

**LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LA POBREZA.  
LA NECESARIA RATIFICACIÓN DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA  
REVISADA Y SU PROTOCOLO SOBRE RECLAMACIONES  
COLECTIVAS EN ESPAÑA**

***FIGHT AGAINST SOCIAL EXCLUSION AND POVERTY.  
THE NECESSARY RATIFICATION IN SPAIN OF THE REVISED  
EUROPEAN SOCIAL CHARTER AND ITS ADDITIONAL PROTOCOL  
PROVIDING FOR A SYSTEM OF COLLECTIVE COMPLAINTS***

*Daríá Terrádez Salom*

*Doctora en Derecho Constitucional  
Universitat de València*

Artículo recibido el 15 de marzo de 2019

Artículo aceptado el 22 de marzo de 2019

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene como principal objetivo presentar la pobreza y la exclusión social como una vulneración de los derechos humanos, a través del análisis del artículo 30 de la Carta Social Europea revisada y de parte de la jurisprudencia emanada del Comité Europeo de Derechos Sociales. Dicha norma, sin ratificar aún por España, supondría un refuerzo del sistema de protección de los derechos sociales en nuestro país que pasa por una preocupante situación social, dados los alarmantes niveles de pobreza que aún persisten.

**PALABRAS CLAVE:** Carta Social Europea, dignidad, pobreza, exclusión social.

## ABSTRACT

The main objective of this paper is to present poverty and social exclusion as a violation of human rights, through the analysis of article 30 of the revised European Social Charter and part of the case law emanating from the European Committee of Social rights. This rule, without having been ratified by Spain, would be a reinforcement of the system of protection of the social rights in our country that goes through a disturbing social situation, given the alarming levels of poverty that still persist.

**KEYWORDS:** European social charter, dignity, poverty, social exclusion.

## SUMARIO

### INTRODUCCIÓN

1. *NIVELES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN EUROPA TRAS LA CRISIS. ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA.*
2. *LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA JURISPRUDENCIA DEL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES.*
3. *A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿Y SI ESPAÑA HUBIERA RATIFICADO LA CSEr Y EL PROTOCOLO SOBRE RECLAMACIONES COLECTIVAS? ALGUNAS REFLEXIONES EN DEFENSA DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.*

*Dedicado a Manolo y a todos los que luchan por la justicia social y la dignidad humana.*

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende ser un ejercicio de imaginación, el planteamiento de una hipótesis que, esperamos, algún día se haga realidad. A lo largo de este estudio, se reflexionará sobre la pobreza y la exclusión social en España para poner dichas situaciones vitales en conexión con el artículo 30 de la Carta Social Europea revisada<sup>1</sup>, no ratificada por España, y cómo hubiese cambiado la situación actual de numerosas

---

<sup>1</sup> En adelante CSEr.

personas si hubiesen tenido a su alcance no solo la protección de dicha disposición normativa, sino del sistema de reclamaciones colectivas, ni siquiera firmado por España. El objetivo es bien sencillo, y es el de plantear que la ratificación de ambos textos supondría una clara mejora de la situación de muchas personas, no solo de su bienestar, sino también de su dignidad.

Desde 2008, año de inicio oficial de la crisis económica y financiera en España, una gran parte de la ciudadanía ha visto cómo sus derechos sociales eran reducidos a un insoportable mínimo vital, cuando no desaparecidos. Los niveles de pobreza aumentaron, así como el número de personas en riesgo de exclusión social; dichos niveles se han estabilizado pero un nuevo riesgo persiste, y es el de la pobreza heredada. Muchos de los niños y niñas que padecieron la pobreza de sus familias, serán futuros pobres y eso es algo que un Estado social y democrático de derecho no debiera permitir. Por esa misma razón, debería ser una prioridad para cualquier gobernante, para cualquier persona con responsabilidades públicas, dotar de garantías reales y efectivas a los derechos sociales, reforzarlos con procedimientos verdaderamente garantistas y teniendo siempre en cuenta el principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales, pues los derechos sociales no pueden ni deben ser los hermanos pobres de los derechos civiles y las libertades públicas.

A lo largo de este artículo, se realizará una breve presentación de la realidad de la pobreza y la exclusión social en España, para pasar después a analizar la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre el artículo 30 de la CSEr y acabará con unas reflexiones finales sobre la necesidad de reforzar la garantía de los derechos sociales mediante la ratificación de la CSEr y del protocolo sobre reclamaciones colectivas, algo que ya tarda y que no ha encontrado un digno lugar en el debate político.

## 1. NIVELES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN EUROPA TRAS LA CRISIS. ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA

Cuando pensamos en pobreza, en definir ese concepto, se nos viene a la cabeza la falta de recursos económicos para hacer frente a las obligaciones dinerarias que una familia al uso pueda tener. Sin embargo, la pobreza va más allá de una falta de poder adquisitivo. En una declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001<sup>2</sup>, se presentaba la pobreza como “*una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales*” y, de forma

---

<sup>2</sup> Comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas: *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales: la pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 4 de mayo de 2001 (E/C.12/2001/10, 10 de mayo de 2001).

sucinta, como *“la falta de la capacidad básica para vivir con dignidad”*<sup>3</sup>. A lo largo de este trabajo veremos cómo la dignidad juega un papel fundamental no solo para definir la pobreza y la exclusión social, sino también como hilo argumental de la defensa de políticas sociales de lucha contra dichas situaciones, para llegar a una única conclusión: la lucha contra la pobreza y la exclusión social es una cuestión de derechos humanos, de su respeto, garantía y promoción.

