

CAPÍTULO 24

MECANISMOS INTERNACIONALES DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN ESPAÑA Y LAS HERRAMIENTAS DE VIGILANCIA Y DENUNCIA

Silvia Avellaneda San Antonio
Universidad de Castilla La Mancha

Resumen

Los derechos humanos relativos a la pobreza, la desigualdad y la exclusión son derechos económicos, sociales y culturales (y suponen su violación) y están consagrados en el ordenamiento internacional, especialmente en los tratados de Naciones Unidas y del Consejo de Europa. Engloban derechos tales como al trabajo, a la protección social, de la familia, a un nivel de vida adecuado, la salud, la educación y la cultura; todos ellos son universales, indivisibles e interdependientes. Además, implican la obligación de respetar, proteger, satisfacer, garantizar y promocionar; con efectividad (con resultados), progresividad (cada vez mejor) y sin discriminación (para todos por igual). Los Estados que se adhieren a los tratados, están obligados a cumplir estos preceptos y principios, y también a rendir cuentas de lo que hacen (o no hacen) y del estado de los derechos y, además, en algunos casos están sometidos a mecanismos cuasi – judiciales de denuncia.

La presente ponencia examina las principales obligaciones contraídas por España en materia de derechos económicos, sociales y culturales y específicamente, los mecanismos de rendición de cuentas y denuncia ante Naciones Unidas y el Consejo de Europa. Nuestro país está obligado a presentar informes periódicos ante sus comités y está sometido al sistema de comunicaciones individuales ante el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas. El objetivo último es poner en valor estas herramientas internacionales para la defensa y exigibilidad de nuestros derechos y, sobre todo, evidenciar que España tiene que rendir cuentas sobre muchas de las cuestiones y violaciones de derechos relacionadas con vivienda, empleo, pobreza, sanidad, educación o protección social.

Palabras Clave: Derechos económicos, sociales y culturales; comités internacionales, informes periódicos, comunicaciones.

1. Introducción. Los DESC: el difícil camino de los principios a los derechos

Tradicionalmente se han tratado los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) con un enfoque cronológico o historicista que los sitúa en estadios de desarrollo posteriores a los civiles y políticos. Primero fueron éstos, que serían los *verdaderos* derechos naturales y posteriormente los DESC, considerados más bien, principios programáticos que se van

consolidando y positivando después de la Segunda Guerra Mundial. Es cierto que no han alcanzado el nivel de desarrollo y normativización de *otros* derechos; pero esto no significa que no lo sean. El enfoque cronológico muestra el difícil camino en su concreción normativa, pero como bien señala Ferrajoli, que no tengan garantías no significa que no sean derechos (2005).

Así mismo, la concepción de los DESC como derechos caros y de prestación, no ha hecho sino lastar su desarrollo. Pensar que únicamente requieren la acción positiva del Estado, con los consiguientes límites presupuestarios, y que algunos serían tan caros de garantizar que sería casi imposible su normativización, obviamente ha sido un freno a su desarrollo. Frente a ello, existen argumentos ((HOLMES & SUNSTEIN, 1999), (PISARELLO, 2007), (ABRAMOVICH & COURTIS, 2002) entre otros), que defienden que todos los derechos comportan obligaciones positivas y negativas; de promoción y satisfacción; unos más que otros, (ninguno es gratis o caro), pero todos son igualmente derechos. Otro lastre a su progreso es la noción de que cada tipo de derechos tiene fundamentaciones diferentes: los civiles y políticos en la libertad, los DESC en la igualdad. De nuevo surgen voces discrepantes que desde el Derecho abogan por la superación de este esquema tradicional y que defienden que no son valores contradictorios, sino interdependientes (PECES-BARBA, 1991) (MONEDERO, 2014). O bien desde enfoques unificadores de todos los derechos, por ejemplo sobre el cimiento de la dignidad (ANSUÁTEGUI, 2014) .

