

**INDICADORES Y EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: REQUISITOS,
POTENCIALIDADES Y CONTEXTOS EN ESPAÑA**

***INDICATORS AND ENFORCEABILITY OF ECONOMIC, SOCIAL
AND CULTURAL RIGHTS: REQUIREMENTS, POTENTIALITIES
AND CONTEXTS IN SPAIN***

SILVIA AVELLANEDA SAN ANTONIO
Universidad de Castilla – La Mancha

Artículo recibido el 7 de abril de 2020

Artículo aceptado el 2 de junio de 2020

DOI: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5077>

RESUMEN

El uso de datos en los ámbitos de derechos humanos es cada vez más habitual. Los indicadores han ido adquiriendo mayor relevancia e implantación, especialmente en la labor de los organismos internacionales y en las herramientas de protección de los derechos económicos, sociales y culturales. El objetivo de este trabajo es dar respuesta a la pregunta: ¿qué pueden aportar los indicadores a los derechos económicos, sociales y culturales y especialmente a su exigibilidad?; a través del análisis de *cómo* deben ser, *qué* pueden aportar y *dónde*. De otra forma: sus requisitos, sus potencialidades y sus contextos. El objetivo final es poner en valor la importancia de los datos y las estadísticas en la defensa y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y, sobre todo, este trabajo aporta una visión concreta y práctica del uso de indicadores en los informes periódicos ante instituciones internacionales y en los mecanismos de denuncia.

PALABRAS CLAVE: derechos económicos, sociales y culturales, indicadores, informes periódicos, comunicaciones y reclamaciones.

ABSTRACT

The use of data in the field of human rights is becoming increasingly common. Indicators have been gaining in relevance and implementation, especially in the work of international bodies and in tools for the protection of economic, social and cultural rights. The aim of this paper is to answer the question: what can indicators contribute to economic, social and cultural rights and especially to their enforceability?; through the analysis of what they should *look like*, *what* they can contribute and *where*. Otherwise: their requirements, their potentialities and their contexts. The final objective is to highlight the importance of data and statistics in the defence and protection of economic, social and cultural rights and, above all, this work provides a concrete and practical view of the use of indicators in periodic reports to international institutions and in complaint mechanisms.

KEYWORDS: economic, social and cultural rights, indicators, periodic reporting, communications and complaints.

SUMARIO

1. *Planteamiento y objetivos.*
2. *Indicadores y exigibilidad de los DESC.*
 - 2.1. *Obligaciones de España en materia de DESC: evaluaciones periódicas y sistemas de denuncia.*
 - 2.2. *Indicadores de derechos humanos y de DESC*
3. *Aportaciones de los indicadores a la exigibilidad de los DESC*
 - 3.1. *Cómo deben ser los indicadores. Requisitos*
 - 3.2. *Qué pueden aportar. Potencialidades*
 - 3.3. *Dónde pueden aportar. Contextos*
4. *Conclusiones*
5. *Bibliografía*
6. *Anexo I*

1. Planteamiento y objetivos

Es innegable que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) están configurando un cambio de visión y de acción en materia de desarrollo económico, social y medioambiental. Y como define el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Agenda 2030 ofrece oportunidades decisivas para fomentar la aplicación de los derechos humanos entre personas del mundo entero, sin discriminación. En este cambio de paradigma, una de las cuestiones clave, son los indicadores asociados a los ODS. A los 17 Objetivos, les corresponden 167 metas y sus consiguientes indicadores para supervisar su evolución y mejora y que efectivamente, los resultados lleguen a toda la población. Para ello, como de nuevo el ACNUDH expone, es indispensable aplicar, enfoques basados en los derechos humanos a la labor de compilación de datos y análisis estadístico¹.

Efectivamente, los indicadores de los ODS están íntimamente ligados a los indicadores de derechos humanos y sobre estos últimos, las instituciones internacionales, especialmente la ONU, llevan muchos años trabajando y fomentando su desarrollo y utilización en todos los ámbitos de derechos humanos (promoción, formación, instituciones nacionales, etc.) y en los mecanismos internacionales de defensa y exigibilidad de los derechos humanos; sobre todo en los informes periódicos (Avellaneda 2019).

Los Estados cuentan con un marco de referencia internacional consolidado para crear sistemas de indicadores de derechos humanos; ahora bien, este marco de referencia, obviamente, debe adaptarse a los contextos regionales y nacionales (incluso locales) para adecuarse a las realidades específicas de cada entorno social, económico y cultural; y también a las obligaciones concretas en materia de derechos humanos y de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) que cada Estado ha asumido. En este sentido, España debe rendir cuentas ante organismos internacionales sobre la situación de los DESC y el cumplimiento y respeto de sus tratados, entre otros, a través de informes periódicos ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC) y ante el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa (CEDS) y del sistema de comunicaciones individuales ante el CDESC. En ambas herramientas, los indicadores están presentes y, en mayor o menor medida, tienen peso específico y cumplen importantes funciones.

Como señala García Carranza, “*restringir la utilización de indicadores a los solos efectos de cumplir con la obligación de presentar informes a los Comités sería una visión restrictiva de las posibilidades que ofrece la construcción de indicadores*” (2018, p. 387); pero bien es cierto que ha sido a través de los informes donde mayor implantación han tenido, y sobre todo, son los informes y el sistema de denuncias las dos herramientas esenciales para la defensa de los DESC en el sistema internacional de derechos humanos.

¹ *Los derechos humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* [Consulta: 21 febrero 2020]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SDGS/Pages/The2030Agenda.aspx>

A partir de la experiencia y desarrollo de indicadores en el contexto de estos mecanismos, podemos concretar un marco de referencia que sirva para su implantación o afianzamiento en todos los ámbitos donde se diriman DESC; tales como las políticas públicas, las instituciones nacionales de derechos humanos o las herramientas de formación y promoción, entre otros.

Con estas premisas, el presente trabajo tiene como objetivo principal concretar las aportaciones de los indicadores a la defensa y exigibilidad de los DESC en el marco de las obligaciones de España ante estos comités internacionales, sobre todo en las evaluaciones periódicas (los informes periódicos), pero también en los mecanismos de denuncia. Para ello se han planteado tres objetivos secundarios que responden a tres preguntas de investigación: *cómo* (requisitos), *qué* (potencialidades) y *dónde* (contextos).

El primer objetivo secundario tiene que ver con los requisitos de los indicadores; o de otra forma: cómo deben ser para que sean una herramienta efectiva para rendir cuentas y defender DESC. En este sentido, Naciones Unidas ha desarrollado orientaciones para ello, pero España también debe tomar como referencia las directrices del Consejo de Europa. De esta forma, este objetivo se centra en analizar estas directrices comunes para el desarrollo de indicadores de DESC y concretamente para cumplir con las obligaciones de presentación de informes ante los comités internacionales. En segundo lugar, se concretan las potencialidades del uso de los indicadores, o de otra forma, qué pueden aportar al cumplimiento y a la exigibilidad de los DESC. El tercer objetivo nos aproxima a la praxis del uso de indicadores en los dos mecanismos fundamentales; en los informes periódicos de España ante el CDESC y el CEDS y en las comunicaciones individuales ante el CDESC; completada con algunos ejemplos de reclamaciones colectivas de otros países ante el CEDS del Consejo de Europa.

El fin último es poner en valor la utilización y el desarrollo de medidas específicas de derechos humanos y de un sistema de indicadores de DESC para en primer lugar, apoyar y ayudar al cumplimiento de las obligaciones de rendir cuentas de España, a los mecanismos de denuncia y también en todos los ámbitos relacionados con el cumplimiento, respeto y promoción de los derechos humanos, incluidos los ODS.

2. Indicadores y exigibilidad de los DESC

2.1. Obligaciones de España en materia de DESC: evaluaciones periódicas y sistemas de denuncia

Este trabajo se fundamenta en la definición de DESC como derechos humanos, ligados al derecho internacional y a instituciones supranacionales². La Declaración Universal de

² Y sitúa este trabajo en la línea (y la doctrina internacionalmente consagrada) de los Derechos Humanos como indivisibles e interconectados; lo que supone entender los DESC *al mismo nivel* que los civiles o políticos. Pero, como indica G. Escobar Roca, en contra de la negativa de la doctrina española a aceptar el principio de indivisibilidad (2012) y la concepción conservadora española de Derechos Fundamentales. O de una concepción y una teoría “estándar” sobre los derechos sociales o, al menos, ampliamente

Derechos Humanos (DUDH) de 1948 no sólo concreta una lista de derechos, sino que consagra principios fundamentales para los DESC: la universalidad, la interdependencia y la indivisibilidad, la igualdad y la no discriminación. Y establece específicamente, el derecho a la seguridad social, al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la educación o la participación en la cultura³.

En 1977 España ratifica el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 que recoge los derechos de los trabajadores, el derecho a la seguridad social y a la protección social, la protección de la familia y la asistencia a ésta, el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye los derechos a la alimentación y a la protección contra el hambre, a una vivienda adecuada, al agua y al vestido, el derecho a la salud, a la educación y los derechos culturales⁴. En 1980, ratifica el documento más importante sobre derechos sociales en Europa, la Carta Social Europa (CSE) de 1961⁵. Como ha reiterado L. Jimena Quesada, es el texto de referencia de la Europa social (2014 y 2017) y en su versión Revisada de 1996, introduce el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social y el derecho a la vivienda, entre otros⁶. Ahora bien, hoy en día, nuestro país no ha ratificado esta versión de 1996.

Los Estados integrados en estos sistemas internacionales de derechos humanos están obligados, obviamente, a su cumplimiento y también están sometidos a sus instrumentos de vigilancia y garantía; y especialmente, las evaluaciones (e informes periódicos) y los procedimientos de denuncia (reclamaciones o comunicaciones) ante organismos y comités internacionales.

Los Estados deben presentar informes periódicos y someterse a su evaluación y cada institución internacional establece una forma y unos objetivos, pero en líneas generales, los Estados elaboran un documento donde rinden cuentas sobre el respeto a las instituciones supranacionales y los preceptos, implementación del tratado o referencia en el ámbito interno, cumplimiento de las obligaciones y situación de los derechos. En otras palabras, de los compromisos, de los esfuerzos y también de los resultados. Los comités y organismos analizan la información, en su caso, entablan un diálogo con los Estados y emiten unas conclusiones, recomendaciones u observaciones finales.

Los Estados miembro de la ONU deben someterse a un Examen Periódico Universal (EPU) cada cuatro años y medio, sobre el efectivo cumplimiento de los derechos

mayoritaria, aunque con excepciones muy relevantes que, por resumir, se asienta sobre la idea central en virtud de la cual los derechos sociales son derechos distintos a todos los demás derechos fundamentales y/o humanos (Añón 2010, p. 20).