La crisis económica y financiera trajo consigo medidas de austeridad en casi todos los Estados miembros de la Unión Europea, con distinta incidencia. Grecia fue uno de esos países donde más se notaron las consecuencias de dichas medidas de limitación del gasto público, del gasto social, impuestas por la Troika<sup>4</sup>. En una demoledora resolución<sup>5</sup> del Parlamento europeo se ponían de manifiesto las consecuencias de las medidas de austeridad para los países más afectados por las mismas. En relación con la pobreza y la exclusión social, la Eurocámara expresaba su preocupación *“porque, entre las condiciones para recibir asistencia financiera, los programas incluyan recomendaciones sobre recortes específicos del gasto social real en ámbitos fundamentales, como las pensiones, los servicios básicos, la atención sanitaria y, en algunos casos, los productos farmacéuticos para la protección básica de los más vulnerables, así como la protección ambiental, en lugar de recomendaciones que concedan a los Gobiernos nacionales un mayor flexibilidad para decidir en qué ahorrar; señala que el impacto principal de estas medidas recae sobre la lucha contra la pobreza, en especial la pobreza infantil; insiste en que la lucha contra la pobreza, en especial contra la pobreza infantil, ha de seguir siendo uno de los objetivos de los Estados miembros, y en que las políticas de consolidación fiscal y presupuestaria no deben dificultar su consecución”* y criticaba además que no se hubiera estudiado el impacto de estas medidas en la situación social de países como Grecia. En el párrafo 17º de esta resolución se llega incluso a advertir sobre la aparición de nuevas formas de pobreza y exclusión social, ya instaladas plenamente en la actualidad no solo en Grecia sino también en España. El Parlamento europeo señalaba así que *“están apareciendo nuevas formas de pobreza que afectan a la clase media y trabajadora de algunos países, en los que las dificultades para pagar las hipotecas y los elevados precios de la energía están generando pobreza energética y aumentando el número de desahucios y de ejecuciones de hipotecas; manifiesta su preocupación ante los indicios del creciente número de personas sin hogar y excluidas del acceso a la vivienda”* y que esas situaciones atentaban contra los derechos fundamentales. Tal y como se ha comentado antes, esas situaciones vinieron para quedarse, pues actualmente los índices de desahucios, la pobreza energética o las personas sin hogar siguen siendo una realidad tanto en España como en otros Estados miembros, no solo en los países más

---

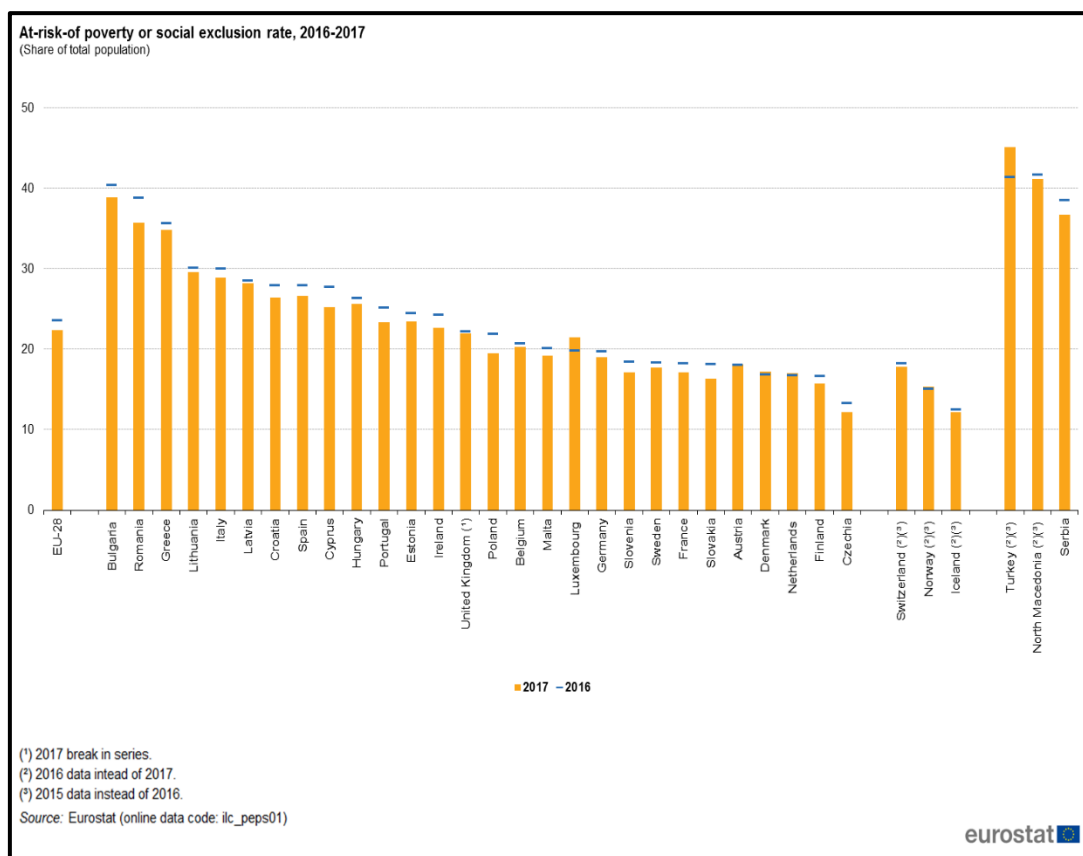
<sup>3</sup> Párrafos 8 y 7 respectivamente, de la Declaración mencionada supra.

