



Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Portugal***

1. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales examinó el cuarto informe periódico de Portugal sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/PRT/4) en sus sesiones 44ª y 45ª (E/C.12/2014/SR.44 y 45), celebradas los días 11 y 12 de noviembre de 2014, y en su 70ª sesión, celebrada el 28 de noviembre de 2014, aprobó las siguientes observaciones finales.

A. Introducción

2. Aunque lamenta el retraso en la presentación, el Comité acoge favorablemente el cuarto informe periódico de Portugal (E/C.12/PRT/4), así como la presentación del nuevo documento básico común actualizado (HRI/CORE/PRT/2014). El Comité agradece al Estado parte la información estadística proporcionada, que le ha sido de gran ayuda para evaluar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en el Estado parte. El Comité expresa su reconocimiento por las detalladas respuestas facilitadas por escrito a la lista de cuestiones (E/C.12/PRT/Q/4/Add.1), así como por el constructivo diálogo sostenido con la numerosa delegación multisectorial del Estado parte. El Comité aprecia también la información complementaria que se le ha proporcionado por escrito en respuesta a las cuestiones planteadas durante el diálogo interactivo.

B. Aspectos positivos

3. El Comité celebra la ratificación por el Estado parte del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 28 de enero de 2013, y la aceptación del procedimiento de investigación con arreglo al artículo 11 del Protocolo.

4. El Comité celebra también que el Estado parte haya ratificado los siguientes instrumentos, o se haya adherido a ellos, desde el anterior diálogo sostenido con el Estado parte en 2000:

* Aprobadas por el Comité en su 53º período de sesiones (10 a 28 de noviembre de 2014).



- a) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, el 24 de septiembre de 2013;
- b) La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, el 23 de septiembre de 2009;
- c) Los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, el 16 de mayo de 2003, y a la participación de niños en conflictos armados, el 19 de agosto de 2003;
- d) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el 26 de abril de 2002;
- e) El Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, el 5 de febrero de 2013;
- f) El Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, el 27 de febrero de 2008;
- g) La Carta Social Europea de 1996 (revisada), el 30 de mayo de 2002.

5. El Comité toma nota con aprecio de las disposiciones adoptadas por el Estado parte para mejorar la promoción y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, a saber:

- a) La aplicación de los Planes Nacionales para la Integración de los Inmigrantes desde 2007;
- b) La aplicación del proyecto titulado "Mediación intercultural en los servicios públicos";
- c) La aprobación del Tercer Plan Nacional de Acción para Prevenir y Combatir la Trata de Seres Humanos, 2014-2017;
- d) La aprobación del Quinto Plan Nacional para la Igualdad de Género, la Ciudadanía y la No Discriminación, 2014-2017;
- e) La prolongación de la educación obligatoria hasta los 18 años de edad o hasta que el estudiante termine la educación secundaria, en virtud de la Ley N° 85/2009, de 27 de agosto de 2009.

C. Principales motivos de preocupación y recomendaciones

Obligaciones del Estado parte derivadas del Pacto en el contexto de la crisis económica

6. El Comité observa con preocupación que, a pesar de las disposiciones adoptadas por el Estado parte para atenuar el impacto económico y social de las medidas de austeridad puestas en marcha en el marco del Programa de Ajuste Económico y Financiero, la crisis financiera y económica ha tenido efectos negativos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de la población en general, y en particular de los derechos al trabajo, la seguridad social, la vivienda, la salud y la educación. Las diversas disposiciones adoptadas, en especial las destinadas a los individuos y grupos desfavorecidos y marginados, no han bastado para proteger adecuadamente a esos grupos de las consecuencias de la crisis. El Comité observa también que, en vista de la mejora de la situación económica y financiera, el Estado parte se retiró del Programa de Ajuste Económico y Financiero en junio de 2014 (arts. 2, párr. 1; 2, párr. 2; 6; 7; 9 y 11 a 14).

El Comité recuerda al Estado parte la obligación prevista en el Pacto de respetar, proteger y garantizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales, hasta el máximo de los recursos de que disponga. El Comité señala a la atención del Estado parte la carta abierta que dirigió a los Estados partes el 16 de mayo de 2012 sobre los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la crisis económica y financiera, y en particular las recomendaciones que figuran en dicha carta acerca de los requisitos resultantes del Pacto en relación con la aplicación de medidas de austeridad. Estas medidas solo pueden aplicarse si son temporales, necesarias y proporcionales, no son discriminatorias y no afectan de manera desproporcionada a los derechos de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados. A ese respecto, el Comité recomienda al Estado parte que revise las políticas y programas adoptados en el marco del Programa de Emergencia Social que viene aplicándose desde 2011, y cualquier otra reforma económica y financiera posterior a la crisis, a fin de que las medidas de austeridad se vayan retirando gradualmente y se mejore la protección efectiva de los derechos previstos en el Pacto en función de los progresos de la recuperación económica después de la crisis.