3 *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Asamblea General, Resolución 217 A (III). Consultado en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

4 *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), entrada en vigor: 3 de enero de 1976. Consultado en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

5 *Carta Social Europea*, entry into Force 26/02/1965, España: BOE núm. 153, de 26/06/1980. Consultado en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-13567>

6 *European Social Charter (revised)*, Strasbourg, Details of Treaty No.163, entry into Force 01/07/1999. Consultado en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cf93>

humanos, ante el Consejo de Derechos Humanos. Además, los Estados parte del PIDESC deben presentar informe cada cinco años ante el CDESC. En el ámbito europeo, el Consejo de Europa articula un sistema similar para rendir cuentas sobre el respeto a la CSE, ante su CEDS, con un formato y periodicidad que depende de los compromisos adquiridos por cada Estado. Por otro lado, las comunicaciones y reclamaciones suponen el ejercicio del derecho de petición individual garantizando el acceso directo del particular a la justicia a nivel internacional y la afirmación del individuo de su posición como sujeto del derecho internacional de los derechos humanos (López 2011, p. 16). El Protocolo Facultativo al PIDESC de 2008 establece entre otros mecanismos, las comunicaciones individuales. Se presentan ante el CDESC por todo individuo que entienda que han sido violados sus derechos consagrados en el Pacto. El Comité los examina, admite o no y emite un dictamen y unas recomendaciones. Así mismo, en el Consejo de Europa, a partir del Protocolo de la CSE de 1995 se abre la posibilidad de reclamaciones colectivas ante el CEDS, no individuales; pudiendo presentar reclamaciones organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores y organizaciones no gubernamentales que gocen de estatuto consultivo en el Consejo de Europa. También este Comité emite resoluciones y recomendaciones al Estado.

España debe someterse al EPU ante el Consejo de Derechos Humanos y hasta el momento, ha presentado informes en 2005, 2015 y recientemente en 2020, en el Tercer Ciclo⁷. También en el ámbito de Naciones Unidas, debe presentar informes periódicos ante el CDESC, sobre el cumplimiento del PIDESC; el último fue presentado en 2017 (anteriormente en 1979, 1983, 1994, 2002 y 2009)⁸. En el marco del Consejo de Europa, el CEDS parte del sistema de informes original de la CSE de 1961 que posteriormente es desarrollado por varias decisiones y documentos. Este sistema original se basa en la presentación de informes periódicos sobre una de las cuatro áreas de derechos de la CSE (Grupo 1: empleo, formación e igualdad de oportunidades, Grupo 2: salud, seguridad y protección social, Grupo 3: derechos laborales y Grupo 4: infancia, familia y migración) cada año, de forma que cada grupo es evaluado cada cuatro años⁹. En 2014 establece un nuevo sistema simplificado para aquellos países que han aceptado el sistema de denuncias colectivas (en base al Protocolo Adicional a la CSE de 1995)¹⁰. No es el caso de España, por lo que debe seguir el sistema original. Los últimos informes de nuestro país versan

7 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Examen Periódico Universal – España* [Consulta: 21 febrero 2020]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/ESIndex.aspx>

8 CDESC, *CESCR Treaty Body Database. Reporting status for Spain* [Consulta: 30 enero 2020]. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=ESP&Lang=EN

9 CE, *New system for the presentation of reports on the application of the European Social Charter*, 963 Meeting, Committee of Ministers, 2006. [Consulta: 13 septiembre 2019]. Disponible en: [CM \(2006\) 53](#)

10 CE, *Ways of streamlining and improving the reporting and monitoring system of the European Social Charter*, 1195 Meeting, 19 March 2014, Committee of Ministers. [Consulta: 10 septiembre 2019]. Disponible en: [CM \(2014\) 26](#)

sobre el Grupo 3 (informes número 30 de 2017), Grupo 4 (31 de 2018) y Grupo 1 (número 32 de 2019)¹¹.

Respecto al sistema de denuncias, España en 2010 ratifica el Protocolo Facultativo sobre comunicaciones individuales del PIDESC. Hasta el momento este Comité ha considerado varias comunicaciones a España, muchas de ellas sobre el Artículo 11 y el derecho a la vivienda, y tiene sobre la mesa más de 100 casos pendientes sobre desalojos¹². En tres casos (2/2014¹³; 5/2015¹⁴ y 37/2018¹⁵) el Comité ha dictaminado que España ha violado el PIDESC con relación al derecho a la vivienda. Es innegable que queda mucho camino para que estos pronunciamientos sean determinantes jurisprudenciales y legislativos en nuestro país. Pero también es cierto que son importantes; han tenido repercusión mediática y deberían ser referentes para el amparo del derecho a la vivienda y la protección judicial contra los desalojos (Benito 2019). Con relación a las reclamaciones colectivas ante el CEDS del Consejo de Europa, como hemos introducido, España no ha firmado el Protocolo de la CSE de 1995, por lo que no está sometida a esta herramienta. A pesar de ello, es fundamental, tener en cuenta la labor de este Comité y sus conclusiones a las reclamaciones de otros países.

2.2. Indicadores de derechos humanos y de DESC

A partir de finales de 1990 se produce un importante impulso de los indicadores de derechos humanos y de DESC; especialmente debido al nacimiento del Índice de Desarrollo Humano, al empuje de Naciones Unidas y al debate académico. Actualmente los ODS también son un importante punto de referencia. Varios Objetivos están directamente relacionados con DESC: la pobreza (Objetivo 1), la alimentación y la nutrición (Objetivo 2), la salud (3), la educación (4), el agua y el saneamiento (6), trabajo decente (8); y su marco de indicadores establece variables de indicadores de DESC, tales como las tasas de pobreza, de mortalidad materna, de participación en educación primaria, suministros de agua potable, etc. Además, pueden ser un importante revulsivo para los indicadores de DESC, en la medida que suponen un impulso sin paragón en la producción, recopilación, construcción y desarrollo de datos a nivel mundial, pero también regional y

11 CE, *Latest reports submitted by States Parties* [Consulta: 30 enero 2020]. Disponible en: [https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/national-reports#{%2213417429%22:\[38\]}](https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/national-reports#{%2213417429%22:[38]})

12 CDESC, *CESCR Table of pending cases* [Consulta: 20 febrero 2020]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx>

13 CDESC, Dictamen adoptado por el Comité en su 55º período de sesiones (1 a 19 de junio de 2015), E/C.12/55/D/2/2014. Consultado en <https://juris.ohchr.org/en>

14 CDESC, Dictamen adoptado por el Comité en su 61er período de sesiones (29 de mayo a 23 de junio de 2017), E/C.12/61/D/5/2015. Consultado en <https://juris.ohchr.org/en>

15 CDESC, Dictamen adoptado por el Comité en su 66º período de sesiones (30 de septiembre a 18 de octubre de 2019), E/C.12/66/D/37/2018. Consultado en <https://juris.ohchr.org/en>

nacional. En el informe de sobre ODS de 2018, se habla explícitamente de “*la revolución de datos en movimiento*”¹⁶.

El Instituto Danés de Derechos Humanos ha estimado que la mitad (49%) de los indicadores de los ODS tienen la posibilidad de proporcionar datos que sean directamente relevantes para la supervisión de instrumentos de derechos humanos específicos; aproximadamente el 10% aportará datos relevantes en materia de derechos humanos; y en torno al 40% generará información contextual relevante para la realización de los derechos humanos¹⁷.

Los indicadores de DESC comenzaron su desarrollo sobre todo partir de las iniciativas de Naciones Unidas. En este proceso fueron fundamentales los informes de D. Türk (1992) y el Seminario específico de 1993¹⁸ preparatorio para la Conferencia de Viena; los informes de 2006¹⁹ y 2008²⁰ del ACNUDH sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos y recientemente su documento específico sobre indicadores de DESC²¹ y la Guía de Naciones Unidas sobre indicadores de derechos humanos de 2012²².

El ACNUDH y el CDESC han ido otorgando mayor relevancia a los indicadores y han ido concretando cada vez más en medidas específicas lo que los Estados deben cumplir y el contenido de los derechos; en un proceso de operativización en unos mínimos medibles. También, desde las primeras observaciones generales del CDESC se hace referencia a la necesidad de recopilar datos y evaluar la eficacia del derecho y en las posteriores, cada vez encontramos mayor nivel de exigencia de datos. Y más concreción en indicadores y sobre todo desde comienzo de este siglo, las observaciones generales plasman metas cuantificadas, reiteran la importancia de los indicadores e incluso determinan las

16 ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018*, p. 16. [Consulta: 20 enero 2020]. Disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-es.pdf>

17 Instituto Danés de Derechos Humanos, *Derechos Humanos y datos. Herramientas y recursos para el Desarrollo Sostenible*, 2017, p. 17. [Consulta: 10 febrero 2020]. Disponible en: https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/sdg/data_report_final_2017_spanish.pdf

18 ONU, *Informe del Seminario sobre los indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales* (Ginebra, 25 a 29 de enero de 1993), A/CONF.157/PC/73. [Consulta: 9 enero 2020]. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/128/39/PDF/G9312839.pdf?OpenElement>

19 ACNUDH, *Indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, 2006, HRI/MC/2006/7

20 ACNUDH, *Informe sobre los indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, 2008, HRI/MC/2008/3. [Consulta: 15 diciembre 2019]. Disponible en: https://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_sp.pdf

21 Consejo Económico y Social, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Período de sesiones sustantivo de 2011 Ginebra, 4 a 29 de julio de 2011 Tema 14 g) del programa provisional. Cuestiones sociales y de derechos humanos: derechos humanos, 2011, E/2011/90. [Consulta: 15 diciembre 2019]. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/E_2011_90_es.pdf

22 ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*, 2012, HR/PUB/12/5. [Consulta: 15 diciembre 2019]. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

fuentes²³. Así mismo, este Comité en 2009 en sus directrices específicas sobre la presentación de informes, vuelve a hacer hincapié en los elementos que la ONU lleva años reclamando, la importancia de presentar datos, desglosados, anuales y comparables para cada derecho²⁴.

En Europa, el CEDS estableció en 2008 la forma y contenido de los informes y determinó que se deben plasmar los avances legales y las medidas tomadas para la adopción de la CSE Revisada; y también los indicadores que permitan evaluar dichas medidas²⁵. Aunque no es de ámbito europeo es importante señalar, en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), el trabajo del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador que desde 2008 ha realizado una labor fundamental que culmina con la definición de indicadores sobre el derecho a la salud, la seguridad social y la educación en 2011²⁶ y el derecho al trabajo y los derechos sindicales, a la alimentación adecuada, al medio ambiente sano y el derecho a los beneficios de la cultura en 2013²⁷ y su documento de 2015 que reúne ambas referencias y sus resoluciones al respecto²⁸.