Por todo ello es fundamental la superación del modelo clásico y naturalista y su consideración como plenos derechos y como derechos humanos. El gran empuje de esta visión unitaria, que engloba todos en igualdad, ha venido básicamente de organismos internacionales y sobre todo de Naciones Unidas. Esta institución desde sus comienzos ya reconoció que todos los derechos son interdependientes y que no se pueden desarrollarse los unos sin los otros. Los Estados tienen obligación de respetar, proteger, satisfacer, garantizar y promocionar todos los derechos humanos (entre ellos los DESC). Esto que puede parecer una entelequia, se concreta y especifica en cada texto, carta, protocolo, o referencia jurídica o cuasi jurídica. Y están sometidos a los principios de efectividad (deben cumplirse, no son *intenciones*), progresividad (deben ser realizados de forma paulatina, sin regresividad, hasta el máximo de los recursos posibles) y no discriminación. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), define los DESC como “*los derechos humanos relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación.*” (ACNUDH, 2009, p.3).

2. Concreción normativa de los DESC

El proceso de normativización y positivación en general de los derechos humanos y de los DESC como plenos derechos, se ha desarrollado sobre todo a partir de los años 60 y en el terreno internacional. Las referencias más relevantes para España son: la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC), ambos de Naciones Unidas (ONU) y la Carta Social Europea de 1961 (CSE) del Consejo de Europa (y los protocolos facultativos de todas ellas); siempre sin perder de vista que existen otras muchas herramientas fundamentales que consagran DESC. En el caso de la Unión Europea, la Carta de los

Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) y (2007) contempla derechos fundamentales con una visión unitaria e interdependiente. Sobre todo, el Capítulo IV consagra DESC (UNIÓN EUROPEA, 2000), pero a esta Carta están sometidas las instituciones de la Unión Europea, y los Estados miembro solo cuando aplican normativa de ésta. Existen otras iniciativas que, aunque no son normativas, marcan objetivos a los Estados miembro, la Estrategia Europea 2020 y el Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

En nuestra Constitución tienen la consideración de principios rectores. Menos el derecho a la educación (Artículo 27) y el derecho al trabajo (Artículo 35), los DESC están contemplados en el Capítulo III sobre principios rectores de la política social y económica. Y como tales para su exigibilidad deben ser desarrollados por leyes (Artículo 53.3), y no tienen rango de derecho constitucional. Es cierto que no quedan totalmente desprotegidos y de forma indirecta, a través del principio de igualdad, el Tribunal Constitucional ha extendido en varias ocasiones su protección, sobre todo en el terreno laboral. También son cada vez más habituales las referencias a textos internacionales de derechos humanos (aunque no tanto de DESC) en la jurisprudencia española. Ahora bien, a pesar de todo ello la conclusión es que en España los DESC se encuentran en una posición de debilidad. Además, encontramos un complejo panorama definido por la gran heterogeneidad en el desarrollo normativo. Precisamente porque requieren de este desarrollo, unos derechos han tenido más impulso que otros (por ejemplo, los laborales en mayor medida que la vivienda) y unos se han desarrollado a través de leyes, otros de planes, etc. También hay que tener en cuenta el desplazamiento de las competencias en materia social a las Comunidades Autónomas (y Ayuntamientos), lo que ha supuesto divergencias territoriales y multitud de formas de normativización y concreción.

3. Principales tratados internacionales de DESC de España

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 es el referente universal de los derechos humanos. No sólo concreta una lista de derechos, sino que consagra principios fundamentales que, así mismo, son pilares para los DESC: la universalidad, la interdependencia y la indivisibilidad, la igualdad y la no discriminación; e implican obligaciones por parte de los responsables. La DUDH establece el derecho a la seguridad social, al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la educación o la participación en la cultura (NACIONES UNIDAS, 1948). Un órgano encargado de velar por el cumplimiento de los derechos humanos es el Consejo de Derechos Humanos, formado por representantes de 47 Estados y que desde 2006 sustituye a la antigua Comisión. También en el marco de la ONU, el documento esencial para los DESC es el PIDESC. Este Pacto, junto con la DUDH y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (y sus protocolos) forman la Carta Internacional de los Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado por medio de la Resolución de la Asamblea General 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. El Preámbulo reconoce, entre otros, que los DESC derivan de la "*dignidad inherente a la persona*" y que "*no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos*" (NACIONES UNIDAS, 1966).

