

# La protección de los derechos económicos, sociales y culturales desde una perspectiva diacrónica y comparada

Estudio en cinco países europeos

Emilio José Gómez Ciriano  
*Universidad de Castilla-La Mancha*



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

## 1. Introducción: presupuestos conceptuales que sustentan este trabajo y estructura del mismo

La presencia tanto en el ámbito normativo-doctrinal, como en el operativo, de los derechos económicos, sociales y culturales (también conocidos como DESC<sup>1</sup>) en los sistemas de bienestar social representa un indudable factor de legitimación ético-jurídica para éstos al tiempo que una garantía de certeza para la población destinataria y un poderoso “dique de contención” ante posibles tentaciones dismanteladoras que puedan surgir por parte de aquellos actores que tienen encomendada su salvaguarda (los Estados). Para que esta presencia sea, empero, una realidad tangible, son precisas dos condiciones. Primera: Que los DESC sean respetados como Derechos Humanos por los Estados. Segunda: que existan unos ciudadanos concienciados que puedan invocarlos.

El objetivo del presente trabajo es analizar hasta qué punto la presencia de los DESC como derechos susceptibles de ser ejercidos es una realidad constatable en cinco países de Europa. Para ello se parte de tres asunciones: 1: Los Estados son los principales responsables de garantizar el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde el mismo momento en que se constituyen como “partes” de los Tratados internacionales y dicha responsabilidad implica los deberes de respetar, promover y hacer efectivos los mismos en su territorio. 2. Todos los Derechos humanos son Universales, Indivisibles, Interdependientes y están Interrelacionados, tal y como se establece en la Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>2</sup>. 3. El mercado no es un actor neutral cuando actúa y, por consiguiente, tampoco lo es cuando se le permite la capacidad de actuar en el ámbito del bienestar social. Ello tiene sus repercusiones en los comportamientos y las actitudes de los ciudadanos como se podrá comprobar más adelante.

Los cinco países en que se focaliza este estudio son, de algún modo, referentes de maneras diversas de entender el bienestar social, (Esping- Andersen 2002:14 yss). En cuanto al periodo que se contempla se ha tomado como referente la suma del recogido en cada uno de los dos últimos escritos de observaciones finales realizados por el Comité DESC para cada estado<sup>3</sup> lo que viene a representar aproximadamente diez años, en los que se ha procurado que estén incluidos, de una parte la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>4</sup> y de otro la crisis económica actual comenzada en 2007 y todavía “vigente” en el momento de escribir el presente artículo.

Tanto uno como otro acontecimiento no son baladíes: El primero es significativo porque ha influido decisivamente en la llamada “activación” de los modelos tradicionales o “industriales” de Estado de Bienestar (Taylor Gooby 2004). Por su parte, la crisis económica iniciada en 2007, se toma como referencia por las consecuencias que ha tenido en la limitación de los derechos sociales de muchos ciudadanos.

En cuanto a su organización, el presente trabajo se estructura en tres partes:

En la primera se reflexionará acerca los motivos por los que los DESC han sido y son considerados derechos de inferior nivel que derechos civiles y políticos y las consecuencias que ello tiene en la construcción de conceptos como el de ciudadanía social y Estado de Bienestar. En la segunda parte se abordará la evolución en el tratamiento de los DESC en cinco países: El Reino Unido (referente de modelo liberal de bienestar social), Bélgica (continental) Dinamarca y Noruega (Nórdico) y España (continental –mediterráneo o *familista*).

<sup>1</sup> En el presente texto se utilizarán indiferentemente ambas expresiones

<sup>2</sup> Esta declaración es el documento resultante de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada del 14 al 25 de junio de 1.993 en Viena y aprobada en consenso por 171 Estados en cuyo punto 5 se encuentra esta afirmación

<sup>3</sup> Tal y como establece el artículo 16.1 del PIDESC

<sup>4</sup> Aunque Noruega no es miembro de la Unión Europea, sí lo es del Espacio Económico Europeo y se ve influida por los movimientos relativos al estado de bienestar

La parte final del trabajo planteará una reflexión acerca de la relación entre DESC, ciudadanía activa y estado del bienestar postindustrial en entornos marcados por el capitalismo liberal .

## 2. Los DESC: Derechos Humanos con el viento en contra

Los Derechos económicos, sociales y culturales han sido tradicionalmente percibidos por los Estados con desconfianza y precaución desde el mismo momento de su “nacimiento”<sup>5</sup> hasta la actualidad. La manera de exteriorizar esta desconfianza ha sido a menudo desde el menosprecio cuando no ninguneo por parte de los mismos Estados que en los Tratados Internacionales se comprometían con su cumplimiento. Las formas de menosprecio varían entre las más directas y gruesas en las que los gobiernos de los países declaran que no consideran a los DESC derechos en absoluto en hasta las más sutiles, que aun reconociendo la ontología jurídica de los DESC dificultan o retrasan su transposición o la posibilidad de su invocación en el derecho interno.

Ante esta situación surge la pregunta acerca de las razones profundas que han venido dificultando, incluso obstaculizando, el pleno reconocimiento y ejercicio de los DESC como derechos y que, en nuestra opinión son básicamente tres: 1. La inexistencia de un “hecho fundante básico”, 2. El hecho de haber sido definidos de manera distinta a los derechos civiles y políticos y 3. La inexistencia de una tradición de ejercicio individual de los derechos sociales.

### 2.1. La carencia de un “expediente legitimador” para los derechos sociales

El primer factor a considerar es la inexistencia de un “hecho fundante básico” reconocido universalmente como legitimador de los derechos sociales. Esta idea, apuntada – en mi opinión de modo acertado- por Sánchez (2001:135 y ss) considera que “*el estado social carece de expediente de legitimidad propio*” o lo que es lo mismo “*que su concepción teórica se ha construido sin la existencia de un hecho fundante específico*”. Al contrario de lo que habría sucedido con los derechos civiles y políticos, en los que las revoluciones americana y francesa serían los acontecimientos que habrían sentado las bases paradigmáticas del nuevo Estado liberal y con él de todo un conjunto de derechos individualmente exigibles frente al Estado.

En el caso de los DESC no habría hechos parangonables a los anteriores, aunque pudieran existir sucesos relevantes como las Revoluciones de 1848, La Comuna de París o la Revolución bolchevique. Sin embargo su incidencia, aun cuando no habría logrado cristalizar una conciencia colectiva e individual sobre los derechos sociales al menos habría servido para lograr mejoras sustanciales en las condiciones de vida de la población a través de unos estados del bienestar que en opinión de Offe (1982) o el mismo Marshall, representaban “el rescate” que el Estado liberal tenía que pagar para mantenerse en contextos de cierta dificultades.

<sup>5</sup> En el libro de Mary Ann Glendon titulado: “A world made new: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights”, en el que se detalla todo el proceso de elaboración de la Declaración se hace referencia a la discusión sobre los Derechos sociales como el asunto que más discusión suscitó y tiempo llevó a los miembros de la comisión encargada de preparar el borrador del texto

## 2.2. Una definición confusa y diferente a la dada a los derechos civiles y políticos

El segundo factor explicativo consiste en la dificultad que tradicionalmente han venido encontrado los DESC presentes en los textos de las Naciones Unidas y en los demás sistemas regionales de derechos humanos para ser implementados tanto a través de la aplicación directa de los tratados (monismo) como a partir de su transposición en la normativa interna de los Estados (dualismo). A ello se añade la escasa conciencia que existe acerca de los DESC como derechos entre la ciudadanía de los países pero también entre los funcionarios, y paradójicamente entre los órganos judiciales encargados de su interpretación y aplicación. Esta dificultad se debe primordialmente a la oposición declarada, la omisión o- en el mejor de los casos- a la insuficiente diligencia de los Estados a la hora de *positivizar* unos derechos con cuya protección y defensa, al menos teóricamente, se han comprometido.

Esta cuestión, por paradójica que pueda parecer, no es novedosa, sino que hunde sus raíces en el mismo proceso de elaboración del texto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tal y como lo atestigua el hecho de que en el seno de la Comisión que tenía encomendada su redacción, se suscitaban fuertes debates que el representante francés René Cassin llegó a formular como los más enconados y emotivos de todo el proceso de elaboración del borrador (Glendon 2002: 24) y que versaban fundamentalmente en torno a dos temas: Primero, si la satisfacción de los derechos sociales debía realizarse a partir de una planificación centralizada en la que el estado fuera el único agente o, por el contrario, había que dar algún tipo de cabida a la intervención del mercado. Segundo, si existe algún tipo de límites en cuanto a recursos y plazo para garantizar el cumplimiento pleno de estos derechos. Dicho de otra manera: ¿existe para todos los estados la obligatoriedad de llegar al mismo grado de desarrollo de los derechos en el mismo tiempo?. La controversia trascendió el ámbito ideológico para convertirse en una lucha de poder entre los dos bloques que en los comienzos de la guerra fría se estaban configurando y contribuyó a la identificación (simplista pero tremendamente funcional) del “bloque occidental” con los derechos civiles y políticos y del bloque “oriental” con los económicos, sociales y culturales. La discordia se solventó merced a dos artículos de compromiso (conocidos como “artículos paraguas” de la declaración): El artículo 22, en el que se tenían en cuenta la organización, bien fuera planificada o bien fuera de mercado, y los recursos de cada estado en la satisfacción de los derechos sociales, y el artículo 28 que abogaba por el establecimiento de un orden internacional en el que se pudiera dar cumplimiento a estos derechos y en el que la solidaridad entre estados tuviera un papel relevante.

Pero lo que en ningún caso estaba en la mente de los miembros de la comisión fue la posibilidad de que los destinatarios y supuestos beneficiarios de estos derechos pudieran exigir a sus estados el cumplimiento de los mismos. Ello era inimaginable tanto para los países de la órbita soviética, teóricos defensores a ultranza de estos derechos pero en los que el Estado no estaba por la labor de “empoderar” a sus ciudadanos frente al Estado para reclamarlos (lo cual podría interpretarse como una capitulación ante el bloque occidental), como para los países de la “órbita occidental”, que no querían “pillarse los dedos” reconociendo el derecho individual a reivindicar algo tan “presuntamente” costoso en un momento en que hacerlo, hubiera podido ser interpretado como una “concesión” al bloque comunista. Los derechos sociales nacieron así, formalmente, atrapados entre “dos fuegos” y con el “lastre” de ser considerados de menor jerarquía que los derechos civiles<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Esta ficción se ha sustentado a partir de la lectura de los artículos 2.1,2,3 y 4 del PIDESC y de la comparación de los artículos 2.1 del PIDCP con el artículo 2 del PIDESC. Téngase además en cuenta que el Protocolo Facultativo al PIDESC que posibilita el ejercicio de acciones individuales entra en vigor 38 años después que el Protocolo Facultativo al PIDCP

### 2.3. La inexistencia de una cultura de ejercicio individual de los derechos sociales

No existe una tradición en el ejercicio individual de los derechos sociales que se pueda vincular con un concepto de ciudadanía que tenga como elemento esencial la posibilidad de su invocación ante instituciones administrativas y/o judiciales en caso de vulneración. Este concepto de ciudadanía trasciende el planteamiento Marshalliano en el que se consideraba que el Estado tenía la obligación de proveer de servicios y prestaciones de carácter colectivo a toda la población británica pero en absoluto se contemplaba que estas prestaciones pudieran ser reclamadas y/o ejercitadas de forma individual por los ciudadanos<sup>7</sup> cuya posición sería de cliente y paciente” ante un Estado encargado de proveer prestaciones y servicios.

En opinión de Dwyer: La visión de Marshall promueve la pasividad a expensas de la participación que es necesaria para que una ciudadanía “con sentido” pueda funcionar. En el mismo sentido se manifiesta Powell cuando considera el modelo de bienestar que se instaura en el Reino Unido genera un estado del bienestar sin ciudadanos. Obviamente desde esta clave los derechos sociales son entendidos como derivados del sistema del bienestar y no como derechos humanos.

### 2.4. Conclusión: ¿empieza a soplar el viento en popa?

Los tres factores anteriores dibujan un panorama en que se antoja difícil pensar en una ciudadanía concienciada de sus derechos sociales y comprometida con su ejercicio, Sin embargo, poco a poco se ha ido gestando en el contexto internacional un sustrato normativo y doctrinal que pone cada vez más difícil a los Estados la desconsideración y el ninguneo a los derechos sociales. Elementos fundamentales en “este sustrato” son: La declaración y el Programa de Acción de Viena que ha dejado clara la posición de las Naciones Unidas ante los DESC al declarar la igual jerarquía, interdependencia e indivisibilidad entre todos los derechos; En segundo lugar la existencia de un importantísimo cuerpo doctrinal explicativo e interpretativo formado por las veintiuna observaciones generales publicadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que conforman las líneas maestras sobre las que han de rendir cuentas los estados en sus informes periódicos. Por último, La entrada en vigor del Protocolo Facultativo al PIDESC que abre la puerta a la *justiciabilidad* de estos derechos al permitir reclamaciones individuales. Actualmente son 15 los estados parte a los que se aplica el protocolo facultativo al PIDESC.

