresarios. A continuación, con independencia de quién asuma la financiación, esa carga financiera se traduce irremediabilmente en un aumento del coste y de los precios de los bienes producidos en el país que pretende llevar a cabo ese avance social. Por ello, y en tercer término, ese país se expone al riesgo de ver debilitado su comercio internacional si no convence a los otros países para que realicen un progreso social similar, lo que en definitiva acarrea una *concertación internacional* en un mundo cada vez más globalizado.

Este es el trasfondo, indudablemente, en el que se desenvuelven propuestas a escala europea como la de reducir la jornada laboral a las treinta cinco horas semanales, las cuales no han sido objeto de unanimidad por parte de todos los Estados ante el citado riesgo de perder competitividad. En la praxis, algunos países que han implementado esa medida han experimentado un retroceso que ha sido examinado bajo la óptica del *principio de progresividad o no regresión en materia de derechos sociales*: merece la pena mencionar a tal efecto el control ejercido por el CEDS (máxima instancia de garantía de la CSE) con motivo de la *Reclamación n° 16/2003*, que se resolvió mediante la *decisión de fondo de fecha 12 de octubre de 2004 dictada en el caso Confederación francesa de directivos-Confederación general de ejecutivos (Confédération française de l'Encadrement-Confédération générale de cadres, CFE-CGC) contra Francia*²⁷.

²⁶ Sigo en la exposición de estos factores a Wiebringhaus, H. (1978): "Rapport introductif sur la Charte sociale européenne", en *La Charte sociale européenne. Dix années d'application*. Bruxelles: Université Libre de Bruxelles, p. 25.

²⁷ En concreto, fueron objeto de denuncia, en aspectos que afectaban al salario de determinadas categorías de ejecutivos, la *Ley n° 2000-37 de 19 de enero de 2000 relativa a la reducción negociada del tiempo de trabajo* (conocida como "Ley Aubry II") que previó la reducción de la duración legal del tiempo de trabajo a 35 horas semanales, así como la *Ley de 17 de enero de 2003* (conocida como "Ley Fillon II") de modificación de la anterior. El Comité Europeo determinó que se había

2.2. Integración económica y bienestar social en la Unión Europea

No parece controvertido que, pese al trasfondo político de consecución de la paz en el continente europeo que impregnó al acta de nacimiento de la actual Unión Europea (la Declaración Schuman de 1950), la prevalencia de los intereses económicos ha guiado constantemente la construcción europea desde la *fundación de las tres Comunidades en 1951-1957*, quedando relegado lo político y lo social. A pesar del designio formulado en los preámbulos de *los tres tratados fundacionales* de mejorar las condiciones de vida de los europeos, lo bien cierto es que el lugar preeminente reservado a las cuatro clásicas libertades de sesgo económico (libre circulación de capitales, mercancías, personas y servicios) dejaba muy poco espacio a lo social, al margen de algunas cláusulas aisladas sobre no discriminación entre nacionales relacionadas con la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres y con la seguridad social.

Las *reformas de los Tratados constitutivos* han marcado avances sociales más o menos tímidos. Con el *Acta Única Europea de 1986* se introdujo la “política social” como nuevo capítulo competencial comunitario. Con el *Tratado de Maastricht de 1992*, en cambio, no sólo se rechazó adjetivar de “política” la Unión Europea, sino que tampoco se aceptó la inclusión de la lucha contra la exclusión social en el capítulo de la nueva “ciudadanía de la Unión” (que se recondujo a un “minicatálogo” de derechos civiles y políticos), además de acudirse a la fórmula del Protocolo de salida o de exclusión (*opt-out Protocol*) para la política social; de modo que, en definitiva, la desaparición de la “E” en la “CEE” no dejaba desfigurado ni desprovisto de su prevalente cimiento económico al pilar comunitario básico de la Unión.

Los posteriores *Tratados de Ámsterdam de 1997 y de Niza de 2001* sólo experimentaron la irrupción o la discusión, respectivamente, de medidas relacionadas con derechos sociales, como la introducción de una avanzada cláusula de no discriminación en el caso del primero (con nueva redacción del artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea —TCE—), y el fiasco de la proclamación en Niza sin carácter vinculante de la *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, cuyo catálogo de derechos sociales no estuvieron dispuestos a aceptar los Estados miembros.

Trasladados al momento presente, cabe constatar que la expresión “economía social de mercado” figuraba de manera aislada y en una sola ocasión en el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2004*²⁸ (en particular, en el artículo I-3.3), desapareciendo acto seguido el calificativo “social” del modelo

producido una violación de los artículos 2.1 y 4.2 CSEr en lo relativo a condiciones equitativas de remuneración y de descanso.

²⁸ Como es sabido, la “Constitución europea” pereció en el tortuoso camino de su proceso de ratificaciones, tras los resultados negativos de las consultas populares en Francia (referéndum de 29 de mayo de 2005) y en Holanda (referéndum de 1 de junio de 2005).

de la Unión basado en una “economía abierta y de libre competencia”²⁹. Esta misma “alergia” a lo social, motivada sin duda por el peso de la factibilidad de los derechos sociales, se ha visto reflejada en el *Tratado de Lisboa de 2007* (con la excepción del nuevo artículo 151 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* —ex artículo 136 TCE)³⁰, si bien con la esperanzadora fuerza vinculante de la Carta de los derechos fundamentales (aunque sea a través de la técnica de un Protocolo anexo y otro más de “reticencias” de dos Estados miembros —Reino Unido y Polonia—), obligatoriedad que ha quedado confirmada tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

En cualquier caso, los tímidos avances sobre derechos sociales en el Derecho primario u originario de la Unión se han visto hasta cierto punto compensados, no sólo por una intensa actividad legislativa de las instituciones europeas (Derecho secundario o derivado) en el terreno social, sino asimismo por la jurisprudencia social del Tribunal de Luxemburgo³¹. En todos estos casos deben tenerse presentes las directrices de técnica legislativa adoptadas por la propia Unión Europea, las cuales no resultan en modo alguno ajenas a la factibilidad de los derechos sociales³².

