

Julia Sevilla Merino

ADJUNTA SEGONA AL SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

IX JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO. Diversos autores. Ed. Síndic de Greuges, Valencia, 1995. (310 págs.)

El libro cuyo comentario vamos a realizar está compuesto por un conjunto de ponencias presentadas en Alicante los días 5, 6 y 7 de octubre de 1994 con motivo de las Jornadas que anualmente celebran los Defensores del Pueblo estatal y autonómicos. En estas Jornadas de los Defensores del Pueblo se debaten aquellas cuestiones que, a lo largo del año precedente, se han destacado bien por haber sido objeto de las quejas de los ciudadanos u observadas por los Defensores en su labor de supervisión de la Administración.

El libro recoge un total de nueve trabajos en torno a tres temas centrales: el primero de ellos, «Medio Ambiente Urbano, Ruidos y Actividades Molestas», presentado por Arturo Lizón Giner, Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana; Margarita Retuerto Buades, Defensora del Pueblo en funciones al momento de celebrarse las Jornadas y Jesús Maeztu Gregorio de Tejada, Adjunto Primero del Defensor del Pueblo andaluz. El segundo de ellos, «La Mujer ante el mercado laboral», fue presentado por Juan Sanmartín, Ararteko; Pilar Herrera, Adjunta del Diputado del Común de Canarias y Julia Sevilla Merino, Adjunta Segunda del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, y el tercer tema fue «Salud mental y asistencia psiquiátrica», presentado por Margarita Retuerto Buades, Defensora del Pueblo en funciones; Enric R. Bartlett i Castella, Adjunto al Síndic de Greuges de Catalunya y Miguel Barceló Pérez, Adjunto Primero al Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana. En la mayoría de ellos colaboraron las personas que trabajan al servicio de estas Instituciones.

La primera Jornada trata de «Medio ambiente urbano, ruidos y actividades molestas». El hecho de que España, según el informe de O.C.D.E. de 1986, era el segundo país más ruidoso del mundo precedida por Japón, y la preocupación manifestada tanto desde la acción política que en nuestra Comunidad se plasmó en la creación de la Conselleria de Medio Ambiente, así como por la demanda de los ciudadanos que aspiran cada vez más a la calidad de vida, constituyeron el eje de los trabajos que se presentaron en torno a este tema. Arturo Lizón considera que una de las acciones que definen el Estado moderno desde su nacimiento es la acción de policía dirigida principalmente a la conservación del orden y la disciplina procuran -

do a sus súbditos una vida más armoniosa, considerando que las causas de la extensión del ruido y del desamparo de los ciudadanos son debidas a la falta de concreción del Derecho de la parte pasiva en la relación que se produce entre el emisor del ruido y el que lo sufre, ya que la única posibilidad de defensa del receptor del ruido parece ser el de pedir que el emisor cumpla las reglas que condicione su actividad sin que este cumplimiento haya de suponer necesariamente una eliminación o disminución del ruido, los nuevos hábitos de conducta ciudadana tanto desde el punto de vista de los jóvenes fundamentalmente, los diversos criterios que se pueden utilizar en la planificación territorial, en el emplazamiento espacial de las actividades que pueden resultar dañinas para la salud y la inadecuada aplicación de las normas que rigen la instalación, apertura o funcionamiento de las actividades productoras de contaminación sónica.

En primer lugar, realiza una interesante exposición del tratamiento constitucional del ruido, donde destaca la afirmación inicial: el ruido no es un título constitucional específico, esto es, la Constitución no contiene mención alguna al mismo ni la protección contra sus consecuencias aparece entre las materias enumeradas en aquélla a los efectos de su atribución al Estado o a las Comunidades Autónomas. No obstante, aun careciendo de un título constitucional específico, se afirma que la protección y tutela frente al ruido puede derivarse de diversos títulos constitucionales con los cuales guarda una íntima conexión, así: el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado (art. 45 de la CE), lo que sin duda implica, entre otras cosas, el derecho a disfrutar de un medio ambiente acústicamente no contaminado, la protección a la salud (art. 43 de la CE), pues está suficientemente demostrado los efectos negativos que en los ruidos provocan en la salud de las personas, siendo causa frecuente de alteraciones fisiológicas. El derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 de la CE) puede verse especialmente afectado ya que se puede afirmar que los ruidos que penetran en el domicilio constituyen ingerencias de acuerdo con el art. 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

En segundo lugar, se examina la acción estatal frente al ruido, distinguiendo entre las dos modalidades de protección: la derivada del derecho privado, que es, como apunta el autor, la contemplada a partir de la institución de la culpa aquiliana en el art. 1.908 del Código Civil; y

la que nos ofrece el sistema público, integrado por un heterogéneo conjunto de normas que se exponen brevemente para esbozar, finalmente, cuál es la posición estatal en la lucha contra el ruido. Tras concluir que en nuestro derecho público estatal no existe norma alguna específica con el rango normativo suficiente que garantice a los ciudadanos que no se verán atacados en su salud, privacidad e intimidad pasa a describir la intervención de las Comunidades Autónomas en este campo realizando una sistematización de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas derivado del bloque de constitucionalidad.

