

**ESTRADA TANCK, D., *Nuevos horizontes en la protección internacional de los derechos económicos y sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, 218 pp.**

La publicación en España de esta monografía dedicada a los derechos económicos y sociales es bienvenida, pues ayuda a colmar una laguna evidente en los estudios sobre ese sector del DIDH, injustamente relegado durante decenios. Tiene además un valor añadido: no se trata del resultado de una investigación académica al uso, aunque la autora sea profesora de la Universidad de Murcia. La originalidad de la obra radica en que la autora es además miembro y presidenta del *Grupo de trabajo sobre la discriminación de las mujeres y las niñas*, uno de los 51 mandatos temáticos que forman parte de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, muchos de ellos desconocidos en España. Esa posición le ofrece un observatorio privilegiado para hacer un balance de las aportaciones del Comité DESC (uno de los diez órganos que controlan la aplicación de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas) (pp. 41 y ss.) y de un ramillete de procedimientos especiales temáticos del Consejo de Derechos Humanos (pp. 46 y ss.), al desarrollo de la protección internacional de los derechos económicos y sociales. Es también un acierto poner de relieve los aportes más originales de los sistemas regionales de derechos humanos (pp. 66 y ss., 195-196).

Entre los antecedentes, se destaca que la Declaración de Viena (1993) afirmó que la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana. El Programa de Acción de Beijing (1995) decidió como primer objetivo atender la pobreza de las mujeres. Entre los objetivos de desarrollo del milenio (2000) figuraba la reducción de la extrema pobreza. Y la Agenda 2030 sobre los objetivos de desarrollo sostenible (2015) estableció como prioridad absoluta la erradicación de todas las formas de pobreza en el mundo (p. 58).

Aunque el art. 2 del Pacto permite a los Estados realizar los DESC de forma progresiva (p. 119), el Comité DESC precisó en sus observaciones generales que el Pacto impone a los Estados la adopción de medidas inmediatas en la eliminación de la discriminación, cumplir un mínimo de obligaciones básicas y no adoptar medidas regresivas (pp. 63 y 120). La entrada en vigor del Protocolo facultativo permitió al Comité DESC abordar la pobreza, la desigualdad económica y la injusticia social desde una perspectiva de derechos humanos, considerando los DESC como “derechos de igualdad” (p. 66).

En el ámbito regional europeo, el art. 30 de la Carta Social Europea revisada (en vigor desde 1999) reconoce el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, lo que supone que el Estado deba promover el acceso efectivo de las personas en esa situación al empleo, la vivienda, la formación, la educación, la cultura y la asistencia social y médica (p. 71). El Protocolo de 1995 —aceptado por España en 2021— autoriza al Comité Europeo de Derechos Sociales a recibir reclamaciones colectivas, pero no denuncias individuales (pp. 73-74).

Por lo que se refiere al sistema interamericano de derechos humanos, es significativo que el art. 11 del Protocolo de San Salvador (en vigor desde 1999) establece el derecho a un medio ambiente sano, acuñando esa región la expresión DESCAs para designar un conjunto indisoluble de derechos, mientras que en el ámbito universal el derecho a un medio ambiente sano como derecho humano no fue reconocido por el Consejo de Derechos Humanos hasta 2021 (p. 82) y por la Asamblea General en 2022 (res. 76/300, de 28 de julio de 2022). Tal derecho había

sido afirmado también por la Corte IDH en su opinión consultiva 23/17 (2017) sobre medio ambiente y derechos humanos. En el marco de su jurisdicción contenciosa, la Corte IDH señaló en 2017 violación a los derechos sociales protegidos en el art. 26 CADH (caso *Lagos del Campo vs. Perú*); y desde 1999 defendió el derecho a la vida digna a partir del caso *Niños de la calle (Villagrán Morales vs. Guatemala)*, obligando al Estado a adoptar medidas para asegurar a esos niños en riesgo una existencia digna (p. 87); o para prevenir la muerte por inanición de miembros de una comunidad indígena (*Comunidad Xakmok Kásek vs. Paraguay*, 2010). Ya en 2020 la Corte IDH concluyó violación de la igual protección de la ley, la prohibición de discriminación y del derecho al trabajo de las personas fallecidas y las sobrevivientes a la explosión (caso *Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares vs. Brasil*) (pp. 88-89).

Del sistema regional africano cabe resaltar que la Carta ADHP reconoce como derechos colectivos tanto el derecho de todos los pueblos al desarrollo económico, social y cultural (art. 22), como el derecho de los pueblos a un entorno general satisfactorio y favorable a su desarrollo (art. 24) (p. 91). Cara al futuro, es prometedor el Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos (Protocolo de Malabo de 2008) que, cuando entre en vigor, podrá determinar la responsabilidad penal individual por crímenes internacionales, así como la responsabilidad penal de las empresas por violación de los DESC (p. 100).

