



ALERTA SOBRE LES REGRESSIONS EN MATÈRIA DE DRETS HUMANS EN EL CONTEXT DE LA LLEI ÒMNIBUS

Informe de l'Institut de Drets Humans de Catalunya

INTRODUCCIÓ

El Govern de la Generalitat va aprovar a principis de juny de 2011 el projecte de Llei de simplificació, d'agilitat i reestructuració administrativa i de promoció de l'activitat econòmica conegut oficiosament com a "Llei Òmnibus". Després d'un termini de trenta dies de consulta pública, el projecte es va dividir en tres i va entrar al Parlament en data 5 de juliol de 2011. En seu parlamentària, el debat de totalitat es va produir els dies 20 i 21 de juliol i, un cop admeses a tràmit, s'ha procedit per via d'urgència a partir del setembre.

L'objecte del projecte de Llei Òmnibus és l'aprimament de l'administració pública amb l'objectiu d'agilitzar els tràmits mitjançant la modificació de diferents articles i disposicions d'unes vuitanta normes de rang legal aprovades en les darreres legislatures: en concret, 74 lleis i 8 decrets. Sota el paraigües de la simplificació administrativa, la llei aborda reformes substantives que, en alguns casos, impliquen regressions en els estàndards de drets humans assolits a casa nostra en els darrers anys.

L'objecte d'aquest informe és, doncs, abordar críticament alguns elements de la Llei Òmnibus que atempten contra els drets humans i que, en conseqüència, entenem que caldria reformular en el tràmit d'aprovació parlamentària. Dividirem l'informe en tres parts. En primer lloc, farem una reflexió general sobre el caràcter progressiu dels drets humans, i la presumpció d'il·legalitat que tenen les mesures regressives respecte dels estàndards assolits. En segon lloc, analitzarem de quina manera el projecte de llei vulnera alguns drets socials bàsics: salut, habitatge i medi ambient. Finalment, amb caràcter transversal, abordarem els atacs que la tramitació de la llei i el seu contingut suposen per al dret de participació política.

1. ELS DRETS HUMANS: DRETS DE REALITZACIÓ PROGRESSIVA

El marc jurídic estatutari, constitucional i internacional en què es mouen els poders públics de Catalunya fixa uns estàndards mínims de reconeixement i protecció de drets humans i llibertats fonamentals que cap llei ni norma d'inferior rang no pot traspasar.

El projecte de Llei Òmnibus retalla drets socials com el dret a la salut o a l'habitatge, entre d'altres. Aquests drets estan reconeguts com a obligatoris en el Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals, conforme al qual els Governos s'obliguen 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 caràcter progressiu d'aquests drets i la consideració de les circumstàncies econòmiques i altres se subordinen a l'objectiu d'assolir llur plena realització:

“El hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto *no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo*. (...) 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 medidas de carácter deliberadamente retroactivo* en este aspecto requerirán 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 Comitè DESC de l'ONU ha insistit en múltiples ocasions en aquesta presumpció de què qualsevol regressió en els estàndards de drets assolits vulnera el Pacte. Per exemple, respecte del dret a la salut:

“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 adoptan cualesquiera medidas deliberadamente regresivas, *corresponde al Estado Parte demostrar que se han 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 presumpció no és *iuris et de iure*, sinó que es pot revertir. Ara bé, en el nostre cas, pot el Govern de la Generalitat demostrar que la regressió de drets socials és la única via possible per a sortir de la greu crisi econòmica que ens

¹ Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals: “Observació General n. 3 (1990)”, pàr. 9.

² Comitè DESC: “Observació General n. 14 (2000)”: “El derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud (art. 12)”, pàr. 33. Són quasi idèntics els paràgrafs 45 de l'Observació General n. 13 (1999), relativa al dret a l'educació; i 19, de l'Observació General n. 15 (2002) relativa al dret a l'aigua.





afecta? Ha estudiat altres alternatives? No és més cert que, en aquest context, ha suprimit impostos? Quines despeses es prioritzen?