A continuación, se expone el desarrollo normativo operado por la Comunidad Valenciana, que según el autor, ha adoptado un papel muy dinámico en la protección del medio ambiente, concluyendo con la formulación de conclusiones y propuestas entre las que destacan: la ordenación del territorio, en cuanto técnica de asignación y distribución de usos regionales como instrumento esencial para la prevención de las actividades generadoras del ruido; la unificación de los procedimientos de concesión de licencia de apertura y funcionamiento de estas actividades molestas, la delegación de las competencias autonómicas a los ayuntamientos y la existencia de un único órgano autonómico para informar las actividades clasificadas sujetas a la legislación de espectáculos públicos son medidas que se consideran, entre otras, absolutamente necesarias para agilizar este procedimiento, señalando por último, la necesaria observancia de los horarios de los establecimientos generadores de contaminación acústica, medida imprescindible para salvaguardar el derecho a los ciudadanos al descanso.

Continúa su exposición con un completo y riguroso análisis sobre la intervención municipal en el ruido urbano. Centrando el estudio sobre los siguientes instrumentos de intervención: la planificación urbanística, la técnica de autorización administrativa mediante licencia municipal y los instrumentos normativos de carácter sectorial. Así apuesta el autor por la necesidad de una adecuada ordenación urbanística que resuelva adecuadamente la compatibilidad de los distintos usos urbanos con el uso básico residencial, por la precisa introducción de innovaciones legislativas para acelerar la tramitación de las preceptivas autorizaciones administrativas, por el mayor control y adecuado ejercicio de la potestad de disciplina municipal y las posibilidades que pueden apuntar las denominadas ordenanzas municipales sobre ruidos y vibraciones.

Finaliza el Síndic de Greuges su ponencia con unas propuestas que esencialmente reproducen las conclusiones formuladas en cada uno de los capítulos que conforman la ponencia. Estas conclusiones y propuestas fueron aceptadas y aprobadas por el resto de los participantes en las referidas Jornadas.

La Defensora del Pueblo en funciones y el Adjunto Primero del Defensor del Pueblo andaluz completan este trabajo con sus aportaciones en las que fundamentalmente se insiste en la problemática que genera el ruido y en la necesidad de que los poderes públicos asuman el protagonismo que les corresponde en el ejercicio de la policía de la tranquilidad. Destacar por último, la propuesta formulada respecto a la conveniencia de reforzar el papel del Ministerio Fiscal en esta materia, actuando en los supuestos de grave desobediencia a las legítimas órdenes de las actividades competentes de responsables de la contaminación acústica.

El segundo tema abordado fue «La Mujer ante el mercado laboral». Era la primera vez que se trataba la mujer como sujeto específico de derechos en las reuniones habidas hasta la fecha de los Defensores del Pueblo. Y ello porque se consideró que como poderes públicos, encargados de la defensa de los derechos fundamentales, estaban directamente implicados por el mandato constitucional del art. 9.2 en remover los obstáculos para que las condiciones de igualdad sean reales y efectivas. Se pensó que un factor importante de corrección de la desigualdad era la incorporación de la mujer al mercado de trabajo pero que, en esta incorporación, se producían también mecanismos que desvirtuaban lo que en sí hubiera supuesto este factor como medida de corrección de la desigualdad.

El Ararteko, partiendo de que el hecho de la incorporación al trabajo no es un fenómeno generalizado, realizó una primera evaluación de cual era la situación real de la tasa de actividad femenina, considerando que estaba condicionada por tres factores: la edad, el estado civil y el nivel de estudios, de tal forma que estos tres aspectos incidían de una manera desigual entre mujeres y varones destacando la desproporción entre ambos a medida que avanzaba la edad. Como es sabido, la tasa de actividad de las solteras es más alta que la de las casadas y la mujer con estudios secundarios y universitarios conforma un grupo de personal laboral que

se puede equiparar al de los varones.