Asimismo, los principios generales del Pacto son: la igualdad y la no discriminación respecto del goce de todos los derechos y que los Estados parte tienen la obligación de respetar, proteger y realizar los DESC. Reconoce, así mismo, los siguientes derechos: el derecho al trabajo (Artículo 6), el derecho a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (Artículo 7), el derecho a formar sindicatos y afiliarse a ellos, y el derecho a huelga (Artículo 8), el derecho a la seguridad social, incluyendo el seguro social (Artículo 9), el derecho a la protección y asistencia a la familia, especialmente de las madres, los niños y los adolescentes (Artículo 10), el derecho a un nivel de vida adecuado para uno mismo y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la continua mejora de las condiciones de vida (Artículo 11), el derecho al nivel más alto posible de salud física y mental (Artículo 12), el derecho a la educación y la libertad de los padres de elegir escuelas que no sean las establecidas por las autoridades públicas (Artículos 13 y 14) y el derecho a participar de la vida cultural y a beneficiarse con el avance de la ciencia (Artículo 15) (NACIONES UNIDAS, 1966). Actualmente han ratificado el PIDESC 168 países, entre ellos España en 1977 (NACIONES UNIDAS, s. f.). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) es el órgano que supervisa su cumplimiento; fue creado en 1985, y está formado por 18 expertos independientes.

En el ámbito europeo, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales (1950) es el documento de referencia, pero no desarrolla directa y específicamente DESC. Esta laguna ha sido cubierta por otro de los tratados esenciales para España, la Carta Social Europea (CSE). El Consejo de Europa la aprueba en Turín en octubre de 1961 y entra en vigor en febrero de 1965. En 1996 se transforma la Carta original, dando lugar a la Carta Social Europea Revisada (CSER); aprobada en Estrasburgo en mayo de 1996. Las principales novedades respecto a la Carta original se centran en la igualdad de oportunidades y en el empleo sin discriminación por razón de sexo o responsabilidad familiar. Además, reconoce derechos relativos a las relaciones laborales; el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social y el derecho a la vivienda. También introduce nuevos mecanismos de adhesión, y de artículos que los Estados pueden aceptar, así como el *menú* de los artículos a elegir. Actualmente han ratificado la CSER, 34 países, España forma parte de la CSE desde 1980 y en 2000 firmó la versión revisada, pero no la ha ratificado (CONSEJO DE EUROPA, s. f.). El Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) determina si los países han cumplido las obligaciones contraídas bajo la Carta. Está formado por 15 miembros, para un período de seis años, renovable una vez. Si comparamos los derechos reconocidos en la CSE con los correspondientes del PIDESC podemos observar que la Carta es más completa en cuanto a la protección de ciertos derechos, tales como el derecho de negociación colectiva, el derecho a la protección de los niños y adolescentes, y de los trabajadores migrantes y sus familias. El espíritu de la CSE se centra sobre todo en los derechos sociales, mientras que el PIDESC engloba los derechos económicos, sociales y culturales.

4. Herramientas de vigilancia y cumplimiento de los DESC: sistema de informes y de comunicaciones / reclamaciones

Tabla 1. Herramientas internacionales de DESC

REFERENCIA	ÓRGANO	INFORMES	RECLAMACIONES / COMUNICACIONES
Naciones Unidas (ONU)			
DUHD y derechos humanos	Consejo de Derechos Humanos	Examen Periódico Universal (EPU)	
PIDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)	Informes periódicos al PIDESC	Comunicaciones individuales
Consejo de Europa (CE)			
CSE	Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)	Informes anuales	Reclamaciones colectivas*

Fuente: Elaboración propia

*España no forma parte del sistema

Los Estados integrados en los sistemas normativos internacionales están obligados, obviamente, a su cumplimiento y también están sometidos a sus instrumentos de vigilancia y garantía; sobre todo, comités y tribunales. Los derechos humanos en el ámbito europeo están garantizados fundamentalmente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y en la medida que

afecta a instituciones de la Unión Europea, Derecho de la Unión o cuando los Estados aplican normativa de ésta, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En el caso de los DESC, la exigibilidad judicial es muy complicada y choca con importantes obstáculos que lastran la posibilidad de reclamar ante un tribunal su cumplimiento efectivo. A pesar de grandes avances y del mayor desarrollo en ámbitos como por ejemplo el laboral, es innegable la debilidad de estos derechos en este sentido. Pero los DESC no están desprotegidos en el ámbito internacional; cuentan con dos herramientas esenciales para su vigilancia y garantía que dependen de comités (u órganos) internacionales: las evaluaciones e informes periódicos y los procedimientos de denuncia. Dentro de los procedimientos de denuncia, el sistema de reclamaciones o comunicaciones es el más implantado. En general, muchos de los tratados, cartas o convenciones, tienen asociado algún tipo de sistema de informes o comunicaciones, que, sin ser instrumentos judiciales, implican una forma administrativa o cuasi judicial de rendición de cuentas y vigilancia. De todos ellos, se han seleccionado los más relevantes y los que más impacto han tenido en los DESC y para España.

