

EL VALOR JURÍDIC I LES CARACTERÍSTIQUES PRÒPIES DE LA CARTA EUROPEA DE SALVAGUARDA DELS DRETS HUMANS A LA CIUTAT

El present document pretén ser una nota per aclarir el valor polític i jurídic i les característiques pròpies de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat. El seu objectiu radica, essencialment, en uniformar les diferents concepcions que es tinguin sobre ella, deixant al marge les especificitats pròpies que cada ordenament jurídic nacional pugui establir respecte les diverses ciutats signatàries.

I.- El valor polític i jurídic de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat.

Com a punt de partida, s'ha d'assenyalar que la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat és un document essencialment polític, que constitueix un autèntic programa de govern assumit per les ciutats signatàries. És a dir, ha de servir, d'una banda, com instrument-guia per ajustar els ordenaments locals a les noves necessitats en matèria de protecció i garantia dels drets humans i, de l'altra, com a marc orientador de les polítiques públiques a les ciutats.

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat s'erigeix en un instrument programàtic que serveixi per superar les dificultats i conciliar les lògiques, a vegades contradictòries, que són implantades en la pròpia vida de la ciutat.

No obstant això, el fet de qualificar-la com un document essencialment polític i de caràcter programàtic no impedeix que tingui determinat valor jurídic.

Si bé la Carta posseeix una validesa jurídica indiscutible, doncs ha de ser tinguda en compte en la interpretació de les mesures adoptades pels ordenaments locals en quant a la protecció dels drets humans a la ciutat i en quant a l'orientació de les polítiques públiques en les ciutats, correspon determinar si té caràcter d'obligatori compliment.

En rigor, l'adopció de la Carta no comporta de forma automàtica la materialització d'un instrument jurídic vinculant. Aquesta obligatorietat l'adquirirà mitjançant el compromís assumit per les ciutats signatàries consistent en la seva incorporació en els seus ordenaments locals. Es tractarà, aleshores, d'una regla jurídica vinculant per les ciutats signatàries.

D'aquesta manera, les ciutats signatàries –dins el marc de competències que els corresponguin als ajuntaments segons les lleis estatals-, d'una banda, assumeixen l'obligació d'incorporar a l'ordenament local els principis i les normes, com també els mecanismes de garantia, establerts en aquesta Carta; complementàriament, es comprometen a reconèixer la Carta mitjançant la seva menció expressa en les ordenances municipals; i, d'altra banda, reconèixer “el caràcter de dret imperatiu general dels drets enunciats en aquesta Carta i es comprometen a rebutjar o denunciar qualsevol acte jurídic, (...), les conseqüències del qual serien un obstacle per al compliment dels drets reconeguts o serien contràries a la seva realització, i a actuar de manera que els altres subjectes de dret reconeguin així el valor jurídic superior d'aquests drets”.

Dit això, convé ara determinar quina és la font de la qual prové aquest valor jurídic obligatori de la Carta, implicant que l'efectivitat del seu contingut pugui ser exigida pels destinataris dels drets i llibertats consagrats

A) En primer lloc, s'ha d'assenyalar que la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat no és un tractat internacional –ni pretén ser-ho- i, per tant, no vincula a tots els poders de l'Estat. En aquest marc, examinant la Carta Europea d'Autonomia Local, de 15 d'octubre de 1985 –elaborada en el si del Consell d'Europa-, veiem que el seu article 4 admet que les competències locals seran atorgades per la Constitució estatal i per les lleis; a més, al definir l'abast d'aquestes competències, no inclou com aspecte necessari d'aquesta autonomia l'assumpció per part de les corporacions locals de la competència per celebrar tractats internacionals. Tampoc aquest text jurídic internacional obliga als Estats a atribuir, cedir o delegar les seves competències en matèria de tractats internacionals a les corporacions locals. Però el fet que no hagi estat ratificada pels Estats no significa que sigui il·legal, sempre i quan no impliqui l'exercici d'un “ius contrahendi”; no origini obligacions immediates i actuals davant els poders públics estrangers, no incideixi en la política exterior de l'Estat i no

generi responsabilitats d'aquest davant Estats estrangers o organitzacions inter o supranacionals.