En segundo lugar, analizaba la situación de la mujer en relación con el desempleo que afecta de manera más acusada a las mujeres, aunque en este caso el colectivo de mujeres jóvenes constituía el 80% de las paradas. Un dato importante a tener en cuenta era el sector de la economía sumergida o empleo irregular que afecta en mayor medida a las mujeres constituyendo un sector especial y mayoritario las mujeres empleadas en el sector doméstico.

La Ponencia de Pilar Herrera presenta las cifras de la Comunidad Autónoma de Canarias que revelan las diferencias de tasas de actividad entre mujeres y varones incidiendo en las cifras por sectores económicos, destacando el sector servicios en el que trabajan masivamente las mujeres, el 75 %, descendiendo en el sector agrícola y en el sector industrial, y en cambio representa una tasa muy elevada la actividad de la mujer en el mercado de trabajo en los sectores de comercio, administración, servicio doméstico y hostelería, así como también es muy elevada la tasa de ocupación en los sectores profesionales y técnicos, excepción hecha de los puestos directivos en los que desciende espectacularmente los desempeñados por mujeres. En su opinión, se cumplirían los objetivos teóricos formulados por el legislador en el art. 35 de la CE si la mujer pudiera ejercitar su derecho al trabajo en condiciones de libre elección de profesión u oficio, si no se le impediera la promoción a través del empleo y si se percibiera una remuneración conforme a la labor y a la categoría laboral que desempeña.

En el tercer trabajo se pone de relieve que el binomio deber-derecho no comporta las mismas consecuencias en relación con el trabajo que en otros preceptos constitucionales debido a que el derecho al trabajo está modalizado por las circunstancias económicas del momento y del país de que se trate, pero que la definición del Estado español, como social y democrático de Derecho, debería resultar más eficaz en aquellas facetas en que lo social sirve para matizar el disfrute individualista de los derechos. En el planteamiento de la cuestión se hace hincapié en el objetivo de la Comunidad Europea, en su programa sobre igualdad de oportunidades para la mujer, que incide en el desarrollo de políticas dirigidas para mejorar la situación de la mujer en el mercado de trabajo, lo que evidencia la importancia del mismo como factor correctivo de la desigualdad. Se exponen los factores que han incidido en la deficiente incorporación de la mujer al mercado de trabajo que son de carácter social por el papel asig-

nado a la mujer en el ámbito privado que comporta su interiorización asumiendo, como natural, el ámbito privado como propio, teniendo especial importancia el binomio familia-maternidad, en todo lo que implica la participación de la mujer en el ámbito público.

La educación se analiza como factor previo a la capacidad de trabajo y se aportan datos estadísticos de los niveles educativos de la mujer. Se destaca el hecho de que las mujeres que finalizan sus estudios en escuelas universitarias representan un 74% del alumnado, que existen importantes variaciones entre las distintas carreras de grado medio y el fenómeno que se ha producido de igualación entre varones y mujeres en las carreras que tradicionalmente eran consideradas como masculinas.

Desde la perspectiva educativa en cuanto a trabajadoras, o sea profesorado, aunque en cifras globales la enseñanza se imparte equitativamente tanto por varones como por mujeres, sin embargo existe una clara desigualdad en niveles educativos con un claro predominio de mujeres en educación preescolar, especial y básica y una disminución importante de la presencia femenina en la Universidad.

El factor trabajo es contemplado desde una perspectiva global por sectores y ramas de actividad, por ocupaciones y situación profesional respecto al trabajo a tiempo parcial, al desempleo y al salario. También se aportan datos en relación con el reparto de los trabajos domésticos en los que, como es sabido, la desigualdad del varón y la mujer es manifiesta.

En los tres trabajos se hace referencia a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional como elemento impulsor del precepto constitucional de la igualdad dando cuenta de la variación inicial en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en materia de discriminación, en la que se partía del perfil negativo de la desigualdad en 1981, se configura una noción de discriminación más radical y valorativa a partir de 1987, en especial en la Sentencia 128 de este año en la que se dice que si la práctica social discriminatoria que constituye el supuesto de hecho es patente, la consecuencia correctora, esto es, la diferencia de trato, viene constitucionalmente exigida en un Estado social y democrático de Derecho. Con ello se produce un

avance sustancial en la promoción de las acciones positivas en favor de las mujeres así como en la extensión de la tutela antidiscriminatoria sobre los supuestos de discriminaciones directas -strictu sensu, directas, encubiertas y las indirectas.