Cada institución internacional establece una forma y unos objetivos para **los informes periódicos**, pero básicamente los Estados tienen que elaborar un documento donde rinden cuentas ante el órgano pertinente sobre: respeto a las instituciones supranacionales y los preceptos, implementación del tratado en el ámbito interno, cumplimiento de las obligaciones y situación de los derechos proclamados. En otras palabras, de los compromisos, de los esfuerzos y también de los resultados. En 2006, en virtud de la Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se crea el sistema de Examen Periódico Universal (EPU), según el cual los Estados miembro deben presentar un informe cada 4 años y medio ante el Consejo de Derechos Humanos. Este EPU está basado en tres informes: uno realizado por el gobierno, una recopilación de información básicamente del ACNUDH y un resumen procedente de otros interlocutores y la sociedad civil. Todo ello es analizado por el Consejo, que emite unas *recomendaciones* que los países pueden aceptar total, parcialmente o no

aceptar. En caso de aceptarlas, deben informar sobre su implementación antes del siguiente EPU. Hasta el momento España se ha sometido a dos EPU, en 2010 y 2015.

Un proceso similar se sigue en la presentación de informes, cada 5 años, ante el CDESC, para evaluar el cumplimiento del PIDESC. En ellos los Estados parte deben dar cuenta de las leyes, políticas o estrategias; costos y recursos; mecanismos de seguimiento de la realización y avance del derecho; mecanismos que velen por el cumplimiento de las obligaciones; incorporación de los derechos al ordenamiento jurídico nacional y jurisprudencia; recursos de carácter judicial para la reparación en la violación de los derechos; obstáculos a la plena realización de los derechos y datos estadísticos sobre el disfrute del derecho, debidamente desglosados (CDESC, 2009). Una vez analizados, el CDESC elabora unas sugerencias o *recomendaciones* a los Estados. España ha presentado seis informes; en 1979, 1983, 1994, 2002, 2009 y 2017. De forma análoga y respecto a la CSE, el objeto de estos informes es que el Estado de cuenta básicamente de la forma en que la legislación nacional se adapta a la Carta. Ahora bien, el devenir de este proceso (desde 1961 y mejorado por varias decisiones y protocolos adicionales), ha desembocado en una forma de rendir cuentas, también del estado de los derechos. Los Estados deben presentar un informe anual ante el CEDS, sobre una de las cuatro áreas de derechos, de forma que cada cuatro años es evaluado un bloque concreto (empleo y formación, salud y seguridad social, derechos laborales y familia) de la CSE. Y al igual que el sistema de la ONU, este Comité emite sus *conclusiones*. Desde 1982 nuestro país ha presentado 31 informes (CONSEJO DE EUROPA, s. f.).

Tabla 2. Informes y comunicaciones de España

REFERENCIA	ÓRGANO / INSTITUCIÓN	INFORMES	COMUNICACIONES
Naciones Unidas (ONU)			
DUHD y derechos humanos	Consejo de Derechos Humanos	2010 y 2015 (2)	
PIDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)	1979, 1983, 1994, 2002, 2009 y 2017 (6).	(19)
Consejo de Europa (CE)			
CSE	Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)	(31)	

Fuente: Elaboración propia

Respecto a las **comunicaciones y reclamaciones**, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales (1950) reconoció por primera vez la posibilidad de presentar denuncias ante comités y órganos contra un Estado por la violación de los derechos humanos. Y posteriormente se va aplicando, regulando y

ampliando a otros pactos. Hoy día el derecho de reclamación individual es una de las herramientas más eficaces y avanzadas en la defensa de los derechos humanos. Es a través del ejercicio del derecho de petición individual como se garantiza el acceso directo del particular a la justicia a nivel internacional, y cómo el individuo afirma su posición como sujeto del derecho internacional de los derechos humanos (LÓPEZ, 2011). Efectivamente, este progresivo reconocimiento al individuo de su capacidad para reclamar una violación de un derecho ha sido una de las piedras angulares en la exigibilidad de los derechos humanos y los DESC. El Protocolo Facultativo al PIDESC (PF-PIDESC) de 2008 establece entre otros mecanismos, las **comunicaciones individuales**. Se presentan ante el CDESC por todo