D'altra banda, no totes les dimensions dels drets recollits en el Pacte són de realització progressiva. Existeixen deures immediats i d'abast general,³ com ara, en tot cas, la prohibició de discriminació; i, per cada dret, allò que es pugui considerar el seu "contingut essencial" (que no vol dir "mínim") concretat a les Observacions Generals del Comitè dels Drets Econòmics, Socials i Culturals (DESC). Per exemple, el comitè DESC ha identificat com a contingut essencial del dret a l'educació:

"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 abarque 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

I encara ha detallat més aquests continguts essencials en relació amb el dret a la salut [par. 14 de l'OG 14 (2000)], el dret a l'aigua [par. 37 de l'Observació General n. 15 (2002)], el dret al treball [par. 31 de l'OG 18 (2006)], etc.

Una altra constant en els informes dels comitès de drets humans de les Nacions Unides és el dret a la participació, no només com a dret autònom (essencialment, dret a la participació política), sinó com a element transversal que incideix en la realització efectiva de tots els drets humans: sense la participació dels sectors afectats, no és possible l'efectivitat dels drets. A tall d'exemple, respecte de l'elaboració de plans d'educació primària:

"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 medidas que sean necesarias para garantizar cada uno de los componentes necesarios del derecho [a la educación] y debe ser lo suficientemente detallado como para conseguir la aplicación plena del derecho. *Es de vital importancia la participación 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 garantizar la responsabilidad. Sin estos elementos se socavaría la importancia del artículo*"⁵

³ Comitè DESC: Observació General n. 20 (2009), pàr. 7.

⁴ Comitè DESC: Observació General n. 13 (1999)

⁵ Comitè DESC: Observació General n. 11 (1999), pàr. 8. També: dret a la alimentació (Observació General n. 12 (1999), pàr. 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." També dret a la salut: "Sólo podrá asegurarse la prestación efectiva de servicios de salud si los Estados garantizan la participación del pueblo." (Observació General n. 14, pàr. 54), etc.





A partir de les anteriors observacions, s'observa com algunes de les disposicions de la Llei Òmnibus vulnereu els estàndards de drets humans assolits a casa nostra, bé en elements essencials que en cap cas no es poden infringir (cas de la no discriminació), bé per suposar regressions en les que no es trenca la presumpció de vulneració.

Seguidament passem a analitzar alguns dels temes que l'IDHC considera que el Govern hauria de tenir en compte des d'una perspectiva de drets humans.

2. DRETS SOCIALS AMENAÇATS PER LA LLEI ÒMNIBUS

2.1 SALUT

La modificació de la Llei 21/2010, de 7 de juliol, d'accés a l'assistència sanitària de cobertura pública a càrrec del Servei Català de la Salut en el sentit de restringir la titularitat del dret a l'assistència sanitària a "les persones empadronades en qualsevol municipi de Catalunya amb una antiguitat mínima de 6 mesos" (que no estiguin incloses en altres supòsits de la llei) constitueix una discriminació per raó de nacionalitat, atès que s'adreça exclusivament al col·lectiu de persones nouvingudes. Aquesta discriminació atempta frontalment contra l'Estatut de Catalunya, la Constitució Espanyola, la Declaració Universal de Drets Humans i el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, tots els quals reconeixen el dret a la salut per *tothom*, sense distinció per raó de nacionalitat.

2.2 MEDI AMBIENT

Els deures de les autoritats públiques respecte dels drets humans no es limiten al seu respecte passiu, a deixar fer. Cal protegir-los activament. Aquesta dada és pertinent quan hom examina les reformes que proposa la Llei Òmnibus en el context de la protecció del medi ambient, una qüestió per cert que el Tribunal Europeu de Drets Humans fa anys que ha integrat dins de l'àmbit dels drets humans.