Los planes de igualdad y de acción positiva se incluyen en estas ponencias y se concede una especial importancia a los convenios colectivos. Se considera importante el papel del Estado en este ámbito de actuación, ya que los planes de igualdad han supuesto una modificación importante de la legislación y los planes de acción positiva un elemento clave en el desarrollo de las medidas que han permitido eliminar factores de desigualdad.

Los convenios colectivos también se estudian constatando las dificultades que, la casi exclusiva responsabilidad en el ámbito privado de la mujer, impiden su participación en tareas colectivas como, por ejemplo, su presencia en los Sindicatos. De tal forma que esta no presencia ha repercutido negativamente en los convenios, ya que, en la Comunidad Valenciana, en el 39'7% de los convenios colectivos no se hace ningún tipo de mención a la existencia de la mujer trabajadora, la discriminación directa o indirecta sólo se recoge en el 35% de los convenios y la introducción de medidas de acción positiva se prevé en una tercera parte del total de los mismos y sólo cuatro convenios establecen una cláusula de no discriminación por razón de sexo.

Se aportan algunas experiencias del derecho comparado haciendo especial mención a la Ley de Igualdad de Sexos de Suecia y a la Ley italiana de Acción Positiva para la realización de la igualdad entre el hombre y la mujer en el trabajo.

En función de todo ello se destaca la labor que a los Defensores del Pueblo compete en el campo de la discriminación laboral en el que si, como se dice en la Ponencia canaria, no puede involucrarse la institución por competir exclusivamente a la Administración de Justicia, si que se puede realizar una función informativa e investigadora en este ámbito una función mediadora de cara a los organismos públicos y una función de propuestas de regulación y cambios legislativos o de cambios de criterios de interpretación de las normas a fin de adaptarlas a la realidad social.

En las conclusiones en este ámbito se destaca el considerable esfuerzo realizado para la incorporación de la mujer al trabajo, pero que no ha comportado la superación de las desigualdades existentes entre ambos sexos, ya que el propio mercado de trabajo se ha encargado de reproducir mecanismos discriminatorios que siguen manteniendo la mujer en situación de franca desigualdad, que cualquier medida de protección a la familia beneficia a la mujer y que los poderes públicos deben impulsar una política de acción positiva para garantizar la igualdad real y efectiva.

Como consecuencia del análisis realizado en estos trabajos se proponen unas medidas entre las que merece destacar la conveniencia de promulgar una Ley de igualdad para hombres y mujeres en el trabajo, que garantice el cumplimiento de las condiciones de igualdad que se reconocen en todo nuestro ordenamiento jurídico. Además se plantean medidas concretas como son el incremento de las guarderías o de carácter fiscal, extensión de las medidas de acción positiva al sector privado, la importancia de la administración pública cuando actúa como empleador para erigirse en agente decisivo de modélicas relaciones laborales en el plano de la igualdad y, por último, estimular la actuación de los Defensores del Pueblo a fin de prestar una mayor atención realizando una labor de difusión y promoción de los derechos de la mujer en coordinación con aquellas administraciones y organismos que pueden incidir en la consecución de este objetivo.

La tercera y última Ponencia es la dedicada a la «Salud mental y asistencia psiquiátrica» y la desarrolló Margarita Retuerto Buades, Defensora del Pueblo en funciones. Este tema había sido objeto de especial atención en todos los informes presentados en las Cortes Generales por el Defensor del Pueblo desde 1983, por ello se podía tener una visión sistemática y global de la atención a la salud mental y a la asistencia psiquiátrica que permitiría el desarrollo de un programa específico de investigación. Esta decisión se justificaba por las especiales características de los enfermos mentales que en la mayor parte de los casos no podían asumir por sí mismos la defensa de sus derechos habida cuenta de su deficiencia psíquica o mental. También pone de relieve que, después del informe de la Comisión ministerial para la reforma psiquiátrica de 1985 y de la Ley General de Sanidad, había quedado definido el modelo de atención psiquiátrica y por lo tanto se podía analizar en cumplimiento a fin de poner de manifiesto las deficiencias que se pudieran observar para tratar de corregirlas.

Del citado estudio sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España se

destaca la existencia de un panorama muy variable en cuanto al desarrollo de las líneas básicas contenidas en la Ley General de Sanidad en las diferentes Comunidades Autónomas ya que, mientras en algunas, se contemplaba de un modo global el marco de la reforma psiquiátrica había otras que carecían de este dispositivo y solamente regulaban aspectos parciales, diversidad que también se observa en el número de camas destinadas a dichos enfermos.