B) En segon lloc, analitzant el contingut de la Carta, podem apreciar que som davant un compromís formal entre els ens local, que es realitza i s'assumeix de forma unilateral per tots ells, dins de les seves competències. D'aquesta manera, la Carta adquireix la naturalesa de contracte, lliurement consentit, entre els signataris.

Aquest tipus de compromís revesteix la forma de *conveni interadministratiu d'àmbit transnacional fruit d'un projecte de cooperació emprès de forma mancomunada per una sèrie de ciutats*.

Primer: la Carta és un conveni interadministratiu d'àmbit transnacional, font exclusivament d'obligacions entre les entitats signatàries. En la mesura en que manca de caràcter de tractat internacional, com ja hem esmentat, i només dóna lloc a obligacions contractuals, l'adquisició de la condició de norma jurídica objectiva requereix, com precisa per aquest motiu el punt 2on de la seva disposició final, la seva incorporació a tots i cada un dels corresponents ordenaments locals. En tot cas, s'ha de tenir en compte que, a tenor del punt 4art de la disposició final de la Carta, aquesta ha de tenir lloc de tal manera que operi en el corresponent ordenament local "com primera regla jurídica vinculant de la ciutat".

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat és un instrument basat en la capacitat de vinculació convencional, fins i tot transnacional, de les entitats locals, que aspira a erigir-se en element determinant de cada ordenament local en quant a peça decisiva de l'ordenament general-estatal del qual forma part.

Més enllà de les peculiaritats de l'ordenament de cada un dels Estats als quals pertanyin les entitats locals signatàries, la incorporació ha de ser possible en tots ells en exercici, per part de les comunitats locals, de la potestat d'autodisposició normativa sobre si mateixes, el reconeixement de la qual els és atribuït per la Carta Europea d'Autonomia Local (art.3). Les diferències locals se situaran més aviat en les condicions de la incorporació i el rang i, per tant, en la força de la norma local resultant.

Però, en tot cas, la norma o normes adoptades per les entitats locals per a la incorporació de la Carta adquiriran, com a part de l'ordenament específic de les corresponents entitats, la condició de norma pròpia de l'ordenament intern de l'Estat del qual formen part, amb el mateix títol que la resta de normes emanades d'aquestes entitats.

Segon: la Carta és el fruit d'un *projecte de cooperació local internacional* emprès de forma mancomunada per una sèrie de ciutats – en el marc del que estableix la Carta Europea d'Autonomia Local (art.10)-, que autoritza als ens locals a cooperar internacionalment sempre dins del marc i de les condicions que al respecte estableixin les lleis. Així, des del punt de vista jurídic, els compromisos adquirits no són obligacions internacionals assumides pels Estats –que no adquireixen en aquest sentit cap obligació jurídica de facilitar als ens locals els instruments jurídics i materials per fer efectiva aquesta Carta (només en la mesura en què aquest compromís coincideixi amb exigències derivades de l'autonomia local ja existents)-, sinó obligacions que, de forma unilateral, assumeix cada ciutat signatària com derivació de la seva participació en un projecte de cooperació local internacional en què ha decidit integrar-se; obligacions dirigides essencialment a condicionar la pròpia política normativa local.

Aquest conveni interadministratiu d'àmbit transnacional, fruit d'un projecte de cooperació local internacional, genera compromisos entre els signataris, i davant de tercers, a partir del moment en què reuneix tots els elements que són propis de les obligacions jurídiques, tant respecte als signataris –tenen capacitat jurídica per obligar-se -, com en el contingut –expressen la voluntat comú de les parts signatàries cap a unes determinades conductes a seguir -.

Aquests compromisos adquirits per les ciutats signatàries tenen *diferents efectes derivats de la vinculació que comporten:*

- Efecte horitzontal entre les ciutats signatàries: Si bé és veritat que les obligacions assumides per les ciutats signatàries tenen la naturalesa d'obligacions personalíssimes - que només poden ser complides per cada una d'elles -, el seu incompliment pot donar lloc a accions per part de la resta de ciutats signatàries, en l'exercici de la seva funció objectiva de garants del

compliment d'allò estipulat a la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat.