El Decret Legislatiu 1/2009 es vol reformar en el sentit d'excloure l'autorització prèvia al inici de les operacions de recollida i transport de residus industrials dins de Catalunya. N'hi haurà prou amb una notificació (art. 24.4) i fins i tot en alguns casos el govern podrà eximir de l'obligació d'obtenir l'autorització a posteriori (art. 24.5). En paral·lel, exercir aquesta activitat sense autorització deixa d'estar considerat una "infracció greu" (art. 74.a).

Aquestes modificacions apunten a emparar creixents graus de impunitat en el respecte de les lleis ambientals, amb el potencial perill que això comporta en relació al medi natural i el consegüent impacte sobre els drets de les persones. Com hem dit, la passivitat de les autoritats públiques, el "deixar fer" respecte de drets que requereixen de "accions positives" dels Governes, pot equivaler a vulneració d'aquests drets.





2.3 HABITATGE

La modificació de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, introduïda per la Llei Òmnibus, suposa un retrocés en el reconeixement i consideració de l'habitatge com a dret social.

Segons l'art 2.i) la finalitat de la Llei 18/2007 és, entre d'altres, “delimitar el contingut de la funció social de la propietat dels habitatges i identificar i corregir les situacions d'incompliment d'aquesta funció social”. L'art 3 a) al definir que s'entén per habitatge, inclou a més dels paràmetres d'habitabilitat, “el compliment de la funció social d'aportar a les persones que hi resideixen l'espai, les instal·lacions i els mitjans materials necessaris per a satisfer llurs necessitats personals ordinàries d'habitació”. Aquests objectius legals, que es mantenen inalterats, no es poden veure satisfets amb les reformes que ara es proposen.

La Llei Òmnibus deixa sense contingut un dels preceptes inclosos en l'art.5 que regula la funció social dels habitatges, relatiu al supòsit de lloguer forçós de l'habitatge o edificis habitatges que estiguin desocupats de manera permanent o injustificada.

Quant a la destinació del sòl a habitatge amb protecció oficial, se suprimeix la necessitat de que la localització de l'habitatge i el seu repartiment sigui uniforme. A més, es proposa que siguin els promotors, els que gestionin directament el procés d'adjudicació dels habitatges, mitjançant un sistema de concurrència, transparència i objectivitat, suprimint el criteri de necessitat i la necessitat de gestionar-ho a través d'un sorteig públic. El Govern pot abandonar l'exercici de les seves funcions en mans privades, però continuarà sent responsable dels efectes perjudicials que això pugui tenir, en el seu cas, en els drets habitacionals de la ciutadania.

Respecte als habitatges dotacionals públics –per satisfer necessitats temporals de persones amb dificultats d'emancipació o que requereixen acolliment o assistència residencial- el Govern es reserva la facultat d'incloure aquests al planejament urbanístic general, sense especificar els criteris o el percentatge de reserva mínima per aquesta habitatges. Igualment, es deroga la Disposició Addicional Cinquena relativa a la reserva urbanística per a habitatges amb protecció oficial, on s'establia que la reserva mínima es determinaria als plans d'habitatge.

Totes aquestes reformes van en la línia de retrocedir en els nivells de garantia del dret a l'habitatge reconegut a la Constitució espanyola, l'Estatut de Catalunya i el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals.