## 3. Los DESC en el nuevo paradigma del Estado del Bienestar: un análisis diacrónico y comparado en cinco países

Los modelos de bienestar social desarrollados en los países de la Europa Occidental a partir de la segunda guerra mundial, en sus diversas modalidades y que Taylor- Gooby enmarca bajo la denominación de “Estados del bienestar industriales” (Taylor Gooby 2005) se caracterizaban por periodos de crecimiento continuado de las economías de los países con un fuerte peso del sector manufacturero-industrial que garantizaba salarios suficientes y estables para familias de tipo nuclear –patriarcal en la que el varón asumía el papel de generador de recursos y la mujer

<sup>7</sup> En sus propias palabras “Social rights are not designed for the exercise of power at all, they concern individuals as consumers, not as citizens” (los derechos sociales no están diseñados para ejercer el poder en absoluto, ellos conciernen a los individuos como consumidores, no como ciudadanos”.

el de reproductora y proveedora de cuidados, fundamentalmente a los niños y a los mayores. En este contexto, en el que además existía pleno empleo, Los estados del bienestar cubrían de forma universal aquellas necesidades que por su propia esencia no debían ni podían ser cubiertas por el mercado de forma satisfactoria (como las pensiones y los subsidios de desempleo) así como aquellas otras cuya importancia y valor añadido hacía recomendable que fueran asumidas por el Estado (por ejemplo la salud y la educación). En el caso de los servicios sociales la situación variaba de unos a otros estados existiendo en un extremo modelos de carácter *familista* (fundamentalmente en los países de la Europa Mediterránea) en los que las prestaciones sociales se activaban subsidiariamente a la intervención de las familias, y de otra parte modelos *decomodificadores* y *defamilizadores* (fundamentalmente en los países escandinavos).

En general, estos modelos de bienestar gozaban de un importante grado de aceptación de parte de la ciudadanía. Los partidos políticos eran conscientes de ello y se mostraban remisos a introducir cualquier tipo de reforma que significara una disminución en las prestaciones por el temor de los costes electorales que ello pudiera acarrear. No fue hasta principios de los años 90 del pasado siglo (con la excepción del Reino Unido) cuando empezó a dejar de ser tabú entre políticos y economistas hablar abiertamente de la crisis de los modelos de bienestar tradicionales. La crisis económica del año 1993 contribuyó a que se generalizara esta percepción entre algunos sectores de opinión pública y empezaran a surgir nuevos conceptos como el de la *flexiguridad*. En ese mismo año en un documento de la Comisión Europea titulado: "Crecimiento, competitividad y empleo: el camino hacia delante y los desafíos de cara al siglo XXI" -COM (93) 700 aparecen las primeras referencias a la necesidad de conjugar la seguridad y la flexibilidad en los sistemas de bienestar social. Los consejos Europeos de Essen (1994) o Florencia (1.996) o el "Libro Verde sobre el *partenariado* para una nueva organización del trabajo" elaborado por la Comisión Europea -COM (97) 128 final- insisten en estos planteamientos.

En la Academia, autores como Taylor-Gooby plantean los nuevos riesgos que lleva consigo el paso de una sociedad industrial a una sociedad post industrial y como dichos riesgos ponen presión sobre unos modelos de bienestar supuestamente anquilosados e ineficientes. En el año 1.999 el Gobierno Belga acuñó el concepto "Estado de Bienestar Activo" que supone la combinación de tres elementos: En primer lugar: un estado de gente activa (ciudadanos activos), en segundo lugar : Unas estructuras de bienestar que deben mantenerse para dar cobertura a la población que necesite "ser activada" o que por razones de edad y/o enfermedad ya no pueda serlo, y en tercer lugar un estado inteligentemente activo que sobre unas adecuadas bases de prevención de riesgos y control puedan gestionar inteligentemente los recursos. Todo ello con el objetivo de una Justicia social "sostenible".

En marzo de 2000, en la Cumbre del Consejo Europeo de Lisboa, se definió la nueva prioridad estratégica para la siguiente década: conseguir hacer de la Unión la economía basada en el conocimiento más competitiva con más y mejor empleo y mayor cohesión social ,para lo que se hacía necesario desarrollar un estado de bienestar social lo más activo y dinámico posible en el que el empleo (a través de "políticas activas") tuviera un papel central y las políticas sociales quedaran subordinadas a aquel al fin de favorecer la *empleabilidad* en marcos normativos lo menos rígidos posible. En este contexto, la formación -tanto la dirigida a los que van a incorporarse al mercado laboral por primera vez como a los que van a ir entrando y saliendo del mismo en un modelo de continuo reciclaje durante vidas laborales cada vez más prolongadas-, es esencial.

En esta misma clave comenzó a cobrar predicamento un discurso tendente a la evitación de las trampas de la pobreza que inevitablemente generaban los modelos tradicionales del bienestar social y que habrían llevado a muchas personas a vivir a costa de los contribuyentes. De evitar esta situación se encargarían unos servicios sociales más eficientes que gestionaran mejor los recursos y en el que sus profesionales se verían forzados a ejercer control. La pregunta que surgía entonces era obvia: ¿Cómo convencer a la población que acepte recortes en unos

derechos que se habían venido consolidando durante al menos treinta años en el mejor de los casos?

Ciertamente, la inexistencia de una cultura de ejercicio individual de derechos sociales entre la población, unida a la falta de conciencia generalizada sobre la posibilidad de reclamar como derechos muchas de las prestaciones que recibían asistencialmente del Estado allanaba el camino de los discursos tendentes a asumir recortes como algo que inevitablemente “tocaba” aceptar en el nuevo modelo de bienestar. Sin embargo existía una sensación por parte de la ciudadanía, asentada a lo largo de los años, de que los logros sociales conseguidos habían llegado “para quedarse” y es que el estado del bienestar estaba demostrando ser más *resiliente* a los cambios de lo que se podría esperar (Pierson 1996:144) Era pues necesario “vender” el producto con el menor coste electoral posible. Las estrategias basadas en la evitación de la culpa a través de la dispersión de responsabilidades, de “pasar la pelota a otros” o de atribuir la responsabilidad a los demás a través de buscar un chivo expiatorio se empezaron a usar de modo recurrente. Pero además, dichas estrategias han contado con un aliado inesperado: La crisis económica de 2007.

A continuación se analizará cómo se han visto afectados los derechos sociales de los ciudadanos en cinco países en los que, a lo largo del periodo analizado, se han producido transformaciones en sus estados de bienestar.

### 3.1. La protección a los DESC en el Reino Unido

#### 3.1.1. Del bienestar consensuado al bienestar condicionado: crónica de un viraje

Para comprender la evolución de los DESC en el Reino Unido resulta imprescindible remitirse al concepto “*marshalliano*” de ciudadanía social acuñado en los primeros momentos del consenso del bienestar postbélico (*PostWar welfare settlement*<sup>8</sup>) en que se entendía que el Estado tenía la obligación de proveer de servicios y prestaciones de carácter colectivo a toda la población británica pero sin que en ningún caso dichas prestaciones y servicios pudieran ser reclamadas y o/ ejercitadas como un derecho individual por los ciudadanos, de los que se esperaba básicamente una actitud pasiva y clientelar. El mismo Marshall afirmaba : *Social rights are not designed for the exercise of power at all, they concern individuals as consumers, not as citizens*” (los derechos sociales no están diseñados para ejercer el poder en absoluto, ellos conciernen a los individuos como consumidores, no como ciudadanos” (Marshall 1981: 140). En esta clave se desarrolló la expansión del modelo del bienestar británico durante los “treinta gloriosos<sup>9</sup>”.

La ruptura del Consenso del Bienestar tuvo lugar a partir del año 1979, con dieciocho años de gobiernos conservadores ininterrumpidos en los que se acometieron reformas encaminadas a disminuir el papel del Estado como principal proveedor del bienestar, con una importante reducción del gasto social, el cuestionamiento de la autoridad de los profesionales vinculados a la intervención y la aparición de elementos de condicionalidad en programas vinculados a la protección por desempleo<sup>10</sup> y la vivienda<sup>11</sup>. Todos estos cambios hicieron evidente el cambio de paradigma respecto del modelo que hasta entonces había sido dominante. Un cambio que se afianzó, paradójicamente, en los años del “nuevo laborismo” de Blair- Brown (1997-2010) en

<sup>8</sup> Por consenso de bienestar postbélico se entiende el acuerdo entre los partidos conservador y laborista para no reducir, y sí expandir el estado de bienestar británico surgido a raíz del informe Beveridge

<sup>9</sup> Se conoce como “los treinta gloriosos” el periodo que va desde mediados de los años 40 a mediados de los 70 del pasado siglo, en el que el estado de bienestar clásico tuvo una rápida expansión

<sup>10</sup> Jobseekers act (1995) Parte 1, secciones 2 y 3.

<sup>11</sup> Housing act (1996) Capítulo 4

que se determinó que el principal papel del Estado sería promover la formación para la inserción y el reciclaje laboral a fin de favorecer la incorporación de los inactivos al mercado de trabajo, mientras que de los ciudadanos se esperaba que aprovecharan las oportunidades que se les brindaran y se responsabilizaran de su propio bienestar, particularmente en lo relativo a las pensiones.

En consecuencia se promovió la activación de todos aquellos que estuvieran recibiendo prestaciones sociales del sistema y pudieran trabajar, imponiendo una serie de nuevos requisitos que deberían ser cumplidos como condición para percibirlos. También se examinó a conciencia la responsable utilización que se hacía de las prestaciones no sujetas a condiciones a fin penalizar todo comportamiento poco diligente o irresponsable. De este modo se contribuía a extender la idea de que las prestaciones del bienestar no eran ya universales sino que estaban sujetas a condicionalidad. Una condicionalidad que se aplicaba a los jóvenes y parados de larga duración que rechazaban las alternativas de inserción laboral que se les proponían, pero también a las familias monoparentales con hijos menores, y demandantes de subsidio de desempleo que rechazaran una entrevista obligatoria orientada al empleo (Word-focussed interview) o a aquellos solicitantes de ayudas a la vivienda que no demostraran buen comportamiento entre muchos otros condicionamientos<sup>12</sup>.

Tal y como plantea acertadamente Dwyer: *“El nuevo laborismo utilizó su agenda del bienestar de un modo instrumental para persuadir a los ciudadanos de la superioridad de un modelo de ciudadanía que ponía el énfasis en las nociones de responsabilidad individual y mutua antes que en los derechos individuales”* (Dwyer,2010:75<sup>13</sup>). Se concluía así la transición hacia un modelo de bienestar marcadamente individualista, con una protección de carácter residual focalizada en las “clases vulnerables” y el que el mercado cobraba creciente protagonismo en la cobertura de las necesidades de la población “normalizada”. Lo que no cambiaba respecto del modelo anterior era el nulo papel que tenían los ciudadanos a la hora de poder defender sus derechos sociales.

La llegada del Partido Conservador al poder tras las elecciones de 6 de mayo de 2010 y el contexto de crisis económica que ha llevado al Reino Unido a la mayor recesión de su historia (hasta el punto de que ha tardado 25 trimestres en recuperar el nivel de producto interior bruto que tenía en 2008<sup>14</sup>) ha supuesto también un incremento en la desigualdad de la población. Un reciente estudio publicado por el “Think Tank” High Pay Center considera, basándose en los informes de la OCDE que en la actualidad El Reino Unido es el séptimo país más desigual de la OCDE y que desde los años 60 del pasado siglo ha pasado de ser un país comparable a Suecia en términos de desigualdad social a ser uno de los países más inequitativos del mundo desarrollado<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Una relación completa de los requisitos de condicionalidad presentes en la política social del “nuevo laborismo” pueda encontrarse en Dwyer, P (2010): *Understanding social citizenship*. Bristol The policy press (p.99-102)

<sup>13</sup> La traducción es nuestra

<sup>14</sup> Office for National Statistics. Economic Review, August 2014

<sup>15</sup> What would the neighbours say: How inequality means the UK is poorer what we think. HPC , page 3



### 3.1.2. La agenda del bienestar conservadora y su incidencia en los derechos sociales

Nada más asumir el poder tras su victoria en las elecciones de 6 de mayo de 2010, el gobierno de coalición Cameron- Clegg elaboró un paquete plurianual de medidas con previsión de gasto para combatir la crisis denominado “Spending review 2010” cuya redacción ofrece pocas dudas acerca de la percepción del bienestar del nuevo ejecutivo y sus ideas acerca y de cómo debería ser el acceso a las prestaciones sociales<sup>16</sup>. Ya en su parte introductoria se declara:

*“El informe de perspectiva de gastos hace elecciones y un énfasis particular se ha puesto en reducir los costes del bienestar y evitar el derroche en los gastos ”* (Spending review, página 5).