²⁹ Cfr. Jimena Quesada, L. (2005): *European Constitution and Competition Policy*. Roma: Philos.

³⁰ Lo cual, dicho sea de paso, no constituye una novedad: así, con respecto al Tratado de Ámsterdam, ha afirmado Baquero Cruz, J.: (1998): “La protección de los derechos sociales de la Comunidad Europea tras el Tratado de Ámsterdam” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 4: p. 666: la UE “necesita de los derechos sociales para reflejar de forma sustancial el principio social de la Comunidad y contrarrestar la fuerza expansiva del principio liberal de mercado contenido en las normas de competencia y libre circulación de factores económicos”; con igual filosofía, la Carta de Niza, en lo que atañe a los derechos sociales vendría a introducir un mínimo equilibrio ante las cuatro clásicas libertades comunitarias de sesgo eminentemente económico, en palabras de Alegre Martínez, M.A. (2004): “Los derechos sociales en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, en Jimena Quesada, L. (coord.): *Escritos sobre Derecho europeo de los derechos sociales*. Valencia, Tirant lo Blanch, p. 63.

³¹ Por ejemplo, en su Sentencia de fecha 18 de diciembre de 2007 (*caso Laval un Partneri Ltd.*, asunto C-341/05), el Tribunal de Justicia comunitario sostiene: “(...) puesto que la Comunidad tiene no sólo una finalidad económica, sino también social, deben sopesarse los derechos derivados de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en relación con los objetivos perseguidos por la política social, entre los que figuran, en particular, como se indica en el artículo 136 CE, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada y el diálogo social” (apartado 105). En el terreno bibliográfico, acúdase a Sempere Navarro, A.V. (dir.) y Pérez Campos, A.I. (coord.) (2008): *Prontuario de Jurisprudencia social comunitaria (1986-2008)*. Cizur Menor: Thomson/Aranzadi, así como a Van Raepenbusch, S. (2003): “Tendances récentes de la jurisprudence sociale de la Cour de justice des Communautés européennes” en *Droit social*, 7: pp. 751-763. Léanse asimismo los trabajos de Maestro Buelga, G. (1996): “Los derechos sociales en la Unión Europea: una perspectiva constitucional” en *Revista Vasca de Administración Pública*, 46: pp. 119-141, y Virgala Foruria, E. (2001): “Los derechos sociales comunitarios y su protección en Europa y en España” en Aparicio Pérez, M.A. (coord.): *Derechos constitucionales y pluralidad de ordenamientos*. Barcelona: Cedecs, pp. 699-728.

³² De la Unión Europea cabe destacar dos documentos: el *Acuerdo interinstitucional del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 22 de diciembre de 1998 relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria* (DOCE C-73, de 17 de marzo de 1999), y el *Acuerdo interinstitucional del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión “Legis-*

2.3. Simetrías y asimetrías socio-económicas: la necesaria convergencia entre el Consejo de Europa y la Unión Europea

Si la concertación social es precisa en el seno de cada una de las dos organizaciones europeas, también se impone que medie armonía o convergencia entre ellas, para evitar conflictos que proyecten otros tantos dilemas para los operadores jurídicos internos. Lo ilustraré con un ejemplo de contencioso paralelo en el Consejo de Europa y en la Unión Europea.

En la decisión de fondo de 12 de octubre de 2004 relativa a la Reclamación nº 16/2003 (*Confédération Française de l'Encadrement «CFE CGC» contre France*), el CEDS concluyó que hubo violación de la CSEr (artículos 2.1 y 4.2), en la medida en que la legislación francesa sobre remuneración de ejecutivos consideraba equiparables las guardias localizadas con los períodos de descanso. El Tribunal de Justicia de la UE alcanzó una solución análoga, al no admitir esa equiparación entre guardias localizadas y tiempos de reposo (sentencia de 1 diciembre de 2005 dictada en el caso *Abdelkader Dellas, Confédération générale du travail et autres contre Premier ministre, Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité*), pero basándose exclusivamente en el ordenamiento de la Unión (en particular, en la *Directiva 93/104/CE sobre la ordenación del tiempo de trabajo, de 23 de noviembre de 1993*), es decir, sin mencionar la Carta Social Europea o la jurisprudencia del Comité europeo de derechos sociales.

