

Jordi Bonet Pérez

¿Reglas jurídicas para erradicar la pobreza?

Desde el sistema de las Naciones Unidas, la erradicación de la pobreza siempre ha sido —no con el éxito quizá demandado por los valores y principios subyacentes— uno de los puntos de referencia de las políticas de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas y de los organismos especializados vinculados a sus políticas de cooperación al desarrollo. El siglo XXI ha visto la configuración programática de la lucha contra la pobreza como un objetivo internacionalmente consensuado y, sobre el papel, compartido a partir de los acuerdos adoptados en el seno de la Asamblea General: tanto la Declaración del Milenio (Resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio como la Agenda 2030 (Resolución 70/1, de 15 de septiembre de 2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el horizonte respectivo de 2015 y 2030, han establecido metas relacionadas con la lucha contra la pobreza —en cuya consecución se pueden identificar sensibles avances— que han venido constituyendo “un marco metodológico para la creación y la aplicación de políticas públicas y de normas jurídicas internacionales”.^[1] Esta última afirmación permite introducir la utilidad de normas jurídicas internacionales que impulsen y condicionen la lucha contra la pobreza.

El punto de partida puede ser perfectamente la [decisión de admisibilidad del Comité Europeo de Derechos Sociales](#) (desde ahora, CEDS) sobre una reclamación colectiva contra España por la situación existente en La Cañada Real (Madrid),^[2] por el corte de electricidad que existe en esa barriada desde el 20 de octubre de 2020, y del que se responsabiliza al Estado en su condición de regulador, sobre la base de la violación de diversos artículos de la Carta Social Europea Revisada, de 5 de mayo de 1996 (desde ahora, la CSE-R), de la que España es Parte desde el 1 de julio de 2021 —fecha también de la aceptación del mecanismo de reclamaciones colectivas, basado en las competencias del CEDS, ante el que se sustancia esta reclamación colectiva—.

Precisamente, una de las disposiciones presuntamente violadas es el artículo 30 CSE-R, que reconoce el derecho a la 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) revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario.

La decisión de admisibilidad subraya que se ha justificado adecuadamente la base jurídica de la reclamación colectiva respecto al artículo 30 CSE-R, sustentada en la idea de que España no ha tomado las medidas adecuadas para promover el efectivo acceso a la electricidad de las personas afectadas, dejando de protegerlas contra la pobreza y la exclusión social (pobreza energética).^[3]

Igualmente relevante, empero, es que el CEDS insta a España a adoptar medidas inmediatas dirigidas a que estas personas tengan acceso a la electricidad y a la calefacción, considerando la

especial situación de los grupos vulnerables, así como a ofrecer alojamiento alternativo cuando el restablecimiento de estos servicios no resulte posible.

El artículo 30 CSE-R es un ejemplo entre las diversas normas jurídicas dentro del Derecho internacional de los derechos humanos que exigen del Estado una acción positiva para luchar contra la pobreza.

A nivel universal, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ofrece un marco jurídico a tal efecto, sin perjuicio de no reconocer exactamente un derecho humano en los mismos términos que el artículo 30 CSE-R, ya que el conjunto de sus disposiciones puede leerse como un marco regulatorio destinado a que toda persona pueda cuando menos satisfacer sus necesidades básicas (eludiendo la pobreza) y, de modo progresivo, disponer de un mayor nivel de bienestar (por ejemplo, dentro de los parámetros de su artículo 11.1, relativo al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, se señala que un buen gobierno es indispensable “para la realización de los derechos humanos, incluida la eliminación de la pobreza, y para asegurar medios de vida satisfactorios para todos”).^[4] Además, erradicar la pobreza es hoy un objetivo común de los ODS y del PIDESC, tal y como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de expertos que se encarga de supervisar la aplicación de este tratado internacional.^[5]

A pesar de su significación universal, lo que aquí se pretende es focalizar el discurso en la particularidad europea derivada de los dos principales tratados internacionales de derechos humanos del Consejo de Europa: la CSE-R y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950) (desde ahora, el CEDH), sin desdeñar por ello la importancia cualitativa —aunque quede fuera del análisis propuesto—, coherente también con el acervo jurídico del Consejo de Europa, del denominado Pilar Europeo de los Derechos Sociales de la Unión Europea, cuyo Plan de Acción destaca la voluntad de contribuir a erradicar la pobreza en Europa en vista de que, antes de la pandemia COVID-19, 91 millones de europeos se encontraban en riesgo de pobreza y exclusión social, el 22,2% de los niños vivían en hogares pobres y 700 mil personas vivían en la calle.^[6]

Tan importante como la disponibilidad de un compromiso jurídico muy concreto como el que se desprende del artículo 30 CSE-R es que el CEDS —órgano de expertos competente para examinar y supervisar el cumplimiento del tratado internacional— ha precisado el alcance de las obligaciones jurídicas estatales derivadas del mismo.

