

EL VALOR JURÍDICO Y LAS CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE LA CARTA EUROPEA DE SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD.

El presente documento pretende ser una nota aclaratoria sobre el valor político y jurídico y sobre las características propias de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. Su objetivo radica, esencialmente, en uniformizar las diferentes concepciones que sobre ella se tengan, dejando al margen las especificidades propias que cada ordenamiento jurídico nacional pueda establecer con respecto a las diversas ciudades firmante.

I.- El valor político y jurídico de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad.

Como punto de partida, se debe señalar que Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad es un documento esencialmente político, que constituye un auténtico programa de gobierno asumido por las ciudades signatarias. Es decir, debe servir, por una parte, como instrumento-guía para ajustar los ordenamientos locales a las nuevas necesidades en materia de protección y garantía de los derechos humanos y, por otra parte, como marco orientador de las políticas públicas en las ciudades.

La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad se erige en un instrumento programático que sirva para superar las dificultades y conciliar las lógicas, a veces contradictorias, que están implantadas en la propia vida de la ciudad.

No obstante, el hecho de calificarlo como documento esencialmente político y de carácter programático no le priva de poseer un determinado valor jurídico.

Si bien la Carta posee una validez jurídica indiscutible, puesto que debe ser tenida en cuenta en la interpretación de las medidas adoptadas por los ordenamientos locales en cuanto a la protección de los derechos humanos en la ciudad y en cuanto a la orientación

de las políticas públicas en las ciudades, corresponde determinar si tiene carácter de obligatorio cumplimiento.

En rigor, la adopción de la Carta no comporta de forma automática la materialización de un instrumento jurídico vinculante. Esta obligatoriedad la adquirirá mediante el compromiso asumido por las ciudades signatarias consistente en su incorporación en sus ordenamientos locales. Se tratará, entonces, de una regla jurídica vinculante para las ciudades signatarias.

De este modo, las ciudades signatarias -dentro de las competencias que les corresponden a los ayuntamientos según las leyes estatales-, por un lado, asumen la obligación de incorporar en el ordenamiento local los principios y las normas, como también los mecanismos de garantía, establecidos en esta Carta; complementariamente, se comprometen a reconocer la Carta mediante la mención expresa de ella en sus ordenanzas; y, por otro lado, reconocen “el carácter de derecho imperativo general de los derechos enunciados en esta Carta y se comprometen a rechazar o denunciar cualquier actos jurídico, (...), las consecuencias del cual serían un obstáculo para el cumplimiento de los derechos reconocidos o serían contrarias a su realización, y a actuar de forma que los otros sujetos de derecho reconozcan el valor jurídico superior de estos derechos”.

Señalado lo anterior, corresponde ahora determinar cual es la fuente de la que procede este valor jurídico obligatorio de la Carta, implicando que la efectividad de su contenido pueda ser exigido por los destinatarios de los derechos y libertades consagrados.

A) En primer lugar, se debe señalar que la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad no es un tratado internacional -ni pretende serlo- y, por tanto no vincula a todos los poderes del Estado. En este marco, examinando la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 –elaborada en el seno del Consejo de Europa-, su artículo 4 admite que las competencias locales serán otorgadas por la Constitución estatal y por las leyes; además al definir el alcance de estas competencias, no incluye como aspecto necesario de esta autonomía la asunción por parte de las corporaciones locales de la competencia para celebrar tratados internacionales. Tampoco este texto jurídico internacional obliga a los Estados a

atribuir, ceder o delegar sus competencias en materia de tratados internacionales a las corporaciones locales. Pero el hecho que no haya sido ratificada por los Estados no significa que sea ilegal, siempre y cuando no implique el ejercicio de un “ius contrahendi”; no origine obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incida en la política exterior del Estado y no genere responsabilidades de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

B) En segundo lugar, analizando el contenido de la Carta, podemos apreciar que estamos ante un compromiso formal entre entes locales, que se realiza y se asume de forma unilateral por todos ellos, dentro de sus competencias. De esta forma, la Carta adquiere la naturaleza de contrato, libremente consentido, entre los signatarios.

Este tipo de compromiso reviste la forma de *convenio interadministrativo de ámbito transnacional fruto de un proyecto de cooperación emprendido de forma mancomunada por una serie de ciudades*.

Primero: la Carta es un convenio interadministrativo de ámbito transnacional, fuente exclusivamente de obligaciones entre las entidades firmantes. En la medida en que carece de carácter de tratado internacional, como ya hemos señalado, y sólo da a lugar a obligaciones contractuales, su adquisición de la condición de norma jurídica objetiva requiere, como precisa por ello el punto 2º de su disposición final, la incorporación a todos y cada uno de los correspondientes ordenamientos locales. En todo caso, debe tenerse en cuenta que, a tenor del punto 4º de la disposición final de la Carta, ésta ha de tener lugar en forma tal que opere en el correspondiente ordenamiento local “como primera regla jurídica vinculante de la ciudad”.