<sup>4</sup> Banco Central Europeo, Comisión Europea y Fondo monetario internacional.

<sup>5</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2014, sobre los aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa (2014/2007(INI)).

afectados por las medidas de austeridad y, efectivamente, atentan contra los derechos fundamentales.

De acuerdo con los datos aportados por Eurostat, los últimos disponibles, la foto de los Estados miembros en relación con los niveles de pobreza y exclusión social es la siguiente<sup>6</sup>:



Grecia se sitúa en tercer lugar, mientras que España está en octavo lugar, aunque ambos países se sitúan por encima de la media de la Unión Europea de los 28. Este gráfico contrasta con el anterior, pues situaba a España en tercer lugar<sup>7</sup>. Sin lugar a dudas, y a la vista de las estadísticas, España ha ido dejando atrás las consecuencias de las políticas de austeridad, pero en Grecia la situación ha empeorado notablemente, al haber padecido ajustes más severos. De acuerdo con un informe de Cáritas Grecia, este país ha sido el único que ha sufrido una reducción del salario mínimo, de 794 euros en 2008 a 684 euros en 2015<sup>8</sup> y, paralelamente, los precios de los productos básicos subieron

<sup>6</sup> Datos extraídos en enero de 2019; fuente Eurostat.

<sup>7</sup> Puede consultarse en este [enlace](#).

<sup>8</sup> Según los datos reflejados en el *Poverty report 2014 – 2015*, publicado por Cáritas Grecia el 31 de julio de 2018.

considerablemente. Según el mismo informe de Cáritas Grecia *“la información sobre las personas en riesgo de pobreza y exclusión social es alarmante. Mientras que el porcentaje siguió una tendencia descendente desde el principio de 2000 hasta 2009 (de 33% a 27,6%), esta tendencia se invirtió con el inicio de la crisis, cuando la tasa alcanzó un máximo de 36% en 2014. Los jóvenes, según Eurostat, parecen ser el grupo que se enfrenta a un mayor riesgo de pobreza entre la población griega, alrededor de un 43,2%, que sólo es superado por Rumania (44,2%) y Bulgaria (46,1%), mientras que Italia alcanzó el 32,2%”*<sup>9</sup>. El presidente de la Comisión europea, Jean-Claude Juncker, llegó a pedir disculpas por la falta de solidaridad con Grecia; así se expresaba en la ceremonia de celebración del 20 aniversario del Euro, afirmando que *“Siempre he lamentado esta falta de solidaridad que apareció en el momento de la llamada “crisis griega”. No fuimos lo suficientemente solidarios con Grecia. Hemos insultado y cubierto de invectivas a Grecia”*<sup>10</sup>.

Si bien la situación en España no es tan grave como en Grecia, la pobreza se ha extendido desde 2008 y parece que con tintes de continuidad. En 2008, la tasa de pobreza era de un 20,8%<sup>11</sup>, y en 2017 era de un 26,6%<sup>12</sup>, porcentaje que se incrementa hasta un 31,3% para los menores de 18 años lo que provoca que la pobreza se herede. En uno de los últimos informes de Oxfam Intermón<sup>13</sup> se afirma que *“un reciente estudio de la OCDE estima con qué intensidad se hereda la pobreza y lo complicado que resulta que una persona mejore su situación en relación con la de sus padres y madres, calculando las generaciones que necesitará una familia del 10% más pobre para llegar a los ingresos medios. En el caso de España hacen falta 4 generaciones, de forma que, a menos que se tomen las medidas oportunas, serán las y los tataranietos de las personas que hoy están más empobrecidas las que lleguen a la media de la escala de ingresos”*. Son datos abrumadores que evidencian la falta de políticas sociales, es más, demuestran la falta de interés en relación con los derechos sociales, con el propio Estado social y democrático de derecho.

Ante esta situación, se han desarrollado algunas medidas por el Gobierno central como por los autonómicos. En cuanto al primero, se han incrementado varias partidas para la lucha contra la pobreza infantil en los malogrados presupuestos generales del Estado para 2019<sup>14</sup>; dado que dichos presupuestos no han salido adelante, no merece la pena comentar dichas medidas. En cuanto a la acción de algunas Comunidades autónomas, cabe destacar la regulación y puesta en marcha de rentas mínimas de inserción para paliar las

---

<sup>9</sup> Ídem supra, pág. 14.

<sup>10</sup> El discurso completo, en su original en francés y alemán, puede consultarse en este [enlace](#); Estrasburgo, 15 de enero de 2019.

