



ALERTA SOBRE LAS REGRESIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA “LEY ÓMNIBUS”

Informe del Institut de Drets Humans de Catalunya

INTRODUCCIÓN

El Gobierno de la Generalitat aprobó a principios de junio de 2011 el proyecto de Ley de simplificación, de agilidad y reestructuración administrativa y de promoción de la actividad económica conocido oficiosamente como "Ley Ómnibus". Después de un plazo de treinta días de consulta pública, el proyecto se dividió en tres y entró en el Parlamento en fecha 5 de julio de 2011. En sede parlamentaria, el debate a la totalidad se produjo los días 20 y 21 de julio y, una vez admitidas a trámite, se ha procedido por vía de urgencia a partir de septiembre.

El objeto del proyecto de Ley Ómnibus es la simplificación de la administración pública con el objetivo de agilizar los trámites mediante la modificación de diferentes artículos y disposiciones de unas ochenta normas de rango legal aprobadas en las últimas legislaturas: en concreto, 74 leyes y 8 decretos. Bajo el paraguas de la simplificación administrativa, la ley aborda reformas sustantivas que, en algunos casos, implican regresiones en los estándares de derechos humanos alcanzados en nuestro país en los últimos años.

El objeto de este informe es, pues, abordar críticamente algunos elementos de la Ley Ómnibus que atentan contra los derechos humanos y que, en consecuencia, entendemos que habría que reformular en el trámite de aprobación parlamentaria. Dividiremos el informe en tres partes. En primer lugar, haremos una reflexión general sobre el carácter progresivo de los derechos humanos, y la presunción de ilegalidad que tienen las medidas regresivas respecto de los estándares alcanzados. En segundo lugar, analizaremos de qué manera el proyecto de ley vulnera algunos derechos sociales básicos: salud, vivienda y medio ambiente. Finalmente, con carácter transversal, abordaremos los ataques que la tramitación de la ley y su contenido suponen para el derecho de participación política.

1. LOS DERECHOS HUMANOS: DERECHOS DE REALIZACIÓN PROGRESIVA

El marco jurídico estatutario, constitucional e internacional en que se mueven los poderes públicos de Cataluña fija unos estándares mínimos de reconocimiento y protección de derechos humanos y libertades fundamentales que ninguna ley ni norma de inferior rango puede traspasar.

El proyecto de Ley Ómnibus recorta derechos sociales como el derecho a la salud o a la vivienda, entre otros. Estos derechos están reconocidos como obligatorios en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conforme al cual los Gobiernos se obligan a:

"Adoptar medidas (...), especialmente Económicas y Técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por Todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas





legislativas, la *plena efectividad* de los derechos aquí reconocidos "(art. 2.1 PIDESC)

El carácter progresivo de estos derechos y la consideración de las circunstancias económicas y otros se subordinan al objetivo de lograr su plena realización:

"El hecho de que la efectividad en el largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se preveía en relación con el pacto *no se debe interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativa*. (...) La frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, *que es establecer claras obligaciones para los estados partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata*. Este impone así una *obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible* con miras a lograr ese Objetivo. Además, *todas las concentraciones medidas de carácter deliberadamente retroactiva* en este aspectos requieren la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los Derechos previstos en el Pacto y en el contexto del Aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga."¹

El Comité DESC de la ONU ha insistido en múltiples ocasiones en esta presunción de que cualquier regresión en los estándares de derechos alcanzados vulnera el Pacto. Por ejemplo, respecto al derecho a la salud:

"Al igual que en el caso de los demás derechos enunciados en el Pacto, existe una fuerte presunción de que no son permisibles las Medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la salud. Si se adopta cualquier medida deliberadamente regresiva, corresponde al Estado Parte demostrar que se ha aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los Derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte."²