individuo que entienda que han sido violados sus derechos consagrados en el PIDESC. El Comité los examina, admite o no y emite un dictamen y unas *recomendaciones*. Estas no son jurídicamente vinculantes, pero se ha articulado un procedimiento de seguimiento, de forma que el Estado debe dar cuenta de las medidas adoptadas en relación con el dictamen y recomendaciones en un plazo de 6 meses y, así mismo, el Comité puede solicitar más información. España ratificó el PF-PIDESC en 2010. A finales de 2019 el Comité había considerado 25 comunicaciones individuales, 19 de ellas de España (NACIONES UNIDAS, s. f.).

En el ámbito del Consejo de Europa, a partir del Protocolo de la CSE de 1995 se abre la posibilidad de **reclamaciones colectivas** ante el CEDS, no individuales, ante una aplicación no satisfactoria de la Carta. Pueden presentar reclamaciones organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores y organizaciones no gubernamentales que gocen de estatuto consultivo en el Consejo de Europa. En un proceso similar al visto anteriormente, el CEDS emite resoluciones y recomendaciones al Estado. Actualmente han ratificado el Protocolo 15 países (CONSEJO DE EUROPA, 2019) y hasta 2018 se han presentado 173 reclamaciones (las 15 últimas durante 2018) (EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, 2018). España no ha ratificado este mecanismo de reclamaciones colectivas, por lo que no hay ningún caso de nuestro país.

Importantes han sido resoluciones en la defensa de colectivos vulnerables sobre todo de etnia romaní (Reclamación 58/2009); de personas desplazadas y refugiadas (Reclamación 52/2008) o ante medidas o reformas laborales excesivamente austeras o flexibles (Reclamación 65/2011 y 66/2011) y medidas anticrisis (Reclamaciones 76-80/2012).

5. Informes periódicos y comunicaciones de España

España presentó el último EPU ante el Consejo de Derechos Humanos (del que forma parte desde 2018 y hasta 2020) en enero de 2015. Posteriormente, el informe del grupo de trabajo plasma, entre otras cuestiones, las 189 recomendaciones realizadas a España (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2015). De todas ellas, nuestro país aceptó 169 (5 de ellas parcialmente) y *tomó nota* de 20. En 2018, presentó un informe intermedio sobre la implementación de estas recomendaciones (OFICINA DE DERECHOS HUMANOS, 2018). Casi todas las recomendaciones rechazadas se relacionan con la ratificación de instrumentos internacionales y especialmente la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990 y que efectivamente, España no ha ratificado; o con medidas legislativas para proteger a los menores no acompañados, entre otras. España acepta todas las recomendaciones que afectan directamente a DESC. Haciendo un balance muy general de estas recomendaciones, vemos que, respecto a la educación se centran en el acceso, exclusión o discriminación de minorías o población vulnerable, segregación, necesidad de aumentar los esfuerzos presupuestarios o combatir el abandono escolar temprano. En vivienda: sobre desalojos forzosos, acceso a la vivienda de poblaciones en riesgo o impacto de las medidas de austeridad. En empleo: empleabilidad y desempleo de sectores de población en riesgo y especialmente, jóvenes. En salud: sobre la universalidad del Sistema Nacional de Salud y la cobertura a los ciudadanos inmigrantes. Y en relación a la pobreza, la mayoría de ellas pone

el énfasis en mitigar los efectos de las medidas *anticrisis* y la necesidad de recuperar o mejorar los niveles de protección social (OFICINA DE DERECHOS HUMANOS, 2018).

Tabla 3. Recomendaciones a España en materia de DESC. Naciones Unidas

	Consejo DDHH	CDESC
	EPU 2015	Sexto informe, 2018
Educación	18	3
Vivienda	11	6
Trabajo. Empleo	8	6
Seguridad Social		3
Salud	11	6
Pobreza	7	1
Igualdad no discriminación	*	3
Medidas austeridad. Fiscalidad	*	6
Protección nacional DESC	*	8
Otros	*	4

Fuente: Elaboración propia a partir de "Documentación por país" (<https://www.ohchr.org>)

* El Consejo de Derechos Humanos emite recomendaciones sobre estas cuestiones a España; con carácter general relacionadas con todos los derechos.