Discriminación contra los romaníes

7. Al Comité le preocupa que, a pesar de las diversas medidas tomadas por el Estado parte y de los progresos logrados hasta la fecha, los romaníes sigan sufriendo exclusión social y discriminación en el goce de sus derechos previstos en el Pacto, en particular en los sectores de la educación, el empleo, la atención de la salud y la vivienda. Aunque celebra la adopción en 2013 de la Estrategia Nacional para la Integración de las Comunidades Romaníes en el período 2013-2020, el Comité observa que la falta de información y datos precisos y actualizados sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales por los romaníes representa un obstáculo de peso para la aplicación efectiva de la Estrategia Nacional (art. 2, párr. 2).

El Comité recomienda al Estado parte que combata con mayor empeño la discriminación contra los romaníes con miras a dar pleno efecto a sus derechos económicos, sociales y culturales en la práctica, y que, con esta finalidad:

- a) **Reúna datos estadísticos sobre el número de romaníes que viven en el país, sobre la base de la autoidentificación voluntaria;**
- b) **Emprenda un estudio sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los romaníes, como se prevé en la Estrategia Nacional para la Integración de las Comunidades Romaníes en el período 2013-2020, con miras a aplicar y supervisar efectivamente la actual Estrategia;**
- c) **Asigne recursos suficientes específicos, también con cargo al presupuesto público, a la aplicación de la Estrategia Nacional, y evalúe periódicamente la eficacia de las medidas adoptadas;**
- d) **Redoble sus esfuerzos para poner fin a los estereotipos y los prejuicios negativos contra los romaníes, entre otras cosas organizando más campañas de concienciación que promuevan la tolerancia y el respeto por la diversidad étnica.**

Desempleo

8. Preocupa al Comité que la tasa de desempleo siga siendo excepcionalmente alta y afecte desproporcionadamente a los jóvenes de menos de 24 años de edad, cuya tasa de desempleo se ha duplicado con creces desde 2008. El Comité observa también que el desempleo de larga duración ha aumentado del 48,2% en el segundo trimestre de 2008 al 56% en el segundo trimestre de 2013 (art. 6).

El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos para reducir el desempleo, en especial el de los jóvenes, a fin de avanzar gradualmente hacia la plena efectividad del derecho al trabajo, entre otras cosas adoptando las siguientes medidas:

a) Reforzar los programas y estrategias destinados a reducir las tasas de desempleo y asegurar que las políticas de promoción del empleo favorezcan específicamente a los grupos afectados desproporcionadamente por el desempleo;

b) Abordar las causas del desempleo juvenil, crear oportunidades de empleo para los jóvenes y mejorar la calidad de la formación y la enseñanza técnica y profesional, teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo, entre otras cosas mediante la aplicación del Plan de Garantías para los Jóvenes Portugueses, que entró en vigor en enero de 2014, y otras medidas de activación del mercado de trabajo;

c) Reforzar el apoyo a los solicitantes de empleo, con atención especial a los desempleados de larga duración, proporcionándoles por ejemplo una formación adecuada para mejorar sus cualificaciones.

A ese respecto, el Comité remite al Estado parte a su observación general N° 18 (2005), sobre el derecho al trabajo.

Disparidad salarial entre hombres y mujeres

9. Al Comité le preocupa que la disparidad salarial entre hombres y mujeres, aunque sea menor que el promedio europeo, siga siendo considerable a causa de la segregación profesional por sexos (arts. 3 y 7).

El Comité recomienda al Estado parte que tome medidas para poner fin a la disparidad salarial entre hombres y mujeres, entre otras cosas combatiendo la segregación horizontal y vertical por sexos en el mercado de trabajo, y vele por la aplicación efectiva del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor.