A continuación, la autora regresa al sistema universal de protección de los derechos humanos para abordar una parte medular de su monografía, centrada en el Comité DESC, el Protocolo facultativo del PIDESC y su impacto en España. Comienza describiendo con detalle la larga historia de la negociación y adopción del Protocolo facultativo (pp. 102 y ss.) a partir de un primer proyecto preparado por el propio Comité DESC y presentado a la entonces Comisión de Derechos Humanos en 1997 (p. 107), la cual decidió en 2003 crear un grupo de trabajo de composición abierta para continuar el proceso de codificación del futuro protocolo. La presidencia del grupo recayó en Catarina de Albuquerque (Portugal), quien supo conducir las negociaciones con habilidad, a pesar del poco interés que mostraron los Estados occidentales en el proyecto de protocolo, cuando no oposición (Suecia, Canadá).

En 2008 se adoptó el texto definitivo de PF mediante el que se habilita al Comité DESC para recibir quejas individuales (y no reclamaciones colectivas) por presunta violación de alguno de los derechos reconocidos en el Pacto, incluido el derecho de libre determinación (p. 110) y examinarlas siguiendo un procedimiento inspirado en el de los demás comités que reciben quejas individuales. Como particularidad, el art. 5 autoriza al Comité DESC a adoptar medidas provisionales para evitar posibles daños irreparables a la víctima (p. 111), desarrollado en el art. 7 del reglamento del Comité DESC de 2022 (doc. E/C.12/5, de 3 de mayo de 2022); el art. 13 a solicitar al Estado que adopte medidas de protección a favor de las personas bajo su jurisdicción, para que no sean sometidas a malos tratos o intimidación como consecuencia de su relación con el Comité DESC (p. 134); el art. 7 a poner sus buenos oficios a disposición de las partes para intentar una solución amigable de la cuestión que sea respetuosa con las disposiciones del Pacto (p. 133), desarrollado en el art. 20 del reglamento de 2022; y el art. 9 del mismo reglamento prevé la presentación de *amicus curiae* o presentaciones de terceros que puedan ser pertinentes para pronunciarse sobre una queja determinada.

El art 11 PF, que debe ser aceptado expresamente por los Estados partes, autoriza al Comité DESC a realizar investigaciones de oficio ante situaciones de violaciones graves o sistemáticas de los derechos reconocidos en el Pacto. Las investigaciones, que podrán incluir una visita al Estado, serán confidenciales y se conducirán en estrecha cooperación con el Estado (p. 112), de conformidad con el art. 36 del reglamento de 2022. El informe de investigación será confidencial y se invitará al Estado interesado a formular sus observaciones. Concluido el procedimiento, el Comité DESC, previa consulta al Estado, podrá decidir incluir un resumen de los resultados de la investigación en su informe anual, que es público. Este procedimiento, que ha sido aceptado por solo cinco Estados (entre los que no se encuentra España), no ha sido utilizado todavía por el Comité DESC. Lo mismo ocurre con el procedimiento de quejas interestatales que prevé el art. 10 PF (p. 117). Por último, el art. 14.3 prevé el establecimiento de un fondo fiduciario para prestar asistencia técnica a los Estados que lo soliciten para promover el ejercicio de los DESC (p. 112).

En vigor desde 2013, el PF ha sido ratificado por 26 Estados, incluida España. Las quejas son tramitadas por el Comité DESC siguiendo el procedimiento común a todos los comités que reciben quejas, que se contiene en el reglamento del Comité DESC de 2012 y que la autora describe en las pp. 123-132. Como particularidad, se pone de relieve que el art. 4 PF permite al Comité DESC negarse a considerar una queja que no revele que el autor ha estado en situación de clara desventaja, salvo que entienda que la queja plantea una cuestión grave de importancia general (p. 134). Se trata de una concesión a los Estados más reacios a aceptar el PF, pero no constituye un requisito específico de admisibilidad. Más bien el art. 13.2 del reglamento de 2022 faculta al Comité DESC para llegar a esa conclusión ponderando la naturaleza de los derechos presuntamente violados, la gravedad de tales violaciones y sus posibles efectos en la situación personal de la víctima (p. 135).