Desde un punto de vista académico existe una importante literatura sobre los indicadores de derechos humanos y sus enfoques, quizá específicamente de DESC es algo más escasa. A. Chapman (1996) desde una perspectiva individual de violación de los DESC, comienza a sentar las bases de una perspectiva esencialmente práctica, con fines de intervención y para darles contenido en base al PIDESC. M. Green (2001) señalaba que existen dos características particulares de los indicadores de derechos humanos: su capacidad de medir a través del tiempo la realización progresiva (en especial para DESC) y el mejoramiento de estándares (de derechos civiles y políticos) y la no regresión; la segunda se refiere a la capacidad de desagregación para distinguir cuestiones como sexo, grupo étnico, origen social, estado civil, y otros criterios de discriminación internacionalmente prohibidos. Posteriormente, J. V. Welling (2008) concreta tres enfoques al hablar de indicadores internacionales: categorías analíticas, enfoque de las obligaciones y la tipología tripartita; todos ellos configuran particularidades concretas.

23 Tal es el caso por ejemplo de indicadores de la OIT en derechos relacionados con el trabajo (Observación General nº 18 de 2006) o de la OMS en el derecho a la salud (Observación General nº 14 de 2000) Consultado en:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11

24 CDESC, *Directrices sobre los documentos específicos que deben presentar los Estados parte con arreglo a los Artículos 16 y 17 del PIDESC*, 2008, E/C.12/2008/2. [Consulta: 10 noviembre 2019]. Disponible en: <https://undocs.org/es/E/C.12/2008/2>

25 CE, *Form for the reports to be submitted in pursuance of the European Social Charter (revised)*, Adopted by the Committee of Ministers on 26 March, 2008. [Consulta: 10 septiembre 2019]. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/drafting-reports>

26 OEA, *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, 2011, Ser.L/XXV.2.1.

27 OEA, *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo agrupamiento de derechos*, 2013, Ser.G CP/RES. 1022 (1951/13).

28 OEA, *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segunda Edición*, 2015, Ser.D/XXVI.11 2015. Estas tres referencias se pueden consultar en: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/indicadores.asp>

T. Landman y Carvalho (2009) exponen cuatro concepciones que fundamentan la forma de medir los derechos humanos y que en parte sustentan la tipología básica (indicadores estructurales, de proceso y de resultado) y dan armazón teórico a varios de sus requisitos.

En el ámbito de la OEA, L. Pautassi (2010) concreta los estándares que precisan contenidos de DESC: contenidos mínimos, recursos, progresividad, igualdad, acceso a la justicia, acceso a la información y participación ciudadana. En España, los trabajos de Aymerich (2001) y García Cívico (2010 y 2011) suponen, entre otras cosas, una importante iniciativa para tender puentes entre la sociología y la práctica jurídica; entre los datos y los derechos.

En términos generales, un indicador de DESC es un dato que refleja un DESC y mide el cumplimiento de las obligaciones en base a un referente normativo, carta o tratado. Esta definición emana de su esencia como indicador social y de derechos humanos; pero adquiere algunas especificidades: la medición de unos contenidos mínimos, del principio de no discriminación y progresividad y su estrecha relación con la evaluación de las políticas públicas.

Para introducir los tipos de indicadores, el enfoque de las categorías analíticas es el más habitual, extendido y requerido por las instituciones internacionales. Según ese enfoque, encontramos indicadores estructurales (miden compromisos), de proceso (esfuerzos) y de resultado. Los indicadores estructurales en el caso de los DESC reflejan, por ejemplo, el tratamiento en los ordenamientos jurídicos y su desarrollo en leyes, planes o políticas; número de leyes, de acciones, tipos, coberturas u objetivos y características de los planes (dotaciones, objetivos, alcance, etc.). Los indicadores de proceso hacen referencia a los datos sobre evolución del gasto y los recursos concretos, a los objetivos y número (y características) de los destinatarios de prestaciones y servicios, entre otros. Para los indicadores de resultado no es fácil realizar una categorización específica; dependerá de los indicadores concretos de cada derecho. Como rasgo general, están ligados (pero no son lo mismo) a los indicadores socio económicos y de bienestar.

3. Aportaciones de los indicadores a la exigibilidad de los DESC

3.1. Cómo deben ser los indicadores. Requisitos

Los indicadores para aportar deben cumplir unos mínimos requisitos; en caso contrario, corremos el riesgo de que obstaculicen, más que sumen. Un indicador mal construido, manipulado o sin un enfoque de derechos, deteriora la imagen de los DESC y sirve para poco, excepto quizá para maquillar políticas desastrosas, intereses que poco tienen que ver con los derechos o dudosas gestiones de lo público. Un indicador de DESC, como todo indicador social (cuya finalidad es orientar cambios) debe ser al menos, válido, fiable, pertinente y transparente; además como indicador de derechos humanos, debe tomar como referencia una norma y ser razonablemente sencillo (que no simple) y verificable. Como indicador de DESC, debe anclarse y traducir a medidas las obligaciones de sus normas. Y puede parecer complejo, pero la ciencia social ha sido

capaz de medir la gobernanza, la corrupción o la riqueza de un país²⁹; nada impide que midamos las obligaciones que emanan de un ordenamiento.

Como hemos introducido, existen referentes sobre cómo deben ser estos indicadores, cómo construirlos, sus definiciones, sus contenidos, fuentes, formatos, etc. sobre todo en el ámbito internacional. Tanto el ACNUDH y el CDESC de la ONU y el CEDS del Consejo de Europa han elaborado observaciones, recomendaciones, documentos y guías sobre indicadores; y han establecido directrices muy claras sobre los indicadores en los informes periódicos. De forma que podemos contar con un marco de referencia para orientar la construcción de sistemas de indicadores de DESC y, de hecho, hacerlo ya casi es una obligación.

En base a estos referentes podemos concluir que los indicadores de DESC deben cumplir una serie de requisitos; deben ser: desglosados, periódicos, contextualizados, pertinentes y comparables, relacionados con la evaluación de las políticas públicas; además existen una serie de indicadores concretos de referencia y fuentes internacionales y finalmente se debe tener a concretar umbrales y puntos de referencia (*benchmarks*) (Tabla 1).

29 A través de indicadores como el Governance matters del Banco Mundial, el *Index of Economic Freedom* elaborado por Heritage Foundation y Wall Street Journal, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional o el Índice de Control de la Corrupción, elaborado por Kaufman, Kraay y Zoido-Lobaton.

TABLA 1

RESUMEN DE LOS REQUISITOS DE LOS INDICADORES DE DESC EN BASE A LOS DOCUMENTOS DE REFERENCIA DE CADA INSTITUCIÓN

	NACIONES UNIDAS			CONSEJO EUROPA
	Directrices generales de los informes (2008)	Directrices informes PIDESC (2009)	Guía indicadores DDHH del ACNUDH (2012)	Directrices informes CSE (2008)
Desglosados	Por sexo, edad y grupos de población.	(De cada derecho): por edad, género, origen étnico, población rural/urbana y otras pertinentes. Individuos y grupos desfavorecidos.	Motivos prohibidos de discriminación (Artículo 2 PIDESC).	Específicamente para algunos derechos. Edad y sexo para derechos laborales y formación.
Periódicos	Que permita comparaciones a lo largo del tiempo. Directrices concretas para algunos derechos. Últimos 5 años.	Sobre los últimos 5 años. Datos estadísticos anuales.	Comparables en el tiempo.	Datos del periodo que cubre el informe.
Contextualizados	Directrices concretas para algunos derechos: salarios medios / costo vida (Art. 7 PIDESC), umbrales de pobreza, gasto social con relación al PIB, etc.		Pertinentes al contexto y orientados desde el nivel local.	Eurostat es básico para comparar con valores nacionales.

Pertinentes y comparables	Pertinentes y desglosados. Pertinente al cumplimiento de las obligaciones.	Anuales y comparativos sobre el disfrute de cada derecho.	Pertinentes que puedan relacionarse con una mejora en la realización y el disfrute de los derechos humanos, o evaluar los esfuerzos que están realizando.	Estadísticas, figuras o información pertinente o relevante para la evaluación.
Evaluación de políticas sociales	Consecuencias, éxitos, problemas de las medidas de Seguridad Social, vivienda, sanitarias (en grupos vulnerables), alfabetización, etc.	Evaluación de políticas de igualdad y datos de eficacia de las medidas contra discriminación de grupos desfavorecidos. Efectos de las medidas relacionadas con varios derechos (programas empleo, formación, abandono escolar, vivienda etc.).		Relación directa.
Indicadores concretos	Lista completa de indicadores de DDHH (Apéndice 3), PNB del 40% más pobre, concretos sobre vivienda, salud y educación, % gasto social del PNB en partidas concretas, etc.	Pensiones, personas sin hogar, o infrahogares, tiempos de espera de vivienda social, familias expulsadas del hogar, tasas de abandono escolar, etc.	Desarrollo específico de indicadores de derecho al trabajo, seguridad social, alimentación, vivienda, salud y educación.	Definidos para prácticamente todos los derechos / artículos de la CSE.
Fuentes	Organización Internacional del Trabajo, OMS, etc.	Directrices armonizadas y documentos base de la	Definidos: datos administrativos, encuestas,	Eursotat. Y si no existen medidas, deben sustituirse por

		posterior Guía de la ONU de 2012.	censos, estudios, etc. Proveedores internacionales.	estimaciones o estudios nacionales.
Umbral y puntos de referencia		Indicadores y puntos de referencia nacionales por derecho.	Importancia y remiten a valores de instituciones internacionales y fijados a nivel nacional.	
Tipos	Generales de observancia de los DDHH y específicos de cada tratado.		Tipología de referencia: indicadores estructurales, de proceso y de resultado.	

Fuente: elaboración propia. A partir de los cuatro documentos de referencia detallados en Anexo I.

Todos los indicadores, o al menos los fundamentales, deben estar desglosados por variables generalmente sociodemográficas y socioeconómicas, que reflejen grupos en posible riesgo de discriminación en el disfrute del derecho, tales como sexo, edad o nivel socioeconómico. Un criterio general es el determinado por el Artículo 2.2 del PIDESC que habla expresamente de “*raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*”. Pero también específicas de cada cuestión y entorno: por ejemplo, grupos étnicos y población romaní en el derecho a la salud y la educación en Europa o en España es fundamental el desglose por Comunidades Autónomas³⁰. De forma que los indicadores deben trasladar y medir uno de los principios fundamentales de los derechos humanos, la no discriminación.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta el trasfondo de informes periódicos, es obvio que los indicadores deben permitir una comparación en el tiempo. Pero, además, este requisito es uno de los puntos clave de los indicadores de DESC porque traslada uno de los aspectos sobre los que más han reflexionado instituciones y doctrina: la obligación de progresividad (Artículo 2.1 del PIDESC). Esta obligación ha sido ampliamente corroborada por el CDESC; de forma que el Estado debe, sin duda: adoptar medidas para que el derecho sea realizado de manera paulatina, a través de todos los medios adecuados y hasta el máximo de los recursos disponibles. En este sentido, este Comité pide explícitamente que los indicadores permitan comparaciones a lo largo del tiempo (generalmente el cubierto por el ciclo de evaluación del informe), anuales y comparables.