<sup>11</sup> Fuente: I.N.E. Encuesta de condiciones de vida. Base 2004.

<sup>12</sup> Fuente Eurostat.

<sup>13</sup> Informe de Oxfam Intermón nº49 *“Desigualdad-1, igualdad de oportunidades-0”*, enero 2019.

<sup>14</sup> Durante la redacción del presente trabajo se procedió a la disolución de las Cortes generales y posterior convocatoria de elecciones generales para finales de abril del año en curso (Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, BOE nº55, de 5 de marzo de 2019).

situaciones de pobreza y evitar el riesgo de exclusión social<sup>15</sup>. Aún es pronto para evaluar los efectos de la aplicación de las nuevas normas autonómicas de renta mínima sobre la mitigación, o no, de la pobreza y la exclusión social. Sin embargo, un reciente estudio<sup>16</sup> sobre la Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco, regulada por la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social<sup>17</sup>, sí que señala que este tipo de prestaciones, como la renta de Garantía de Ingresos vasca, “*ha contribuido sustancialmente a reducir todas las dimensiones de la pobreza, aunque no la haya erradicado. Aún caben mejoras, sobre todo en relación con un trato más justo de las familias numerosas*”<sup>18</sup>.

Obviamente, prestaciones como la renta de garantía de ingresos vasca o la renta valenciana de inclusión, son herramientas para intentar paliar los efectos de la pobreza y la exclusión social, aunque no son útiles para acabar con ella. Además, es cierto que acabar con estas situaciones no es nada fácil ni nadie está en posesión de la solución definitiva. Este tipo de medidas son paliativas, por lo que debería de realizarse un esfuerzo político por dotar con mayores garantías a los derechos sociales, aumentar su rango de protección, muy endeble en la actualidad y sometido a los vaivenes de la situación financiera y económica. Aunque sea una reiteración, una solución sería, en el caso español, ratificar la Carta Social Europea revisada y su protocolo sobre reclamaciones colectivas, un corpus cuasi perfecto de garantías que reforzarían el peso y la protección de los derechos sociales en nuestro ordenamiento jurídico.

## 2. LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA JURISPRUDENCIA DEL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES.

La Carta Social Europea es, en la actualidad, la Constitución social de Europa<sup>19</sup>, y por tanto representa el máximo nivel de protección de los derechos sociales al que la

---

<sup>15</sup> Véase TERRÁDEZ SALOM, D. “*La aplicación de la Carta Social Europea a través de la legislación autonómica. Crónica de una disparidad Estado-Comunidades autónomas*”, artículo publicado en el número 137 de la Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad social, Derecho social internacional y Comunitario, número dedicado a la Carta Social Europea.

<sup>16</sup> GORJÓN, L. y VILLAR, A. “*The Minimum Income Scheme as a poverty reduction mechanism: the case of the Basque Country*”, 2019.

<sup>17</sup> BOPV nº 250 de 31 de diciembre de 2008. Esta es la regulación que está actualmente en vigor; si bien, el País Vasco reguló por primera vez una prestación de similares características en 1989, mediante el Plan Integral de lucha contra la pobreza y la exclusión y la posterior Ley 2/1990 de 3 de mayo, por la que se crea y regula el Ingreso Mínimo de Inserción.

<sup>18</sup> “*the MIS implemented in the Basque Country has contributed substantially to reduce all dimensions of poverty, even if it has not completely eradicated it. There is still room for improvement, especially regarding a fairer treatment of those families with more members*” (traducción de la autora). Ver nota al pie nº 16.

<sup>19</sup> Así se refieren a ella JIMENA QUESADA, L. “*La internacionalización de la carta magna española de 1978: signo de madurez constitucional*”, Revista de Derecho Político UNED n.º 101, enero-abril 2018, y SALCEDO BELTRÁN, C. “*La Constitución Social de Europa (Carta Social Europea): realidad y efectividad de la defensa de los derechos*”, publicado en Housing Rights Watch, abril de 2018. De igual forma, esta referencia a la Carta Social Europea, como Constitución social de Europa, se encuentra en el informe de la Conferencia de Alto Nivel sobre la Carta Social Europea, celebrada en Turín en octubre de 2014.

ciudadanía europea<sup>20</sup> puede acceder. A esta cualidad se añade que es un código de derecho vivo, pues además de las reformas de la Carta Social Europea que han añadido distintos derechos, el Comité Europeo de Derechos Sociales, como guardián de la correcta aplicación de esta, ha ido perfilando su contenido normativo mediante la interpretación de los distintos preceptos, adaptándolos a la realidad social del momento. En el presente apartado se va a analizar sucintamente la interpretación del artículo 30 de la CSEr, así como las razones para la inclusión de este precepto en 1996, año en que se publicó la versión revisada del texto normativo del Consejo de Europa. Pese a que España<sup>21</sup> sigue sin ratificar dicha revisión ni tampoco el protocolo sobre reclamaciones colectivas, dado el tema del presente trabajo, es oportuno incluir un análisis de la jurisprudencia del Comité sobre el artículo 30, como llamada de atención sobre la necesidad de ratificación de ambas normas a la vista de la situación social en España.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, la Carta Social Europea es un código de derecho vivo, que inició su andadura en 1961 y que, por lo tanto, su razón de ser y su contenido respondían a la situación social de aquella época donde había que garantizar derechos relacionados con el trabajo, la protección social o la familia, entre otros. Si bien, y como es lógico, las sociedades van desarrollándose y van apareciendo nuevas necesidades y desafíos. Y la pobreza y la exclusión social son dos de esos desafíos, que hoy en día atenazan las mismas bases del Estado social y democrático de derecho por una sencilla razón: porque atentan directamente contra la dignidad de la persona. El artículo 30 de la CSEr dispone lo siguiente:

*Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social*

*Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen:*

- a) a adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias;*
- b) a revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario.*

---

<sup>20</sup> El adjetivo “europea” no se refiere a los ciudadanos de la Unión Europea, sino a los ciudadanos de los Estados miembros del Consejo de Europa, incluyendo a aquellos que, no siendo ciudadanos originarios de esos Estados, se les aplica también los estándares de protección de la Carta Social Europea. Valga esta aclaración para evitar una confusión, por desgracia frecuente, que vincula el adjetivo europeo con la Unión Europea, de forma excluyente.

<sup>21</sup> En relación con la incorporación de la Carta Social Europea al ordenamiento español, véase un reciente estudio de GARCÍA GONZÁLEZ, G. “La recepción de la Carta Social Europea en el ordenamiento español: aspectos jurídicos, políticos e institucionales (1978 – 2018)”, Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social nº137, 2018. En este mismo trabajo se analizan también los distintos sistemas de control de la correcta aplicación de la Carta Social Europea, por lo que no entraremos a detallarlos en este artículo.



Lo que más llama la atención, y por eso merece la pena transcribir el artículo en estas páginas, es su aproximación global a la pobreza y a la exclusión social; no se trata de un enfoque paliativo, únicamente mediante medidas de protección social, sino que incluye además medidas relativas a la educación o la vivienda. A modo de ejemplo de esta necesidad de aproximación global a la pobreza y la exclusión social, puede mencionarse una Recomendación del Consejo de Ministros del Consejo de Europa, en clara sintonía con lo dispuesto en la CSEr, que afirmaba que “*la satisfacción de las necesidades humanas materiales básicas (como mínimo: alimentación, vestuario, alojamiento y cuidados médicos básicos) es fundamento de la dignidad inherente a todo ser humano y de la propia condición de su existencia y de su desarrollo como tal*”<sup>22</sup>. Por lo tanto, no es baladí afirmar que la pobreza atenta contra la dignidad de la persona, por reducir su existencia a la mera supervivencia, expulsándola de los sistemas sociales que permiten el pleno desarrollo de la persona como son la educación, la sanidad o la vivienda. La inclusión del artículo 30, por parte de los redactores de la CSEr, muestra que estos estaban convencidos de la importancia de dotar de protección jurídica a la lucha contra la pobreza y la exclusión social pues “*el hecho de vivir en situación de pobreza y de exclusión social atenta contra la dignidad del ser humano*”<sup>23</sup>. A mayor abundamiento, cabe destacar que el precepto mencionado “*es la primera disposición vinculante en materia de derechos humanos que prevé una protección contra la pobreza y la exclusión social*”<sup>24</sup>.

No solo el Consejo de Europa, el Comité Europeo de Derechos Sociales en este caso, ha optado por una definición más global de la pobreza. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirma que la pobreza acarrea la violación sistemática de otros derechos humanos; así, el ACNUDH asevera que “*La pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente. A la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, es una condición que conduce a otras violaciones. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad*”<sup>25</sup>.

De acuerdo con el informe explicativo de la Carta Social Europea revisada<sup>26</sup>, la pobreza no solo abarca a las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema, sino también a las que están atravesando una situación temporal de pobreza; de igual forma se

---

<sup>22</sup> Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, a los Estados miembros, (2000)3, de 19 de enero de 2000, sobre el derecho a la satisfacción de las necesidades materiales básicas de las personas en situación de extrema necesidad.

<sup>23</sup> *Le droit d’être protégé contre la pauvreté et l’exclusion sociale au regard de la Charte Sociale Européenne*, éditions du Conseil de l’Europe, reedición de septiembre de 2016.

<sup>24</sup> Ídem supra.

<sup>25</sup> *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2012.

<sup>26</sup> *Rapport explicatif de la Charte Sociale Européenne (révisée)*, Estrasburgo, 3 de mayo de 1996.

refiere además a “*las personas que viven en situación de pobreza extrema por una acumulación de factores desfavorable, de condiciones o de acontecimientos que se han degradado, de una situación de exclusión social, de la imposibilidad a largo plazo de beneficiarse de prestaciones sociales por haber caducado el derecho o por otras causas concurrentes*”<sup>27</sup>.