Bajo estos parámetros, de modo resumido, ha considerado lo siguiente:^[7]

- La necesidad de que el Estado Parte realice una aproximación integral y coordinada que combine un marco analítico, un conjunto de prioridades y las medidas correspondientes para prevenir y remover los obstáculos para acceder a los derechos sociales que el propio artículo 30 CSE-R indica, disponiendo, en resumen, de: 1) políticas vinculadas e integradas de manera consistente que demuestren la reducción de la pobreza y la exclusión social; 2) de recursos adecuados; y 3) de mecanismos de monitoreo (por ejemplo, de indicadores).
- El principal indicador para medir la pobreza es el índice de pobreza relativa: el umbral de la pobreza se sitúa por debajo del 60% del salario medio en el Estado.

Es probable que este planteamiento no difiera en exceso del que se desprende de la opinión del

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero tiene la virtud de articularse a partir de una norma jurídica mucho más específica —sin perjuicio de que se exija interrelación con el resto de la CSE-R de modo sistémico e integral— sobre la que se hace pivotar el contenido de las exigencias jurídicas planteadas, al margen del hecho evidente de que tal interpretación se deriva de una disposición convencional de por sí expresiva de un compromiso jurídico particularizado.

Por otro lado, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sobre el CEDH (que básicamente reconoce derechos civiles y políticos) ha abordado de modo directo y sustantivo asuntos relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales —en virtud de la relación de efectividad de los problemas relacionados con ellos respecto a los derechos humanos que sí están reconocidos en el Convenio— y ha fijado pautas de mínimos respecto a los compromisos jurídicos frente a la pobreza desde la perspectiva de la prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos o degradantes (artículo 3 CEDH).

Quizá el principal referente de esta jurisprudencia del TEDH sea el *asunto M.S.S. contra Bélgica y Grecia*,^[8] sentencia de la Gran Sala de 21 de enero de 2011, concerniente a un demandante de asilo —un colectivo que el TEDH incluye entre los grupos vulnerables— sometido a una situación de extrema pobreza material, ya que no podía atender por sí mismo sus necesidades básicas de comida e higiene, amén de dormir en la calle, ante la indiferencia omisiva de las autoridades griegas (párrafo 254). El TEDH consideró que ello constituía un trato degradante contrario al artículo 3 CEDH, pues las condiciones de vida en que se encontraba la persona y la incertidumbre prolongada sobre su situación, además de atentar contra su dignidad humana, le generaban miedo, angustia e inferioridad, induciéndole a la desesperación (párrafo 263). De todas formas, la idea de la existencia de un trato contrario al artículo 3 CEDH solo es operativa si los hechos alcanzan un mínimo nivel de gravedad, como se aprecia por ejemplo en dos decisiones de inadmisibilidad del propio TEDH^[9] relativas a demandantes con pensiones de cuantía muy baja pero que, sumadas a los beneficios sociales y a las prestaciones sanitarias proporcionadas por el Estado, podían interpretarse como suficientes para satisfacer las necesidades vitales básicas (alimentación, salud y vivienda) —más aún si se compara con la doctrina relativa al artículo 30 CSE-R—.

La CSE-R y el CEDH, en definitiva, señalan a los Estados Partes el camino de la no indiferencia ante la pobreza y la exclusión social: desde ese piso mínimo (la satisfacción de las necesidades básicas que se vinculan a la dignidad humana) que demanda el TEDH a la exigibilidad de una acción estatal coherente e integrada contemplada expresamente en el artículo 30 CSE-R y clarificada por el CEDH. Y esta vía debe recorrerse con un compromiso activo ante las personas y grupos vulnerables, los más proclives a entrar en el territorio de la pobreza y la exclusión social. Esta aproximación jurídica comporta la necesidad de políticas activas, se articulen como se articulen, para atender a los objetivos de fondo.