La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad es un instrumento basado en el capacidad de vinculación convencional, incluso transnacional, de las entidades locales, que aspira a erigirse en elemento determinante de cada ordenamiento local en cuanto pieza decisiva del ordenamiento general-estatal del que forma parte.

Más allá de las peculiaridades del ordenamiento de cada uno de los Estados a los que pertenezcan las entidades locales firmantes, la incorporación ha de ser posible en todos

ellos en ejercicio, por parte de las comunidades locales, de la potestad de autodisposición normativa sobre si mismas, cuyo reconocimiento se les atribuye el art. 3 de la Carta Europea de Autonomía Local. Las diferencias locales se situarán más bien en las condiciones de la incorporación y el rango y, por tanto, en la fuerza de la norma local resultante.

Pero, en todo caso, la norma o normas adoptadas por las entidades locales para la incorporación de la Carta adquirirán, en cuanto parte del ordenamiento específico de las correspondientes entidades, la condición de norma propia del ordenamiento interno del Estado del que éstas formen parte, a mismo título que las restantes normas emanadas de tales entidades.

Segundo: la Carta es el fruto de un *proyecto de cooperación local internacional* emprendido de forma mancomunada por una serie de ciudades –en el marco de lo establecido en la Carta Europea de Autonomía Local (art. 10)-, que autoriza a los entes locales a cooperar internacionalmente siempre dentro del marco y de las condiciones que al respecto establezcan las leyes. Así, desde el punto de vista jurídico, los compromisos adquiridos no son obligaciones internacionales asumidas por los Estados –que no adquieren en este sentido ninguna obligación jurídica de facilitar a los entes locales los instrumentos jurídicos y materiales para hacer efectiva esta Carta (sólo en la medida en la que este compromiso coincida con exigencias derivadas de la autonomía local ya existentes)-, sino obligaciones que, de forma unilateral, asume cada ciudad firmante como derivación de su participación en un proyecto de cooperación local internacional en la que ha decidido integrarse; obligaciones dirigidas esencialmente a condicionar la propia política normativa local.

Este convenio interadministrativo de ámbito transnacional, fruto de un proyecto de cooperación local internacional, genera compromisos entre los signatarios, y frente a terceros, a partir del momento en que reúne todos los elementos que son propios de las obligaciones jurídicas, tanto respecto a los firmantes –tienen capacidad jurídica para obligarse-, como en el contenido –expresan la voluntad común de las partes firmantes hacia unas determinadas conductas a seguir-.

Estos compromisos adquiridos por las ciudades signatarias tienen *diferentes efectos derivados de la vinculación que comportan*:

- Efecto horizontal entre las ciudades signatarias: Si bien es verdad que las obligaciones asumidas por las ciudades firmantes tienen la naturaleza de obligaciones personalísimas, –que sólo pueden ser cumplidas por cada una de ellas- su incumplimiento puede dar lugar a acciones por parte del resto de ciudades signatarias, en el ejercicio de su función objetiva de garante del cumplimiento de lo estipulado en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad.
- Efecto vertical entre la ciudad firmante y sus propios ciudadanos: Los ciudadanos, como beneficiarios de las diferentes estipulaciones contenidas en la Carta, son personas legitimadas para solicitar su cumplimiento puesto que la Carta adquirirá, tras su incorporación como parte del ordenamiento específico de las correspondientes entidades, la condición de norma propia del ordenamiento interno del Estado del que éstas formen parte a mismo título que las restantes normas emanadas de tales entidades.
- Efecto horizontal entre los ciudadanos: Los ciudadanos, integrantes de este espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, tienen el derecho a disfrutar libremente de todos los derechos y libertades consagrados en la Carta pero, al mismo tiempo, tienen la obligación de respetar el ejercicio de estos derechos y libertades por parte del resto de habitantes de la ciudad, es decir, “si cada derecho definido pertenece a cada uno, cada ciudadano, libre y solidario, debe garantizarlo también a los demás” (*Drittwirkung*). En caso de vulneración entre ciudadanos de alguno de estos derechos y libertades reconocidos, las autoridades municipales deberán adoptar las medidas necesarias para corregir dichas violaciones o en caso contrario, y de forma indirecta, se les atribuiría a ellos una determinada responsabilidad por omitir su deber de garantes (*Mittelbare Drittwirkung*).

Hechas las anteriores consideraciones, corresponde ahora precisar las características propias de este instrumento jurídico.