Pero, ¿qué hubiera ocurrido en caso de criterios contradictorios en Estrasburgo y en Luxemburgo? En ausencia de jerarquía entre las decisiones emanadas en el Consejo de Europa y en la Unión Europea, la posición del juez nacional habría sido sumamente embarazosa, al no poder ejecutar ambas y cada cual tener una diversa repercusión económica en términos de costos-beneficios para el empresario afectado (remuneración o no de las guardias localizadas durante los tiempos en que no se lleve a cabo una actividad laboral o profesional). En caso de divergencia, si la solución más favorable a los derechos sociales fuera la de la UE, no habría problema alguno desde la perspectiva de la CSE, pues ésta contiene una cláusula de estándar mínimo susceptible de ser mejorado por otra normativa supranacional o nacional (artículo 32 —artículo H de la Carta revisada). Al contrario, si la solución “al alza” procediera del Consejo de Europa, tal vez se generaría mayor complejidad, derivada en gran medida de la fuerte impronta de los principios de primacía y efecto directo del Derecho comunitario europeo.

lar Mejor” (DOUE C-321 de 31 de diciembre de 2003). Por ejemplo, en este segundo acuerdo se entiende por “corregulación” (apartado 18) el “mecanismo por el que un acto legislativo comunitario habilita para la realización de los objetivos definidos por la autoridad legislativa a las partes interesadas reconocidas en el ámbito de que se trate (en particular, los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones)”; y por “autorregulación” (apartado 22) la “posibilidad de que los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones adopten para sí directrices comunes de ámbito europeo (en particular, códigos de conducta o acuerdos sectoriales)”.

Sin perjuicio de reflexionar sobre la postura más acertada jurídicamente en el plano doméstico (apartado IV, *infra*), la solución ideal a escala europea pasa inexorablemente por la ratificación de la CSE por parte de la UE, al mismo nivel que se propone la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos³³. Ello no obstante, así como esta segunda adhesión se presenta factible (la prevé explícitamente el Tratado de Lisboa) la ratificación de la CSE se vislumbra harto improbable: a diferencia del *Proyecto Spinelli de Constitución europea de 1984* que previó esa ratificación expresamente, ni el Tratado Constitucional de 2004 ni el Tratado de Lisboa de 2007 han previsto semejante extremo.

En cuanto al Tratado de Lisboa, la CSE únicamente aparece consignada en el Preámbulo de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, pero en ningún caso en su texto articulado, pese a haber sido aquélla utilizada profusamente en la elaboración de la Carta de la Unión, como se refleja explícitamente en las Explicaciones anejas del Praesidium. Además, la CSE (que constituye un tratado internacional que genera obligaciones jurídicas con consecuencias económicas) se ubica en el Preámbulo de la Carta de los derechos fundamentales al mismo nivel que la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de 1989 (documento meramente declarativo o no vinculante).

Y el agravio comparativo, con consideración “a la baja” de la factibilidad y la justiciabilidad de los derechos sociales reconocidos en la CSE, prosigue cuando la jurisprudencia del CEDS, no sólo no se eleva al mismo escalón que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo o la del TEDH³⁴ (a la de ambas instancias judiciales se alude *expressis verbis* en el Preámbulo), sino que se silencia absolutamente. Esa omisión de la jurisprudencia del CEDS (que también es una constante, sin excepción, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia) ha ido a la par con una fluctuante y tímida presencia de la CSE tanto en el Derecho originario de la Unión como en la actividad del Tribunal de Luxemburgo³⁵.

³³ Un interesante aportación reciente al respecto en Palacio González, J. (2009): “La protección de los Derechos Fundamentales por el Tribunal de Justicia de la UE: alcance y consecuencias de la futura adhesión de la UE al Convenio Europeo” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, 40: pp. 161-179.

³⁴ De gran interés resulta el trabajo de Gallant, Ch. (2008): *Développements récents en matière de droits sociaux/Recent developments in the field of social rights*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 141 pp. En esa monografía se abordan sucesivamente la jurisprudencia reciente del TEDH en el ámbito de los derechos sociales, las evoluciones recientes de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales, la protección jurisprudencial de los derechos sociales en el seno de la Unión Europea y el nuevo mecanismo de comunicaciones individuales establecido en Naciones Unidas a través del Protocolo facultativo al Pacto de derechos económicos, sociales y culturales.

³⁵ Así lo ha analizado y destacado recientemente en un excelente estudio, con un enfoque similar (de factibilidad) al propugnado en la presente contribución, Astola Madariaga, J. (2009): “Lo social y lo económico en los Tratados de la Unión y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia” en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 13: p. 363: “mientras la Convención Europea de Derechos Humanos ha sido muchas veces mencionada, (...) no haya ocurrido lo mismo con la Carta Social Europea que, en comparación resulta mucho menos citada”.

2.4. El peso de la factibilidad en la asunción de los instrumentos europeos de derechos sociales

Como se viene evocando, la incorporación de normas europeas sobre derechos sociales en los Estados está relacionada tanto con la voluntad política en el ejercicio del *treaty making power* como con la disposición para llevar a cabo nuevos esfuerzos económicos. Las propias normas europeas han sido negociadas y elaboradas teniendo presentes los mencionados elementos.

Así, en el Consejo de Europa, el sistema de “ratificación a la carta” de la CSE (opción entre un número de artículos o de apartados del tratado internacional) no sólo responde a razones políticas (por ejemplo, la cultura en materia sindical), sino asimismo económicas (no asumir más exigencias jurídicas sociales, es decir, más compromisos monetarios)³⁶.

Ese mismo esquema guía la negociación y elaboración de las normas sobre derechos sociales adoptadas en el seno de la UE, como lo demuestra el amplio sistema de plazos que se establece habitualmente para la transposición de Directivas en materia de política social. Repárese igualmente en la existencia del denominado “método abierto de coordinación” como sucedáneo de la difícil consecución de una armonización en el ámbito de la legislación social de los Estados Miembros de la UE³⁷.