España presenta el último informe periódico ante el CDESC en 2017. Este informe es precedido en 2016 de unas cuestiones previas sobre las que España debe, específicamente, rendir cuentas: sobre el impacto de las medidas *anticrisis*, sobre pobreza, desahucios, y sobre las medidas tomadas para la efectiva aplicación del PIDESC y relaciones con igualdad, acceso al mercado laboral o vivienda, entre otros

(CDESC, 2016). Paralelamente, varias instituciones de la sociedad civil presentan sus *informes sombra*, que este Comité así mismo tiene en cuenta. Concretamente, en 2018 se presentaron seis: de Amnistía Internacional, Plataforma DESC y varias agrupaciones de instituciones. Con todo ello, en 2018 el CDESC emite sus observaciones finales y sus recomendaciones. En ellas establece una serie de *motivos de preocupación*, tales como la justiciabilidad de los DESC, las disparidades regionales, las medidas *anticrisis*, la poca efectividad de la política fiscal (falta de progresividad, fraude, exenciones tributarias, etc.), la desigualdad entre hombres y mujeres y la brecha salarial, desempleo, precariedad laboral, deterioro de los derechos sindicales (a raíz de la reforma laboral de 2012), el déficit del sistema de pensiones y la baja cobertura de las prestaciones, la alta tasa de pobreza (sobre todo en determinados sectores y comunidades), deterioro del derecho a un vivienda (alto precio, falta de vivienda social, poca seguridad en la tenencia, etc.), desprotección jurídica ante los desahucios, situación de los DESC de los migrantes y en los Centros de Estancia Temporal en Ceuta y Melilla, el impacto negativo en la calidad y universalidad de la salud del RDL 16/2012, dificultades para acceder a información y servicios relacionados con la salud reproductiva (incluido el aborto), el impacto de las medidas de austeridad en la calidad de la educación, la segregación escolar, el abandono escolar temprano y su mayor incidencia en determinados sectores de población y así mismo, el impacto de estas medidas en los derechos culturales. Además, el CDESC alienta a España a firmar otros tratados internacionales, establecer mecanismos para supervisar y cumplir los objetivos de desarrollo sostenible, elaborar indicadores y dar repercusión a todas estas recomendaciones (CDESC, 2018).

Tabla 4. Conclusiones del CEDS a los últimos informes de España. Consejo de Europa

	Conformidad	No conformidad	Aplazado
Niños, infancia y migración (nº 27)	17	6	3
Empleo, formación e igualdad (nº 28)	9	5	3
Salud, seguro y protección social (nº 29)	14	6	2
Derechos Laborales (nº 30)	8	7	2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de HUDOC Database of the European Social Charter

Respecto a los informes periódicos de España ante el **CEDS del Consejo de Europa** sobre el cumplimiento de la CSE, en los cinco últimos ciclos España presentó los siguientes informes: nº 27 (2014) sobre niños, familias y migrantes, nº 28 (2015) sobre empleo, formación e igualdad, nº 29 (2016) sobre salud, seguro y protección social, nº 30 (2017) sobre los derechos laborales y finalmente en 2018 el nº 31 de nuevo sobre niños, familias y migrantes. De todos ellos el Comité ha elaborado unas *conclusiones* donde determina el cumplimiento (conformidad) o no de cada artículo de la Carta (evaluado en el ciclo).

En los últimos ciclos de informes, el CEDS ha considerado que España incumple la CSE en relación, entre otros, al salario de los jóvenes, a la protección de los trabajadores migrantes y a su reagrupación familiar (CEDS, 2015); a la garantía del ejercicio efectivo del derecho al trabajo, concesión de permisos de trabajo, al acceso a la formación y la formación universitaria (CEDS, 2016); al acceso a subsidios y pensiones de trabajadores migrantes, a las medidas para reducir los accidentes de trabajo (CEDS, 2017) y sobre condiciones de trabajo y negociación colectiva (CEDS, 2018). Y finalmente, ante el **CDESC** de Naciones Unidas han sido presentadas 19 **comunicaciones individuales** a España. Prácticamente todas están relacionadas con el derecho a la seguridad social, a condiciones justas y favorables en el trabajo o a beneficios sociales, o bien con el derecho a la vivienda, sobre todo desalojos. Precisamente los dos casos de violación han tenido de fondo el derecho a la vivienda. Sin ánimo de ser exhaustivos, merece la pena mencionar la importancia de estos dos dictámenes, sobre todo de la comunicación 005/2015 (caso *Ben Djazia et al*) y el papel cada vez más relevante de este Comité en la garantía y defensa del derecho a la vivienda.