El tercer requisito, muy relacionado con el anterior, es la contextualización en el entorno económico, social y cultural. Esta cuestión no está exenta de debate ya que bascula entre la esencia universal de los derechos humanos (y la univocidad de sus normas) y la diversidad cultural y socioeconómica. Efectivamente el significado de un derecho puede variar en función de las culturas o no tiene las mismas implicaciones socioeconómicas. Con estas premisas y teniendo en cuenta que debemos partir de un mínimo consenso, los organismos internacionales ponen el énfasis en primer lugar en la responsabilidad de los Estados de adaptar los indicadores, y en la importancia del nivel de desarrollo de un país en las medidas básicas tales como los umbrales de pobreza, el gasto social, o su comparativa con el PIB. Además, la ONU en su Guía de indicadores de derechos humanos de 2012 habla explícitamente de *orientación al nivel local de los indicadores* de derechos humanos³¹ y el CE remite a Eurostat para comparar valores nacionales.

30 Pensemos por ejemplo que el CDESC en 2012, en sus observaciones al Quinto informe de España muestra su preocupación por “*la descentralización de las competencias relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales haya resultado en un disfrute dispar de estos derechos en las 17 comunidades autónomas*”. CDESC, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto. España*, 48º período de sesiones, 2012, E/C.12/ESP/CO/5, párr. 9. [Consulta: 5 octubre 2019]. Disponible en:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8779.pdf>

31 P. 96. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf.

(Ver Anexo I)

En todo caso y, entrando en el cuarto punto, los indicadores deben ser comparables y pertinentes en la medida que puedan relacionarse con una mejora (o empeoramiento) en la realización y el disfrute de los derechos, en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados y reflejen el esfuerzo realizado. Y todo ello hace que los indicadores de DESC están íntimamente relacionados con la evaluación de las políticas públicas. Pensemos que muchos DESC se hacen efectivos a través de la acción pública, la intervención del Estado (aunque no por ello debemos concluir que los DESC son sólo derechos positivos y de prestación) y las políticas públicas. En España esta conexión cobra especial relevancia dado que se desarrollan en gran medida a través de ellas, siendo el análisis de su impacto fundamental. La ONU determina que en los informes se deben plasmar los resultados de las políticas sanitarias, de vivienda, de género, formación, o contra la discriminación; y el CE, concibe de forma paralela y explícita la efectividad de estos derechos y sus políticas.

Además de estos criterios generales, los comités internacionales definen una serie de indicadores a presentar en los informes. Bien es cierto que, como hemos visto, es muy complicado que un mismo indicador pueda ser pertinente en todos los contextos, pero sí existen una serie de variables universales que los Estados deben incorporar (y, sobre todo, adaptar) en sus informes, tales como las tasas de pobreza o el gasto social, y también específicas para cada derecho. En este sentido, el CEDS es muy explícito en los indicadores a presentar para dar cuenta del cumplimiento de cada artículo de la CSE. Y al hilo de ello, las fuentes generales de referencia también quedan bien definidas; en el caso de la ONU, sus organismos tales como la OMS o la Organización Internacional del Trabajo. En el caso del CE, como no podía ser de otra forma, Eurostat. Pero además de concretar indicadores, los comités instan a los Estados a que determinen umbrales mínimos de cumplimiento para cada derecho.

Otra forma de enfocar la información (que no es ni mucho menos contrapuesta a las conclusiones anteriores) que los Estados deben presentar, nos la proporciona la ONU en su marco conceptual de indicadores de derechos humanos, internacionalmente aceptado y referencia indispensable del CE y también de la Unión Europea. Este marco, entre otras cuestiones, se basa en la necesidad de medir los compromisos-esfuerzos-resultados y en el uso de categorías uniformes de grupos de indicadores para todos los derechos. De esta forma, los indicadores deben ser estructurales, de proceso y de resultado; y esta categorización define y resume muy bien los requisitos de los indicadores de DESC.

Además, todo este esfuerzo por concretar indicadores responde en parte, a la necesidad de dotar de un contenido mínimo a cada derecho. Para realmente poder rendir cuentas sobre el cumplimiento de un derecho, es importante determinar qué variables son pertinentes, reflejan el estado del derecho, y en un segundo paso, bajo qué umbral se considera que el derecho está siendo violado. Más allá del gran debate que abre esta cuestión y que trasciende al análisis de los indicadores, es importante concluir que los indicadores deben finalmente, trasponer el principio de efectividad de todo DESC.

3.2. *Qué pueden aportar. Potencialidades.*

Los Estados tienen obligación de cumplir los DESC (efectividad), de forma progresiva (progresividad y no regresividad) y sin discriminación y los indicadores operativizan y miden estos principios, de forma que pueden ayudar a detectar violaciones e incumplimientos y en la argumentación o prueba de ello.

En líneas generales, la *efectividad* se traduce en que los indicadores deben ser de cumplimiento (y como tales, por ejemplo, deben reflejar el impacto y resultados de las políticas públicas o los compromisos, los progresos y los resultados en materia de DESC), la *progresividad* en indicadores específicos, que sobre todo operan con el gasto público y el desarrollo de un país y la *no discriminación* en la segmentación en base a poblaciones específicamente protegidas (sexo, edad, origen, religión, etc.) o potencialmente vulnerables (como, por ejemplo, la población romani en Europa, o grupos indígenas en América).

En primer lugar y con relación a la *efectividad*, los indicadores de DESC sirven para determinar el contenido mínimo de un derecho, de forma lo más clara e inequívoca posible. Sobre todo, el CDESC de la ONU (pero también el CEDS a través de sus conclusiones y decisiones) ha dedicado muchos esfuerzos a concretar *qué es y qué significa* cada derecho, principalmente a través de sus observaciones generales (O G). En este proceso de concreción, vemos como los indicadores han ido ganando presencia; desde las primeras concepciones más genéricas; por ejemplo, la O G nº 4 de 1991 define el derecho a una vivienda digna como:

“disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”³².

A la concreción de una de las últimas (nº 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas) que determina *“la comparación entre los salarios de las mujeres y de los hombres; la proporción de mujeres y de otras personas insuficientemente representadas en puestos de alto nivel (..)”³³.*

Paralelamente, los indicadores pueden ayudar a determinar un umbral bajo el cual, se considera violación de un derecho o que no se está cumpliendo con las obligaciones. Es complicado definirlo de forma universal, para todos los países del mundo (o de Europa),

32 CDESC, *Observación general No 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*, 1991, E/1992/23. Consultado en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11

³³ CDESC, *Observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2016, E/C.12/GC/23. Consultado en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11

pero sí se puede hacer para determinados contextos. Un caso paradigmático es la interpretación del CEDS sobre las cuantías mínimas de prestación (Artículo 12 y 13 de la CSE) por cualquier motivo como un ingreso que no debe ser inferior al 40% del ingreso medio equivalente por miembro del hogar, calculado sobre la base del valor umbral de Eurostat de riesgo de pobreza³⁴. De hecho, este argumento ha sido usado por este Comité tanto en las recomendaciones a los informes (por ejemplo, a España a raíz de su informe número 29 de 2016³⁵), como veremos posteriormente, en decisiones en reclamaciones colectivas (por ejemplo, en las número 76, 77, 79 y 80 /2012 a Grecia³⁶).

El principio de igualdad y *no discriminación* ha quedado ampliamente afirmado tanto en el PIDESC como en las observaciones generales del CDESC. El párrafo 2 del Artículo 2, así como la O G n° 20, prevé el ejercicio de los DESC sin discriminación. Este Artículo obliga a los Estados a abstenerse de mantener comportamientos discriminatorios y a modificar las leyes y las prácticas que permitan la discriminación. Los Estados deben también prohibir tanto a particulares como a organismos (es decir, a terceros) la práctica de actos de discriminación en cualquier esfera de la vida pública; también deben garantizar procedimientos judiciales y otros métodos de recurso en casos de discriminación. De esta forma se desprende que los Estados tienen la obligación de considerar especialmente a los grupos vulnerables en el cumplimiento de las obligaciones del PIDESC (y demás referencias internacionales), lo que nos lleva a la necesidad del desglose de datos, específicamente por los motivos prohibidos de discriminación allí expuestos: raza, color, sexo, idioma, religión, opción política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad, edad, nacionalidad, estado civil y situación familiar, orientación sexual e identidad de género, estado de salud y lugar de residencia. Esta O G así mismo señala que:

“Como parte de la supervisión deben evaluarse las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en lo que respecta a la eliminación de la discriminación. En las estrategias, las políticas y los planes nacionales deben utilizarse indicadores

34 Esta referencia aparece en varios documentos del CEDS, por ejemplo, a raíz de los ciclos de informes de 2016 en las conclusiones del CEDS. *Press Briefing elements. Conclusión 2017*. [Consulta: 20 noviembre 2019]. Disponible en: <https://rm.coe.int/press-briefing-elements-conclusions-2017n/168077fedf>

35 El CEDS entiende que España no actúa conforme a la Carta respecto al Artículo 12.1 y en relación a las prestaciones por desempleo. Conclusión ID XXI-2/def/ESP/12/1/EN, España, art. 12.1. Consultado en: <https://hudoc.esc.coe.int>.

36 El CEDS considera que la cuantía de las prestaciones es inadecuada (Artículo 12.3 de la CSE) en la medida que está por debajo del umbral de la pobreza y tiene en consideración las observaciones realizadas a los informes.

Decision on the merits: *Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece*, Collective Complaint No. 76/2012. Decision on the merits: *Panhellenic Federation of Public Service Pensioners (POPS) v. Greece*, Collective Complaint No. 77/2012. Decision on the merits: *Panhellenic Federation of pensioners of the public electricity corporation (POS-DEI) v. Greece*, Collective Complaint No. 79/2012 y Decision on the merits: *Pensioners' Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) v. Greece*, Collective Complaint No. 80/2012. Todas ellas Consultadas en: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure>

*y elementos de comparación apropiados, desglosados en función de los motivos prohibidos de discriminación*³⁷.

De forma que es imperativo que los indicadores de DESC sean desglosados, en cada caso en función de los posibles motivos de discriminación. Además, muchas de las observaciones generales, sobre todo las últimas, al delimitar los contenidos mínimos del derecho y los indicadores, también instan al desglose de datos por motivos prohibidos de discriminación (sobre todo por sexo). Tal es el caso de las O G n° 13, 14,15,17,21 o 23³⁸. Así mismo, en las directrices de los informes (tanto armonizadas como específicas del PIDESC) encontramos referencias claras y constantes al desglose de los datos generalmente por sexo, edad y grupos de población.