La autora observa con acierto que en los primeros años de desarrollo jurisprudencial en el marco de las quejas individuales, el Comité DESC ha recibido múltiples quejas procedentes de España relativas al derecho a la vivienda (en 2021 había 132 casos pendientes), por lo que ha tenido que precisar el alcance del derecho a la vivienda adecuada, recogido en el art. 11.1 del PIDESC bajo el derecho paraguas a un nivel de vida adecuado, que incluye expresamente la alimentación, vestido y vivienda adecuadas (p. 137). Aunque no reconocidos expresamente en esa disposición, el Comité DESC ha interpretado a través de sus observaciones generales que el art. 11 comprende también el derecho al agua potable y al saneamiento. A esa interpretación expansiva contribuyeron también los procedimientos especiales temáticos del Consejo de Derechos Humanos dedicados a esos derechos económicos y sociales, lo mismo que el relator especial sobre extrema pobreza y derechos humanos y el propio Grupo de trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas, que recomendó a los Estados ampliar los sistemas de protección social teniendo en cuenta las necesidades específicas de las mujeres en materia de licencia por enfermedad remunerada, apoyo para el cuidado de los niños y de las personas mayores, así como subsidios para la vivienda y los alimentos (p. 139).

A pesar de la endémica escasez de recursos que afecta a todos los órganos de las Naciones Unidas dedicados a la protección de los derechos humanos, el Comité DESC ha sabido construir una jurisprudencia sólida en torno a los casos españoles sobre el derecho a la vivienda, de la que da buena cuenta la autora en las pp. 142-162. Ya en 2015 señaló que las ejecuciones

hipotecarias por falta de pago deben ser notificadas personalmente (caso *I. D. G.*) y que el Estado tiene la obligación de facilitar a los afectados recursos jurídicos antes de que se proceda a la subasta o desalojo de la vivienda (p. 144). En 2017 precisó que los desalojos de arrendamientos privados deben ser compatibles con el derecho a la vivienda adecuada y el acceso a vivienda social en un contexto de vulnerabilidad (caso *Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili* y sus dos hijos), cuestionando la venta de la Comunidad de Madrid de viviendas sociales a fondos de inversión privados en medio de una severa crisis económica, lo que dejó a las personas de bajos recursos sin acceso a una vivienda social (p. 145). En 2019 determinó que la víctima y sus seis hijos fueron desalojados de la vivienda alquilada por supuesta ocupación ilegal y desalojados sin acceso a una solución habitacional, incumpliendo además el Estado las medidas provisionales ordenadas por el Comité DESC, por lo que también se violó el art. 5 PF (caso *Maribel López Albán*). Como garantías de no repetición, recomendó a España establecer un protocolo para el cumplimiento de las medidas provisionales (p. 146). Además, España debe desarrollar un marco legislativo de los desalojos forzosos, de manera que los tribunales examinen la proporcionalidad de esas medidas con sus consecuencias sobre las personas desalojadas; y eliminar la exclusión automática de las listas de solicitantes de vivienda social de las personas que ocupan una vivienda por estado de necesidad, sin título legal (p. 148). En 2020 también declaró contrario al Pacto el desalojo de una persona mayor sin solución habitacional (caso *Rosario Gómez-Limón Pardo*). En 2021 precisó que el derecho a la propiedad privada reconocido en el art. 33 de la Constitución Española no puede entrar en conflicto con el derecho a la vivienda contemplado en el art. 11 del Pacto (caso *Soraya Moreno Romero*) (p. 150).

En la medida en que se acumularon los dictámenes del Comité DESC y de otros comités establecidos en tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas determinando que España había violado sus obligaciones internacionales, se reactivó el debate sobre el valor jurídico de tales dictámenes y de las medidas provisionales, pues tradicionalmente el Estado ha considerado que se trata de meras recomendaciones que no obligan a España. La autora subraya con acierto que en 2018 el Tribunal Supremo decidió por primera vez que un dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer era jurídicamente vinculante para España (caso *Ángela González Carreño*) (pp. 151, 158, 164-167). Se trató de un caso gravísimo de violencia de género contra la víctima y su hija de siete años, que fue asesinada por su padre.

Sin embargo, el Tribunal Supremo rechazó en 2020 aplicar el precedente anterior, por lo que se han sembrado dudas sobre la futura jurisprudencia. La autora recuerda que el Estado tiene la obligación de dar debida consideración a los dictámenes, por lo que debe establecer mecanismos que aseguren su ejecución (pp. 170-171, 200). Sin duda, ayudaría a ello si la LOPJ modificada en 2015 para introducir el recurso de revisión ante el Tribunal Supremo cuando medie una sentencia condenatoria del TEDH, fuera revisada para incorporar en la misma lógica los dictámenes de los órganos de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas.