Tabla 5. Comunicaciones individuales de España consideradas por el CDESC

Cuestiones de fondo	Resto*	Violación
Derecho a una vivienda. Desalojos. Vivienda social.	8	2
Derecho a la Seguridad Social. Condiciones justas y favorables en el trabajo. Pensiones. Beneficios Sociales.	8	
Derecho a la salud. acceso a asistencia médica adecuada.	1	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ACNUDH, Jurisprudence database

*Inadmisible, no violación o decisión de suspensión

El CDESC, aun en el caso de las comunicaciones individuales, no es un tribunal y sus dictámenes no son jurídicamente vinculantes. Ahora bien, esto no quiere decir que no tengan efecto, ni mucho menos. A pesar de que no hay jurisprudencia interna que haga referencia a estos dos casos, como bien señala, Benito Sánchez, han sido ampliamente difundidos en medios de comunicación y movilizados por movimientos sociales (BENITO, 2019, P. 582). Y en el ámbito estrictamente jurídico parece que cada vez es mayor la presencia e influencia de los dictámenes de los comités internacionales, como de hecho lo demuestra la fundamental sentencia 1263/2018 del Tribunal Supremo que, por primera vez en España, reconoce el carácter vinculante de un dictamen de un comité. En este caso fue el Comité contra la discriminación contra la mujer de la ONU que condenó a España por no asumir una indemnización que solicitaba una mujer cuya expareja asesinó a su hija durante el régimen de visitas (*STS 1263/2018, 17 de Julio de 2018, 2018*). No debemos olvidar que

los dictámenes, en este caso, del CDESC son obligatorios para España, que voluntariamente aceptó su competencia al firmar el PF-PIDESC (MACHO, 2019). Como igualmente señala este autor, se pueden situar entre las resoluciones jurisdiccionales (cuya fuerza no tienen) y el simple valor interpretativo (del que exceden); siendo vinculantes y obligatorios (p.14). En todo caso, parece claro que estamos ante una herramienta cada vez más determinante en la defensa y exigibilidad de los DESC en general y en particular, del derecho a la vivienda. Un indicador de ello es que la mayoría de las comunicaciones pendientes ante este Comité son de España (124) y prácticamente todas ellas por casos de desalojos (CDESC, s. f.). Además, el CDESC ha solicitado la suspensión de varios desalojos (BENITO, 2019, p.5). Ante posibles daños irreparables de las víctimas, el Comité puede solicitar este tipo de medidas provisionales al Estado, una vez recibida la comunicación y antes de pronunciarse, en cualquier momento (Artículo 5 del PIDESC. NACIONES UNIDAS, 2008).

6. Conclusiones

A pesar de las dificultades para la vigilancia y cumplimiento efectivo de los DESC y, sobre todo, su exigibilidad judicial, cuentan con herramientas internacionales, especialmente en el ámbito de Naciones Unidas y del Consejo de Europa. España es evaluada y está obligada a presentar informes periódicos ante el Consejo de Derechos Humanos y ante el CDESC de Naciones Unidas, para rendir cuentas del cumplimiento de la DUDH y del PIDESC; de los derechos humanos y los DESC. De forma análoga, ante el CEDS del Consejo de Europa con relación a la Carta Social Europea.

Estos Comités no son ajenos a los principales problemas de España en materia de DESC y así lo ponen de manifiesto sus observaciones y recomendaciones a estos informes: sobre vivienda y desahucios, cobertura sanitaria, problemas de la educación (abandono escolar temprano o segregación), tasas de pobreza (infantil o en determinadas comunidades) o cobertura de las prestaciones.

En un paso más allá hacia su exigibilidad, los protocolos facultativos del PIDESC (2008) y de la CSE (1995), establecen la posibilidad de presentar denuncias ante los comités por incumplimiento del tratado. España no ha ratificado el protocolo facultativo 1995, por lo que no está sometida a este tipo de denuncias en el marco del Consejo de Europa y la CSE. Pero en el caso del PIDESC (España sí ratificó el Protocolo en 2010) se han presentado 19 comunicaciones individuales a España.