En la parte relativa al estado de bienestar, el documento plantea su oposición a los que “viven” de las prestaciones y se encuentran atrapados en la “trampa de la pobreza”.

*“El gobierno está también reformando el sistema de bienestar. El modelo actual a menudo crea dependencia de los servicios públicos atrapando a la población”.* (Spending review, página 28).

*“Las medidas anunciadas en el informe de perspectiva de gastos transformará radicalmente el sistema de bienestar asegurando que promueve el trabajo y la responsabilidad personal al tiempo que controla el gasto”.* (Spending Review página 28).

Dichos planteamientos han desembocado en una serie de actuaciones tendentes a simplificar el sistema de bienestar y asegurarse de que el “trabajo resulte rentable” *“Making work pay”* y que constituyen la base de la reforma de la Ley de bienestar británica de 2012 *“welfare reform act”*<sup>17</sup>. Dichas actuaciones son, en síntesis, las siguientes<sup>18</sup>:

- La introducción de un único modelo de prestación unificado, denominado *“Universal Credit”* que sustituye desde 2013 a seis prestaciones preexistentes<sup>19</sup>.
- La introducción del *“Personal Independence Payment (PIP)”* orientada a jóvenes y adultos (entre 16 y 64 años de edad) con problemas de movilidad y que sustituye a otra prestación denominada *“Disability Living Allowance (DLA)”*. Esta nueva prestación se basa más – según su propia redacción- en “como la condición de discapacidad puede afectar a la persona” que en el hecho de la discapacidad en sí.
- La introducción del *“Jobseeker’s allowance claimant commitment”*, un nuevo requisito para los demandantes de prestaciones de desempleo, vinculado al *“Universal Credit”* mediante el cual éstos estarán sujetos a una serie de condiciones supervisadas por un “coach” de la oficina de empleo que, al tiempo que le asesorará acerca de las mejores oportunidades para buscar empleo, le advertirá acerca de las sanciones en caso de no ser lo suficientemente diligente en la búsqueda.
- La introducción de un techo máximo en las cantidades máximas en las prestaciones sociales que una persona en edad laboral puede recibir (*benefit cap*) y que nunca serán superiores a las que reciba quien está trabajando.

<sup>16</sup> H.M Treasury. “Spending review 2010”. En internet:

<https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2010>

<sup>17</sup> Se puede acceder al texto normativo en:

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/5/contents/enacted/data.htm> (recuperado el 12 de junio de 2014)

<sup>18</sup> En el portal del gobierno británico del Departamento de Trabajo y Pensiones, se puede acceder a información pormenorizada sobre ellas: <https://www.gov.uk/government/topics/welfare> (recuperado el 12 de junio de 2014)

<sup>19</sup> En concreto: Income-based jobseeker allowance, income-related employment and support allowance, income support, child tax credits, working tax credits and housing benefits

- La revisión de todos los expedientes de beneficiarios de prestaciones de incapacidad temporal o permanente (*Employment and Support allowance*) mediante la inclusión de nuevos criterios de valoración que se aplicarán a los nuevos solicitantes.
- La revisión de los criterios para la obtención de ayudas en materia de vivienda social incluyendo sanciones para aquellos inquilinos que tengan camas sin ocupar en sus viviendas “*bedroom tax*”
- El incremento de las sanciones para aquellas personas que hayan defraudado a la hora de percibir sus prestaciones.

Junto a estas medidas se han puesto en marcha otras, como el incremento en la edad de jubilación hasta los 66 años en 2026 y 67 años en 2028, o la inclusión de nuevos modelos de contrato de trabajo conocidos como “*Zero Hour Contracts*”<sup>20</sup> que acentúan la flexibilización laboral a costa de la precariedad de las condiciones de trabajo y que, de acuerdo con el informe de la oficina nacional de estadísticas británica, empleaban ya a 1,4 millones de trabajadores británicos, principalmente jóvenes o personas por encima de los 60 años en el sector de la restauración (cadenas de comida), franquicias de ropa deportiva o el mismo Buckingham Palace.

### 3.1.3. La fidelidad de los británicos hacia el Estado del Bienestar

En todo este proceso de transformación del modelo de bienestar británico también se ha visto resentida la vinculación afectiva de los ciudadanos hacia el mismo. La edición de 2013 del informe “*British Social Attitudes Survey*”<sup>21</sup> revela que, con la excepción del Sistema Nacional de Salud, el apoyo de los ciudadanos a su sistema de bienestar se ha debilitado muy considerablemente en los últimos treinta años, y con él, se puede estar empezando a quebrar el sentimiento de solidaridad de las clases medias hacia los grupos más vulnerables. Resulta significativo en este sentido que mientras en el año 1993 un 27% de los encuestados consideraba que mucha gente desempleada podría encontrar trabajo si realmente quisiera, ese porcentaje se elevaba hasta el 68% en el año 2008, o que un 84% de los encuestados en el año 2011 planteara que muchas personas solicitaban ayudas falseando la realidad, frente a un 65% en 1989. Pero más significativo todavía resulta que el sentimiento de desapego hacia el sistema del bienestar social haya aumentado proporcionalmente más entre los jóvenes, las clases trabajadoras y los votantes del partido laborista.

La “comodificación” de la conciencia social, consecuencia de la creciente tendencia al individualismo en la satisfacción de las necesidades sociales tiene también su reflejo en el apoyo creciente del electorado a discursos de mano dura que defienden bajadas de impuestos y desinversiones sociales, o que estigmatizan a aquellos “irresponsables” que no han sabido procurarse la respuesta a sus necesidades y han tenido que acudir a unos servicios de bienestar social que “pagamos entre todos”. No es casualidad que el Ministro de Hacienda

<sup>20</sup> El “Zero Hours Contract” es una modalidad de contrato “a demanda” del empleador mediante el cual los trabajadores acuden sólo cuando son reclamados y cobran únicamente por el trabajo que realizan. En ellos no se garantiza el número de horas y tampoco se cubre derecho a vacaciones o bajas por enfermedad. Un informe reciente de la Oficina Nacional de Estadísticas británica advierte de la tendencia de grandes empresas de distribución y hostelería de aplicar este tipo de contratos muy demandados por gente joven o gente por encima de los 65 ( Se puede ver referencia en: [http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776\\_361578.pdf](http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_361578.pdf) ( recuperado el 14 de mayo de 2005)

<sup>21</sup> Se puede acceder al contenido del informe y a las tablas en : <http://www.bsa-30.natcen.ac.uk/>

George Osborne en la Convención Anual del Partido Conservador del año 2013 haciendo un “guiño” a su electorado <sup>22</sup> declarara lo siguiente ( la traducción es nuestra):

*“Hemos puesto un techo a las prestaciones sociales y nuestros programas están haciendo que la gente vuelva a trabajar”.*

*“En relación a los desempleados de larga duración habrá un nuevo planteamiento denominado “ayuda al trabajo”. Todos los desempleados de larga duración serán requeridos para que hagan algo en correspondencia por los subsidios que están recibiendo y se les ayudará a encontrar empleo. Harán trabajo útil preparando comidas para los ancianos, recogiendo basura, colaborando con organizaciones caritativas. A otros se les obligará a pasar por la oficina de desempleo todos y cada uno de los días laborables”. Nadie será desatendido o quedará sin ayuda pero nadie obtendrá nada a cambio de nada. Los que reciben dinero por desempleo tendrán que pagar por él, porque un buen sistema de bienestar lo tiene que ser para los que lo necesitan pero también para los que lo pagan”.*

Serge Halimi, citado en Bauman (2005:90) plantea de una manera muy lúcida el proceso de estigmatización que va ligado al desmantelamiento de los modelos de bienestar:

*“Se empieza por negarles a las clases medias el acceso igualitario a determinadas prestaciones colectivas. Luego estas prestaciones aparecen asociadas a los más pobres, los únicos que pasan a beneficiarse con ellas,,y las cifras destinadas a prestaciones sociales disminuyen más y más, según la regla de que (en la expresión estadounidense), “los programas para pobres son programas pobres”. Tarde o temprano se descubren “estafas, engaños y abusos”. Una madre, generalmente negra que utiliza sus cupones para comprar vodka: los pobres son irresponsables y sólo tienen hijos para gozar de las prestaciones públicas, etc. La última etapa se cumple cuando, una vez evaporada la popularidad de los beneficios estatales, las clases medias a las que ya no les interesa la continuidad aceptan la abolición del Estado benefactor”<sup>23</sup>.*

### 3.1.4. El Reino Unido y su posicionamiento ante los Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>24</sup>:

El Reino Unido, a pesar de haber ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Carta Social Europea y estar entre los 171 signatarios de la Declaración y el Programa de Acción de Viena, ha mantenido siempre una postura poco favorable al reconocimiento efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos.

En el ámbito del Consejo de Europa, el Reino Unido firmó la Carta Social Europea pero no la versión revisada de la misma ni tampoco el <sup>25</sup> protocolo facultativo de 1995 que permite a las ONG´s presentar reclamaciones colectivas . Los artículos de la Carta no son directamente

<sup>22</sup> El video de la intervención de George Osborne con las referencias aludidas se puede ver en: <http://www.theguardian.com/politics/video/2013/sep/30/george-osborne-benefit-work-welfare-video> (recuperado el 12 de mayo de 2014)

<sup>23</sup> Bauman, Z (2005) *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. (2ª reimpr) Barcelona, Gedisa pp 90

<sup>24</sup> Toda la información relativa a los informes presentados por el Reino Unido se encuentra en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=GBR&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=GBR&Lang=EN)

<sup>25</sup> En el documento-ficha titulado “The United Kingdom and the European Social Charter” publicado por el Consejo de Europa se encuentra actualizada toda la información relativa a la actuación del Reino Unido en relación a este texto. En internet: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/countryfactsheets/UK\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/countryfactsheets/UK_en.pdf) (recuperado el 7 de abril de 2014)

aplicables en el territorio británico sino que necesitan su transposición a la legislación nacional mediante ley<sup>26</sup>

Dentro de sus obligaciones como firmante de la Carta Social Europea, el Reino Unido ha presentado 33 informes desde que ratificó su adhesión. Los últimos, el 32, relativo a salud, seguridad social y protección social, y el 33, relativo al derecho de asociación, trabajo, negociación colectiva y salario justo, se presentaron en noviembre de 2013. A éstos informes respondió el Comité Europeo de derechos sociales con sendos escritos de conclusiones en enero de 2014.

En el contexto de las Naciones Unidas y respecto a los informes presentados ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Reino Unido presentó su cuarto y quinto informe respectivamente en los años 2002 y 2009 habiendo presentado el 17 de julio de 2014 su informe de estado para el sexto examen periódico universal que tendrá lugar presumiblemente en el año 2015. Es de resaltar que mientras los dos primeros hacen referencia al periodo de gobierno laborista el último se refiere a los años del gobierno conservador.

En el presente estudio nos centraremos en las observaciones finales realizadas por el Comité al Reino Unido con motivo de sus dos últimos exámenes periódicos, aunque también se hará un breve apunte al informe de Estado recientemente presentado:

En el escrito de observaciones finales del Comité (E.C.12/1/Add 79) con motivo del cuarto informe (2002) destaca la idoneidad que podría tener el Reino Unido para la aplicación del pacto en su territorio tal y como aparece en el punto número 1 del mismo:

*“Teniendo presente la información que ha presentado el Estado Parte, el Comité no encuentra ningún elemento ni dificultad particular que obstaculicen la plena aplicación del Pacto en el Reino Unido”.*

Si se avanza en los puntos siguientes del escrito de observaciones, llama poderosamente la atención el tono duro que emplea el Comité respecto de la actitud del Reino Unido en relación a los DESC:

*“El Comité lamenta profundamente que aunque el estado parte haya promulgado algunas leyes en el ámbito de los DESC, el Pacto no haya sido incorporado todavía al ordenamiento y el Estado Parte no tenga el propósito de incorporarlo en un futuro próximo” (Punto 11).*

*“El Comité reitera su preocupación por la posición del Estado parte, según la cual, las disposiciones del Pacto, salvo excepciones poco importantes, constituyen principios y objetivos programáticos y no obligaciones legales que deben ser recogidas en el ordenamiento jurídico por lo cual no puede darse carácter legislativo directo a dichas disposiciones” (punto 12).*

*“El Comité expresa su preocupación ante el hecho de que, en la educación en materia de derechos humanos que se proporciona en el Estado parte a los escolares, los integrantes del poder judicial, los fiscales, los funcionarios públicos y las personas encargadas de aplicar el pacto, no se presta la atención debida a los derechos económicos, sociales y culturales” (punto 13).*

Tanto el punto 12 como el 13 son coherentes con el planteamiento de un modelo de bienestar como el británico que no considera que las prestaciones sociales sean un derecho reivindicable por los ciudadanos sino que según la coyuntura y el paradigma vigente, pueden ser o prestaciones sociales garantizadas universalmente desde el modelo de bienestar (modelo

<sup>26</sup> El Reino Unido aplica el llamado “sistema dualista” para transponer las disposiciones de derecho internacional que ratifica. El último texto de derechos humanos transpuesto a la legislación interna británica es la Convención Europea de Derechos Humanos y libertades fundamentales, a través de la Human Rights Act de 1998

vigente durante el consenso postbélico) o bien un deber que debe procurarse el ciudadano “responsable” (modelo actualmente en vigor).