3. LA FACTIBILIDAD *EX POST FACTO* EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS SOCIALES EN EUROPA

3.1. Premisa: la necesaria correlación entre la factibilidad *ex ante* y *ex post facto*

Lógicamente, si la previsión del costo (factibilidad *ex ante*) de la puesta en práctica de las normas sobre derechos sociales es razonable, se producirá una correlación entre esa previsión y la evaluación de la efectiva aplicabilidad (factibilidad *ex post facto*) de dichas normas. El problema, como quedó apuntado, es que los redactores de las normas no siempre se toman en serio el informe económico, acudiendo a

³⁶ A tales compromisos pecuniarios obliga, pongamos por caso, el artículo 2 CSE (“vacaciones anuales pagadas de cuatro semanas como mínimo”), o el artículo 3 CSE (“establecimiento progresivo de servicios de higiene en el trabajo”). De hecho, se ha criticado que no sólo ese sistema de ratificación “a la carta”, sino la propia adopción de la CSE como documento separado con respecto al Convenio Europeo de Derechos Humanos (y, lo mismo, la elaboración en 1966 de un Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como instrumento separado del Pacto de Derechos Civiles y Políticos) habría respondido a razones de factibilidad: así, Nickel, J.V. (1985): “The Feasibility of Welfare Rights in Less Developed Countries”, en Kipnis, K., y Meyers, D.T. (eds.): *Economic Justice. Private Rights and Public Responsibilities*. Totowa, N.J.: Rowman & Allanheld, p. 217.

³⁷ Sobre el particular, puede leerse De Schutter, O. (2004): *The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination*. En: *Jean Monnet Working Paper*, 7. New York: New York University School of Law, así como De la Rosa, S. (2007): *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*. Bruxelles: Bruylant.

fórmulas recurrentes y vacías de contenido mediante las cuales se afirma sin fundamento ni credibilidad que la puesta en práctica de las normas de referencia no comportan gasto alguno. El problema, por lo demás, se acentúa cuando —como sucede en la mayoría de los casos— se revela casi ilusorio el control de esa torticera práctica.

Algunos ejemplos aislados, afortunadamente, atemperan la criticada praxis, sobre todo cuando la ley prevé una sanción en caso de omitir formal o materialmente el informe de factibilidad. Lo ilustraré con ejemplo real: el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana anuló una norma reglamentaria (sobre suministro de productos farmacéuticos en los hospitales públicos) de la Administración regional competente en materia de sanidad³⁸; ésta, tras haber afirmado en el informe de factibilidad que la vigencia de dicha norma no acarrearía gasto económico alguno para las arcas públicas, convocó inmediatamente tras la vigencia de la norma un concurso por valor de varios miles de euros a soportar por la propia Administración para la dispensa de dichos productos farmacéuticos. Esa fiscalización judicial resultó factible merced a la existencia de una Ley autonómica que imponía la memoria económica para las normas reglamentarias regionales³⁹.

Por supuesto, cuando la defectuosa factibilidad *ex ante* tiene que ver con una disposición con fuerza de ley, el control jurisdiccional deviene todavía más ilusorio, al residenciarse ante el Tribunal Constitucional y adquirir perfiles marcadamente políticos. ¿Acaso se ha extraído alguna consecuencia de la endémica —podríamos decir— ausencia de los instrumentos concretos de financiación que hubieran debido acompañar a la sucesiva legislación sobre el sistema educativo? ¿No son de sobra conocidas las “querellas” entre el Estado y las Comunidades Autónomas a cuenta de las decepcionantes negociaciones sobre el sistema de financiación de la llamada *Ley de dependencia de 2006*⁴⁰? En fin, ¿cabe esperar algún resultado positivo de la impugnación por el partido mayoritario de la oposición de la *Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009* —“Ley de factibilidad global” por excelencia, podría argüirse— basándose en el irreal cálculo de ingresos y gastos que habría convertido en obsoleta la ley antes de nacer⁴¹?

³⁸ Sentencia nº 591/2003 del TSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 3ª) de 8 de abril de 2003 (recurso nº 1479/2001), sobre anulación de la Orden de Conselleria de Sanidad (Generalitat Valenciana) de 6 de julio de 2001 por la que se establece el procedimiento de utilización y control de medicamentos estupefacientes en los centros hospitalarios (publicada en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana nº 4061 de 9 de agosto de 2001).

³⁹ Concretamente, el artículo 28.bis) del *Texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana de 1991 (modificado en 1995)*. La vulneración de dicha Ley valenciana por una norma de rango inferior (norma reglamentaria regional) significaba la nulidad de esta segunda norma, a tenor del artículo 62.2 de la Ley 30/1992.

⁴⁰ *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*.

⁴¹ Recurso de inconstitucionalidad nº 2691-2009 promovido por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados frente a diversos preceptos de la *Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009* (BOE nº 104 de 29 de abril de 2009).

3.2. Factibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales en el Consejo de Europa

La fiscalización por parte del órgano de control final del Tratado más emblemático sobre derechos sociales (una vez más, la CSE y el CEDS) pone de manifiesto que la realización de tales derechos puede jugar correlativamente como contrapeso de beneficios económicos cuyo precio es un atentado a la dignidad humana y, por ende, resultan inadmisibles. A título de ejemplo, fue el CEDS quien puso de manifiesto en su momento el desfase entre la edad mínima para trabajar en España (dieciséis años) y la edad máxima de educación obligatoria (catorce años), lo que generaba en ese sector vulnerable de la población comprendido entre esas edades una bolsa de trabajadores de economía sumergida que, para el CEDS, significó una vulneración del derecho de los niños y los adolescentes a la protección (artículo 7 CSE).