Valorando en conjunto la jurisprudencia del Comité DESC, la autora destaca que las condiciones socioeconómicas actúan como base para la discriminación por vivir en situación de pobreza. Además, las garantías de no repetición abordan condiciones estructurales a nivel colectivo que explican las violaciones individuales (p. 154). El Estado también debe adoptar medidas preventivas de violaciones de los DESC sobre todo en relación con las personas o

grupos en situación de vulnerabilidad, como las mujeres y los niños en situación de pobreza o los migrantes no documentados. El Estado debe demostrar su debida diligencia en la adopción de tales medidas (p. 155). En definitiva, los DESC deben presidir las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y de género, para que todas las personas gocen de la libertad de vivir sin miedo, sin miseria y con dignidad (p. 156).

La autora recuerda el informe de visita a España del relator especial sobre extrema pobreza y derechos humanos (2020), que concluyó que el 25% de la población está afectada por el desempleo, la falta de vivienda digna y la precariedad, así como el riesgo de pobreza y exclusión social. Entre los niños, ese porcentaje se eleva al 30% que sufren severos problemas de desnutrición (pp. 158-159). La pandemia de COVID-19 ha agravado la situación de las personas que viven en condiciones de pobreza, particularmente las mujeres (p. 161).

Se destaca con razón que el derecho a la vivienda adecuada y la mayor parte de los DESC no están reconocidos en la Constitución Española como derechos subjetivos que puedan ser tutelados por los tribunales. Por el contrario, son considerados meros principios informadores que solo podrán ser alegados ante los tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (art. 53.3 CE) (p. 163).

El Grupo de trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas puso de relieve en 2018 cómo las múltiples formas de discriminación impiden a las mujeres ejercer la totalidad de sus derechos humanos. Los índices de pobreza y desigualdad y el impacto del COVID-19 afectan especialmente a las mujeres (p. 173). En 2011 el Convenio de Estambul sobre la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica definió el género como “los roles, comportamientos, actividades y atributos socialmente construidos que una sociedad específica considera apropiados para las mujeres y los hombres” (p. 176). Las mujeres enfrentan formas múltiples e intersectoriales de discriminación, la cual puede ser directa o indirecta, en la legislación o en la práctica (p. 177). En 2020 el Grupo destacó que persiste la segregación ocupacional y sectorial, pues las mujeres siguen agrupadas en trabajos y sectores mal pagados. La brecha salarial no baja del 20% y las madres sufren penalización por maternidad a la hora de recibir una pensión. La falta de acceso a la educación obliga a las mujeres a aceptar trabajos precarios, creando una trampa de pobreza que las hace más vulnerables al acoso y a la violencia (pp. 179-181). Las mujeres deberán participar en la elaboración de legislación y políticas públicas para la erradicación de la pobreza y relativas a la salud, la educación, el trabajo, la vivienda y el medio ambiente sano (pp. 186, 201).

Para la autora el avance en la realización de los DESC se debe producir poniendo el acento en la igualdad y en las políticas de solidaridad que permitan materializar la justiciabilidad de los DESC (pp. 193, 202-203). Una ventana de esperanza se abre con la adopción por el Consejo de Derechos Humanos del proyecto de *pacto internacional sobre el derecho al desarrollo* (res. 54/18, de 12 de octubre de 2023). Pero el balance de la protección internacional de los derechos económicos y sociales es desolador, pues la mitad de la humanidad no disfruta de esos derechos básicos que aseguran a la persona una vida digna. Hoy es ya evidente que no se realizarán en 2030 los objetivos de desarrollo sostenible que los Estados se comprometieron a cumplir en 2015 si no se avanza sustancialmente en los derechos de solidaridad, entre ellos el derecho humano a la paz, que ponga coto a los más de 100 conflictos armados existentes y a

una carrera de armamentos desenfrenada que los alimenta, sustrayendo los recursos para satisfacer las necesidades básicas de la mitad de la humanidad. La Asamblea General declaró 2023 *Año Internacional del Diálogo como Garantía de Paz* (res. 77/32, de 6 de diciembre de 2022). Fue una llamada desesperada a la sensatez y a la responsabilidad de los Estados, ante una comunidad internacional conmocionada por una múltiple crisis (seguridad, cambio climático, pérdida de biodiversidad, salud pública, aumento de las desigualdades económico-sociales, de la extrema pobreza y del hambre) que coloca al planeta al borde del abismo, ante la impotencia de las instituciones internacionales.

**Carlos Villán Durán**  
**Presidente-fundador de la Asociación Española para el**  
**Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH)**