En relación con el escrito de observaciones finales del Comité (2009) en respuesta al V informe periódico presentado por el Reino Unido (E/C/12/GBR/Co.5), el Comité vuelve a llamar la atención sobre la no incorporación de los DESC en el ordenamiento interno:

*“El Comité reitera la preocupación que expresó en los anteriores observaciones finales por el hecho de que, a pesar de la promulgación de un amplio abanico de leyes relativas a los DESC, todavía no se haya incorporado el Pacto en el orden jurídico nacional y no pueda ser invocado ante los tribunales. Lamenta también la declaración del Estado parte en el sentido de que los DESC son un mero conjunto de principios y valores y que la mayoría de los derechos que se contemplan en el Pacto no son invocables ante la Justicia” (punto13).*

Este punto suscitó controversia en el Gobierno británico, que en un escrito posterior<sup>27</sup> no reconoció haber hecho declaración alguna en dicho sentido y afirmó que no discutía el hecho de que los derechos económicos, sociales y culturales fueran tan importantes e indivisibles como los civiles y políticos, pero que ello en modo alguno significaba que todos los derechos humanos tuvieran que tener la misma manera de ser abordados para su cumplimiento.

En cuanto a la recomendación vinculada a dicho punto en la que:

*“El Comité insta al Estado Parte a que vele porque el Pacto alcance plenos efectos jurídicos en su legislación nacional, porque los derechos contemplados en el Pacto sean exigibles ante la justicia y porque las víctimas de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispongan de recursos efectivos. El Comité reitera su recomendación de que, independientemente del sistema empleado para la incorporación del derecho internacional al ordenamiento jurídico interno, después de la ratificación el Estado tiene la obligación de cumplirlo y hacerlo plenamente efectivo en su ordenamiento jurídico interno”.*

Se produjo también una réplica por parte del gobierno británico en su escrito de observaciones:

*“El Gobierno del Reino Unido no discute que los derechos económicos, sociales y culturales sean tan importantes e indivisibles como los derechos civiles y políticos, sin embargo ello no significa que unos y otros deban ser abordados de la misma manera... Somos conscientes de las preocupaciones que repetidamente ha expresado el Comité respecto del estatus que tiene el Pacto en el derecho interno, y en ese sentido el Reino Unido reitera su postura de que se siente obligado a cumplir con el pacto, ahora bien, el modo en que ello se haga es asunto de cada estado. No existe en el Pacto ninguna instrucción en que se diga que la implementación debe hacerse de una manera específica. Consideramos, por consiguiente que el modo en que el Reino Unido lo hace asegure el cumplimiento de los derechos recogidos en el Pacto”<sup>28</sup>.*

En el último informe de Estado presentado en junio de 2014 con motivo del 6º informe periódico universal en la parte titulada: “Respuesta a las observaciones finales” se abunda en esta opinión al afirmar:

*“No existe instrucción alguna en el Pacto que indique el modo en que los Estados deban implementarlo en su legislación interna por lo que el Reino Unido sigue considerando que el método de implementación que emplea, a través de una legislación apropiada y de medidas*

<sup>27</sup> United Nations. Economic and Social Council (2009) Comments by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland the Crown dependencies and the Overseas Dependent territories on the concluding observations E/C 12/GBR/CO/5/Add1.

<sup>28</sup> Al no existir traducción al español del documento, el autor de este informe la ha realizado libremente

administrativas concretas, aseguran el cumplimiento de las obligaciones recogidas en el Pacto<sup>29</sup> (Punto 11 del Informe de Estado para el 6º informe periódico universal).

La cuestión de la escasa sensibilización existente entre la ciudadanía acerca de los DESC, vuelve a ser planteada por el Comité en el número 15 de su observación:

*“Al Comité le preocupa el bajo nivel de sensibilización acerca de los DESC existente, no sólo entre la población en general, sino especialmente entre jueces, funcionarios públicos, agentes de policía y de las fuerzas del orden, médicos y otros profesionales de la salud, a pesar de las seguridades en contrario ofrecidas por el Estado Parte”(Punto 15).*

Y en ese sentido las recomendaciones sugieren la adopción de medidas eficaces para aumentar el grado de conciencia existente en la población acerca de los DESC.

*“El Comité recomienda que el Estado parte adopte medidas eficaces para fomentar la sensibilización acerca de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre la población en general y entre los funcionarios públicos, agentes de policía y de las fuerzas del orden, médicos y otros profesionales de la salud, incluso prestando el apoyo necesario a la sociedad civil y a las instituciones de Derechos Humanos en su función de incremento de la sensibilización. Recomienda también que el Estado parte adopte medidas para difundir el concepto de que los derechos que se contemplan en el Pacto son derechos exigibles ante la justicia y no meramente meros derechos derivados del “Estado del Bienestar”.(Recomendación relativa al punto 15).*

Esta recomendación es particularmente importante por cuanto que afronta una situación (la falta de sensibilización acerca de la ontología de los derechos sociales como individualmente reclamables que no es fruto de la casualidad sino de un planteamiento consciente realizado desde el propio estado que durante muchos años difundió que las prestaciones sociales (ya fueran universales o residuales) derivaban del Estado de Bienestar. Desde este presupuesto se entendía también el papel de los empleados públicos encargados de su implementación bien desde una clave de beneficencia pública con fuerte sentido paternalista o bien desde una clave de indagación represiva en la que el usuario, cliente, beneficiario no podía ejercer sus derechos. No obstante, en la parte del último informe de Estado dedicada a contestar a las observaciones finales, el gobierno británico responde lo siguiente:

*“La promoción de los derechos humanos, incluidos los DESC se lleva a cabo a través de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos<sup>30</sup> como parte de sus obligaciones. Por otra parte el Comité de Derechos Humanos del Parlamento Británico también juega un papel relevante a la hora de concienciar acerca de determinados derechos en el Parlamento” (Punto 13 del Informe de Estado).*

*“El gobierno del Reino Unido mantiene actualizada regularmente la información sobre los informes periódicos presentados al Comité en el sitio web del Ministerio de Justicia, y para la preparación del presente informe de Estado convocó a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y a algunas ONG’s a varias reuniones preparatorias en Londres, Edimburgo y Belfast. También se abrió un espacio de sugerencias online para presentar el informe de Estado”(Punto 14 del Informe de Estado).*

*El Pacto no es directamente justiciable ante los juzgados y tribunales británicos, pero los derechos que contiene se hacen efectivos a través de medidas de carácter legal y*

<sup>29</sup> United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, United Kingdom, British Overseas Territories, Crown dependencies 6<sup>th</sup> Periodic report (2014) E/C 12/GBR/6

<sup>30</sup> Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos son órganos paraoficiales pero independientes a los que desde el gobierno central y los gobiernos de Escocia e Irlanda del Norte se les encomienda la realización de informes y la difusión de información en materia de derechos Humanos. En concreto son la EHRC (Equality and Human Rights Commission), SHRC (Scottish Human Rights Commission) y la NIHR (Northern Ireland Human Rights Commission)

administrativo. Sería por consiguiente impreciso presentar los derechos contenidos en el pacto como derechos independientes sobre los que se puede directamente solicitar su cumplimiento” (punto 15 del informe de Estado).

### 3.1.5. Breve apunte sobre el sexto informe de estado presentado por Reino Unido

En el informe de Estado presentado por el Reino Unido para su examen ante el Comité en 2015 se incluye un apartado dedicado a explicar su reforma del bienestar en que se afirma lo siguiente (la traducción es nuestra):

*“La justificación del gobierno del Reino Unido para reformar el Estado de Bienestar se encuentra en hacerlo y en aumentar los incentivos que animen a la gente dependiente de prestaciones sociales, a empezar a trabajar o a incrementar su número de horas de trabajo. Entre las medidas que se han introducido se encuentra el “Universal credit” un sistema único de protección de carácter condicional orientado hacia aquellos que están tanto trabajando como no. Las ayudas a la vivienda y a la infancia están incluidas en esta prestación que también se extiende a las personas con discapacidad y a los cuidadores. Desde el 8 de abril de 2013 el PIP (personal Independence payment ) se está introduciendo para ayudar a las personas con discapacidad. El PIP no está subordinado a la renta o al hecho de tener o no trabajo y los solicitantes pueden utilizarlo de la manera que consideren oportuno. La estrategia de Justicia social del Gobierno está centrada en abordar las causas de la pobreza ”(Informe de Estado número 116, pág 42).*

### 3.1.6. Conclusión

El ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales en el Reino Unido se encuentra muy limitado al chocar con un modelo de bienestar en el que no cabe su reivindicación debido al papel que juega un Estado (dirigido por gobiernos de distinto signo político) que desde el primer momento se ha atribuido tanto la potestad de otorgar y restringir derechos sociales como el poder de condicionar el modo en que los destinatarios de los mismos tenían que disfrutarlos, dedicando a este fin toda una serie de recursos materiales y humanos.

Por otra parte, la creciente presencia de la condicionalidad en el ejercicio de las prestaciones del bienestar proveídas desde lo Público unida a la desinversión en las políticas de protección y a la entrada de actores privados configuran un nuevo modelo de ciudadanía orientado a las clases medias cuyo contenido consiste precisamente en no reivindicar derechos sociales sino en comprarlos en el mercado.

## 3.2. La protección de los DESC en Dinamarca y Noruega

Noruega y Dinamarca se enmarcan en el llamado modelo escandinavo o nórdico de bienestar social, caracterizado por estar asentado sobre un estado fuerte que garantiza prestaciones de carácter universal financiadas vía impuestos y en el que se ha tenido muy en cuenta la igualdad de género. Aunque el protagonismo de la socialdemocracia ha sido esencial en la configuración del modelo en los cinco países nórdicos, en general, los partidos políticos de distintas tendencias se muestran comprometidos con el mantenimiento del modelo (Nygard:2006) y exhiben con cierto orgullo los avances obtenidos en materia de protección social. Pero no sólo eso. Los valores del modelo escandinavo: universalismo, igualdad y prevención de toda discriminación, son ampliamente compartidos por los ciudadanos y forman parte de su identidad. Lo que provoca que, por ejemplo, el Estado no sea percibido por los ciudadanos como un ente hostil o una carga, sino como el principal actor que interviene

socialmente para reducir la pobreza, mejorar los niveles de educación o favorecer la formación y el empleo. Por ello también los ciudadanos tienen perfectamente incorporada la necesidad del pago de impuestos para mantener el sistema.

Los anteriores elementos dan a entender que en el territorio de estos países los DESC son ampliamente protegidos, pero ¿es así realmente?

### 3.2.1. El caso Dinamarca

Dinamarca es estado miembro del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde el 6 de enero de 1972. Desde entonces ha presentado seis informes periódicos universales<sup>31</sup>: Los dos últimos en 2003 y en 2010 (los escritos de observaciones finales del comité son respectivamente de 2004 y 2013). Asimismo, y en el ámbito de su pertenencia al Consejo de Europa, ratificó la Carta Social Europea en su versión primera pero no en su la versión revisada. En base a ello ha presentado 32 informes ante el Comité Europeo de Derechos Sociales<sup>32</sup> (los últimos en febrero y octubre de 2013).