No es extraño, por ello mismo, que como consecuencia de la conclusión alcanzada por el CEDS, España se viera abocada a equiparar ambas edades de referencia elevando la máxima de escolaridad obligatoria a los dieciséis años mediante la LOGSE de 1990⁴². Análoga problemática y con idéntica conclusión vulneratoria del artículo 7 CSE se resolvió la *Reclamación colectiva n° 1/1998 (Comisión Internacional de Juristas contra Portugal)* a través de la *decisión de fondo del CEDS de fecha 9 de septiembre de 1999*⁴³.

Profundizando en ese enfoque, al tiempo jurídico (relativo a la exigibilidad de los derechos sociales reconocidos en la CSE) y económico (ponderación de los recursos empleados para la garantía efectiva de dichos derechos), el propio CEDS consideró en la decisión de fondo de fecha 4 de noviembre de 2003 sobre la *Reclamación colectiva 13/2002 (Autismo-Europa contra Francia)* que, si bien los Estados disponen de margen de maniobra para atender los derechos de conformi-

⁴² *Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo*. La hasta hace poco vigente *Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre de Calidad de la Educación* mantenía esa obligatoriedad en su artículo 9.3: “La enseñanza básica incluye diez años de escolaridad. Se iniciará a los seis años de edad y se extenderá hasta los dieciséis”. La actual *Ley Orgánica de Educación (LOE) de 6 de abril de 2006* sigue manteniendo esa obligatoriedad en su artículo 4.2.

⁴³ Según esa Decisión de fondo de 9 de septiembre de 1999: “40. El Comité reconoce que el Gobierno ha adoptado, señaladamente en estos últimos años, numerosas medidas, tanto jurídicas como prácticas, tendentes a luchar contra el trabajo infantil, afrontando sus diversas causas, que son múltiples y complejas. Estas medidas han conllevado una disminución progresiva del número de jóvenes que trabajan ilegalmente, mejora que no es contestada. Sin embargo, está claro que el problema no ha quedado resuelto. 41. El Comité reconoce que el Gobierno ha tomado numerosas medidas con el fin de aumentar la eficacia de los servicios de la inspección laboral. Observa que, en 1997 los inspectores de trabajo efectuaron 1.462 visitas a las empresas y constataron que 167 niños menores de 16 años trabajaban en ellas ilegalmente. En 1998, efectuaron 2.475 visitas a las empresas y comprobaron 191 casos de niños menores de 16 años que trabajaban en ellas ilegalmente. El Comité estima, a la vista de los resultados de la encuesta de 1998 y del hecho de que las empresas familiares quedan cubiertas por la legislación y la reglamentación existentes, que esas cifras continúan siendo modestas”.

dad con las partidas presupuestarias que estimen pertinentes⁴⁴, semejante margen no puede erigirse en un pretexto para eludir el empleo de recursos necesarios, esto es, la factibilidad de los derechos sociales (en este caso, de las personas con discapacidad, a tenor del artículo 15 CSE).

En fin, resulta interesante completar la contribución del Consejo de Europa a través de la jurisprudencia del CEDS con relación a un derecho social cuya consideración admite una lectura netamente económica y que, adicionalmente, se encuentra afectado de lleno por una de las paradójicas “subcrisis” (la del sector inmobiliario, con sobreproducción de viviendas desocupadas a causa de la especulación y, al tiempo, un número considerable de personas “sin techo”) enmarcada en la situación crítica general de la economía. Así, el CEDS ha interpretado que, si bien el artículo 31 CSE (derecho a la vivienda) no impone a los Estados una obligación de resultado, sí les obliga a poner en marcha todos los medios (normativos, financieros y operativos) tendentes a progresar realmente en la realización de los objetivos consignados en la CSE; en otras palabras, aunque la realización de un derecho como el de referencia resulte excepcionalmente compleja y onerosa, los Estados Partes deben esforzarse por alcanzar los objetivos establecidos en la CSE en un plazo razonable⁴⁵.

3.3. Factibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales en la Unión Europea

Si ya se ha puesto de relieve con anterioridad lo difícil que resulta que los Estados miembros de la UE lleguen a un acuerdo *ex ante* acerca de la suscripción de cargas financieras para acometer mayor nivel de realización de los derechos sociales, esa misma dificultad aflora cuando se trata de hacer cumplir la legislación comunitaria que reconoce tales derechos. Por fortuna, sin embargo, en el terreno comunitario europeo la factibilidad *ex post facto* de los derechos sociales ha ido acompañada de su necesaria justiciabilidad.

⁴⁴ En tal Decisión de fondo de fecha 4 de noviembre de 2003 puede leerse: “53. Cuando la realización de uno de los derechos en cuestión sea excepcionalmente compleja y particularmente onerosa, el Estado Parte debe esforzarse en alcanzar los objetivos de la Carta dentro de un plazo razonable, a precio de progresos ponderables, utilizando de la mejor manera los recursos de que disponga. (...) 54. El Comité no considera que el hecho de que la financiación de los centros especializados en la acogida de niños discapacitados (en particular, autistas) no quede en general integrada en el mismo presupuesto que la financiación de los centros escolares de Derecho común, pueda por sí mismo ser considerado como una fuente de discriminación, desde el momento en que la elección de las modalidades de financiación es una tarea que sólo incumbe a los Estados. (...) ha quedado igualmente acreditado y no contestado por las propias autoridades que existe una insuficiencia crónica de estructuras de acogida o de apoyo para autistas adultos”.

⁴⁵ En este sentido, véanse la Decisión de fondo de 18 de octubre de 2006 relativa a la Reclamación colectiva nº 31/2005 (*Centro Europeo de Derechos de los Gitanos contra Bulgaria*) y la Decisión de fondo de 5 de diciembre de 2007 referente a la Reclamación colectiva nº 33/2006 (*Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo contra Francia*).