Empleo temporal, trabajo no declarado y empleo por cuenta propia "dependiente"

10. Al Comité le preocupa la elevada incidencia del empleo temporal en el Estado parte, incluido el empleo temporal involuntario, así como del trabajo no declarado, que, según se calcula, produce ingresos por un total superior al 20% del producto interno bruto. Otra cuestión que preocupa al Comité es el fenómeno del empleo por cuenta propia "dependiente" (*falsos recibos verdes*) y los efectos negativos que puedan tener todas esas formas de empleo en el goce de los derechos que asisten a los trabajadores en virtud de los artículos 6 a 8 del Pacto (arts. 6 a 8).

El Comité recomienda al Estado parte que:

a) Tome todas las medidas pertinentes para reducir gradualmente el recurso al empleo temporal, entre otras cosas creando oportunidades de trabajo decente que ofrezcan seguridad en el empleo y protección adecuada a los trabajadores, a fin de respetar los derechos laborales que les asisten en virtud de los artículos 6 a 8 del Pacto;

b) Intensifique la lucha contra el trabajo no declarado, entre otras cosas:
i) concienciando más a los trabajadores respecto de las graves consecuencias negativas para ellos del trabajo no declarado y las ventajas del trabajo declarado;
ii) proporcionando incentivos para la regularización y facilitando la integración en el mercado de trabajo ordinario; iii) mejorando la detección de esos casos, entre otras cosas mediante el refuerzo de las inspecciones laborales y la formación de los

inspectores en lo relativo al trabajo no declarado; y iv) estableciendo sanciones disuasivas para los empleadores que recurran al trabajo no declarado;

c) Se esfuere más en combatir el fenómeno del empleo por cuenta propia "dependiente" y vele por que los derechos laborales y sociales de las personas que trabajan con ese régimen contractual estén plenamente garantizados, de hecho y de derecho.

Negociación colectiva

11. El Comité está preocupado por la posibilidad de que el menor papel que desempeñan los acuerdos colectivos en las relaciones laborales y la creciente tendencia a transferir la negociación colectiva al nivel de las empresas coloquen a los empleados en una posición desventajosa en las negociaciones directas para establecer los salarios y las condiciones de trabajo (arts. 6 a 8).

El Comité exhorta al Estado parte a tomar todas las medidas necesarias, incluido el establecimiento de mecanismos eficaces de control y supervisión, para que los acuerdos concertados al nivel de las empresas respeten plenamente los derechos de los empleados, en particular los previstos en los artículos 6 a 8 del Pacto, y que se prevean recursos adecuados en la práctica.

Salario mínimo

12. El Comité observa que la proporción de los empleados que perciben el salario mínimo ha aumentado del 5,5% en abril de 2007 al 12% en octubre de 2013, y, aunque celebra la decisión del Estado parte de aumentar el salario mínimo de 485 a 505 euros a partir del 10 de octubre de 2014, después de haberlo tenido congelado desde 2011, sigue comprobando con preocupación que el nivel del salario mínimo todavía no es suficiente para ofrecer condiciones de existencia dignas a los trabajadores y a sus familias (arts. 7, 9 y 11).

El Comité recomienda al Estado parte que vele por que el salario mínimo permita a los trabajadores y a sus familias gozar de condiciones de existencia dignas, y por que se revise y ajuste periódicamente en función del costo de la vida, de conformidad con el artículo 7, párrafo a), del Pacto.

Violencia doméstica

13. El Comité, al tiempo que felicita al Estado parte por su combate contra la violencia doméstica, incluida la adopción en diciembre de 2013 del Quinto Plan Nacional de Acción para Prevenir y Combatir la Violencia Doméstica y de Género en el período 2014-2017, está preocupado por la persistencia de este fenómeno (art. 10).

El Comité recomienda al Estado parte que refuerce las medidas destinadas a prevenir y combatir la violencia doméstica, abordando sus causas primigenias y asegurando la aplicación efectiva de los actuales marcos jurídicos y normativos pertinentes, y que, para ello, entre otras cosas:

a) **Prosiga sus actividades de concienciación para sensibilizar ampliamente al público en general, y en particular a los niños y adultos varones, respecto del carácter inaceptable de cualquier forma de violencia doméstica y su naturaleza delictiva;**

b) **Promueva la denuncia de los casos de violencia doméstica, entre otras cosas siguiendo informando a las mujeres de sus derechos y de las vías jurídicas existentes para obtener protección contra la violencia doméstica y reforzando los servicios para las víctimas;**

c) **Garantice que las autoridades del orden público, así como los trabajadores médicos y sociales, sigan recibiendo una formación adecuada para ocuparse de los casos de violencia doméstica;**

d) **Vele por el enjuiciamiento efectivo de los presuntos autores y la sanción de quienes sean declarados culpables.**