En general, el eco que recibe Dinamarca del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cuanto a la protección de los derechos sociales, es bastante positivo. Así, en el escrito de observaciones finales del cuarto informe periódico (14 de diciembre de 2004) se afirma literalmente:

*“El Comité toma nota con reconocimiento de los continuos esfuerzos que realiza el Estado Parte para cumplir con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto, así como la protección que se concede a los DESC en Dinamarca”.*

Sin embargo, lo cierto y verdad, es que Dinamarca no ha incorporado el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales a su legislación interna” y tampoco los derechos sociales son invocados por los particulares ni empleados por los órganos judiciales en sus resoluciones. Es más, el Tribunal Supremo danés recientemente declaró que los tratados no incorporados en el derecho interno carecían de efectos directos en el ordenamiento del país. En este sentido, el único tratado de derechos humanos incorporado al ordenamiento interno es La Convención Europea de Derechos Humanos, (al igual que sucede con el Reino Unido). En el punto 4 del Escrito de observaciones finales del Comité a Dinamarca con motivo de la presentación de su V informe periódico universal (E/C.12/DNK/CO/5), éste afirma:

*“El Comité reitera su preocupación por que el Estado parte todavía no haya incorporado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su legislación interna. También expresa preocupación por el hecho de que, a pesar de la declaración del Estado parte de que los tribunales daneses aplican el Pacto, la jurisprudencia demuestra que los tratados internacionales de derechos humanos raramente son aplicados por los tribunales o invocados por las partes en un litigio, y que el Tribunal Supremo ha declarado que los tratados no incorporados en el derecho interno carecen de efectos directos en el ordenamiento jurídico del país”.*

<sup>31</sup> Toda la información relativa a los informes presentados por Dinamarca ante el Comité DESC se pueden consultar en:  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=DNK&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=DNK&Lang=EN)  
(recuperado el 4 de mayo de 2013)

<sup>32</sup> La información relativa a Dinamarca en el marco de la Carta Social Europea se encuentra en:  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/Denmark\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/Denmark_en.pdf) (recuperada el 4 de mayo de 2013)



*“El Comité recomienda que el Estado parte incorpore el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su legislación interna y mejore la conciencia y el conocimiento del Pacto mediante programas de educación y formación en derechos humanos, en particular para la judicatura. El Comité señala a la atención del Estado parte su Observación general Nº 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto”.*

En el año 2013, el gobierno danés constituyó un grupo de expertos para estudiar el modo de incorporar varios textos de derechos humanos (entre otros el PIDESC) al ordenamiento interno sin embargo la existencia de un precedente desfavorable por parte de otro comité anterior que en su dictamen se mostró contrario a dicha incorporación no hace presumir un cambio de criterio. Los argumentos en que se sustenta la no incorporación se basan en que el contenido de algunos de los artículos del Pacto no se puede interpretar por los tribunales, que no existía ningún procedimiento de quejas individuales (en aquel momento no estaba redactado el protocolo facultativo) y en que las fuentes de interpretación eran muy limitadas (en aquel momento no había más que 14 observaciones generales, mientras que en la actualidad hay 21).

En lo referente a la ratificación del protocolo facultativo al PIDESC El gobierno de Dinamarca se muestra bastante remiso ya que considera que dada la vaguedad de la redacción de los artículos del PIDESC, el hecho de firmar el protocolo facultativo y aceptar el procedimiento de quejas supondría poner en manos del comité decisiones que deben ser tomadas por el Estado en función de su soberanía.

Por consiguiente, aunque los ciudadanos que viven en Dinamarca (Especialmente los de nacionalidad danesa) gozan de un importante nivel de protección, se encuentran muy limitados a la hora de invocar de modo efectivo sus derechos sociales ante los Tribunales del país, ya que a la desconfianza que muestra el gobierno se une un mandato específico del Tribunal supremo danés para aplicar únicamente aquellos derechos que hayan sido transpuestos. Ello sucede, además en un momento en que se están empezando a producir pequeños pero significativos recortes en algunos ámbitos del bienestar social y que afectan al incremento progresivo de la edad de jubilación desde los 65 hasta los 67 años, la disminución en un año de las becas de alojamiento y manutención para estudiantes universitarios y la equiparación de su cuantía a la que perciben los menores de 30 años que no encuentran trabajo. También se ha disminuido del tiempo máximo de prestación de desempleo desde 4 hasta dos años.

En consecuencia, la imposibilidad de reclamar ante las disminuciones en el contenido de los derechos, puede empezar a dejar desprotegidos a muchos ciudadanos si los recortes se consolidan.

### 3.2.2. Los DESC en Noruega

Noruega ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 13 de septiembre de 1972 y desde entonces ha presentado cinco informes periódicos universales<sup>33</sup>, los dos últimos en 2004 y 2010 (al tiempo de escribir este documento todavía no había sido publicado el escrito de observaciones finales del comité relativo al último informe encontrándose sólo disponible el de 2005). En el ámbito del Consejo de Europa, Noruega ratificó tanto la Carta Social Europea en su versión originaria como en su versión revisada de 1996 e incluso aprobó el protocolo adicional de 1985 que permitía a las ONG's presentar reclamaciones colectivas aunque todavía no haya realizado declaración formal alguna en ese

<sup>33</sup> Toda la información relativa a Noruega en el ámbito de los PIDESC se puede encontrar en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=NOR&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=NOR&Lang=EN) (recuperado el 4 de mayo de 2014)

sentido<sup>34</sup>. En cuanto a los informes presentados, Noruega presentó 22 informes de Estado en relación a la versión original de la Carta Social original y 11 de la versión revisada (los últimos el 26 de noviembre de 2012 y 28 de noviembre de 2013).

El Parlamento Noruego se encuentra involucrado desde 2009 en un proceso de reforma constitucional que tiene como finalidad la incorporación a su Carta Magna de determinadas provisiones relativas a los derechos humanos. No es la primera vez que esto ocurre y de hecho ya se encuentran insertos en ella muchos derechos de carácter civil y político y algún derecho social (el derecho a un medio ambiente saludable). Sin embargo, esta es la primera vez que la constitución noruega se ve sometida a tal proceso de revisión. En medio de este proceso no son pocas las voces que se manifiestan en contra de que se incluyan más derechos sociales en el nuevo texto constitucional bajo el argumento de que muchos de ellos están redactados de una manera vaga e imprecisa y tienen un carácter declarativo más propio del lenguaje diplomático de los tratados internacionales que de un texto constitucional (tal sucedería por ejemplo con el derecho al más alto nivel de salud física y mental) o el riesgo que existe acerca de que se pueda interpretar este derecho de modo distinto según se encuentre en el ámbito nacional o internacional. Esta perspectiva renuente a la implementación de los DESC es, en buena medida compartida desde el Gobierno noruego.

El hecho de que la Comisión encargada de la reforma constitucional haya decidido por la creación de dos grupos de trabajo, uno de ellos relativo a los derechos civiles y políticos y otro relativo a los DESC, no se encuentra exento de polémica por ser contrario al artículo 5 de la Declaración de Viena en que se habla de la indivisibilidad, interrelación e igualdad jerárquica de los derechos.

De acuerdo con el informe sombra elaborado por el Instituto Noruego de Derechos Humanos en el mes de septiembre de 2013 en relación al último informe periódico universal presentado por Noruega ante el Comité DESC, existe una resistencia a ratificar instrumentos internacionales que posibiliten poner en marcha mecanismos de reclamación individual ante órganos de supervisión de los derechos humanos. Y es que, si bien por un lado las autoridades noruegas tienen una actitud muy positiva y proactiva sobre los derechos humanos en su política exterior, no sucede lo mismo en el ámbito interno, particularmente con los DESC, donde existe un amplio debate centrado en el ámbito de la legitimidad y el papel que tienen los organismos de supervisión de los Derechos Humanos, considerándose un riesgo que las resoluciones dictadas por éstos órganos puedan prevalecer sobre otras que han sido dictadas por instituciones elegidas democráticamente como el gobierno y el parlamento (especialmente en materias tan sensibles que además conllevan la asignación de recursos sociales).

Por otro lado, y aunque el PIDESC ya ha sido incorporado en la legislación noruega a través de la ley de Derechos Humanos de 1.999 y por tanto dichos derechos serían plenamente justiciables, solamente en tres casos se ha invocado el PIDESC ante los tribunales. Dos veces en el año 2001 y una vez en el año 2011 y en este último caso la Corte Suprema afirmó que los artículos alegados (el 6,7 y 11 eran confusos y que resultaba cuestionable su aplicabilidad por los tribunales). Esta cifra contrasta con las más de 800 ocasiones en las que el Convenio Europeo de Derechos Humanos ha sido alegado desde 1.999 o el elevado número de veces en que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos es invocado<sup>35</sup>. En este sentido resulta relevante el

<sup>34</sup> Toda la información relativa al papel de Noruega en la Carta Social Europea se puede encontrar en: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/Norway\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/Norway_en.pdf) (recuperado el 4 de mayo de 2004)

<sup>35</sup> Naciones Unidas: Comité Económico y Social: Respuestas del Gobierno Noruego a las Cuestiones planteadas por el Comité E/C NOR/Q/5. Add.1

informe sombra presentado por siete entidades pertenecientes al Foro Noruego de ONG's en materia de DDHH que con ocasión del V informe<sup>36</sup> afirma:

*“Pareciera que el Estado miembro considera que es suficiente para él el hecho de incorporar el Convenio (PIDESC) a la legislación noruega y declarar simplemente que los derechos del convenio son justiciables pero no hay todavía ejemplos de casos judiciales en los que los tribunales hayan tenido en cuenta seriamente los derechos del Pacto por mucho que las partes afectadas, en numerosas ocasiones han utilizado argumentos derivados de esos derechos”.*

Mientras que en un párrafo posterior reflexiona acerca de las causas de ello:

*“La razón de esta falta de casos relativos a la aplicación del PIDESC puede derivar no tanto de la falta de voluntad de los tribunales sino la ausencia de unas directrices claras para su aplicación en el mismo Pacto. En cualquier caso también entendemos que es debido a la no transposición en normas concretas de la legislación interna de las disposiciones del convenio”<sup>37</sup>.*

En relación a la no ratificación del Protocolo Facultativo al PIDESC por parte de Noruega existe un sentimiento muy crítico de la sociedad civil organizada hacia el Gobierno debido a la falta de diálogo y transparencia de que ha hecho gala a lo largo de todo el proceso. De una parte el gobierno jamás contó con aquélla a la hora de presentar aportaciones a los numerosos borradores que se fueron sucediendo a lo largo de los varios años hasta la conclusión del texto final. De otra parte, el Gobierno nunca se mostró receptivo con las campañas que llevaron a cabo entidades como Amnistía Internacional, FIAN Noruega y otras para sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia del Protocolo optando por encargar a un experto la elaboración de un informe e invitar a las ONG's a realizar aportaciones sobre el mismo, lo que motivó que diecisiete organizaciones se negaran a participar.

El informe, elaborado por el prestigioso jurista noruego Henning Harborg, junto con un informe de evaluación elaborado por un grupo de expertos en Cooperación y Desarrollo denominado Scanteam (ambos financiados por el Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores) y un documento de trabajo el profesor Malcolm Langford auspiciado por el Centro Noruego de Derechos Humanos de la Universidad de Oslo, constituyen el conjunto de los informes de asesoramiento de que se ha servido el gobierno noruego y mientras el primero no llega a pronunciarse al respecto (Harborg) los otros dos apuestan por la ratificación del Protocolo Facultativo.

En consecuencia, Noruega reconoce la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales, y ha declarado la justiciabilidad de los mismos en el país con lo que, en principio los órganos jurisdiccionales podrían aplicarlos. Sin embargo no lo hacen alegando la “vaguedad” en la redacción de los artículos del Pacto, la insuficiencia de criterios interpretativos y el papel del Comité. El Gobierno comparte esas mismas razones y tanto en el proceso de reforma constitucional como en el de ratificación del protocolo facultativo se muestra remiso a adoptar una actitud proactiva. La fortaleza de las organizaciones de derechos humanos está siendo clave en los tímidos avances que se producen en este punto. Por otro lado el hecho de que en Noruega no se hayan producido recortes en su modelo de bienestar provoca que la población no perciba que el Pacto y el Protocolo puedan ser herramientas de utilidad en la defensa de sus derechos (dada la gran confianza en el papel del Estado que existe en los países nórdicos) Sin embargo esta situación ya está comenzando a cambiar a desde las elecciones de septiembre de 2013 en que los partidos de la derecha (Partido Conservador y Partido del

<sup>36</sup> Alternative Report to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights regarding Norway's six periodic report under the international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights submitted in April 2013 by Food First, International Commission of Jurist, Juss-Buss, Legal Aid for Women, Red Cross Norway, Save the Children Norway and the Norwegian Centre Against Racism

<sup>37</sup> Pág 5. (la traducción es propia)

Progreso) ganaron las elecciones generales prometiendo una bajada de los impuestos, “mano dura” contra los inmigrantes y eliminar la restricción que no permitía al gobierno usar más del 4% de los ingresos del petróleo para equilibrar sus presupuestos. Noruega da así un fuerte giro ideológico que puede repercutir en el modelo de bienestar, después de ocho años de gobierno de la coalición de centro izquierda de Stoltenberg con la que el país había reforzado su sistema de protección social en el contexto de la crisis económica.