Respecto a la *progresividad*, el Artículo 2.1 del PIDESC establece que los Estados deben adoptar medidas para que el derecho sea realizado de manera paulatina, a través de todos los medios adecuados y hasta el máximo de los recursos disponibles. Las acciones que debe asegurar el Estado son: 1) adoptar medidas para que el derecho sea realizado de una manera paulatina o progresiva y de la mano, una prohibición de regresividad lo que significa que el Estado no puede adoptar medidas que empeoren la situación de un derecho. 2) las medidas deben ser tomadas a través de todos los medios adecuados: legislativos, judiciales, administrativos, financieros o educativos. 3) hasta el máximo de los recursos disponibles; lo que exige satisfacer niveles esenciales, el disfrute más amplio posible y una cuestión prioritaria.

El CDESC estipula que en situaciones de crisis económica o recesión grave existe una obligación de garantizar todos los derechos dando prioridad a los grupos de personas vulnerables (Añón y García 2002, p. 62). Efectivamente, ante situaciones de grave crisis, aunque no hay prohibición absoluta de regresividad, la carga que se pone sobre el Estado para justificarla es notable. En todo caso, le corresponde justificar “*por qué no ha marchado, por qué ha ido hacia otro lado o retrocedido, o por qué no ha marchado más rápido*” (Abramovich y Courtis 2002, p. 80). Y específicamente en el ámbito europeo, como bien señala el profesor Jimena Quesada:

“el argumento de que en tiempo de crisis económica y financiera como la actual debería poder rebajarse la observancia de los derechos sociales no sólo vulnera desde la perspectiva jurídico-dogmática el principio de progresividad y no regresión (y eventualmente del acervo social ya conseguido)” (2009, p. 764)

Quizá el principio de *progresividad* sea una de las cuestiones más tratadas al hablar de indicadores de DESC. De hecho, los primeros indicadores específicos que se definieron fueron los indicadores de progreso y esta progresividad es sin duda una característica definitoria. Como hemos visto, implica no solo la prohibición de regresividad, sino

³⁷ CDESC, *Observación General No 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales* (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (párr. 41), 2009, E/C.12/GC/20. Consultado en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11

³⁸ Consultadas en: UN Treaty Body Database: <https://tbinternet.ohchr.org>

también la obligación de mejora y en ambos casos, los indicadores y especialmente sus series históricas es un elemento fundamental en la carga probatoria por parte del Estado.

Efectivamente, una política es regresiva cuando los resultados hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior, elegido como parámetro. Esta aplicación de la noción de regresividad requiere, por ende, indicadores o referencias empíricas. La noción de regresividad puede ser aplicada a cada indicador empleado en particular, o bien a la evaluación conjunta de varios indicadores que permitan una consideración general de los resultados de una política pública (Tomasevski 1995³⁹).

La progresividad a priori, podría ser medida a través de dos elementos: evolución de los indicadores (que cuantifican el aumento o disminución del efectivo disfrute del derecho) y la determinación de unos objetivos cuantificados (consensuados con el Estado) y la distancia a ellos. Este segundo concepto se denomina *scoping* y ha estado presente en la labor, por ejemplo, del CDESC ya desde las primeras observaciones generales, pero no es una idea fácil de implantar⁴⁰.

Concretar matemáticamente la obligación de progresividad no es sencillo; entre otras cosas porque, como hemos introducido, esta obligación no implica sólo mejora, sino que obliga a no regresividad y, sobre todo, por todos los medios apropiados y hasta el máximo de recursos disponibles. Y reflejar esto en un indicador, en principio no parece tarea fácil. Aunque una mayor asignación presupuestaria no garantiza el cumplimiento de un derecho, sí es cierto que el indicador principal es el gasto. Gasto en sus diferentes versiones y formas; público (fundamental) o privado; y especialmente con relación al contexto y riqueza de un país (% del PIB). El indicador tradicional y más extendido es la evolución del porcentaje de gasto público o social, por partidas o sectores. De hecho, la proporción del gasto público es uno de los indicadores comunes de proceso presentes en las definiciones de tablas de indicadores de la ONU⁴¹ o en las directrices armonizadas para la elaboración de informes de 2008⁴².

Pero sigue siendo una medida que por sí sola no refleja todas las aristas de la obligación de progresividad: aunque aumente el gasto y la riqueza, ese aumento ¿ha sido el adecuado al nivel de desarrollo y a todo lo que se podía haber hecho?; es esperable que la economía y el gasto tiendan a aumentar, ¿en la misma medida que la mejora de un derecho?, etc. A estas y otras preguntas han intentado responder varias propuestas de operativizar y medir esta obligación. Ampliando con otras medidas por ejemplo, relacionadas con el rol del

39 TOMASEVSKI, K., "Indicators", en EIDE, Asbjørn, KRAUSE, ROSAS, Allan (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights, A textbook*, Martinus Nijhoff, Dordrecht- Boston-Londres, 1995, pp. 389-401. Cit. (Courtis 2006, p. 4).

40 Por ejemplo, el proyecto IBSA (Indicators, Benchmarking, Scoping and Assessment) desarrollado por E. Reidel en colaboración FIAN Internacional. Cit. (Felner 2010, p. 163).

41 ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*, 2012, HR/PUB/12/5. [Consulta: 15 diciembre 2019]. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

42 ONU, *Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos*, 2008, HRI/GEN/2/Rev.5. [Consulta: 15 diciembre 2019]. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/HRI/GEN/2/REV.5>

crecimiento económico; el impacto del gasto extra sectorial en la realización de los DESC; patrones regresivos del gasto social que tienen que ver con la focalización del gasto en sectores de clase media en detrimento sectores vulnerables o la ineficiencia en el uso de recursos (Felner 2010). O iniciativas como el *Achievement Possibilities Frontier Approach*, desarrollado por S. Fukuda – Parr y otros autores en 2008 (y posteriores revisiones). Este modelo se basa en la comparación con el punto máximo históricamente alcanzado por un país en un indicador determinado de cumplimiento dentro de su rango de ingreso (nivel medio – bajo en términos de PIB per cápita o nivel alto). De forma que pone en relación lo que un país ha hecho en la mejora progresiva del derecho, con lo que en teoría podría haber hecho (logros de países análogos) (Fukuda - Parr et. al., 2008) y (Fukuda - Parr et al., 2017). Y otras propuestas como el uso de técnicas estadísticas y análisis de costes realizado por E. Anderson para el derecho a la educación y la salud (2008).

La conclusión es que técnica y matemáticamente se puede concretar, de una forma u otra, la obligación de progresividad de los DESC; es posible crear indicadores que, de forma fiable, válida y factible, evalúen y midan si un Estado ha utilizado todos sus recursos, hasta el máximo disponible en la mejora progresiva de la situación de un derecho; y su contrario, no cabe regresión en el derecho o, en todo caso, deben existir causas muy justificadas y extremas; en este caso, la carga de prueba recae en el Estado para justificar el deterioro o recorte de un derecho. Como bien señala el profesor J. Quesada:

“Las cifras sobre dinero destinado al goce efectivo de los derechos sociales no tienen que ser un simple acopio estadístico utilizado a conveniencia por los políticos; antes bien, deben configurarse como elemento de prueba susceptibles de ser utilizado por las instancias judiciales o cuasi judiciales para propiciar la justiciabilidad de tales derechos” (2009, p. 744).

Y finalmente, un principio esencial que es necesario siquiera mencionar, a traducir en indicadores es la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos; fundamentalmente a través de la inserción de indicadores referidos a distintos derechos y su relación. Sobre todo, en el caso del derecho a un nivel de vida digno, la pobreza y sus componentes, se convierte en una medida esencial al analizar casi cualquier derecho humano. Además, la relación entre los distintos derechos y la medición del impacto de unos sobre otros es quizá uno de los campos donde se abre una importante e interesante vía de investigación.

3.3. Dónde pueden aportar. Contextos.

Veamos finalmente, cómo se puede concretar todo ello en las herramientas internacionales con las que contamos para exigir DESC. Empezando por el primer peldaño de la exigibilidad, los informes periódicos ante los comités internacionales. Los indicadores aportan claridad y concreción, son la prueba de cumplimiento colectivo por antonomasia y la herramienta de evaluación concreta, dan fuerza y credibilidad a los

informes y en ellos se ve reflejado el proceso de especificación y cuantificación de las obligaciones.

En el ámbito de Naciones Unidas, como hemos introducido, tanto en las directrices armonizadas para elaborar informes en 2008, como las directrices específicas del CDESC de 2009⁴³, los indicadores tienen un peso específico vital: los Estados deben presentar datos desglosados, anuales, indicadores concretos (coeficiente Gi-ni, tasas de empleo, gastos sociales, etc.), puntos de referencia e incluso crear estructuras institucionales para el desarrollo de un sistema de indicadores. Así mismo, el CEDS determina que para cada derecho en los informes se deben proporcionar gráficos, estadísticas o información pertinente, referidas al periodo que cubre el informe y en caso de no existir, serán sustituidas por estimaciones. Este Comité define algunos de ellos y nombra de forma específica a Eurostat como fuente de datos, especialmente en lo referente a empleo y educación⁴⁴.

Como señala Courtis (Cit. Avellaneda 2019, p. 153)⁴⁵, la manera en la que han sido consagrados los derechos en el PIDESC, y en otros instrumentos internacionales similares, ofrece importantes argumentos para justificar el desarrollo de indicadores en este campo. La elaboración y la utilización de indicadores, si se pretende la adecuada supervisión del cumplimiento de las obligaciones establecidas en tales instrumentos, no sólo es conveniente, es necesaria. Esto sin perjuicio de la posibilidad, y de la conveniencia, de elaborar también indicadores en el campo de los derechos civiles y políticos.

En el fondo, el uso de indicadores puede contribuir a que realmente los informes sean una herramienta efectiva para que los Estados rindan cuentas sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Como algunas autoras han señalado (García Morales o Salmero Teixidó, entre otros) (Cit. Avellaneda 2019, p. 154)⁴⁶, el sistema de informes ha arrastrado dos lastres importantes: por un lado, los Estados en muchas ocasiones se ceñían a enumerar leyes, planes y acciones, o argumentaciones generales, pero sin información sobre sus resultados, sin un nexo con su eficacia. Además, esta imprecisión no hacía sino lastrar la, ya de por sí mermada, obligatoriedad de las recomendaciones y conclusiones de los comités. Especialmente el CDESC ha tenido que luchar (y sigue luchando) para que el sistema de informes no sea considerado un mero trámite administrativo. En este contexto, los Estados deben aportar información sobre las

⁴³ Ver referencias anteriores o bien Anexo I.