La presunción no es *iuris et de iure*, sino que se puede revertir. Ahora bien, en nuestro caso, ¿puede el Gobierno de la Generalitat demostrar que la regresión de derechos sociales es la única vía posible para salir de la grave crisis económica que nos afecta? ¿Ha estudiado otras alternativas? ¿No es más cierto que, en este contexto, ha suprimido impuestos? ¿Qué gastos se priorizan? Por otra parte, no todas las dimensiones de los derechos recogidos en el Pacto son de realización progresiva. Existen deberes inmediatos y de alcance general,³ como ahora, en todo caso, la prohibición de discriminación y, por cada derecho, lo que se pueda considerar su "contenido esencial" (que no quiere decir "mínimo") concretado en las Observaciones Generales del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Por ejemplo, el comité DESC ha identificado como contenido esencial del derecho a la educación:

¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "Observación General n. 3 (1990)", par. 9

² Comité DESC: "Observación General n. 14 (2000)": "El derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud (art. 12)", par. 33. Son casi idénticos los párrafos 45 de la Observación General n. 13 (1999), relativa al derecho a la educación; i 19, de la Observación General n. 15 (2002) relativa al derecho al agua

³ Comité DESC: Observación General n. 20 (2009), par. 7





"Velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna; porque la enseñanza corresponda a los objetivos expuestos en el párrafo 1 del Artículo 13; proporcionar Enseñanza primaria a todos (...); adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que cubra la enseñanza secundaria, superior y fundamental; y velar por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado ni de terceros, a reserva de la conformidad con las normas mínimas en materia de enseñanza".⁴

Y ha detallado aún más estos contenidos esenciales en relación con el derecho a la salud [par. 14 de la OG 14 (2000)], el derecho al agua [par. 37 de la Observación General n. 15 (2002)], el derecho al trabajo [par. 31 del OG 18 (2006)], etc.

Otra constante en los informes de los comités de derechos humanos de las Naciones Unidas es el derecho a la participación, no sólo como derecho autónomo (esencialmente, derecho a la participación política), sino como elemento transversal que incide en la realización efectiva de todos los derechos humanos: sin la participación de los sectores afectados, no es posible la efectividad de los derechos. A modo de ejemplo, respecto de la elaboración de planes de educación primaria:

"Se exige al Estado Parte que adopte un plan de acción [sobre el derecho a la educación] en un plazo de dos años. ... El plan debe abarcar todas las concentraciones medidas que sean necesarias para garantizar cada uno de los componentes necesarios del derecho [a la educación] y debería ser lo suficientemente detallada como para conseguir la aplicación plena del Derecho. Es de vital importancia la participación financiera de todos los sectores de la sociedad civil en la elaboración del plan y es esencial que existan algunos medios para evaluar periódicamente los progresos y garantizando la responsabilidad. Sin estos elementos se socavaría la importancia del artículo".⁵

A partir de las anteriores observaciones, se observa como algunas de las disposiciones de la Ley Ómnibus vulneran los estándares de derechos humanos alcanzados en nuestro país, bien en elementos esenciales que en ningún caso se pueden infringir (caso de la no discriminación), bien por suponer regresiones en las que no se rompe la presunción de vulneración.

Seguidamente pasamos a analizar algunos de los temas que el IDHC considera que el Gobierno debería tener en cuenta desde una perspectiva de derechos humanos.

2. DERECHOS SOCIALES AMENAZADOS POR LA LEY ÓMNIBUS

2.1 SALUD

La modificación de la Ley 21/2010, de 7 de julio, de acceso a la asistencia sanitaria de cobertura pública a cargo del Servicio Catalán de la Salud en el sentido de

⁴ Comité DESC: Observación General n. 13 (1999)

⁵ Comité DESC: Observación General n. 11 (1999), par. 8. También: derecho a la alimentación (Observación General n. 12 (1999), par. 23 i 29: "Los Estados Partes al preparar las referencias y la legislación marco deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil.". También derecho a la salud: "Sólo podrá asegurarse la prestación efectiva de servicios de salud si los Estados garantizan la participación del pueblo." (Observación General n. 14, par. 54), etc.





restringir la titularidad del derecho a la asistencia sanitaria a "las personas empadronadas en cualquier municipio de Cataluña con una antigüedad mínima de 6 meses "(que no estén incluidas en otros supuestos de la ley) constituye una discriminación por razón de nacionalidad, puesto que se dirige exclusivamente al colectivo de personas recién llegadas. Esta discriminación atenta frontalmente contra el Estatut de Catalunya, la Constitución Española, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos los cuales reconocen el derecho a la salud para todos, sin distinción por razón de nacionalidad.