### 3.3. La evolución de los DESC en Bélgica

Bélgica cuenta con el soporte normativo formal adecuado que le permitiría- en principio- desarrollar los derechos sociales contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así lo reflejaba el comité al afirmar en su escrito de observaciones al tercer informe de Estado emitido en 2008: *“El Comité toma nota de la inexistencia de factores u obstáculos importantes que impidan la aplicación eficaz del Pacto en Bélgica”<sup>38</sup>*.

Y es que ciertamente Bélgica es un país “modelo” en ese sentido. No solamente es miembro del Pacto desde el año 1983, sino que además firmó la Carta Social Europea tanto en su versión original como en su versión revisada<sup>39</sup> habiendo, además cumplido con la obligación de presentar sus informes periódicos ante los respectivos comités de uno y otro tratado. En 2003 Bélgica firmó el protocolo facultativo a la carta social europea que posibilitaba la recepción de reclamaciones colectivas por parte de las ONG’s pero, al igual que Noruega, todavía se está a la espera de que emita la declaración formal que permita la intervención de éstas. También, el 20 de mayo de 2014, ratificó el Protocolo Facultativo al PIDESC en toda su extensión<sup>40</sup> convirtiéndose así en el quinto país de la Unión Europea que, hasta ese momento, había ratificado el Pacto tras España, Eslovaquia, Portugal y Finlandia.

La incorporación de los tratados internacionales al ordenamiento belga se hace automáticamente merced al artículo 167 de la Constitución y sin que exista, por lo general, adaptación “ad hoc” en del derecho interno, lo cual genera dificultades prácticas para la aplicación de los derechos. El mismo comité en otro punto del mismo escrito de observaciones señalaba en los puntos 11 y 12.

*“El Comité reitera sus inquietudes (...) relativas a la falta de mecanismos eficaces para velar por el cumplimiento, a nivel federal, regional y de las comunidades, de las obligaciones del Estado Parte en virtud del Pacto” (Punto 11 de las observaciones).*

*“El Comité toma nota con preocupación, de que la gran mayoría de las disposiciones del Pacto, así como algunas de las del artículo 23, de la Constitución del Estado Parte, en la que se enumeran varios derechos económicos, sociales y culturales, si bien en ellas se encomienda al legislador nacional la tarea de determinar las condiciones de su ejercicio, no surten efectos directos en el derecho nacional, y por tanto casi nunca se invocan por separado ante los tribunales nacionales o de otro ámbito, o las autoridades administrativas, y éstos casi nunca las aplican directamente” (Punto 12 de las observaciones).*

<sup>38</sup> NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Documento de Observaciones Finales a Bélgica con ocasión del tercer informe periódico Universal. Punto nº9 E/C.12/BEL/CO/3

<sup>39</sup> La información relativa a Bélgica en la Carta Social Europea puede encontrarse en : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/Belgium\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/Belgium_en.pdf) (recuperado 12 de abril de 2014)

<sup>40</sup> La ratificación. Además, se realizó con la declaración por parte del Reino de Bélgica de aceptar la competencia del Comité, tanto para recibir notificaciones de otros estados miembro sobre presuntas violaciones de derechos cometidas, como para llevar a cabo investigaciones si tiene noticias de violaciones de estos derechos por parte de otros estados

La realidad, por tanto, es que en el caso de Bélgica, la existencia de un armazón legal posibilitante no está siendo suficiente para el ejercicio de los derechos sociales por parte de la población. Cuando el Reino de Bélgica presenta su IV Informe de Estado ante el Comité, intenta explicar el porqué de la falta de la efectiva aplicación, en este sentido afirma:

*“ Se entiende que una disposición del derecho internacional tiene efecto directo cuando puede invocarse directamente ante las jurisdicciones belgas. Para que una disposición del derecho internacional tenga efecto directo en el derecho belga deben cumplirse dos condiciones. Por un lado, la intención de las partes debe haber sido crear derechos para los particulares y, por otro, la disposición en cuestión debe ser lo suficientemente precisa y completa para que pueda aplicarse directamente en el ordenamiento jurídico interno sin que sea necesario adoptar medidas para su aplicación. Por regla general, estas cuestiones se toman en consideración en la jurisprudencia” (Punto 9 del IV informe de Estado).*

*“Del examen de la jurisprudencia belga parece desprenderse que las jurisdicciones del país rara vez aplican las disposiciones del Pacto. Habida cuenta de la falta de jurisprudencia, pero también de las controversias doctrinales, es difícil apreciar si las disposiciones del Pacto tienen un efecto directo en el derecho belga. De hecho, estas disposiciones se formulan en un estilo que se parece más bien al de la “programación”, en el sentido de que obligan a los Estados a adoptar medidas, pero no declaran directamente derechos subjetivos a nivel individual” (Punto 10 del IV informe de Estado).*

De lo que se deduce que ni las instancias de carácter administrativo ni las de carácter judicial están aplicando los DESC y tampoco dando curso a las invocaciones que se realizan en su nombre tanto en uno como en otro ámbito, en base, fundamentalmente a que el contenido de los tratados es más programático que operativo, más dirigido a que los estados los hagan cumplir que a que los individuos los puedan reclamar.

El otro argumento al que se alude es que la redacción y el contenido de los derechos definidos no es lo suficientemente preciso para ser aplicado. El hecho de que no se haya traspuesto el contenido de los derechos a la legislación nacional merced a disposiciones concretas ha tenido, sin duda, repercusión en este sentido.

En el ámbito de la Carta Social Europea y aunque las conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales a los dos últimos informes presentados por Bélgica en noviembre de 2012 (Informe 7º) y noviembre de 2013 (informe 8º) respectivamente, reflejan que Bélgica cumple, en general, con los compromisos de la Carta Social Europea renovada, lo cierto es que se está produciendo una disminución en la calidad del disfrute de los derechos en buena medida debido a la mayor rigidez y la aplicación de criterios de regresividad en el acceso a las prestaciones sociales unida a los nuevos requisitos de acceso al subsidio de desempleo implementadas por el ejecutivo del socialista di Rupo, en vigor desde el 1 de noviembre de 2012, encaminadas a “activar” a los jóvenes y a los parados mediante el condicionamiento de las cuantías al tiempo de inactividad y la limitación hasta un máximo de 24 meses el periodo de percepción de las prestaciones.

Estos recortes han desencadenado fuertes resistencias de parte de la sociedad civil organizada que han alertado del incremento de personas que pueden pasar a encontrarse en situación de pobreza y del riesgo de incremento en los flujos de personas que se van a ir desplazando desde las oficinas de desempleo hacia los centros de servicios sociales con el componente estigmatizador que ello todavía conlleva.

Por otra parte Plataformas como BMIN (Belgian Minimum Income Network) han elaborado un memorandum común<sup>41</sup> de recomendaciones para detener el aumento de la pobreza que han

<sup>41</sup> El memorandum común se puede consultar en <http://www.bapn.be/documents/BMIN-M%C3%A9morandum-FR.pdf> (recuperado el 4 de julio de 2014)

dirigido al gobierno del país entre las que se encuentran entre otros: Que todas las prestaciones y beneficios sociales se incrementen por encima del umbral de pobreza, que se combata la precariedad en el empleo, que se promueva en el ámbito de la Unión un salario mínimo europeo, que se retire la limitación de temporal para la recepción de rentas de inserción activa, y se promueva una interpretación generosa del acceso a las prestaciones sociales contando con el papel proactivo de los trabajadores/as sociales.

En lo concerniente a la ratificación por parte de Bélgica del Protocolo Facultativo al PIDESC, ésta es, sin duda una buena noticia por cuanto supone una oportunidad importante para frenar el recorte de derechos sociales en una tendencia que se repite sistemáticamente para todos los países examinados y en los mismos ámbitos. Sin embargo sería deseable que este paso a favor del fortalecimiento de los derechos se pudiera completar con la emisión por parte del gobierno belga de la declaración formal que permita a las ONG's ser parte en el protocolo facultativo para presentar quejas colectivas en el marco de Carta social europea y con la transposición efectiva en la legislación interna el contenido de los tratados internacionales en que se contienen previsiones sobre los DESC.

### 3.4. La protección a los DESC en España

#### 3.4.1 Unos derechos cultural y normativamente encorsetados

En España los derechos económicos sociales y culturales definidos tanto por la Carta Social Europea como por el PIDESC, excepción hecha el derecho a la educación, no gozan de la misma protección que los de carácter civil y político. Su ubicación en el texto constitucional deja a la mayoría de ellos fuera del conjunto de los derechos que gozan de una mayor garantía, y así algunos de ellos se ubican genéricamente dentro del epígrafe “de los derechos y deberes de los ciudadanos” (derecho al trabajo, a la negociación colectiva y a la adopción de medidas de conflicto colectivo) que vinculan a todos los poderes públicos, y para los que existe reserva de ley y posibilidad de tutela jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional, mientras que los demás, la inmensa mayoría, se enmarcan dentro de los llamados “Principios rectores de la política social y económica” hacia cuyo respeto, reconocimiento y protección se orientará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos puesto que se afirma que deberán “informarlos” (es decir, formar parte de ellas). Pero que “sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con las leyes que lo regulan (artículo 53.3).

Este tratamiento diferenciado, ya desde el mismo texto constitucional, justifica distintos y desiguales niveles de posibilidad para el ciudadano que desee defender sus derechos humanos según sean éstos de carácter civil y político o de carácter económico, social y cultural, y ello a pesar de que los Tratados Internacionales válidamente celebrados por España (entre los que se encuentra el PIDESC, la Carta Social Europea o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), forman parte del ordenamiento interno del país desde el mismo momento de su publicación en el BOE tal y como establece el artículo 96.1 de la Constitución.

Nos encontramos, por consiguiente, ante la paradoja de que los DESC, recogidos tanto en el Pacto , en la Carta Social Europea o en la Carta de Derechos Fundamentales son derecho interno desde su publicación en el BOE y por tanto deben y pueden ser invocados ante los tribunales en caso de su vulneración, pero, al ser considerados “de segunda fila” respecto de los civiles y políticos, las posibilidades de su ejercicio efectivo son mucho menores y están limitadas a que la norma que lo regula lo recoja expresamente.

A lo anterior hay que añadir que en la historia de la protección social en España, las respuestas a las necesidades sociales (al menos hasta el advenimiento de la democracia actual) han sido proveídas fundamentalmente desde la Iglesia y desde el Estado, desde una clave en la que se

entremezclaban elementos benéfico- asistenciales y represivos, en la que el componente religioso ha estado muy presente, y en la que el receptor o receptora, generalmente sujeto a una fuerte estigmatización, asumía un papel esencialmente pasivo. En la actualidad algunos de los anteriores elementos siguen pesando en el modo en que se “da” y se “recibe” respuesta desde el modelo español de bienestar social, y que afectan a las posibilidades que tiene el presunto beneficiario de reclamar como derechos humanos aquellas prestaciones sociales que desde el sistema se insiste en proveer, restringir o eliminar en función de las prioridades de la agenda política, económica y en muchos casos electoral del Gobierno de turno.

Esto, sin embargo está cambiando y comienzan a aparecer ejemplos de iniciativas legislativas (fundamentalmente en el ámbito competencial autonómico) en las que se enuncian expresamente “derechos subjetivos del ciudadano” e incluso alguna llega a incluir la posibilidad de ejercicio de acciones de carácter individual encaminadas a exigir el cumplimiento de derechos sociales. Ejemplo pionero es el Anteproyecto (non nato) de la ley vasca de vivienda de 17 de enero de 2011<sup>42</sup> que llegó a incluir en su texto el recurso a la vía jurisdiccional para hacer efectivo el mismo. Los párrafos que se reproducen a continuación y que recogen fragmentos de su exposición de motivos, reflejan cómo es posible fundamentar desde la perspectiva de los derechos humanos, una norma de carácter social y así facilitar su ejercicio.

*“El derecho a disfrutar de una vivienda constituye una necesidad vital para el ser humano en tanto que condiciona el disfrute de otros derechos esenciales como el tener un empleo, ejercer el derecho de sufragio, acceder a las prestaciones y a los servicios públicos, escolarizar a los hijos, gozar de la cultura y de un medio ambiente adecuado, compartir las vivencias con familiares y amigos, y un sinnúmero más reiteradamente puesto de relevancia tanto por la doctrina más autorizada como por los propios tribunales de justicia”.* (Este párrafo recoge el espíritu del artículo 5 de la Declaración de Viena en la que se habla de la interdependencia de todos los derechos humanos).