A la vista de lo anterior, el artículo 30 de la CSEr establece una serie de obligaciones que los Estados deben cumplir para intentar revertir dichas situaciones. Teniendo en cuenta que la lucha contra la pobreza y la exclusión social debe responder a una estrategia global, los poderes públicos deben no solo garantizar prestaciones sociales, pecuniarias o no, que palién tanto la pobreza como la exclusión social, sino asegurar que existe la dotación presupuestaria suficiente correspondiente. De igual forma se debe disponer de mecanismos de control para garantizar el efectivo cumplimiento de las obligaciones contraídas. En síntesis, el Comité ha subrayado que “*las medidas en cuestión no sólo deberían centrarse en el fortalecimiento del acceso a los derechos sociales, sino también en “su control y el respeto de su aplicación, mejorar los procedimientos de los beneficios sociales, así como los propios servicios y su gestión, proporcionar una mejor información sobre los derechos sociales y los beneficios y servicios conexos, y eliminar las barreras psicológicas y socioculturales que impiden el acceso a los derechos y, si es necesario, orientar dichas medidas a los grupos y regiones más vulnerables*”<sup>28</sup>.

De los Estados miembros del Consejo de Europa, tan solo dieciocho han aceptado dicho precepto<sup>29</sup>, y de estos tan solo once han ratificado el protocolo sobre reclamaciones colectivas<sup>30</sup>, por lo que nos centraremos en la jurisprudencia emanada del Comité Europeo de Derechos Sociales en el procedimiento de reclamaciones colectivas de estos últimos Estados miembros del Consejo de Europa, sin perjuicio de que también se hagan referencias a las conclusiones del procedimiento de informes.

En relación con Francia, varias han sido las decisiones que han establecido una violación del artículo 30 de la CSEr. Una de las primeras<sup>31</sup>, sobre familias en situación de pobreza

---

<sup>27</sup>“*aux personnes qui vivent dans une extrême pauvreté en raison d’une accumulation de facteurs défavorables, de conditions ou d’événements qui se sont dégradés, d’une situation d’exclusion, de l’impossibilité de longue date de bénéficier de prestations sociales pour cause de droits échus, ou autre concours de circonstances*”. *Le droit d’être protégé contre la pauvreté et l’exclusion sociale au regard de la Charte Sociale Européenne*, éditions du Conseil de l’Europe, reedición de septiembre de 2016.

<sup>28</sup> “*les mesures en question doivent non seulement s’attacher à renforcer l’accès aux droits sociaux, mais aussi « leur contrôle et le respect de leur application, à améliorer les procédures entourant les prestations et services ainsi que leur gestion, à fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents, à supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent l’accès aux droits et, au besoin, à cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables »*” *Le droit d’être protégé contre la pauvreté et l’exclusion sociale au regard de la Charte Sociale Européenne*, éditions du Conseil de l’Europe, reedición de septiembre de 2016.

<sup>29</sup> Andorra, Bélgica, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Turquía y Ucrania.

<sup>30</sup> Bélgica, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Eslovenia y Suecia.

<sup>31</sup> Decisión sobre el fondo *Mouvement international ATD Quart Monde c. Francia*, Reclamación colectiva nº 33/2006.

extrema sin acceso a una vivienda digna desde hace años, condenó a Francia por no haber tomado las medidas oportunas para no solo garantizar una vivienda digna a las familias afectadas, sino también por no haber establecido una estrategia global y coordinada de lucha contra la pobreza. En el mismo sentido se expresa la decisión sobre el fondo recaída en el asunto Médicos del Mundo Internacional contra Francia<sup>32</sup>; en esta resolución, que afectaba a los Rom, el Comité Europeo de Derechos Sociales declaró que el artículo 30, en relación con el art. E. había sido conculcado. Así, el CEDS recuerda que “*vivir en una situación de exclusión social atenta contra la dignidad del ser humano. A fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección contra la exclusión social, el artículo 30 obliga a los Estados partes a adoptar un enfoque amplio y coordinado, que debe consistir en un marco analítico, un conjunto de prioridades y medidas adecuadas para prevenir y eliminar los obstáculos al acceso a los derechos sociales básicos. También existe la necesidad de mecanismos de control que involucren a todos los actores implicados, incluidos los representantes de la sociedad civil y los individuos afectados por la exclusión. Esta línea de actuación debe vincular e integrar las políticas de manera coherente. Uno de los principales elementos de la estrategia global de lucha contra la exclusión social debe ser la provisión de recursos suficientes, que deben asignarse a los objetivos de la estrategia. Por último, las medidas deben responder, cualitativamente y cuantitativamente, a la naturaleza y alcance de la exclusión social en el país de que se trate*”<sup>33</sup>.

En otra decisión más reciente, esta vez en un asunto contra Países Bajos<sup>34</sup>, y también en relación con el acceso a un alojamiento, el Comité no solo volvió a criticar la falta de una estrategia global de lucha contra la pobreza y la exclusión social, sino que además añadió que “*el objeto y el propósito de la Carta, instrumento de protección de los derechos humanos, consisten en proteger derechos no teóricos e ilusorios, sino concretos y efectivos*”<sup>35</sup>, recogiendo lo establecido previamente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Airey contra Irlanda<sup>36</sup> respecto del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Además de los asuntos relacionados con el acceso a una vivienda, el Comité Europeo de Derechos Sociales, respecto de la falta de una estrategia global de lucha contra la pobreza y la exclusión social, también ha determinado que la falta de una recopilación de datos no permite desarrollar una estrategia correcta. En el asunto Federación Internacional de

---

<sup>32</sup> Decisión sobre el fondo *Médecins du Monde - International c. Francia*, Reclamación colectiva n° 67/2011.