Pobreza y seguridad social

14. Preocupa al Comité que las prestaciones basadas en el índice de apoyo social (*Indexante de Apoios Sociais*), que se mantuvo congelado en los últimos años en el contexto de las medidas de austeridad, así como la cuantía mínima de las prestaciones por enfermedad, no sean suficientes para proporcionar a los beneficiarios y a sus familias condiciones de existencia dignas, lo que afecta en particular a los individuos y grupos más desfavorecidos. Además, al Comité le preocupa que, a pesar de los esfuerzos del Estado parte para combatir la pobreza, entre otras cosas mediante transferencias sociales, la población residente en riesgo de pobreza alcanzara el 18,7% en 2012 (el porcentaje más alto desde 2005) y los grupos que corrían mayor riesgo de caer en la pobreza fueran los hogares con niños a cargo, las personas menores de 65 años de edad, los niños y los desempleados. Otra cuestión que preocupa al Comité es la acusada desigualdad de los ingresos en el Estado parte (arts. 9 y 11).

El Comité señala a la atención del Estado parte su declaración sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2001/10) y le recomienda que intensifique sus esfuerzos por combatir la pobreza, en particular entre los hogares con niños a cargo, las personas menores de 65 años, los niños y los desempleados, entre otras cosas:

a) **Remediando, en sus actividades económicas y sociales posteriores a la crisis, las lagunas en la cobertura de la protección social y la cuantía de las prestaciones, y asegurándose de que el sistema de asistencia social atienda efectivamente a las personas que corren un alto riesgo de caer en la pobreza;**

b) **Ajustando el índice de apoyo social a la evolución de las necesidades de los beneficiarios, con miras a reducir las desigualdades de los ingresos y eliminar finalmente los efectos desfavorables de las medidas de austeridad en el goce del derecho a un nivel de vida adecuado;**

c) **Elevando gradualmente el umbral de referencia del Plan de Ingresos Mínimos Garantizados (*Rendimento Social de Inserção*), con objeto de que un mayor número de personas puedan beneficiarse de él.**

Acceso a viviendas adecuadas y asequibles para los romaníes

15. Preocupa al Comité que un gran número de romaníes sigan ocupando viviendas deficientes, a menudo en asentamientos precarios consistentes en chabolas, chozas o tiendas de campaña, muchos de ellos en zonas aisladas, con pocos transportes públicos o ninguno y sin acceso a servicios básicos como agua potable, instalaciones de saneamiento, electricidad o sistemas de eliminación de desechos. También preocupa al Comité que las condiciones de vida de los romaníes en las viviendas sociales a menudo sean inadecuadas, que las listas de espera para obtener una vivienda social sean largas y que muchos de ellos no reúnan las condiciones para acceder a la vivienda social por conducto del Programa Social de Realojamiento, porque los beneficiarios se eligieron mediante un censo de asentamientos romaníes precarios realizado en 1993 (arts. 2, párr. 2, y 11).

El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos, entre otras cosas en el marco de la Estrategia Nacional para la Integración de las Comunidades Romaníes en el período 2013-2020, para asegurar el acceso de los romaníes a una vivienda adecuada y a servicios básicos y facilitar su integración en la población general. Con esa finalidad, el Estado parte debe:

a) Levantar un nuevo censo de los asentamientos romaníes precarios y revisar en consecuencia la lista de los que pueden beneficiarse de las viviendas sociales por conducto del Programa Especial de Realojamiento;

b) Prever recursos que sean proporcionales a las necesidades no satisfechas de vivienda social, y formas adecuadas de apoyo financiero a la vivienda, como subsidios de alquiler.

Desalojos resultantes de la crisis financiera y económica

16. Al Comité le preocupan los desalojos resultantes de los retrasos en el pago de las cuotas hipotecarias y el alquiler. En ese sentido, toma nota de las medidas tomadas por el Estado parte para abordar la cuestión, entre ellas la adopción de un marco jurídico para la prevención y la liquidación de los atrasos en los acuerdos de crédito con los ocupantes de las viviendas, y la creación de un Fondo de Inversiones Inmobiliarias en Viviendas de Alquiler (art. 11, párr. 1).