La mejor ilustración en tal dirección la suministra la eficacia vertical directa de las Directivas cuando, pese a haber expirado el plazo para su transposición, los Estados miembros de la UE no las hayan transpuesto a su ordenamiento interno, y aquéllas contengan disposiciones precisas, claras y transparentes susceptibles de permitir que los particulares conozcan sus derechos y obligaciones. Esa eficacia vino reconocida merced a la brecha jurisprudencial abierta por el Tribunal de Justicia comunitario en la sentencia de fecha 19 de noviembre de 1991 (*caso Francovich y otros*), en relación con la no transposición por parte de Italia de la *Directiva 80/987/CEE sobre protección de los trabajadores en caso de insolvencia de los empresarios*, modificada mediante la Directiva 2002/74/CE.

En la praxis, dicha sentencia equivale a que un trabajador afectado en la percepción de sus haberes por la insolvencia de su empleador pueda exigir ante el juez italiano la condena de la Administración pública al pago de esos créditos por no haber dispuesto lo necesario para el cumplimiento de la citada Directiva, esto es, un fondo de garantía salarial o mecanismos similares de tutela. Se comprueba, por ende, que la justiciabilidad de los derechos sociales, en clave de factibilidad *ex post facto*, es posible.

Pese a todo, Italia ha seguido mostrando reticencias en relación con la “jurisprudencia Francovich”, circunstancia que se refleja ostensiblemente en la no ratificación por parte de dicho país del artículo 25 de la CSEr (*derecho de los trabajadores a la tutela de sus créditos en caso de insolvencia de su empleador*)⁴⁶. Desde luego, si dicha ratificación se verificara, la justiciabilidad interna sería una realidad con la invocación directa de la citada disposición, abriéndose entonces la vía de la aplicación directa del tratado europeo de derechos sociales por excelencia frente a una ley interna discordante, que por ello mismo podría ser descartada por el juez interno (*control de convencionalidad*).

3.4. El peso de la factibilidad en la justiciabilidad interna

En la problemática del reconocimiento como derecho subjetivo de un derecho social influye asimismo la repercusión del coste para la hacienda pública, con el consecuente impacto negativo en los potenciales beneficiarios de tal derecho, quienes quedarán tanto más inermes cuanto mayor sea el grado de configuración legislativa y, adicionalmente, el grado de conflictividad política entre el Estado y las entidades regionales competentes en la materia.

Un claro ejemplo permite acreditar lo afirmado, por referencia al derecho de acceso a los servicios sociales. Así, la conocida como Ley de dependencia de 2006, anteriormente citada, reconoce explícitamente en su artículo 4.1 el *derecho subjetivo* a acceder

⁴⁶ A tenor del artículo 25 CSEr: “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores a la tutela de sus créditos en caso de insolvencia de su empleador, las Partes se comprometen a que los créditos de los trabajadores derivados de contratos de trabajo o de relaciones laborales sean garantizados por una institución de garantía o por cualquier otro medio efectivo de protección”.

a los servicios sociales, participando de tal suerte del alcance y efectos previstos en el artículo 53.3 de la Constitución. De forma meridiana lo establece, a renglón seguido, el apartado 2 del mismo artículo 4 de la Ley 39/2006, al incluir en la letra j) el derecho específico “a iniciar las acciones administrativas y jurisdiccionales en defensa del derecho que reconoce la presente Ley en el apartado 1 de este artículo”.

Ahora bien, la justiciabilidad del derecho controvertido ha adquirido tintes más complejos en alguna Comunidad Autónoma —especialmente, en la valenciana— como consecuencia de la *Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008*, que establece en su disposición adicional undécima la desestimación por silencio administrativo de las solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones pertinentes para las personas dependientes⁴⁷. Frente a ello, además de las críticas dirigidas por organizaciones de la sociedad civil, el Defensor del Pueblo español formuló en marzo de 2008 contra la polémica disposición un recurso de inconstitucionalidad pendiente de resolución al concluir el presente estudio y, por su lado, el Comité Económico y Social de la Comunitat Valenciana instó en octubre de 2008 al Ejecutivo autonómico a promover una modificación legislativa que hiciera imperar el silencio positivo.

A complejos problemas de la misma índole se enfrenta la justiciabilidad en el plano interno de decisiones adoptadas en el plano internacional reconocedoras de derechos sociales subjetivos. Baste mencionar en este supuesto la Decisión de fondo adoptada por el CEDS en fecha 7 de septiembre de 2004 con relación a la Reclamación colectiva nº 14/2003 (*Federación internacional de ligas de derechos humanos contra Francia*), en donde se declaró la violación del artículo 17 CSEr como consecuencia de la exclusión —en la legislación francesa— de los hijos de inmigrantes en situación irregular del beneficio del sistema de asistencia médica hasta que no transcurriera un cierto período de estancia en el territorio nacional. Aunque no exenta de reticencias, esa resolución internacional ha sido asumida por el juez francés (incluida la máxima instancia de la jurisdicción administrativa gala, el Consejo de Estado), operando el mencionado control de convencionalidad⁴⁸.

⁴⁷ Repárese en que buena parte de las competencias relacionadas con la garantía y la factibilidad de los derechos sociales corresponde, según la Constitución española (en especial, artículos 148 y 149), a las Comunidades Autónomas, las cuales han introducido catálogos de derechos (sobre todo —y por lo expuesto—, de derechos sociales) en los “nuevos Estatutos de autonomía”, es decir, en las últimas reformas estatutarias, técnica que ha venido avalada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia (STC 247/2007, de 12 de diciembre) al analizar la primera de esas nuevas normas estatutarias (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana). Para un repaso a la problemática objeto de estudio en las últimas reformas estatutarias, acúdase a Aparicio, M.A. (ed.), Castellà, J.M., y Expósito, E. (coords.) (2008): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Atelier.