La exigibilidad jurídica derivada de la normatividad que caracteriza estos compromisos es un elemento muy positivo: en la medida en que son tratados internacionales incorporados al ordenamiento jurídico interno, su contenido es susceptible de ser justiciable —dentro de los parámetros de la extensión y aplicabilidad de la redacción y la interpretación de los textos jurídicos—. Igualmente, esa exigibilidad jurídica tiene también el refuerzo de dos órganos de supervisión internacional, como son el TEDH y el CEDH, sobre todo cuando, como sucede en el

caso español, la entrada en vigor de la CSE-R ha ido acompañada de la aceptación de la competencia del CEDS para conocer de reclamaciones colectivas, como consecuencia de las cuales es posible denunciar el incumplimiento del artículo 30 CSE-R y de instar al Estado a adoptar medidas inmediatas (cabe ver realmente cuál será la reacción estatal en términos de efectividad e inmediatez). Se completa, en consecuencia, un ámbito de exigibilidad jurídica que abarca también las comunicaciones individuales ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

De cualquier forma —y quizá ese sea el principal problema— el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales indicadas depende de la conformación estatal de su política económica y fiscal, y, en términos generales, de la marcha del desempeño económico y de las tendencias del mercado. A este respecto, no hay más que recordar el debate en España sobre la subida del salario mínimo interprofesional, con la voluntad de adecuarlo a lo solicitado por el CEDS y situarlo, por tanto, por encima del umbral de la pobreza.

En apariencia, parece lógico pensar que para aquellos países que no disfrutaban de una larguísima tradición de construcción del Estado del bienestar —y, a lo mejor, incluso para estos—, el reto de responder a sus obligaciones jurídicas internacionales respecto a la pobreza y la exclusión social implica tener dificultades para moverse en la ortodoxia neoliberal que ha venido siendo parte del paradigma dominante de la gobernanza global. Los logros en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social precisan de una voluntad redistributiva y de una recaudación fiscal suficientes, capaces de sobrepasar el peso de una aproximación socioeconómica que coloca los vaivenes del mercado en la centralidad de la lógica decisoria.

Es pertinente señalar cómo, en los últimos años, instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (con ocasión de los retos derivados de la pandemia COVID-19) han intentado suavizar el peso de la ortodoxia, alimentando la idea de que el gasto público para minimizar la pobreza y la exclusión social puede ser no solo preciso, sino también necesario social y políticamente para un crecimiento sano y equilibrado.^[10] Como no se sabe cuánto va a durar esta tendencia (¿la invasión de Ucrania puede alentar el mantenimiento de semejante dirección?), si será un mero oasis temporal o una proyección consolidada, los Estados deberían aprovechar esta ocasión para intentar disponer de suficientes recursos financieros para cumplir con sus compromisos jurídicos internacionales. Otras normas jurídicas internacionales, pero sobre todo el artículo 30 CSE-R, parecen conminar a ello.

[Este artículo se enmarca en el proyecto *Condicionantes regulatorios internacionales y comunitarios en un marco de gobernanza multinivel para la formulación de estrategias contra la pobreza en España* (PID2020-117627GB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades]

1. Rodrigo, Ángel, *El desafío del desarrollo sostenible. Los Principios de Derecho Internacional relativos al desarrollo sostenible*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo, 2015, p. 12. [?](#)
2. European Committee of Social Rights, Decision of Admissibility and Immediate Measures, *Defence for Children International (DCI), European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA), Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL), Confederación Sindical de Comisiones Obreras and International Movement ATD Fourth World v. Spain*

- , Complaint No. 206/2022, de 19 de octubre de 2022. [?](#)
3. Ibid., párrafo 10. [?](#)
 4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General n.º 12 (20º período de sesiones, 1999). El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)*, Doc. ONU E/C.12/1999/5, p. 7, párrafo 23. [?](#)
 5. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *La promesa de no dejar a nadie atrás: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Doc. ONU E/C.12/2019/1, p. 1, párrafo 1. [?](#)
 6. European Commission, *The European Pillar of Social Rights Action Plan*, p. 9, disponible en: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/downloads/KE0921008ENN.pdf>. [?](#)
 7. European Committee of Social Rights, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, December 2018*, Council of Europe, Strasbourg, 2019, pp. 221-224 (*Appendix*, pp. 295-300). [?](#)
 8. European Court of Human Rights, *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], nº. 30696/09, ECHR 2011. [?](#)
 9. European Court of Human Rights, *Aleksandra Larioshina v. Russia* (dec.), nº 56869/00, 23 April 2002; *Dmitriyevna Budina v. Russia* (dec.), nº 45603/05, 18 June 2009. [?](#)
 10. Fondo Monetario Internacional, *Forjar un contrato social más fuerte: El enfoque del FMI respecto al gasto social*, por Christine Lagarde, Directora Gerente, Ginebra, 13 de junio de 2019: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/06/14/sp061419-md-social-spending>. [?](#)