*“Se destaca el explícito reconocimiento y como derecho subjetivo, del derecho a la ocupación legal estable de una vivienda, a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada en la mencionada acepción, carecen de los recursos económicos precisos para conseguir una. Se reconoce pues un derecho (...) Como tal derecho además, y junto con la acción pública que se instaura en materia de vivienda para la más amplia legitimación en la exigencia del respeto de la legalidad, se atribuye a sus titulares **el recurso a la vía jurisdiccional** precisa para hacer efectivo el mismo, allí donde sea incumplido por los poderes públicos obligados, **en una previsión inédita en la legislación española hasta este momento**”.*

Otros textos normativos actualmente vigentes, como la Ley de servicios sociales de Castilla-la Mancha (Ley 14/2010 de 16 de diciembre) llegan a afirmar en su exposición de motivos:

*“La presente Ley concibe los servicios sociales como un derecho de ciudadanía y por ello, en primer lugar, avanzar en la regulación de derechos es una necesidad a la que esta norma pretende dar respuesta, estableciendo también las obligaciones de las personas usuarias de los servicios sociales”.*

En su artículo 1.a), en presunta sintonía con lo anterior se afirma que la ley tiene por objeto:

*“Garantizar el derecho universal a la protección social como derecho de la ciudadanía en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales y de la presente Ley”.*

<sup>42</sup> En una rueda de prensa posterior al Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013, el portavoz del Gobierno Vasco anunció el rechazo de la toma en consideración de la proposición de ley de vivienda de 17 de enero de 2011

Sin embargo, no se incluye en el texto disposición alguna que contenga recursos que pueda utilizar el ciudadano para hacer efectivo el ejercicio de su derecho en caso de vulneración con lo que el contenido de este presunto derecho de ciudadanía queda absolutamente limitado.

De lo anterior se coligen dos cosas: Primero: que bastaría con incluir en el texto articulado de la normativa de contenido social la posibilidad de ejercicio de acciones ante los juzgados y tribunales para fortalecer extraordinariamente la defensa de los derechos sociales. Segundo que es en el ámbito autonómico - por ser éste el que acumula el mayor grado de responsabilidad competencial en la provisión del bienestar- donde se están produciendo los principales (aunque muy tímidos) avances en el reconocimiento de los derechos sociales. Sin embargo estos tímidos avances colisionan con un contexto del bienestar caracterizado por una reducción en el gasto público que ha disminuido el peso del sector y con una tendencia creciente a disminuir su carácter universal e incondicionado. Este hecho, que comenzó en los primeros años de la década de los 90<sup>43</sup>, se ha intensificado con la coyuntura “favorable” de la recesión iniciada en el año 2007 y muy especialmente a partir de mayo de 2010 con la implementación por parte de los gobiernos central y autonómico de numerosas medidas de recorte, que han afectado de forma muy directa a los derechos de los ciudadanos en el ámbito del empleo, la sanidad, la vivienda, las pensiones, la discapacidad y los servicios sociales tal y como se expone a continuación.

**En lo relativo a los derechos laborales**, sendas reformas realizadas por el gobierno en los años 2011 y 2012 supusieron que se redujera la indemnización por despido improcedente, se ampliaran las causas de despido objetivo, se acabara con la ultraactividad indefinida de los convenios y se permitiera el “descuelgue” de los mismos por parte de las empresas. También afectó a las prestaciones por desempleo que se vieron reducidas de un 60% a un 50% en su base reguladora a partir del sexto mes de paro. En su discurso al Congreso de los Diputados<sup>44</sup> de 11 de julio de 2012 el presidente del gobierno Mariano Rajoy planteaba:

*“Se va a proceder a una revisión del modelo de prestaciones por desempleo, garantizando que éstas no generan efectos desincentivadores en la búsqueda de empleo, siguiendo el ejemplo de algunos países de la UE”.*

*“No se modificará el periodo máximo de duración de la prestación, 24 meses, y se mantendrá el importe actual durante los primeros seis meses de la misma. Pero, para animar la búsqueda activa de trabajo, los nuevos receptores que se incorporen a la prestación la verán reducida a partir del sexto mes del 60% al 50% de la base reguladora”.*

Como se puede comprobar el Gobierno español, al igual que otros gobiernos europeos aplica el criterio de la activación desde el empleo como principal medida para salir de la pobreza.

**En el ámbito del derecho a la vivienda**, el Gobierno aprobó en 2012 un código de buenas prácticas bancarias con un efecto muy limitado que solamente consiguió que se acogieran al mismo un 10% de las familias hipotecadas. En 2013, la reforma de la Ley hipotecaria aprobada por el ejecutivo (Ley 1/2013, de 14 de mayo) no incorporó la dación en pago universal y retroactiva que se había reclamado previamente a través de una Iniciativa legislativa popular apoyada por casi un millón y medio de firmas. A mayor abundamiento el gobierno central recurrió ante el tribunal constitucional la ley andaluza que permitía la paralización de desahucios. De acuerdo con los datos del Consejo General del Poder Judicial, entre 2008 y 2013 se habrían producido 308.191 desahucios.

**En el ámbito sanitario**, la aprobación del real decreto ley 16/2012 de 20 de abril y el Real decreto 1192/2012 de 3 de agosto, contribuyeron decisivamente a socavar la universalidad del

<sup>43</sup> Se suele identificar el cambio con la crisis económica de 1993

<sup>44</sup> Se puede leer el discurso íntegro en

<http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2012/prsp20120711.aspx> (recuperado el 10 de mayo de 2014)



acceso a la salud. En primer lugar distinguiendo entre las figuras de asegurado, beneficiario y excluido, y en segundo lugar privando del acceso al sistema a miles de personas, la mayor parte de ellas inmigrantes en situación administrativa irregular. A ello hay que añadir la fijación de un porcentaje en el pago de medicamentos en función de la renta y el hecho de que los pensionistas cubran por primera vez una parte del pago de las medicinas.

**En el ámbito de las pensiones**, sendas reformas establecidas por la Ley 27/2011 de 1 de agosto y Ley 23/2013 de 23 de diciembre, han incidido en el aumento progresivo de la edad de jubilación aumentándolo de 65 a 67 años de edad, y en la manera de calcular la actualización de las pensiones de modo que se vinculen a los ingresos y gastos del sistema, actualizándose un 0,25% en situaciones de déficit y estableciéndose un techo de inflación+ 0,25% en las situaciones de superávit.

**En el ámbito de la dependencia**, la aprobación del RDL 20/2013 de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, ha traído consigo un nuevo sistema de valoración eliminando la estructura de niveles de dependencia y reduciendo en un 15% la paga de los cuidadores familiares de personas dependientes. Ello según la Asociación de directoras y gerentes de servicios sociales<sup>45</sup>, afectó a más de 400.000 personas que han visto reducidas las prestaciones que reciben en una media de 55 euros al mes. Por otro lado, y siempre según la misma fuente, la revisión del modelo de cotizaciones no profesionales en el entorno familiar ha propiciado que 146.000 mujeres hayan dejado de cotizar a la seguridad social.

Por último, **en el ámbito de los servicios sociales**, a la disminución de las partidas para programas de atención social<sup>46</sup> que han supuesto el cierre de numerosos dispositivos y empujado al desempleo a miles de profesionales – con la consiguiente merma en la calidad de la prestación de los servicios- se añade el efecto que la nueva ley de sostenibilidad y racionalización de las administraciones locales (Ley 27/2013 de 27 de diciembre) va a tener en la atención dispensada desde los servicios sociales incidiendo gravemente en su accesibilidad y proximidad.

La intensidad con que se han producido los recortes y el grave deterioro en la calidad de las prestaciones han provocado que importantes sectores de la población hayan tomado conciencia de la vulneración de sus derechos sociales y se hayan movilizado en su defensa. Paradójicamente, el mayor esfuerzo de concientización y sensibilización en esta materia no ha sido consecuencia de campañas informativas y de sensibilización, sino, precisamente, como reacción ante un intervencionismo negativo del Estado fuertemente desmantelador. En esta clave de remover la conciencia social frente a los recortes se ubican actores como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (en defensa del derecho a la vivienda), Yo sí Sanidad Universal (en defensa del derecho a la salud) o las distintas “mareas” que a través de distintos colores visibilizaban la frágil situación de los subsistemas del bienestar.

Por otro lado entidades de la sociedad civil organizada, algunas con estatuto consultivo ante el ECOSOC han alzado la voz y denunciado los ajustes, tanto a través de campañas de sensibilización en el territorio del Estado<sup>47</sup> como por medio de su presencia en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas donde, con ocasión de la

<sup>45</sup> “Ley de dependencia en retroceso y demolición” documento de la Asociación de directoras y gerentes de servicios sociales. En internet :

<http://www.directoreassociales.com/images/documentos/circular%20depend2%20adgss.pdf>  
(recuperado el 21 de abril de 2014)

<sup>46</sup> Las cifras de las aportaciones del Estado al Plan Concertado de Prestaciones y Servicios sociales (que tiene como finalidad garantizar la igualdad en el acceso a los mismos han variado de 94.892,360 millones de euros en 2007 a 27.593 en 2013 (en internet:

<https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/home.htm>)

<sup>47</sup> Un ejemplo son las campañas: “derecho a curar” o “nadie desechado” de Médicos del Mundo o “Exige dignidad” de Amnistía Internacional

presentación por parte de España de su V Informe Periódico Universal , presentaron sus “informes sombra”<sup>48</sup>.

### 3.4.2. España y sus obligaciones internacionales en relación con los DESC

En el ámbito de las Naciones Unidas, el Estado español se ha “examinado” cinco veces de la implementación del Pacto. Los dos últimos informes ante el Comité DESC se presentaron en 2002 y en 2009 aunque las observaciones finales son respectivamente de 2004 y 2012. Cabe destacar que en el IV informe, ninguna organización no gubernamental presentó informe sombra, mientras que con motivo del V informe se presentaron tres informes además del de la Oficina del Defensor del Pueblo.

En los escritos de observaciones finales del comité a los mismos destacan los siguientes elementos:

Primero: El hecho de que *“No haya factores significativos de carácter estructural que impidan la aplicación efectiva del Pacto en España* (punto 6 del escrito de observaciones finales al IV Informe).

Ello Significa que el Estado reúne las condiciones para que se puedan cumplir en su territorio las previsiones del Pacto (como ya se ha comentado , el artículo 96.1 de la Constitución establece que los tratados internacionales ratificados por España son directamente aplicables desde su publicación , mientras que el artículo 53.3 establece que los artículos del capítulo III informan la legislación positiva, la actuación de los poderes públicos y la práctica judicial Por tanto, aún a pesar de tener un tratamiento distinto que los derechos civiles y políticos, los DESC pueden aplicarse en España si existe la voluntad política por parte de los gobiernos competentes de promoverlos respetarlos y remover los obstáculos para su aplicación. Ello es posible tal y como se ha podido comprobar con el anteproyecto de ley vasca de vivienda al que se ha hecho referencia anteriormente.

Segundo: Mientras que en el escrito de observaciones finales al IV informe, el Comité se muestra particularmente satisfecho con los progresos realizados por el estado español para favorecer el cumplimiento de los DESC y realiza unas recomendaciones de carácter propositivo no sucede lo mismo con el escrito de observaciones finales al V informe en el que el tono es de crítica y descontento.

Así, con relación al IV informe se afirma:

*“El Comité se felicita de la adopción y aplicación de diversas medidas destinadas a fortalecer la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Estado Parte, en particular el Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2003-2006, la creación de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, del Ministerio de Vivienda y de una nueva dependencia en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales encargada de la cuestión de los trabajadores migrantes, así como la adopción del Segundo Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2003-2005 en el que, entre otras cosas, se incluyen iniciativas para mejorar la situación de los romaníes (gitanos)”*.(punto 4. Escrito de observaciones finales IV informe).

*“El Comité observa que se reconoce a los extranjeros indocumentados una serie de derechos fundamentales, en particular el derecho a la educación, la atención de salud y los servicios sociales básicos, a condición de que se inscriban en sus respectivas municipalidades, pero le*

<sup>48</sup> Un estudio pormenorizado del proceso de presentación por parte de España del V Informe Periódico Universal ante el comité DESC se puede encontrar en GÓMEZ CIRIANO, E.J. (2012): “España se examina...y suspende en Derechos Sociales: El Estado español ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas” en Documentación Social nº164 (pp 189-211)

preocupa la situación precaria de los numerosos inmigrantes, que sólo gozan de una protección limitada de sus derechos económicos, sociales y culturales” (punto 7. Escrito observaciones finales IV informe).