⁴⁸ Resulta interesante destacar que el propio Gobierno francés ha aceptado el posible ejercicio del control de convencionalidad en la Decisión de fondo del CEDS de 3 de diciembre de 2007 (párrafo 10), de resolución de la Reclamación colectiva nº 38/2006 (*Consejo Europeo de Sindicatos de Policía contra Francia*).

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS FINALES

La credibilidad de los foros europeos (tanto del Consejo de Europa como de la Unión Europea) no puede admitir que la garantía efectiva de los derechos sociales (con el soporte de su adecuada factibilidad) se vea perjudicada por divergencias entre las instancias establecidas en ambos foros (a modo de “dos verdades sociales europeas”), por lo que se propone a nivel interinstitucional continental la adhesión de la UE a la CSE.

Hasta tanto esa adhesión se verifique, no cabe sino formular como propuesta que la justiciabilidad de los derechos sociales en juego se concrete en la opción más favorable a su garantía, por imposición de las normas constitucionales españolas sobre la posición de los tratados en España (juego combinado de los artículos 93 y 96 de la Carta Magna) y por la interpretación de los derechos fundamentales sociales de conformidad con la Declaración Universal y acuerdos internacionales suscritos por España sobre dichas materias (artículo 10.2).

Se propone igualmente que el juez interno haga eventualmente valer el control de convencionalidad cuando el canon europeo sobre derechos sociales sea más favorable que el estándar nacional, teniendo en cuenta además que tanto desde el Consejo de Europa (*Resolución n° 1651 adoptada por la Asamblea Parlamentaria el 29 de noviembre de 2009 sobre las consecuencias de la crisis financiera mundial*) como desde la Unión Europea (*Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre protección social e inclusión social de 5 de marzo de 2009*) se ha lanzado el mensaje de no rebajar el nivel de protección de los derechos sociales pese a la coyuntura de crisis económica y financiera generalizada.

La descentralización política del Estado español no puede avalar la vulneración del principio jurídico-constitucional de igualdad, como valor inherente a los derechos sociales y las posiciones básicas que en materia social deben poder disfrutar todas las personas que se hallen en España. Medidas del Estado social como *Estado de tributos* asociadas a la forma territorial del Estado presentan el riesgo de desconocer ese principio de no discriminación, por ejemplo en materia de tributos cedidos: se presentan así como sospechosamente discriminatorias las regulaciones existentes en algunas Comunidades Autónomas en materia de ayudas a la vivienda para familias numerosas (en contradicción con el mandato constitucional —artículo 39— e internacional —artículo 16 CSE— de protección económica, jurídica y social de la familia) en lo referente al *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales* o al *Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados*. Por tal motivo, se propone repensar el recurso a la competencia exclusiva estatal en materia de igualdad básica en todo el territorio nacional (artículo 149.1.1^a) o en materia de coordinación de las bases de la economía (artículo 149.1.13^a).

Si se pone en conexión la factibilidad de los derechos sociales con su justiciabilidad, tanto en el ámbito internacional como en el terreno nacional, la prueba de que la efectiva protección de aquéllos no radica en mero cálculo matemático de relevancia política, sino ante todo en una apuesta de trascendencia jurídica, viene

dada por el hecho de que en el ámbito interno se adopten leyes que, de facto, permitirían seguramente ratificar compromisos internacionales como la CSEr. Esa paradoja se acentúa si se repara en los aparentes recelos en propiciar el control jurídico (*justiciabilidad*) establecido en ese instrumento social europeo (*jurisdicción* del CEDS).

Si se profundiza en la justiciabilidad y el carácter limitado de la “cognición judicial” en materia económica para ponderar la realización de los derechos sociales, debe decirse que, en todo caso, una guerra de cifras necesitada de solución judicial requiere una ponderación y prudencia judiciales que seguramente revisten menos riesgos que los cálculos económicos realizados por órganos no judiciales.

Por último, el argumento de que en tiempo de crisis económica y financiera como la actual debería poder rebajarse la observancia de los derechos sociales no sólo vulnera desde la perspectiva jurídico-dogmática el *principio de progresividad y no regresión* (y eventualmente del acervo social ya conseguido), sino que desde el punto de vista político-económico resulta falaz. Ilustraré esta última afirmación con un solo ejemplo sobre la realidad española a modo de pregunta: ¿Cabe imaginar el gran número de prestaciones sociales que podrían satisfacerse a personas necesitadas si las Administraciones públicas españolas no hubieran de abonar millones de euros en intereses de demora —por cierto, por imposición de la normativa comunitaria europea, transpuesta al ordenamiento interno⁴⁹— por pagar tarde a empresas privadas suministradoras de material y equipos médico-sanitarios a los hospitales públicos?⁵⁰ Una última propuesta, en respuesta a tal interrogante, para concluir: habría que incidir en la efectividad del principio de responsabilidad de los poderes públicos (artículo 9 de la Constitución española, en conexión con artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992), eventualmente del funcionario o del cargo político que haya provocado esa demora.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENDROTH, W.; FORSTHOFF, E. y DOEHRING, K. (1986): *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, Ch. (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

⁴⁹ Anterior *Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 2000* (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, artículo 99.4, en su redacción dada por la Disposición final primera de la *Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales*). La Ley de 2000 ha sido derogada prácticamente en su totalidad por la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*.