II.- Las características propias de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad

Podemos decir que estamos ante *un instrumento jurídico de carácter ideológico y derivado, que instituye obligaciones de carácter objetivo, dirigido a unificar criterios y a crear un estándar mínimo entre las ciudades europeas en materia de derechos humanos, cuyo carácter evolutivo es incuestionable*. Vamos a analizar por separado cada una de estas características:

- La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad como instrumento jurídico de carácter ideológico:

No cabe duda que el contenido de esta Carta refleja una ideología común a la mayor parte de ciudades europeas, basada en una comunidad de intereses inherentes a todos sus habitantes, centrados en el respeto de la dignidad humana de todos y en la defensa de la calidad de vida.

- La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad como instrumento jurídico de carácter derivado:

La mayor parte del contenido de esta Carta deriva de los derechos y libertades ya reconocidos y regulados en la mayoría de ordenamientos internos de los Estados, puesto que consiste en un reflejo del patrimonio jurídico de los Estados europeos y de su experiencia legal. Pero el hecho de que sea un instrumento jurídico de carácter derivado no implica que sea dependiente de los derechos ya reconocidos en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados. Esta no-dependencia se demuestra apreciando que, por una parte, puede ser que los ordenamientos internos de los Estados reconozcan derechos y libertades que no estén contemplados en la Carta y, por otra parte, se puede dar la circunstancia que la Carta enuncie derechos que no hayan sido reconocidos o desarrollados en algunos ordenamientos jurídicos nacionales.

- La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad como instrumento jurídico que instituye obligaciones de carácter objetivo:

La Carta no tiene la finalidad de regular derechos y obligaciones de carácter recíproco entre las ciudades signatarias. Los compromisos adquiridos por las ciudades son de carácter objetivo, cuya finalidad consiste en conseguir el goce y disfrute de unos determinados derechos y libertades por parte de sus habitantes. Esto comporta una consecuencia jurídica clara: ninguna ciudad signataria podrá alegar como justificación del incumplimiento de alguna de las disposiciones de la Carta el previo incumplimiento por parte de otra ciudad. En rigor, no existe intercambio de prestación sino que estamos hablando de obligaciones jurídicas objetivas.

- La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad como instrumento jurídico que pretende unificar criterios entre las ciudades europeas en materia de derechos humanos:

La Carta, en conexión con su carácter ideológico, debe servir para permitir unificar los criterios jurídicos entre los diferentes ordenamientos jurídicos de los entes locales, intentando asegurar una interpretación uniforme de los derechos y libertades en ella contenidos.

- La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad como instrumento jurídico dirigido a crear un estándar mínimo entre las ciudades europeas en materia de derechos humanos:

Los compromisos asumidos por las ciudades mediante la firma de la Carta determinan una regla de mínimos: el reconocimiento del estándar mínimo indispensable de derechos y libertades cuya protección se considera necesaria para el respeto de la dignidad y de la calidad de vida de sus habitantes.

Ello no obsta para que las ciudades reconozcan y garanticen algunos derechos y libertades más allá del mínimo establecido en la Carta.

- La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad como instrumento jurídico de carácter evolutivo:

La consideración de la Carta no sólo como un medio, sino también como un proyecto que pretende establecer un marco de respuesta “a las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas que las ciudades escenifican” determina que ésta tenga un carácter evolutivo y progresivo. Este carácter pretende posibilitar la extensión constante de su marco de aplicación material a medida que se vayan consagrando los derechos inicialmente reconocidos y pretende también perfeccionar los mecanismos de garantía de los derechos y libertades reconocidos.

El fundamento de este carácter evolutivo radica en las propias características de los derechos y libertades reconocidos y en la necesidad de una interpretación teleológica o finalista de las disposiciones contenidas en la Carta.

III.- Consideraciones finales.

La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad es un instrumento esencialmente político y de carácter programático, no exento de valor jurídico y de carácter obligatorio. Se trata de un convenio interadministrativo de ámbito transnacional, que refleja un proyecto de cooperación local internacional, cuya obligatoriedad viene determinada por el compromiso asumido por las ciudades signatarias consistente en su incorporación en sus ordenamientos locales.

La obligatoriedad de estos compromisos tiene efectos entre las diferentes ciudades signatarias, entre las ciudades signatarias y sus propios ciudadanos y entre los ciudadanos que habitan las ciudades signatarias.

La razón de ser de esta obligatoriedad y de estos efectos se encuentra en las características propias de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en las Ciudades. Estas características nos sitúan ante *un instrumento jurídico de carácter ideológico y derivado, que instituye obligaciones de carácter objetivo, dirigido a*

unificar criterios y a crear un estándar mínimo entre las ciudades europeas en materia de derechos humanos, cuyo carácter evolutivo es incuestionable.

Dr. David Bondia Garcia

Institut de Drets Humans de Catalunya