<sup>33</sup> Párrafo 105, decisión mencionada supra.

<sup>34</sup> Decisión sobre el fondo *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Países Bajos*, Reclamación n° 86/2012.

<sup>35</sup> Párrafo 224: “*l’objet et le but de la Charte, instrument de protection des droits de l’homme, consistent à protéger des droits non pas théoriques et illusoirs mais concrets et effectifs*”.

<sup>36</sup> Caso Airey contra Irlanda de 9 de octubre de 1979: “*The Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective*”.

los Derechos Humanos contra Bélgica<sup>37</sup>, el Comité estimó que se había conculcado lo dispuesto por el artículo 30 de la CSEr al no existir estadísticas sobre las personas discapacitadas con gran dependencia, lo que no permitía desarrollar una estrategia global contra la exclusión social y la pobreza, así como medidas específicas para dicho colectivo.

En cuanto al sistema de informes, las conclusiones no son más esperanzadoras. En muchos casos el Comité pospone su decisión al no haber recibido la información sobre el cumplimiento del artículo 30, o bien determina que la situación no es conforme con dicho precepto al no existir una aproximación global frente a la exclusión social y la pobreza. En cambio, en el caso de Francia, el Comité sí que determinó que la situación era conforme al artículo 30<sup>38</sup>; así, la puesta en marcha del Consejo Nacional de políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social<sup>39</sup> así como el Observatorio Nacional de la Pobreza y la Exclusión social<sup>40</sup>, cuya creación respondía a las exigencias de las asociaciones que trabajan en el ámbito de la pobreza y la exclusión social, facilita que Francia sí pueda responder de forma global y coordinada a la lucha contra dichos fenómenos.

En síntesis, el artículo 30 lo que pretende es que los poderes públicos competentes en dicha materia desarrollen estrategias globales contra la pobreza y la exclusión social, no solo mediante ayudas sociales sino también a través del reconocimiento y garantía de derechos como la vivienda, la asistencia sanitaria o la educación. La pobreza y la exclusión social, de acuerdo a lo expresado hasta aquí, son dos situaciones que atentan contra los derechos humanos, no es solo una falta de medios económicos para hacer frente a las obligaciones diarias, sino una cuestión de supervivencia y de violación de la dignidad del ser humano.

### 3. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿Y SI ESPAÑA HUBIERA RATIFICADO LA CSEr Y EL PROTOCOLO SOBRE RECLAMACIONES COLECTIVAS? ALGUNAS REFLEXIONES EN DEFENSA DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

Como bien es sabido, España no ha ratificado la CSEr y ni tan siquiera ha firmado el protocolo adicional a la Carta Social Europea que prevé un sistema de reclamaciones colectivas. El último intento de acabar con algo que comenzó en el año 2000, se produjo el pasado 1 de febrero cuando el Consejo de Ministros anunció la aprobación de un Acuerdo que remitía a las Cortes generales la CSEr y se autorizaba la manifestación del

---

<sup>37</sup> Decisión sobre el fondo *Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, Reclamación colectiva n° 75/2011: “le manque de collecte par l'Etat de données et informations statistiques fiables, à l'échelle du territoire métropolitain de la Belgique, sur les personnes handicapées de grande dépendance, empêche une approche globale et coordonnée en matière de protection sociale de ces personnes et constitue un obstacle à l'élaboration de politiques ciblées à leur égard”.

<sup>38</sup> Conclusiones sobre Francia, 2017 (publicadas en enero de 2018).

<sup>39</sup> Creado por la ley n° 88/1088 de 1 de diciembre de 1988, de renta mínima de inserción.

<sup>40</sup> Creado por la ley n° 98/657 de 29 julio de 1998 de orientación relativa a la lucha contra las exclusiones

consentimiento de España para obligarse por dicha norma internacional. Sin embargo, con la disolución de las Cortes el pasado mes de marzo, es un proyecto que vuelve a dormir en un cajón y pendiente de los resultados de un proceso electoral. El anuncio del Consejo de Ministros fue recibido con gran satisfacción por entidades sociales, defensores de los derechos humanos y juristas especializados en la materia; de hecho, la profesora Salcedo y el profesor Jimena firmaban un comunicado<sup>41</sup> conjunto instando al Gobierno a dar un paso más y someterse al procedimiento de reclamaciones colectivas, pues en el acuerdo no se mencionada dicha posibilidad. Dicho comunicado acababa con la siguiente mención que merece la pena transcribir aquí; así ambos profesores afirmaban que *“La paz, la democracia y el Estado Social deben ser recuperados y salir reforzados. La ratificación de la Carta Social Europea revisada y la declaración específica de sometimiento a la supervisión del Comité Europeo de Derechos Sociales, por medio de las reclamaciones colectivas, son instrumentos fundamentales para su consecución. El progreso de un país se mide atendiendo a ese parámetro, es decir, el respeto de los derechos reconocidos y sus garantías”*. Por lo tanto, si el Gobierno que salga tras los próximos comicios no tiene voluntad de continuar con los trámites para la ratificación de la CSEr y del protocolo sobre reclamaciones colectivas, volveremos a fallar como Estado social y democrático de derecho. Esta afirmación puede parecer algo exagerada, aunque no lo es en absoluto.