De estas 19, 2 han sido consideradas violación de un DESC y concretamente del derecho a una vivienda adecuada. A raíz de ambos pronunciamientos y especialmente del segundo de 2017 (caso *Ben Djazia et al.*), prácticamente todas las comunicaciones presentadas ante el CDESC son contra España y por casos de desahucio. De esta forma, este Comité de Naciones Unidas, que no es estrictamente un tribunal, pero sus recomendaciones son algo más que meras declaraciones, está actuando como herramienta de vigilancia efectiva del cumplimiento de los DESC y especialmente en una cuestión esencial en nuestro país: el derecho a la vivienda.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, V., & COURTIS, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta.
- ACNUDH. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos (2009). Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Boletín Informativo no33.
- ANSUÁTEGUI, F. (2014). Derechos sociales en tiempos de crisis. Algunas cuestiones sobre su fundamentación. En M. BERNUZ & M. CALVO (Eds.), *La eficacia de los derechos sociales: Vol. 2. El tiempo* (pp. 23-42). Huri Age Consolider - Ingenio 2013. Tirant lo Blanch.
- BENITO, J. (2019). Los pronunciamientos del Comité DESC sobre derecho a la vivienda relativos a España. Respuestas jurisprudenciales y legislativas. *Lex Social*, 9(2), 579-603.
- CDESC. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (s. f.). Table of pending cases. Consultado en septiembre de 2019. Recuperado de <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx>
- CDESC. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009). *Directrices sobre los documentos específicos que deben presentar los Estados parte con arreglo a los Artículos 16 y 17 del PIDESC*.
- CDESC. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2016). *Lista de cuestiones previa a la presentación del sexto informe periódico de España*. E/C.12/ESP/QPR/6.
- CDESC. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*.
- CEDS. Comité Europeo de Derechos Sociales (2015). *Conclusions XX-4 (2015)*.
- CEDS. Comité Europeo de Derechos Sociales (2016). *Conclusions XXI-1 (2016) SPAIN*.
- CEDS. Comité Europeo de Derechos Sociales (2017). *Conclusions XXI-2 (2017)*.
- CEDS. Comité Europeo de Derechos Sociales (2018). *Conclusions XXI-3 (2018) SPAIN*.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. (2015). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. España*. Recuperado de 29o período de sesiones. Doc. A/HRC/29/8
- CONSEJO DE EUROPA. (s. f.). The European Social Charter. Consultado en septiembre de 2019. Recuperado de <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter>
- CONSEJO DE EUROPA. (2019). Chart of signatures and ratifications of Treaty 158.
- EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS. (2018). *Activity Report 2018*. CONSEJO DE EUROPA.
- FERRAJOLI, L. (2005). *Los fundamentos de los Derechos Fundamentales*. Trotta.

- HOLMES, S., & SUNSTEIN, C. (1999). All Rights Are Positive. En *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxe* (pp. 35-58). W. W Norton & Company.
- LÓPEZ, A. (2011). *La protección internacinoal de los derechos sociales A propósito de la ratificación espeñola del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 2008*. Foro.Nuea Epoca. no13.
- MACHO, A. (2019). La naturaleza jurídica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas y de sus pronunciamientos. Especial atención al caso español. *Papeles el Tiempo de los Derechos*, (12).
- MONEDERO, J. . (2014). Teoría General de los DESC. (Artículo 22 DUDH PIDESC y concordantes). En Comares (Ed.), *El sistema universal de los Derechos Humanos* (pp. 445-514).
- NACIONES UNIDAS. (s. f.). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consultado en septiembre de 2019. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>
- NACIONES UNIDAS. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- NACIONES UNIDAS. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
- NACIONES UNIDAS. (2008). *Protocolo Facultativo del PIDESC*.
- OFICINA DE DERECHOS HUMANOS. (2018). Informe intermedio de España para el 2o Ciclo del Examen Periódico Universal. *Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*.
- PECES-BARBA, G. (1991). *Curso de Derechos Fundamentales (I)*. Teoría General. Eudema.
- PISARELLO, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías*. Elementos para una reconstrucción. Trotta.
- STS 1263/2018, 17 de Julio de 2018. Sentencia del Tribunal Supreo (2018).
- UNIÓN EUROPEA. (2000). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*.