3. EL DRET DE PARTICIPACIÓ: UN DRET SUBSTANTIU I HORIZONTAL

L'article 21 de la Declaració Universal de Drets Humans consagra el dret a la participació en els afers públics, entès com el dret de tothom a participar en el govern del seu país, i on s'estableix que la voluntat del poble és el fonament de l'autoritat dels poders públics. Aquesta norma essencial de contingut democràtic es va posar en perill en el propi procés de tramitació de la Llei. Quan es va iniciar la tramitació de l'avantprojecte, aquest es va sotmetre a un procés d'urgència, establint el govern set dies hàbils per a que totes aquelles persones interessades presentessin al·legacions. Termini d'informació pública que va ser prorrogat mitjançant edicte de 7 de juny de 2011 fins dia 20 de juny, arran de les protestes d'entitats i ciutadania. Malgrat aquest període d'al·legacions no es prescriptiu en el procés legislatiu català, sembla clar que en una llei tant omnicomprendiva com aquesta és un tràmit absolutament necessari i que, atesa la complexitat del seu articulat, els terminis establerts són manifestament insuficients per a què la ciutadania pugui expressar una opinió rigorosa i articulada. De la mateixa manera, el tràmit d'urgència imposat en la tramitació del projecte al Parlament de Catalunya priva la ciutadania del dret a conèixer amb detall les implicacions de lleis de gran abast com aquestes.

A més, els retrocessos en l'àmbit de la participació pública es multipliquen per les reformes que pretén fer la llei en múltiples òrgans consultius i de direcció en els àmbits que hem examinat més amunt i d'altres. A títol únicament il·lustratiu, podem fer esment de:

a. Es modifica la composició del *Consell de direcció* de l'Agència de Residus de Catalunya i del *Consell per a la prevenció i la gestió dels residus a Catalunya*, tot eliminant-ne qualsevol representació social. En el primer cas, els representants sindicals i d'entitats ecologistes se substitueixen per "entitats l'activitat de les quals estigui relacionada amb les competències de l'Agència". En el segon, se substitueix el llistat de "entitats ecologistes, organitzacions sindicals, organitzacions empresarials, organitzacions professionals agràries, organitzacions d'entitats d'economia social vinculades a la gestió dels residus, associacions de veïnat, organitzacions de persones consumidores i usuàries i universitats" per una nova referència genèrica a "entitats l'activitat de les quals estigui relacionada amb les competències de l'Agència". No es tracta, per tant, de "simplificar" la composició o el funcionament de l'Agència, sinó de poder escollir els interlocutors socials més còmodes pel govern de torn.

b. *Consell assessor de l'habitatge*. Es reproduïx el mateix fenomen que en el cas anterior. La relació de col·lectius socials legítimats per a formar-ne part (entre d'altres: consumidors i usuaris; Consell Nacional de la Joventut de Catalunya; agents socials sindicals i empresarials; associacions de veïns; Federació de Cooperatives d'Habitatges de





Catalunya, i les organitzacions sense ànim de lucre que es dediquin principalment a la promoció del dret a l'habitatge de col·lectius desfavorits) queda reduïda a "aquelles institucions o entitats que puguin aportar coneixement i participar en les propostes relatives a les polítiques d'habitatge". De nou, l'argument no és la simplificació, sinó l'adulteració del debat i la interlocució públics.

c. La supressió del Consell Català de Foment de la Pau i la assumpció de les seves funcions per part del Consell assessor internacional de l'ICIP és un autèntic despropòsit, atès que el primer està format per persones que representen les diferents sensibilitats que hi ha a casa nostra respecte de la promoció de la pau, i és interlocutor del Parlament de Catalunya en algunes qüestions, mentre que el segon està format per experts (no societat civil) principalment de fora de Catalunya. No té gaire sentit que experts internacionals hagin de proposar al nostre Parlament la llista de persones susceptibles d'integrar un organisme públic depenent de la Generalitat.

CONCLUSIÓ

Les institucions públiques del nostre país, Govern i Parlament, no estan per sobre del marc constitucional, estatutari i internacional que estableix l'estàndard mínim de drets humans que cal reconèixer, protegir i garantir a totes les persones sota llur jurisdicció. Per tant, recomanem la revisió en seu parlamentària del projecte de Llei Òmnibus per tal d'eliminar-hi totes les regressions en matèria de drets i llibertats fonamentals, particularment en l'àmbit social i de participació.

Barcelona, 10 d'octubre de 2011