La Defensora del Pueblo expone en su trabajo que las quejas en este campo siguen incidiendo en la carencia de medios adecuados para la atención de aquellos enfermos que precisan dispositivos de rehabilitación que den respuesta a situaciones que superan el tratamiento a dispensar en una unidad de hospitalización de corta estancia y por ello se considera importante plantear una adecuada alternativa a la hospitalización, ya que en algunas Comunidades Autónomas se ha procedido al cierre paulatino de los hospitales psiquiátricos. En su exposición extrae algunas conclusiones en el sentido de considerar un indudable avance, en el sistema sanitario español, la Ley General de Sanidad al integrar la asistencia psiquiátrica en el marco general del sistema sanitario equiparando a los enfermos mentales con el resto de los pacientes, sin por ello dejar de apuntar que todavía queda mucho por hacer en este campo y que tanto el Defensor del Pueblo como los Comisionados parlamentarios autonómicos deben ser uno de los instrumentos para que sean respetados los derechos de los enfermos mentales.

Las otras dos ponencias que completaron el análisis de este tema tratan de la repercusión de las crisis económica en la salud mental considerando la reforma psiquiátrica como una cuestión a resolver, destacando el Adjunto al Síndic de Greuges de Catalunya que la situación de desempleo, cuando se cronifica, produce efectos sobre las personas que la padecen y los grupos familiares en los que se integran, repercutiendo sobre la salud, en especial, con enfermedades psicológicas de carácter depresivo. Aspecto éste que ha sido estudiado por los sindicatos de trabajadores, en concreto en el documento presentado por CCOO en abril de 1993, en el que se pone de relieve las alteraciones del sistema nervioso producidas en los parados de más de seis meses de duración.

Describe de manera detallada la implantación de la reforma psiquiátrica en Catalunya y aporta datos en relación con el estado de la cuestión en esta Comunidad Autónoma.

En la última Ponencia, presentada por el Adjunto Primero al Síndic de Greuges, Miguel Barceló Pérez, se realiza un estudio sobre la implantación en la Comunidad Valenciana de la atención a la salud mental que comporta la desaparición de las instituciones manicomiales y su sustitución por una atención de base comunitaria integrada en la red sanitaria general que se contempla en el Plan de Salud Mental para la Comunidad Valenciana aprobada en 1991. El estudio expone una serie de consideraciones en respuesta a las nuevas necesidades y demandas que afectan a los ciudadanos, con independencia del marco legislativo o competencial de que se trate, y al mismo tiempo se reconoce que esta problemática tiene caracteres comunes en todo el territorio nacional.

Se realiza un análisis de los recursos y de las estructuras a nivel hospitalario y a nivel ambulatorio. Se destaca la importancia de la necesaria coordinación con los recursos sociales, ya que la salud mental tiene un carácter interdisciplinar e interdepartamental en donde la adecuada planificación de los recursos y la escasez de los mismos hace necesario para obtener resultados positivos una coordinación. En todo ello se refleja las dificultades que plantea la implantación de una reforma que pretende dar respuesta a las modernas teorías sobre la integración en una sociedad de progreso de todos los elementos que surgen en su seno.

Dada la problemática existente y que se plantea en los tres estudios que acabamos de comentar, las conclusiones abordan la necesidad de realizar un estudio que comporte un trabajo de campo de recogida de datos y de análisis de resultados a fin de proponer medidas correctivas, en las que es elemento primordial la participación activa y la corresponsabilidad institucional de las administraciones competentes. Se apunta la posibilidad de proponer modificaciones legislativas a fin de hacer viables las medidas adoptadas, todo ello teniendo en cuenta, a la hora de adoptar decisiones, la realidad social del momento y el colectivo sobre el que van a recaer estas decisiones que se extienden, no sólo a los enfermos, sino a las familias de los mismos.

En todos los estudios se considera fundamental la atención por parte de los Defensores del Pueblo y, especialmente, del Ministerio Fiscal y concluyen proponiendo la realización de informes en este campo tal como se han realizado por el Defensor del Pueblo a nivel nacional y en el País Vasco por el Ararteko, acordándose efectuar un estudio conjunto de los problemas que afectan a los familiares de los enfermos psíquicos cuyos resultados se harían públi-

cos en la próxima reunión.

La importancia de este libro es dar cuenta de la preocupación experimentada a través de la función asignada, por la Constitución y los Estatutos de Autonomía respectivos, a los Defensores y que trasciende de su actuación aislada, conscientes de que la eficacia en la protección de los derechos merece el esfuerzo de coordinación que constituye la finalidad primordial de estas reuniones.