*“El Comité insta al Estado Parte a que tome medidas para garantizar la protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas que residen en su territorio, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2 del artículo 2 del Pacto. Asimismo, lo alienta a promover la legalización de los inmigrantes indocumentados para que puedan disfrutar plenamente de sus derechos económicos, sociales y culturales (Punto 24. Recomendación del escrito de observaciones finales IV Informe).*

Sin embargo en el escrito de observaciones finales al V Informe, el Comité se posiciona de un modo completamente distinto:

*“Al Comité le preocupa que, a excepción del derecho a la educación que está incluido dentro de los derechos fundamentales protegidos por la Constitución, los derechos económicos, sociales y culturales solamente son considerados por el Estado parte como principios rectores de la política social y económica, de la legislación y de la práctica judicial. Al Comité también le preocupa que las disposiciones del Pacto hayan sido invocadas y aplicadas pocas veces ante los tribunales del Estado parte”. (Punto 6. Del Escrito de observaciones finales al V informe).*

Y por ello realiza la siguiente recomendación:

*“El Comité insta al Estado parte a que, en virtud del principio de indivisibilidad, universalidad e interdependencia de los derechos humanos, adopte las medidas legislativas pertinentes para garantizar a los derechos económicos, sociales y culturales un nivel de protección análogo al que se aplica a los derechos civiles y políticos. Asimismo, el Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas adecuadas para asegurar la plena justiciabilidad y aplicabilidad de todas las disposiciones del Pacto por los tribunales nacionales”.(Punto 24 del escrito de observaciones finales al V informe).*

Otro de los aspectos que señala el Comité en su último escrito de observaciones está directamente relacionado con las medidas de ajuste adoptadas por el gobierno en el contexto de crisis económica actual y con el modo en que está afectando al ejercicio de los derechos sociales, especialmente en los grupos más vulnerables, así:

*“El Comité expresa su preocupación por la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados en el Pacto que ha resultado de las medidas de austeridad adoptadas por el Estado parte, perjudicando de forma desproporcionada al disfrute de sus derechos por las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, especialmente los pobres, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los adultos y los jóvenes desempleados, las personas mayores, los gitanos, los migrantes y los solicitantes de asilo”.*

*“El Comité recomienda al Estado parte que garantice que todas las medidas de austeridad adoptadas identifiquen el contenido mínimo esencial de todos los derechos del Pacto, y que tome todas las medidas apropiadas para proteger este contenido esencial en cualquier circunstancia, especialmente para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados” (punto 8 del escrito de observaciones finales al V informe).*

De la comparación de los dos textos puede concluirse que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales percibe riesgos ciertos para la población como consecuencia del empeoramiento en los niveles de cobertura de los derechos sociales, lo cual a su vez es debido a la no consideración de estos como derechos, a su insuficiente aplicación por los jueces e invocación por los ciudadanos y a unas políticas de recorte que, con la excusa de la crisis económica, están afectando a los grupos más vulnerables.

Sin embargo el PIDESC no es el único instrumento internacional de rendición de cuentas sobre la implementación de los derechos sociales. La Carta Social Europea, ratificada por

España el 6 de mayo de 1980, también forma parte del Ordenamiento Interno y puede ser invocada por los ciudadanos ante los juzgados y tribunales, del mismo modo que sus principios deben informar la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. España, como estado firmante tiene la obligación de presentar sus informes y desde el año 1982 ha presentado 26, los últimos en diciembre de 2012 y septiembre de 2013, y en respuesta a ellos, el Comité Europeo de Derechos Sociales (el homólogo del Comité DESC) elabora sus escritos de conclusiones. En el último de ellos, publicado en enero de 2014<sup>49</sup> el Comité, en relación al derecho a la sanidad se muestra extremadamente crítico con las reformas del Real Decreto Ley 16/2012 del 12 de abril y del Real Decreto 1192/2012 de 3 de agosto afirmando lo siguiente (la traducción es nuestra):

*“...Desde este punto de vista el Comité considera que la denegación de acceso a la asistencia sanitaria para extranjeros mayores de 18 años que se encuentran irregularmente en España es contraria al artículo 11 de la Carta”.*

*“...El Comité mantiene que los estados partes en la carta tienen obligaciones positivas en términos de acceso a la asistencia sanitaria para los inmigrantes”.*

*“Los estados deben asegurar que todos los individuos tienen derecho a la asistencia sanitaria y que esta debe ser accesible a todos los ciudadanos”.*

*“El derecho a la salud es un prerequisite para la preservación de la dignidad humana, y esa dignidad humana es el valor fundamental y el meollo del derecho positivo europeo en materia de derechos humanos”.*

Respecto a otros derechos que recoge el informe como el derecho de los mayores a la protección social, el derecho a beneficiarse de los servicios sociales, el derecho a la asistencia social o la suficiencia económica de los salarios en caso de baja por enfermedad el comité manifiesta que su cobertura por parte del Estado español es manifiestamente insuficiente y no se encuentra en conformidad con lo que establece la Carta.

### 3.4.3. La justiciabilidad universal de los DESC ¿hacia un nuevo camino?

El escaso eco y la poca incidencia que tienen los procesos periódicos de dación de cuenta (examen) para el refuerzo de los derechos sociales en España unido a la escasa invocación que se hace del Pacto y la Carta Social, hace de los mecanismos internacionales de justiciabilidad una de las pocas alternativas posibles para la defensa de esos derechos. En este sentido la aprobación por parte de España del Protocolo Facultativo a los DESC es una buena noticia como también lo son las recientes sentencias dictadas por la Sala Primera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>50</sup>.

Junto a ello, la Carta Social Europea, en su versión revisada y el Protocolo Facultativo a la misma del año 1995 para la presentación de demandas colectivas por parte de organizaciones sociales pueden ser interesantes instrumentos para la protección de los derechos sociales. Si bien, el estado español no ha mostrado especial entusiasmo hacia su aprobación.

<sup>49</sup> European Committee of Social Rights. Conclusions XX-2 (2013) Spain (artic

<sup>50</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 14-3-2013 Asunto C 415/11 y de 17-7-2014. Asunto c-165/14, ambas relativas a la aplicación de cláusulas abusivas en procedimientos de ejecución hipotecaria que vulneran la directiva 93/13 CEE

## 4. DESC, Bienestar postindustrial, y ciudadanía activa, ¿la trinidad imposible? Siete reflexiones para concluir

En el presente trabajo se ha analizado de modo comparativo y diacrónico la situación de los DESC en cinco países de Europa. Se ha constatado cómo en todos ellos el recorte en los derechos del bienestar (en mayor o menor grado) es un hecho y cómo los ajustes se orientan en la misma dirección: activación hacia el empleo, aumento de la condicionalidad en las prestaciones y transformación de la protección universal en una protección sectorizada. Todo lo cual acaba teniendo incidencia en la respuesta que los ciudadanos den a las necesidades sociales.

La probada dificultad existente para el ejercicio efectivo de los DESC en los países estudiados está suponiendo que los ciudadanos queden en la más absoluta indefensión cuando se producen los recortes.

Todo lo anterior lleva a concluir que los derechos sociales se encuentran probablemente en el momento de mayor fragilidad de su corta historia en Europa, y a plantear una serie de cuestiones para la reflexión, extraídas del presente trabajo que pueden ayudar a definir claramente el escenario en que nos encontramos:

Primera: Los derechos económicos, sociales y culturales son una realidad muy incómoda de gestionar para los Estados, incluso para aquellos que todavía mantienen un carácter universal y una fuerte intensidad protectora.

Segunda: Los ciudadanos, por lo general, invocan poco los derechos sociales y los reclaman todavía menos ante los órganos administrativos y judiciales. Ello puede ser debido a uno o a varios de los siguientes factores: a) Una cultura asistencialista secularmente asentada que espera del Estado respuestas de carácter “cuasigraciable”; b) Falta de información acerca de lo que son los derechos sociales y cómo y ante quién reclamarlos; c) Una cultura de “consumidor satisfecho” d) una confianza excesiva en lo Público (especialmente en los países nórdicos.) e) Inexistencia en las leyes que regulan los derechos sociales de mecanismos para hacerlos efectivos y/o confusión del procedimiento a seguir para ello; f) Desinformación o confusión inducida (generalmente por los Estados) sobre quién es el ciudadano ejemplar y cómo tiene que ser su relación con el sistema de bienestar, g) miedo a ser estigmatizado por reclamar derechos que “son para pobres” o que “debería satisfacerse uno mismo a través del mercado.

Tercera: los funcionarios públicos ,policías, profesores, trabajadores sociales, abogados, jueces, fiscales, médicos, etc. no están suficientemente formados ni por lo general se hallan adecuadamente concienciados para aplicar los derechos sociales o para informar a los ciudadanos de cómo ejercerlos. Tampoco en los programas educativos o en asignaturas como “Educación para la ciudadanía” suelen tratarse la cuestión de los derechos sociales.

Cuarta: la realidad estudiada arroja algunas paradojas: ciudadano ejemplar para los estados es aquél que no ejerce su derecho de ciudadanía. Bienestar Activo es aquél que se ceba con los pasivos y les crea malestar.

Quinta: El axioma: “A mayor presencia del mercado en la gestión de los programas de bienestar social, mayor dificultad para ejercer los derechos sociales y para monitorear en los organismos internacionales su cumplimiento” se cumple con una exactitud del 100%.

Sexta: La presión combinada de una ciudadanía que reclama la restitución de sus derechos humanos vulnerados, junto con el papel que puedan ejercer los instrumentos de justiciabilidad internacional pueden contribuir a invertir la tendencia en contra de los derechos sociales

Septima: Es preciso que se profesionalicen y judicialicen tanto el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas como el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa a fin de que se puedan ir constituyendo tribunales internacionales que creen jurisprudencia sobre la materia.

## 5. Bibliografía

- ARRIBA, A , CALZADA, I y DEL PINO, E. (2005): *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)* . CIS Opiniones y Actitudes nº15, Madrid.
- BAUMAN, Z (2005). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona. Gedisa.
- BECK, U (2009) *World at risk*. Cambridge. Polity.
- CASAS, F (2011) ."Acerca de las salidas a la crisis" *Documentación Social* nº163 Pp193-212
- CRAFTS, N; GAZELEY, I , NEWELL, A (Eds): *Work and pay in 20<sup>th</sup> century Britain*.Oxford University Press.
- DWYER, P (2013) *An introduction to Social Policy*. London Sage
- DWYER, P (2010). *Understanding social citizenship*. Bristol. The Policy Press
- ESPING- ANDERSEN, G (2002) *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press
- ESPING-ANDERSEN, G (2009) . *The incomplete revolution. Adapting to women's new roles*. Cambridge. Polity.
- GIGER, N & NELSON,M (2010) "The electoral consequences of welfare state retrenchment: Blame avoidance or credit claiming in the era of permanent austerity?". *En European Journal of Political Research* nº50, 1-23, 2010
- GÓMEZ CIRIANO, E.J (2013) . "Los DESC: ¿Piedra angular para otra protección social posible? *En Documentación Social* nº167 Pp 97-109
- GÓMEZ CIRIANO, E.J (2012) ." España se examina...y suspende en Derechos sociales. El Estado Español ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas" *en Documentación Social* nº 164. Pp189-211
- HARRIS, J (1999) "State Social Work and Social Citizenship in Britain: From Clientelism to Consumerism".*en British Journal of Social Work* nº29. Pp 915-937
- NYGARD, M (2006) "Welfare ideological Change in Scandinavia: A comparative Analysis of Partisan Welfare Positions in Four Nordic countries 1970-2003 *en Scandinavian political studies* Vol 29 nº4 .Pp 356-390
- OFFE, C (1982) "Some contradictions of the modern social policy" *Critical Social Policy*, vol.2, n2, Pp 7-16.
- LISTER, R (2009) " A Nordic Nirvana? Gender, citizenship and Social Justice in the Nordic Welfare States" *en Social Politics* Vol 16, nº2 Pp 242-278
- MCLAUGHLIN, H (2011) " Los recortes en el estado del Bienestar del Reino Unido y su impacto en los sectores más vulnerables" *en Documentación Social* nº 163. Pp 233-252
- MARSHALL. T.H , Bottomore,T (1998) *Ciudadanía y clase social*. Madrid. Alianza

MARSHALL, T.H (1981) . *The right to welfare and other essays*. London. Heinemann educational books.

PIERSON, P (1996) "The New policies of the Welfare State" *en* World Politics Vol.48 nº2 Pp 143-179

PISARELLO, G (2006) :*Los derechos sociales y sus garantías*. Madrid. Trotta.

SÁNCHEZ, J (2001) "Crisis del Estado de Bienestar y Derechos Humanos" *en* ASAMBLEA: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid nº5. Pp131-144

SANDEI, M (2012): *What money can't buy: The moral limits of the markets*. Penguin

TAYLOR GOOBY (Ed) (2005) *New risks new welfare: The transformation of the European Welfare State*. Oxford



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



***Caritas***