Nuestro sistema de garantías de los derechos sociales no responde al estándar de un Estado social y, además, y no menos grave, no respeta en absoluto el principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales. Este principio, aceptado y defendido por la mayor parte de la doctrina especializada, se torna más necesario si cabe en relación con la lucha contra la pobreza y la exclusión social; así lo manifestaba JIMENA QUESADA<sup>42</sup>, al afirmar que *“esta combinación (pobreza y exclusión social) muestra igualmente la idea de indivisibilidad de todos los derechos humanos, ya que la precariedad social (pobreza) camina de forma paralela a la precariedad de la condición de plena ciudadanía (exclusión social), es decir, que la pobreza y la exclusión social impiden la efectividad real para que se den las condiciones esenciales de la democracia social y la democracia política”*. De igual forma se pronuncia ALEGRE MARTÍNEZ al afirmar que *“La realidad sigue mostrando, por tanto, un agravio comparativo en detrimento de los derechos sociales, tanto a nivel de su reconocimiento como en lo relativo a sus mecanismos de protección, mientras que el mencionado principio de indivisibilidad predica la igual importancia de todos los derechos humanos, y nos mueve a adoptar una visión global: si falla o quiebra la protección de unos, el sistema en su conjunto se resiente”*<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Dicho comunicado puede leerse íntegramente en la web de [ATD Cuarto Mundo](#).

<sup>42</sup> Ponencia de JIMENA QUESADA, L., expresidente del CEDS, presentada el 21 de febrero de 2013 en el taller nº 1: *“How should Human Rights be Implemented to Protect People from Poverty?”* (traducción de la autora).

<sup>43</sup> ALEGRE MARTÍNEZ, M.A. *“Protección constitucional a las personas vulnerables y nuevos derechos”*; UNED. Revista de Derecho Político nº 80, enero-abril 2011, págs. 59-88

Por lo tanto, no es una cuestión económica, ni de disponibilidad de recursos para establecer medidas que luchen contra esta lacra social, sino una cuestión de derechos humanos, una elección entre defenderlos y garantizarlos, o dejarlos en un segundo o tercer plano, lo que truncaría nuestro afamado, y proclamado constitucionalmente, Estado social y democrático de derecho.

En España, según el último informe de la Comisión europea<sup>44</sup> *“Las mejoras en la situación social reflejan los avances en las condiciones del mercado laboral, pero los indicadores de pobreza se mantienen por encima de los niveles anteriores a la crisis. Desde el máximo registrado en 2014, alrededor de 1,2 millones de personas han dejado de estar en riesgo de pobreza o exclusión social. La proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social ha disminuido principalmente gracias a la reducción del porcentaje de personas que viven en hogares con baja intensidad laboral”* y añade que *“el efecto de reducción de la pobreza del sistema de prestaciones se mantiene por debajo de la media de la UE y es especialmente bajo en el caso de los niños”*. Pese a este panorama, más o menos positivo, la situación en España sigue presentado un cariz preocupante, dado que los niveles de pobreza y exclusión social están aún situados por encima de la media europea. Por ello, cabe afirmar que la situación cambiaría si, contra las medidas de austeridad, de control del gasto público que tuvieron y tienen un efecto directo sobre los derechos sociales de las personas, y, por ende, sobre su dignidad, pudiera haber instrumentos legales que paliaran dichos o efectos, o incluso los anularan. Y esos instrumentos no son sino el reconocimiento de los derechos sociales, su garantía y promoción y a nuestro alcance está la ratificación de la CSEr y de su protocolo sobre reclamaciones colectivas.

Activistas sociales, juristas especializados, agentes gubernamentales, cargos políticos deberíamos ser *hooligans* de los derechos sociales, tal y como el profesor Terol proclamaba así sobre los juristas: *“yo soy jurista, y los juristas, cuando llegamos aquí, a este asunto de los derechos sociales en general, pues sentimos una gran o una enorme insatisfacción cuando les explicamos a los alumnos: bueno, pero miren ustedes, esto, si no hay ley, nada. De tal manera que a los juristas, a los cuales nos interesan, por alguna razón - por la razón que fuere -, los derechos sociales, pues terminamos convirtiéndonos en una especie de hooligans de los derechos sociales; de tal manera que, cuando se nos permite hablar de ellos, pues a veces somos un poco vehementes”*<sup>45</sup>. Esa vehemencia debería utilizarse para defender los derechos sociales, pues, al fin y al cabo, lo que se está defendiendo es el propio Estado social y democrático de derecho.

---

<sup>44</sup> Informe sobre España 2019, de 27 de febrero de 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Semestre Europeo 2019: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011 (SWD(2019) 1008 final); pág. 15.

<sup>45</sup> Comparecencia del Profesor Terol Becerra en el Parlamento de Andalucía, grupo de trabajo relativo a las personas en situación de dependencia en Andalucía, Comisión de Igualdad y Bienestar Social, 14 de noviembre de 2006.

La ratificación de la Carta Social Europea revisada y del protocolo de reclamaciones colectivas es una cuestión no solo de justicia social, sino también de derechos humanos, y cuando de derechos humanos se trata, la vehemencia es necesaria.