⁴⁴ CE, *Form for the reports to be submitted in pursuance of the 1961 European Social Charter and the 1988 Additional Protocol*, Adopted by the Committee of Ministers on 26 March 2008. [Consulta: 10 septiembre 2019]. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/drafting-reports>

⁴⁵ COURTIS, C. (2010), “Apuntes sobre la elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, en ARCIDIÁCONO, P., ESPEJO, N., y RODRÍGUEZ, V. (Eds.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre: Universidad de los Andes, Universidad Diego Portales, pp. 387-426. Cit. (Avellaneda 2019, p. 153).

⁴⁶ GARCÍA MORALES, Aniza, *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Servicio de Publicaciones, 2003. Cit. (Avellaneda 2019, p. 154). SALMERO TEIXIDÓ, Laura, *La Protección de los Derechos Sociales en el ámbito de Naciones Unidas*, Thomson Reuters, 2012. Ambas Cit. (Avellaneda 2019, p. 154).

medidas tomadas y el respeto a los preceptos de los tratados, pero los comités evaluadores han venido exigiendo cada vez más el aporte de información concreta, exacta, medible y datos específicos. El resultado es que los informes tienden a ser *menos jurídicos y más estadísticos*, en una clara tendencia hacia el uso de indicadores de derechos humanos (Avellaneda 2019, pp. 1533-154).

Si observamos las últimas evaluaciones periódicas de España ante el CDESC y el CEDS, encontramos que efectivamente la presencia de indicadores es relevante. Sin entrar en su forma o contenido, estos informes y sus posteriores recomendaciones y observaciones, incorporan o tienen en cuenta datos y estadísticas, especialmente de Eurostat para el CEDS. Como muestra de ello, en el Quinto informe de 2009 ante el CDESC encontramos datos sobre tasas de paro, abandono escolar, endeudamiento familiar, renta dedicada a alquiler, etc. pero sigue básicamente una estructura por artículos, enumerando leyes y medidas legales, jurisprudencia y en menor medida, planes y proyectos concretos⁴⁷. Sin embargo, el Sexto informe de 2017 aporta muchos más indicadores, con mayor profusión de tablas y datos segmentados⁴⁸. Bien es cierto que la estructura responde a las cuestiones previas planteadas por el Comité donde se pedía a España información sobre cuestiones muy concretas (medidas y resultados) y específicamente:

*“Datos estadísticos sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, desglosados por sexo, edad, origen étnico o nacional, ubicación geográfica o cualquier otra situación pertinente, comparando los datos anuales de los últimos cinco años”*⁴⁹.

En este sentido, también es importante señalar que el punto 53 de las recomendaciones al Sexto informe de España ante el CDESC:

*“El Comité recomienda al Estado parte que proceda a elaborar y utilizar progresivamente indicadores adecuados sobre el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales a fin de facilitar la evaluación de los progresos del Estado parte en el cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Pacto respecto de diversos sectores de la población. (...)”*⁵⁰.

De esta forma, la presencia de indicadores es cada vez más importante, la información cuantitativa y estadística más relevante y definida (por las guías y directrices de los

⁴⁷ CDESC, *Quintos informes periódicos presentados de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. España*, 2009, E/C.12/ESP/5. [Consulta: 7 enero 2020]. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/405/98/PDF/G1140598.pdf?OpenElement>

⁴⁸ CDESC, *Sexto informe periódico que España debía presentar en 2017 en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto. España*, 2017, E/C.12/ESP/6. [Consulta: 9 enero 2020]. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fESP%2f6&Lang=es

⁴⁹ CDESC, *Lista de cuestiones previa a la presentación del sexto informe periódico de España*, 2016, E/C.12/ESP/QPR/6, párr. 2. [Consulta: 9 enero 2020]. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/055/42/PDF/G1605542.pdf?OpenElement>

⁵⁰ CDESC, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*, 63er período de sesiones, 2018, E/C.12/ESP/CO/6. [Consulta: 9 enero 2020]. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fESP%2fCO%2f6&Lang=es

comités) e incluso más exigente. Su presencia es ineludible en los informes periódicos, los comités piden indicadores, generalmente con los requisitos que hemos visto, los tienen en cuenta en sus recomendaciones y se va creando un bagaje, un compendio de referencia que, en un primer puente, pasa al siguiente estadio de exigibilidad, las reclamaciones cuasi jurídicas. De hecho, no es raro encontrar, sobre todo en los dictámenes del CEDS, referencias a las recomendaciones de los informes.

En la segunda herramienta de exigibilidad de los DESC, el sistema de denuncias, los indicadores adquieren, obviamente, un matiz de prueba o argumentación jurídica diferente, en fondo, pero no en forma, a los informes. En estos últimos el Estado debe rendir cuentas y someterse a un seguimiento o evaluación, mientras que las comunicaciones individuales ante el CDESC y las reclamaciones colectivas antes del CEDS, son mecanismos de reclamación, donde entran en juego otras cuestiones relevantes para el análisis de los indicadores como son la prueba y la argumentación jurídica. Es cierto que la prueba estadística en los tribunales sea posiblemente un tema novedoso y de poca literatura jurídica (De Jesús y Laguado 2014, p. 115) y máxime con relación a los DESC. Ahora bien, si hay un ámbito donde los indicadores pueden ser de gran utilidad en la prueba de hechos donde entren en juego colectividades, es en los tribunales internacionales, sobre derechos humanos y sobre DESC.

Según J. Monahan y L. Walker (1991), la primera referencia de uso de una investigación social en la Corte Norteamericana fue en 1908 en el caso *Muller v. Oregon*, donde se argumenta con un estudio sobre las consecuencias del trabajo prolongado de mujeres y niñas para defender la limitación del trabajo femenino en fábricas y lavanderías a 10 horas. En él, se otorga al estudio un reconocimiento judicial (*Judicial cognizance*). A partir de entonces la presencia de investigaciones sociales en la tradición norteamericana es relativamente habitual (Monahan y Walker 1991, p. 574).

En el plano internacional y centrado en los derechos humanos, como cita la ONU en su Guía de indicadores de 2012⁵¹, los tribunales y las cortes nacionales e internacionales han utilizado datos estadísticos en la evaluación de potenciales violaciones de normas internacionales y nacionales de derechos humanos. Casos como el uso de indicadores por parte de la Comisión de Derechos Humanos de Chile sobre la magnitud de las violaciones de derechos humanos durante el régimen militar o en el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia sobre la evaluación y la cuantificación de la incidencia de las violaciones, han puesto de manifiesto la eficacia de este método en la vigilancia de las violaciones de derechos humanos.

También en relación (sobre todo con una estrategia indirecta) con los DESC y tribunales nacionales, encontramos algunas referencias al uso de indicadores; especialmente en casos relacionados con la discriminación (por ejemplo, el caso *Action Travail des Femmes c. Canadian National Railway Co.* de 1987). En 2004, la Corte Constitucional de Colombia ordenó al Gobierno que presentase información detallada sobre los derechos de los desplazados internos y sobre las políticas que les afectan. La Corte verificó que el

⁵¹ Ver referencias anteriores o Anexo I.

gobierno no había proporcionado suficientes recursos ni había generado la capacidad institucional requerida para defender los derechos de esas personas, y pidió que se definiesen indicadores cuantificables y comparables y se utilizaran para garantizar una cultura de rendición de cuentas. El resultado fue que el Gobierno de Colombia puso en marcha un mecanismo de evaluación con indicadores para medir los progresos en la realización efectiva de los derechos de los desplazados internos, incluidos sus derechos a la alimentación, la salud, la educación, y la libertad y la seguridad⁵² (Uprimny y Camilo 2010).

Durante los 40 primeros años de la evolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, las estadísticas fueron consideradas meramente un medio auxiliar para apoyar otras pruebas concluyentes sobre posibles violaciones de los derechos humanos (Arp 2009, p. 24). En asuntos relacionados con igualdad de género y sobre todo a partir de comienzos de este siglo, encontramos algunos casos donde las estadísticas cobran relevancia, sobre todo en la prueba de posible discriminación indirecta⁵³. Tal es el caso de la decisión de admisibilidad en *Hoogendijk contra Holanda*, de 6 de enero de 2005, donde el Tribunal afirma que: “*on the basis of undisputed official statistics, the existence of a prima facie indication that a specific rule – although formulated in a neutral manner – (...)*” (Arp 2009, p. 21).

Esta argumentación se traslada a uno de los casos, indispensable siquiera mencionar, cuando hablamos de estadísticas, indicadores y tribunales; la sentencia del caso *Ostrava* (Asunto *D.H. y otros c. República Checa*) de 2007 sobre la segregación de niños romaníes en escuelas en Ostrava (República Checa). La Gran Sala del Tribunal, revocando una sentencia anterior de otra Sala, concluye que existió discriminación indirecta en el derecho a la educación y violación del artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en relación con el artículo 2 del protocolo núm. 1 (Demanda no 57325/00. Sentencia TEHD. Estrasburgo 13 /11/ 2007)⁵⁴. Sin entrar en el fondo de este caso, para el presente análisis es fundamental porque la presencia y peso de información cuantitativa es muy significativa y, sobre todo, el Tribunal concede valor de prueba a los datos estadísticos y paralelamente invierte la carga de prueba, siendo el Estado el que debe refutar las pruebas estadísticas (“*corresponde al Estado demandado refutar esta presunción demostrando que la diferencia en cuestión no es discriminatoria*” (189)). Así, el Tribunal entiende que “*las estadísticas que, después de haber sido sometidas a un examen crítico del Tribunal, parecen fiables y suficientemente significativas para constituir un indicio de prueba a aportar por el demandante. Esto no significa, sin embargo, que la presentación de estadísticas sea esencial para demostrar la discriminación indirecta*” (188). En base a las Directivas 97/80/CE y 2000/43/CE del Consejo que disponen que las personas que se consideran víctimas del no respeto del principio de igualdad de trato pueden establecer ante las instancias nacionales, con ayuda

⁵² P. 3 de la citada Guía de 2012.

⁵³ Vid. el análisis de E. Carmona Cuenca sobre prohibición de discriminaciones indirectas por razón de género en el TEDH (Carmona 2018, pp. 321-322).

⁵⁴ STEDH. Estrasburgo 13 noviembre 2007 Asunto *D.H. y otros c. República Checa* (Demanda no 57325/00). Consultado en: <https://www.echr.coe.int>.

de cualquier medio, incluidos los datos estadísticos, una presunción simple de discriminación (apartados 82-83); y a la importancia de las estadísticas en otros casos (*Hoogendijk y Zarb Adami*) (187). Y así mismo, el Tribunal hace referencia directa a “*las informaciones proporcionadas por las partes intervinientes de que los tribunales de muchos países, así como los órganos de control de los Tratados de las Naciones Unidas normalmente aceptan las estadísticas como medio de prueba de discriminación indirecta para facilitar la tarea de las víctimas que ven necesario establecer un indicio de prueba*” (187).