⁵⁰ Basta acudir a las bases de datos jurisprudenciales al uso para comprobar dicha afirmación (por ejemplo, en las numerosas sentencias condenatorias de la Administración dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en las diversas Comunidades Autónomas).

- ALEGRE MARTÍNEZ, M.A. (2004): "Los derechos sociales en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea", en JIMENA QUESADA, L. (coord.): *Escritos sobre Derecho europeo de los derechos sociales*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- AÑÓN, M.J. (2004): "Límites de la universalidad: los derechos sociales de los inmigrantes", en AÑÓN, M.J. (ed.): *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- APARICIO, M.A. (ed.); CASTELLÀ, J.M. y EXPÓSITO, E. (coords.) (2008): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Atelier.
- ASTOLA MADARIAGA, J. (2009): "Lo social y lo económico en los Tratados de la Unión y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia" en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 13.
- BAQUERO CRUZ, J. (1998): "La protección de los derechos sociales de la Comunidad Europea tras el Tratado de Ámsterdam" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 4: p. 666.
- COSSÍO DÍAZ, J.R. (1989): *Estado social y derechos de prestación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- DE LA ROSA, S. (2007): *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*. Bruxelles: Bruylant.
- DE SCHUTTER, O. (2004): *The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination*. En: *Jean Monnet Working Paper*, 7. New York: New York University School of Law.
- DE VEGA GARCÍA, P. (1998): "Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual" en *Revista de Estudios Políticos*, 100: pp. 13-56.
- GALLANT, Ch. (2008): *Développements récents en matière de droits sociaux/Recent developments in the field of social rights*. Strasbourg: Conseil de l'Europe.
- JIMENA QUESADA, L. (2007): *La jurisprudencia del Comité europeo de derechos sociales. Sistema de reclamaciones colectivas. Vol. I: 1998-2005*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- JIMENA QUESADA, L. (2006): "El impacto del Derecho europeo en la legislación española. Breve balance de veinte años de integración europea" en *Cuadernos de Integración Europea*, 4: pp. 122-146.
- JIMENA QUESADA, L. (2005): *European Constitution and Competition Policy*. Roma: Philos.
- JIMENA QUESADA, L. (2003): *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*. Madrid: Tecnos.
- LUCAS VERDÚ, P. (1982): "Problemas actuales de la institución parlamentaria" en *Revista de Política Comparada*, 9.
- MAESTRO BUELGA, G. (1996): "Los derechos sociales en la Unión Europea: una perspectiva constitucional" en *Revista Vasca de Administración Pública*, 46: pp. 119-141.
- MAESTRO BUELGA, G. (1991): "Negociación y participación en el proceso legislativo" en *Revista de Derecho Político*, 32: pp. 55-118.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A. (2002): "Aspectos más relevantes de la globalización económica", en *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial/Cuadernos de Derecho Judicial.
- MARTINO, A.A. y VIVIANI, A. (2006): "El análisis de impacto de la regulación: experiencias europeas y americanas", disponible en: <http://www.salvador.edu.ar/juri/mcl-mv.htm> [último acceso el 20 de mayo de 2009].

- MAURER, B. (1999): *Le principe de respect de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l'homme*. Paris: La Documentation française.
- MONTORO CHINER, M.J. (1989): *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1986): *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*. Madrid: Civitas, 3ª ed.
- NICKEL, J.V. (1985): "The Faisibility of Welfare Rights in Less Developed Countries", en KIPNIS, K. y MEYERS, D.T. (eds.): *Economic Justice. Private Rights and Public Responsibilities*. Totowa, N.J.: Rowman & Allanheld.
- PALACIO GONZÁLEZ, J. (2009): "La protección de los Derechos Fundamentales por el Tribunal de Justicia de la UE: alcance y consecuencias de la futura adhesión de la UE al Convenio Europeo" en *Cuadernos Europeos de Deusto*, 40: pp. 161-179.
- PISARELLO, G. (2007): *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.
- PRATS CATALÀ, J. (1997): *La Reforma de los Legislativos en América Latina. Un enfoque institucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SEGURA, J. (1987): "La reforma del Estado asistencial desde una perspectiva actual", en *La reforma del Estado asistencial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- SEMPERE NAVARRO, A.V. (dir.) y PÉREZ CAMPOS, A.I. (coord.) (2008): *Prontuario de Jurisprudencia social comunitaria (1986-2008)*. Cizur Menor: Thomson/Aranzadi.
- RAVERAIRA, M. (1998): "Applicazione e fattibilità legislativa". En PATTARO, E., y ZANNOTTI, F. (coords.): *Applicazione e tecnica legislativa*. Milano: Giuffrè.
- TORRES DEL MORAL, A. (2004): "El Estado internacionalmente integrado", en *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Madrid: Universidad Complutense, 2ª ed.
- VAN RAEPENBUSCH, S. (2003): "Tendances récentes de la jurisprudence sociale de la Cour de justice des Communautés européennes" en *Droit social*, 7: pp. 751-763.
- VÍRGALA FORURIA, E. (2001): "Los derechos sociales comunitarios y su protección en Europa y en España" en APARICIO PÉREZ, M.A. (coord.): *Derechos constitucionales y pluralidad de ordenamientos*. Barcelona: Cedecs, pp. 699-728.
- WIEBRINGHAUS, H. (1978): "Rapport introductif sur la Charte sociale européenne", en *La Charte sociale européenne. Dix années d'application*. Bruxelles: Université Libre de Bruxelles.