2.2 MEDIO AMBIENTE

Los deberes de las autoridades públicas respecto a los derechos humanos no se limitan a su respecto pasivo, a dejar hacer. Hay que protegerlos activamente. Este dato es pertinente cuando se examinan las reformas que propone la Ley Ómnibus en el contexto de la protección del medio ambiente, una cuestión por cierto que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hace años que ha integrado dentro del ámbito de los derechos humanos.

El Decreto Legislativo 1/2009 se quiere reformar en el sentido de excluir la autorización previa al inicio de las operaciones de recogida y transporte de residuos industriales dentro de Cataluña. Bastará con una notificación (art. 24.4) e incluso en algunos casos el gobierno podrá eximir de la obligación de obtener la autorización a posteriori (art.24.5). En paralelo, ejercer esta actividad sin autorización deja de estar considerada como "infracción grave" (art. 74.a).

Estas modificaciones apuntan a amparar crecientes grados de impunidad en el respecto de las leyes ambientales, con el potencial peligro que ello conlleva en relación al medio natural y el consiguiente impacto sobre los derechos de las personas.

Como hemos dicho, la pasividad de las autoridades públicas, el "dejar hacer" respecto a derechos que requieren de "acciones positivas" de los Gobiernos, puede equivaler a vulneración de estos derechos.

2.3 VIVIENDA

La modificación de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, introducida por la Ley Ómnibus, supone un retroceso en el reconocimiento y consideración de la vivienda como derecho social.

Según el art 2.i) la finalidad de la ley 18/2007 es, entre otros, "delimitar el contenido de la función social de la propiedad de las viviendas e identificar y corregir las situaciones de incumplimiento de esta función social". El arte 3 a) al definir qué se entiende por vivienda, incluye además de los parámetros de habitabilidad, "el cumplimiento de la función social de aportar a las personas que residen el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación". Estos objetivos legales, que se mantienen inalterados, no se pueden ver satisfechos con las reformas que ahora se proponen.





La Ley Ómnibus deja sin contenido uno de los preceptos incluidos en el art. 5 que regula la función social de las viviendas, relativo al supuesto de alquiler forzoso de la vivienda o edificios viviendas que estén desocupados de forma permanente o injustificada.

En cuanto a la destinación del suelo a vivienda de protección oficial, se suprime la necesidad de que la localización de la vivienda y su reparto sea uniforme. Además, se propone que sean los promotores, los que gestionen directamente el proceso de adjudicación de las viviendas, mediante un sistema de concurrencia, transparencia y objetividad, suprimiendo el criterio de necesidad y la necesidad de gestionar a través de un sorteo público. El Gobierno puede abandonar el ejercicio de sus funciones en manos privadas, pero continuará siendo responsable de los efectos perjudiciales que ello pueda tener, en su caso, en los derechos habitacionales de la ciudadanía.

Respecto a las viviendas dotacionales públicas -para satisfacer necesidades temporales de personas con dificultades de emancipación o que requieren acogida o asistencia residencial- el Gobierno se reserva la facultad de incluir estos en el planeamiento urbanístico general, sin especificar los criterios o el porcentaje de reserva mínima para estas viviendas. Igualmente, se deroga la Disposición Adicional Quinta relativa a la reserva urbanística para viviendas con protección oficial, donde se establecía que la reserva mínima se determinaría en los planes de vivienda.