Monahan y Walker señalan que el uso de investigación social en los tribunales, tradicionalmente se ha basado en dos finalidades: para crear o modificar norma y para determinar hechos o probar la relación de causa efecto de una acción. Pero se ha incrementado un tercer uso que hace referencia a la descripción de un contexto que puede ser relevante en el caso a tratar. Ya en los años 80 encontramos por ejemplo casos en los que se tomó en consideración estudios sobre conductas en abuso a menores o sobre consumo (1991, pp. 580-81). A ello, como hemos introducido, podemos añadir explícitamente el uso de estadísticas en la argumentación de prueba de discriminación indirecta; como señala Carmona: “*una vez sentado este precedente⁵⁵, debemos esperar que, cuando el caso lo requiera, en futuras sentencias el Tribunal aprecie la existencia de discriminaciones indirectas por razón de género. El concepto es importante porque da respuesta a discriminaciones que no son fáciles de detectar, pues no aparecen expresamente en las normas, sino que, en buena medida, permanecen ocultas y es preciso realizar estudios estadísticos para hacerlas valer.*” (Carmona 2018, p. 322).

Esta somera introducción, nos permite tener algunas referencias para el último punto del presente análisis: los indicadores en el contexto de las reclamaciones colectivas ante el CEDS y las comunicaciones individuales antes el CDESC; donde, su presencia es más relevante en las primeras; lo que es lógico, dado precisamente su carácter colectivo.

En primer lugar, los indicadores de DESC pueden servir para contextualizar el caso, de forma directa o indirecta, en el más amplio sentido; con variables relativas al porcentaje de población afectada, características demográficas o condiciones socio económicas o cobertura de los servicios públicos. Un ejemplo lo encontramos en dos comunicaciones individuales ante el CDESC de Naciones Unidas, en dos casos paradigmáticos en la protección del derecho a la vivienda. Son los casos 2/2014 y 5/2015 ⁵⁶de España y ambos con dictamen de *violación*. En el primer caso, los demandantes aportan estadísticas sobre ejecuciones hipotecarias (3.2)⁵⁷, en el segundo, España argumenta el esfuerzo en el cumplimiento del derecho con datos sobre adjudicación de vivienda pública en la

⁵⁵ Hace alusión al caso *Di Trizio contra Suiza*, de 2 de febrero de 2016; donde el TEDH apreció la existencia de una discriminación indirecta por razón de género (Carmona 2018, p. 322).

⁵⁶ Caso *I.D.G.* (Asunto: Falta de acceso efectivo a los tribunales para proteger el derecho a una vivienda adecuada. Artículo del PIDESC 2.1 y 11.1) y Caso *Ben Djazia et al* (Asunto: desalojo de arrendatario como resultado de proceso judicial iniciado por la arrendadora. Artículo del PIDESC: 11.1).

⁵⁷ CDESC, Dictamen aprobado por el Comité en su 55º período de sesiones (1 a 19 de junio de 2015); E/C.12/55/D/2/2014. Consultado en: <https://juris.ohchr.org/en>

Comunidad de Madrid (4.6); pero el Comité entiende que España no ha justificado las medidas regresivas en materia de vivienda⁵⁸:

“En el presente caso, el Estado parte no ha explicado de forma convincente por qué era indispensable adoptar la medida regresiva descrita en el párrafo anterior, disminuyendo así la oferta de vivienda social, precisamente en el momento en que la necesidad de la misma era mayor, debido a la crisis económica (...)” (punto 17.6).

En el marco del Consejo de Europa y las reclamaciones colectivas, encontramos, por ejemplo, uso de datos sobre gasto y políticas en la población romani por parte del Estado francés (reclamación 119/2015)⁵⁹ o número y características de menores penados en la República Checa (reclamación 147/2017)⁶⁰.

En segundo lugar, los indicadores de DESC pueden formar parte de las pruebas presentadas y ser una herramienta que corrobore y refuerce argumentos o en mayor o menor medida, servir como prueba estadística; bien en casos de violación de un derecho, o bien, como prueba de discriminación indirecta, donde, como hemos introducido, son esenciales. En cualquier caso, son fundamentales los indicadores de fuentes consolidadas nacionales e internacionales, donde los informes de los Defensores del Pueblo tienen presencia significativa; pero también estudios concretos, muy específicos de la reclamación e incluso podría decirse que *ad hoc* a ella. Tal es el caso por ejemplo de la reclamación 151/2017⁶¹ sobre segregación en las maternidades y falta de protección de la salud de las madres romanís en Bulgaria, donde un informe de 2016 realizado por el Bulgarian Helsinki Committee y el European Roma Rights Centre's fundamenta dicha reclamación.

Efectivamente, los indicadores pueden apoyar la prueba de la violación de un derecho a través de variables relacionadas con las obligaciones del Estado de cumplir, respetar y proteger los DESC, tales como gasto público o desigualdad y pobreza. Por ejemplo, en la reclamación 110/2014⁶², sobre falta de protección del derecho a la vivienda en Irlanda, la reclamación aporta datos sobre habitabilidad, denuncias, gasto, parque de vivienda social, ocupación de vivienda social, etc. Aún más, en la resolución de este caso, el CEDS pone el énfasis en la falta de datos sobre vivienda social y sus condiciones⁶³. Un caso

⁵⁸ CDESC, Dictamen aprobado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo PIDESC respecto de la comunicación núm. 5/2015, E/C.12/61/D/5/2015; Párrafo 17.6 Consultado en: <https://juris.ohchr.org/en>

⁵⁹ CEDS, Resolución. CM/ResChS (2018)4, *European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. France*, Complaint No. 119/2015, p. 5. Consultado en: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure>

⁶⁰ CEDS, Complaint. Case Document No. 1. *International Commission of Jurists (ICJ) v. Czech Republic*. Complaint No.148/2017, pp. 4-6. Consultado en: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure>

⁶¹ CEDS, Complaint. Case Document No. 1. *European Roma Rights Centre v. Bulgaria*. Complaint No. 151/2017. Consultado en: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure>

⁶² CEDS, Complaint. Case Document No. 1. *International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland*. Complaint No.110/2014. Consultado en: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure>

⁶³ CEDS, Resolución. CM/ResChS (2018)1. *International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland*

paradigmático es el dictamen de violación de la reclamación 111/2014. En ella el Comité dictamina que los recortes en Grecia han supuesto una violación de varios artículos de la Carta y, prueba de la ineficacia de las medidas para restablecer el desarrollo económico y social, aporta indicadores esenciales⁶⁴:

“92. (...). *The information produced by the Government itself shows that over a period of six years unemployment has increased by 26%, poverty by 27%, while the gross domestic product (GDP) has fallen by more than 25% and the measures adopted have not made it possible either to restore the labour market or sustainable growth or to achieve the main objective of the support programmes since during the same period public debt increased from 109% to 175% of GDP.*”

“156. *In effect, according to statistics compiled by the OECD (...) in 2015 Greek employees were at the top of the list with respect to average hours worked at pan-European level (2,042 hours yearly) followed by employees in Russia (1,978 hours yearly) (...)*”.

Anteriormente a esta resolución, el CEDS se había pronunciado (en las reclamaciones 76 a 80 de 2012) en contra de la reducción de las pensiones en Grecia y en ellas también encontramos indicadores en las argumentaciones y puntos de referencia o *benchmarks*. Concretamente, el Comité considera que la cuantía de las prestaciones es inadecuada en la medida que está por debajo del umbral de la pobreza y tiene en consideración las observaciones realizadas a los informes (presentados por los Estados a la CSE) en las que, como hemos visto, ya había reiterado en varias ocasiones que las prestaciones deben tener un mínimo nivel definido por este indicador de Eurostat⁶⁵:

“69. *However, the Committee has on many occasions held that the income of the elderly should not be lower than the poverty threshold, defined as 50 per cent of median equivalised income as calculated on the basis of the Eurostat at-risk-of-poverty threshold value (...)*”.

Y, finalmente, los indicadores pueden aportar argumentos en el caso de discriminación de colectivos especialmente vulnerables en el ejercicio de sus derechos, donde, como hemos visto, puede ser un elemento esencial de prueba. En mayor o menor medida, encontramos ejemplos de ello en reclamaciones sobre todo por falta de acceso a servicios que garantizan DESC o bien, segregación de poblaciones. La reclamación 109/2014⁶⁶

Collective Complaint No. 110/2014. p. 2. Consultado en: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure>

⁶⁴ CEDS, Decision on the merits. (2017). *Greek General Confederation of Labour (GSEE) v. Greece*. Complaint No. 111/2014. Consultado en: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure>

⁶⁵ CEDS, Decision on the merits (2012), *Pensioners' Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) v. Greece* 1. Complaint No. 80/2012. (CE Collective complaints, (sobre reclamaciones colectivas), Collective complaints procedure). Consultado en: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure>

⁶⁶ CEDS, Complaint. Case Document No. 1. *Mental Disability Advocacy Center (MDAC) v. Belgium*. Complaint No.109/2014. Consultado en: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure>

aporta datos que intentan demostrar la segregación de niños y niñas con discapacidad mental (evolución de alumnos en educación integrada, centros no accesibles, casos sin atención, quejas, etc.); paralelamente, la reclamación 141/2017⁶⁷ así mismo sobre alumnado en educación especial, tipos, niveles o gasto en acciones. También la mencionada reclamación 151/2017 utiliza gran profusión de indicadores poblacionales (población romaní en Bulgaria, esperanza de vida, discapacidad, etc.), sociales (discriminación racial, seguridad sanitaria, etc.), sobre la situación de las mujeres (formación, ocupación); y, sobre todo, sobre las condiciones de las maternidades con mayor presencia de mujeres romaníes (calidad de las habitaciones, humillaciones, diferencias de trato, etc.). Ambas reclamaciones son algunos ejemplos de cómo efectivamente, los indicadores pueden acompañar y aportar carga de prueba de discriminación en el marco de las reclamaciones colectivas ante el CEDS.

4. Conclusiones

Los indicadores son una herramienta indispensable para rendir cuentas del respeto de los DESC y del cumplimiento de los contenidos y principios de los tratados y cartas internacionales. Facilitan la comprobación de que se han alcanzado unos mínimos *exigibles*, se han realizado unos esfuerzos concretos para ello, y se han obtenido unos resultados; siguiendo principios de efectividad, no discriminación y progresividad.