El Comité recomienda al Estado parte que se guíe por la normativa de los derechos humanos cuando aborde el problema de los retrasos en el pago de las cuotas hipotecarias y los alquileres, teniendo debidamente en cuenta el derecho de las personas a una vivienda adecuada. El Estado parte debe procurar que los prestatarios dispongan de asistencia jurídica durante la negociación con las instituciones de crédito y que exista la posibilidad de interponer un recurso efectivo. El Estado parte debe destinar también recursos financieros suficientes con miras a aumentar la oferta de viviendas sociales de manera que se atienda la demanda. A ese respecto, el Comité señala a la atención del Estado parte sus observaciones generales N° 4 (1991), sobre el derecho a una vivienda adecuada, y N° 7 (1997), sobre los desalojos forzosos.

Abandono prematuro de los estudios

17. Aunque reconoce los progresos logrados por el Estado parte, que ha reducido la tasa de abandono escolar prematuro del 43,6% en 2000 al 18,9% en 2013, el Comité sigue estando preocupado por la persistencia de una tasa tan elevada (arts. 13 y 14).

El Comité recomienda al Estado parte que tome todas las medidas necesarias para reducir aún más la tasa de abandono prematuro de los estudios, entre otras cosas: a) abordando los factores que conducen al abandono prematuro de los estudios, en particular los factores socioeconómicos que ponen a los niños más desfavorecidos y marginados en situación de riesgo; b) concienciando a la población de la importancia de la educación y la formación como medio de reducir el riesgo futuro de desempleo, pobreza y exclusión social; y c) proporcionando un apoyo global a los niños que corren el riesgo de abandonar prematuramente los estudios y ofreciéndoles oportunidades adecuadas de educación y formación que se ajusten a sus necesidades específicas.

Educación de los romaníes

18. El Comité expresa su preocupación por el bajo nivel educativo de los romaníes, que se refleja en su insuficiente matriculación escolar (arts. 13 y 14).

El Comité recomienda al Estado parte que redoble sus esfuerzos para remediar el insuficiente nivel educativo de los romaníes y tome medidas urgentes para aumentar las tasas de asistencia de los alumnos romaníes y su permanencia en la escuela, entre otras cosas proporcionando apoyo suficiente para costear los gastos relacionados con la educación y concienciando a las familias romaníes respecto de la importancia de la educación.

D. Otras recomendaciones

19. El Comité, si bien reconoce la contribución del Estado parte a la asistencia oficial al desarrollo, lo alienta a que incremente gradualmente esa asistencia a fin de cumplir el compromiso internacional del 0,7% del producto nacional bruto, y a que aplique un enfoque basado en los derechos humanos en su política de cooperación para el desarrollo, en el cual estén plenamente incluidos los derechos reconocidos en el Pacto.

20. El Comité recomienda que en todos los planes, programas y estrategias nacionales futuros relativos a una amplia variedad de derechos económicos, sociales y culturales se incorporen mecanismos de seguimiento y evaluación para garantizar la disponibilidad de resultados provisionales en cualquier fase de su ejecución en la práctica, y que esos planes, programas y estrategias se ajusten en consecuencia cuando las medidas adoptadas no den los resultados positivos previstos.

21. El Comité ve con agrado la elaboración y aplicación de indicadores sobre la efectividad de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales o culturales, y, a ese respecto, toma nota de la afirmación del Estado parte de que ha aprovechado el marco conceptual y metodológico sobre los indicadores de los derechos humanos preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (HRI/MC/2008/3). El Comité alienta al Estado parte a seguir trabajando para elaborar indicadores relativos a los derechos económicos, sociales y culturales.

22. El Comité pide al Estado parte que dé amplia difusión a las presentes observaciones finales en todos los niveles de la sociedad, en particular entre los funcionarios públicos, los miembros del Parlamento y las autoridades judiciales y las organizaciones de la sociedad civil, y que, en su próximo informe periódico, lo informe de las medidas que haya adoptado para aplicar las presentes recomendaciones.

23. El Comité también alienta al Estado parte a que recabe la participación de las organizaciones no gubernamentales y otros miembros de la sociedad civil en un proceso de cooperación constructiva para la preparación y presentación de su próximo informe periódico.

24. El Comité pide al Estado parte que presente su quinto informe periódico, preparado de conformidad con las directrices revisadas del Comité para la presentación de informes, aprobadas en 2008 (E/C.12/2008/2), a más tardar el 30 de noviembre de 2019.