Todas estas reformas van en la línea de retroceder en los niveles de garantía del derecho a la vivienda reconocido en la Constitución española, el Estatuto de Cataluña y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

3. EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN: UN DERECHO SUSTANTIVO Y HORIZONTAL

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra el derecho a la participación en los asuntos públicos, entendido como el derecho de todos a participar en el gobierno de su país, y donde se establece que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad de los poderes públicos. Esta norma esencial de contenido democrático se puso en peligro en el propio proceso de tramitación de la ley. Cuando se inició la tramitación del anteproyecto, éste se sometió a un proceso de urgencia, estableciendo el gobierno siete días hábiles para que todas aquellas personas interesadas presentaran alegaciones. Plazo de información pública que fue prorrogado mediante edicto de 7 de junio de 2011 hasta el día 20 de junio, a raíz de las protestas de entidades y ciudadanía. A pesar de que este periodo de alegaciones no es prescriptivo en el proceso legislativo catalán, parece claro que en una ley tan omnicomprensiva como ésta es un trámite absolutamente necesario y que, dada la complejidad de su articulado, los plazos establecidos son manifiestamente insuficientes para que la ciudadanía pueda expresar una opinión rigurosa y articulada. Del mismo modo, el trámite de urgencia impuesto en la tramitación del proyecto en el Parlamento de Cataluña priva a la ciudadanía del derecho a conocer con detalle las implicaciones de leyes de gran alcance como estas.

Además, los retrocesos en el ámbito de la participación pública se multiplican por las reformas que pretende hacer la ley en múltiples órganos consultivos y de dirección





en los ámbitos que hemos examinado más arriba y otros. A título únicamente ilustrativo, podemos mencionar:

a. Se modifica la composición del Consejo de Dirección de la Agencia de Residuos de Cataluña y del Consejo para la prevención y la gestión de los residuos en Cataluña, eliminando cualquier representación social. En el primer caso, los representantes sindicales y de entidades ecologistas se sustituyen por "entidades cuya actividad esté relacionada con las competencias de la Agencia". En el segundo, se sustituye el listado de "Entidades ecologistas, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, organizaciones profesionales agrarias, organizaciones de entidades de economía social vinculadas a la gestión de los residuos, asociaciones de vecinos, organizaciones de personas consumidoras y usuarias y universidades" por una nueva referencia genérica a "entidades la actividad de las cuales esté relacionada con las competencias de la Agencia". No se trata, por tanto, de "simplificar" la composición o el funcionamiento de la Agencia, sino de poder elegir los interlocutores sociales más cómodos por el gobierno de turno.

b. Consejo asesor de la vivienda. Se reproduce el mismo fenómeno que en el caso anterior. La relación de colectivos sociales legitimados para formar parte (entre otros: consumidores y usuarios; Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña, agentes sociales sindicales y empresariales; asociaciones de vecinos; Federación de Cooperativas de Viviendas de Cataluña, y las organizaciones sin ánimo de lucro que se dediquen principalmente a la promoción del derecho a la vivienda de colectivos desfavorecidos) queda reducida a "aquellas instituciones o entidades que puedan aportar conocimiento y participar en las propuestas relativas a las políticas de vivienda". De nuevo, el argumento no es la simplificación, sino la adulteración del debate y la interlocución públicos.

c. La supresión del Consejo Catalán de Fomento de la Paz y la asunción de sus funciones por parte del Consejo asesor internacional del ICIP es un auténtico despropósito, dado que el primero está formado por personas que representan las diferentes sensibilidades que hay en nuestro país respecto de la promoción de la paz, y es interlocutor del Parlamento de Cataluña en algunas cuestiones, mientras que el segundo está formado por expertos (no sociedad civil) principalmente de fuera de Cataluña. No tiene mucho sentido que expertos internacionales deban proponer a nuestro Parlamento la lista de personas susceptibles de integrar un organismo público dependiente de la Generalitat.

CONCLUSIÓN

Las instituciones públicas de nuestro país, Gobierno y Parlamento, no están por encima del marco constitucional, estatutario e internacional que establece el estándar mínimo de derechos humanos que hay que reconocer, proteger y garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción. Por lo tanto, recomendamos la revisión en sede parlamentaria del proyecto de Ley Ómnibus para eliminar todas las regresiones en materia de derechos y libertades fundamentales, particularmente en el ámbito social y de participación.

Barcelona, 10 de octubre de 2011