Hemos respondido a la pregunta sobre cómo deben ser estos indicadores: además de cumplir con los mínimos requisitos de todo indicador y ser válido, fiable, pertinente y transparente, como indicadores de derechos humanos, deben tomar como referencia una norma y ser razonablemente sencillos (que no simples) y verificables. Como indicadores de DESC, deben anclarse y operativizar sus referentes normativos (para España el PIDESC y la CSE fundamentalmente) y paralelamente deben ser: desglosados, periódicos, contextualizados, pertinentes y comparables y relacionados con la evaluación de las políticas públicas.

La segunda cuestión planteada (potencialidades) se relaciona directamente con la obligación de los Estados de cumplir los DESC (efectividad), de forma progresiva (progresividad y no regresividad) y sin discriminación. Los indicadores operativizan estos principios y pueden ayudar a detectar violaciones e incumplimientos y aportar argumentación o prueba de ello. En líneas generales, la *efectividad* se traduce en que los indicadores deben ser de cumplimiento (y como tales, deben reflejar el impacto y resultados de las políticas públicas, los compromisos, puntos de referencia y los progresos en materia de DESC), la *progresividad* en indicadores específicos, que sobre todo operan con el gasto público, la cobertura y el desarrollo de un país y la *no discriminación* en la segmentación en base a poblaciones específicamente protegidas (sexo, edad, origen, religión, etc.) o potencialmente vulnerables.

⁶⁷ CEDS, Complaint. Case Document No. 1. *International Federation for Human Rights (FIDH) and Inclusion Europe v. Belgium*. Complaint No.141/2017. Consultado en: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure>

Sobre el tercer punto de análisis, los contextos donde los indicadores pueden aportar a la exigibilidad de los DESC, hemos realizado un somero acercamiento al papel y las aportaciones en las dos herramientas fundamentales: los informes periódicos (con especial atención a los últimos ciclos de evaluación de nuestro país) y el sistema de denuncias (especialmente en las reclamaciones colectivas ante el CEDS de otros países).

Los informes periódicos son cada vez más estadísticos y ya no es suficiente enumerar leyes, planes y esfuerzos, es necesario aportar datos sobre ello y especialmente sobre sus resultados. En este sentido, los organismos internacionales definen, desarrollan y alientan su utilización en prácticamente todos los documentos de referencia de los informes (directrices, guías, lineamientos, etc.) y también en muchos de los instrumentos de interpretación de los tratados, tales como las observaciones generales del CDESC o los compendios del CEDS.

En el terreno cuasi jurídico del sistema de denuncias, sobre todo en las reclamaciones colectivas ante el CEDS, los indicadores están presentes. Sin la entidad ni el peso que tienen en los informes, son una herramienta a tener muy en cuenta. Bien como técnica de prueba, o para contextualizar la posible violación de un derecho, los indicadores aportan información muy concreta, fiable y pertinente a cada caso, sobre todo cuando se dirimen cuestiones relacionadas con la discriminación.

En definitiva, los datos, las estadísticas, los indicadores están aportando y ayudando a la exigibilidad de los DESC. Es obvio que queda mucho camino por andar, y que en gran medida depende de voluntades políticas; pero es cierto que ya hay camino andado: existen desarrollos, apoyos de instituciones internacionales, fuentes y como hemos visto, experiencias.

5. Bibliografía.

ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, 2002.

ANDERSON, Edward, *Using quantitative methods to monitor government obligations in terms of the rights to health and education*, Center for Economic and Social Rights, 2008, disponible en: www.cesr.org [consulta: 20 noviembre 2019].

AÑÓN ROIG María José, GARCÍA AÑÓN, José, *Lecciones de Derechos Sociales*, Valencia: Tirant lo blanch, 2002.

AÑÓN ROIG María José, “Derechos sociales: cuestiones de legitimidad y legalidad”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 44, 2010, pp. 15-41.

ARP, Björn, “Las preguntas sobre pertenencia nacional y étnica en los censos de población: ¿son aplicables a España para formular políticas públicas de protección y promoción de minorías?”, *Cuadernos de Derecho Público*, 2009, nº 36, disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/9933> [consulta: 5 noviembre 2019], pp. 11-38.

AVELLANEDA SAN ANTONIO, Silvia, “Los indicadores como herramienta por y para los derechos humanos”, en GÓMEZ CIRIANO, Emilio José (coord.), *Imagen, estigma y derechos humanos: claves para abordar la vulnerabilidad y la exclusión social desde el Trabajo Social y la Comunicación*, Tirant lo blanch, 2019, pp. 136-166.

AYMERICH OJEA, Ignacio, *Sociología de los derechos humanos. Un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas*. Tirant lo blanch, 2001.

BENITO SÁNCHEZ, Juan Carlos, “Los pronunciamientos del comité DESC sobre Derecho a la Vivienda relativos a España. Respuestas jurisprudenciales y legislativas”, *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, 2019, vol. 9, núm. 2, disponible en: https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/index [consulta: 06 enero 2020], pp. 579-603.

CARMONA CUENCA, Encarna, “Los principales hitos jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de igualdad de género”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 2018, núm. 42, disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/issue/view/1260> [consulta: 20 diciembre 2019], pp. 311-334.

COURTIS, Christian, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en COURTIS, Christian, *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Del Puerto, 2006, pp. 3-52.

CHAPMAN, Audrey R., “Violations Approach. For Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, 1996, 18 (1), pp. 23-66.

DE JESÚS YÁÑEZ RUEDA, Álvaro, LAGUADO SERRANO, Cristian Eduardo, “La prueba estadística ante los tribunales internacionales”, *Revista Academia & Derecho*, 2014, Año 5 N° 9, disponible en: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/academia/issue/view/24> [consulta: 20 diciembre 2019], pp. 111-152.

ESCOBAR ROCA, Guillermo, “Indivisibilidad y derechos sociales. De la Declaración Universal a la Constitución”, *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, 2012, núm. 2, disponible en: https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/issue/view/26 [consulta: 01 junio 2020], pp. 47-61.

FELNER, Eitan, “Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos”, en ABRAMOVICH, Victor, PAUTASSI, Laura, *La medición de derechos en políticas sociales*, Edición del Puerto, 2010, pp. 153-198.

FUKUDA-PARR, Sakiko, LAWSON-REMER, Terra, RANDOLPH, Susan, “Measuring the Progressive Realization of Human Rights Obligations: An Index of Economic and Social Rights Fulfillment”, *Economics Working Papers*, 2008.

FUKUDA-PARR, Sakiko, LAWSON-REMER, Terra, RANDOLPH, Susan (Co-Directors), VV.AA, *International SERF Index Data, Economic and Social Right Empowerment Initiative 2017*, Update, 2017: www.serfindex.org/data. [consulta: 20 febrero 2020].

GARCÍA CARRANZA, Paula María, “Los indicadores de derechos humanos: una oportunidad de avanzar hacia la interiorización de los derechos humanos”, *Derechos y Libertades*, 2018, n° 38, Época II, enero 2018, disponible en: <https://www.dykinson.com/revistas/revista-derechos-y-libertades/907/> [consulta: 07 enero 2020], pp. 359-388.

GARCÍA CÍVICO, Jesús, “Indicadores y eficacia de los derechos”, en BERNUZ BENEITEZ, M. José, CALVO GARCÍA, Manuel, *La eficacia de los derechos sociales*, Tirant lo blanch, 2010, pp. 133-162.

GARCÍA CÍVICO, Jesús, “¿Qué es un indicador de derechos humanos y cómo se utiliza?”, *Derechos y Libertades*, 2011, n° 24, disponible en: <https://www.dykinson.com/revistas/revista-derechos-y-libertades/184/> [consulta: 07 enero 2020], pp. 179-219.

GREEN, Maria, “What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement”, *Human Rights Quarterly*, 2001, 23 (4), pp. 1062-1097.

JIMENA QUESADA, Luis, “La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas”, *Estudios de Economía Aplicada*, 2009, Vol. 27 (3), pp. 743-766.

JIMENA QUESADA, Luis, “El último bastión en la defensa de los derechos sociales: la Carta Social Europea”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid (RJUAM)*, 2014, 29, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/383315> [consulta: 09 noviembre 2019], pp. 171-189.

JIMENA QUESADA, Luis, “Las grandes líneas jurisprudenciales del Comité Europeo de Derechos Sociales: tributo a Jean-Michel Belorgey”, *Revista Jurídica de los Derechos Sociales, Lex Social*, 2017, (1), disponible en: https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/issue/view/15 [consulta: 09 noviembre 2019], pp. 1-25.

LANDMAN, Todd, CARVALHO, Edzia, *Measuring Human Rights*, 2009, Routledge.

LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma, “La protección internacional de los derechos sociales. A propósito de la ratificación española del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2008”, *Foro: revista de ciencias jurídicas y sociales*, 2011, (13), disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/FORO/issue/view/2208> [consulta: 20 enero 2020], pp. 13-59.

MONAHAN, John, WALKER, Laurens, “Judicial Use of Social Science Research”, *Law and Human Behavior*, 1991, 15(6), pp. 571-584.

PAUTASSI, Laura, “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, en ABRAMOVICH, Victor, PAUTASSI, Laura, *La medición de derechos en políticas sociales*, Edición del Puerto, 2010.

TÜRK, Danilo, *Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales*. Informe final, 1992, E/CN.4/Sub.2/1992/16, disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=6720 [consulta: 15 noviembre 2019].

UPRIMNY YEPES, Rodrigo, CAMILO SÁNCHEZ, Nelson, “Juzgar y medir: el uso de indicadores en derechos humanos por la Corte Constitucional colombiana”, en ABRAMOVICH, Victor, PAUTASSI, Laura, *La medición de derechos en políticas sociales*, Edición del Puerto, 2010, pp. 295-327.

WELLING, Judith V., “International Indicators and Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, 2008, (30), pp. 933–958.

Anexo I. Documentos de referencia de la Tabla 1

ONU:

Directrices generales de los informes (2008): *Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos*, 2008, HRI/GEN/2/Rev.5. [Consulta: 15 diciembre 2019]. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/HRI/GEN/2/REV.5>

Directrices informes PIDESC (2009): CDESC, *Directrices sobre los documentos específicos que deben presentar los Estados parte con arreglo a los Artículos 16 y 17 del PIDESC*, 2009, E/C.12/2008/2. [Consulta: 10 noviembre 2019]. Disponible en: <https://undocs.org/es/E/C.12/2008/2>

Guía indicadores de derechos humanos del ACNUDH (2012): *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*, 2012, HR/PUB/12/5. [Consulta: 15 diciembre 2019]. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

Consejo de Europa:

Directrices informes CSE (2008): *Form for the reports to be submitted in pursuance of the 1961 European Social Charter and the 1988 Additional Protocol*, Adopted by the Committee of Ministers on 26 March, 2008. [Consulta: 10 septiembre 2019]. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/drafting-reports>