- Efecte vertical entre la ciutat signatària i els seus propis ciutadans: Els ciutadans, com beneficiaris de les diferents estipulacions que conté la Carta, són persones legitimades per a sol·licitar el seu compliment ja que la Carta adquirirà, després de la seva incorporació com part de l'ordenament específic de les corresponents entitats, la condició de norma pròpia de l'ordenament intern de l'Estat del qual aquestes formen part amb el mateix títol que les restants normes emanades de tals entitats.
- Efecte horitzontal entre els ciutadans: Els ciutadans, integrants d'aquest espai col·lectiu que pertany a tots els seus habitants, tenen el dret de gaudir lliurement de tots els drets i llibertats consagrats a la Carta però, al mateix temps, tenen l'obligació de respectar l'exercici d'aquests drets i llibertats per part de la resta d'habitants de la ciutat; és a dir, "si cada dret definit pertany a cadascú, cada ciutadà, lliure i solidari, ha de garantir-lo també als altres" (Drittwirkung). En cas de vulneració entre ciutadans d'algun d'aquests drets i llibertats reconeguts, les autoritats municipals hauran d'adoptar les mesures necessàries per corregir aquestes violacions o en cas contrari, i de forma indirecta, se'ls atribuiria a ells una determinada responsabilitat per ometre el seu deure de garants (Mittelbare Drittwirkung).

Fetes les anteriors consideracions, correspon ara precisar les característiques pròpies d'aquest instrument jurídic.

II.- Les característiques pròpies de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat

Podem dir que som davant *un instrument jurídic de caràcter ideològic i derivat, que institueix obligacions de caràcter objectiu, dirigit a unificar criteris i a crear un estàndard mínim entre les ciutats europees en matèria de drets humans, el caràcter evolutiu del qual és inqüestionable*. Analitzarem per separat cadascuna d'aquestes característiques:

- La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat com instrument jurídic de caràcter ideològic:

No hi ha dubte de que el contingut d'aquesta Carta reflecteix una ideologia comuna a la major part de ciutats europees, basada en una comunitat d'interessos inherents a tots els seus habitants, centrats en el respecte de la dignitat humana de tots i en la defensa de la qualitat de vida.

- La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat com instrument jurídic de caràcter derivat:

La major part del contingut d'aquesta Carta deriva dels drets i llibertats ja reconeguts i regulats en la majoria d'ordenaments interns dels Estats, doncs constitueix un reflex del patrimoni jurídic dels Estats europeus i de la seva experiència legal. Però el fet de que sigui un instrument jurídic de caràcter derivat no implica que sigui dependent dels drets ja reconeguts en els ordenaments jurídics interns dels Estats. Aquesta no-dependència es demostra apreciant que, d'una banda, pot ser que els ordenaments interns dels Estats reconeguin drets i llibertats que no estiguin contemplats a la Carta i, d'altra banda, es pot donar la circumstància que la Carta enunciï drets que no hagin estat reconeguts o desenvolupats en alguns ordenaments jurídics nacionals.

- La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat com instrument jurídic que institueix obligacions de caràcter objectiu:

La Carta no té la finalitat de regular drets i obligacions de caràcter recíproc entre les ciutats signatàries. Els compromisos adquirits per les ciutats són de caràcter objectiu, la finalitat dels quals és aconseguir el gaudi d'uns determinats drets i llibertats per part dels seus habitants. Això comporta una conseqüència jurídica clara: cap ciutat signatària podrà al·legar com justificació de l'incompliment d'alguna de les disposicions de la Carta el previ incompliment per part d'una altra ciutat. En rigor, no existeix intercanvi de prestació sinó que estem parlant d'obligacions jurídiques objectives.

- La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat com instrument jurídic que pretén unificar criteris entre les ciutats europees en matèria de drets humans:

La Carta, en connexió amb els seu caràcter ideològic, ha de servir per permetre unificar els criteris jurídics entre els diferents ordenaments jurídics dels ens locals, intentant assegurar una interpretació uniforme dels drets i llibertat que la Carta conté.

- La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat com instrument jurídic dirigit a crear un estàndard mínim entre les ciutats europees en matèria de drets humans:

Els compromisos assumits per les ciutats mitjançant la signatura de la Carta determinen una regla de mínims: el reconeixement de l'estàndard mínim indispensable de drets i llibertats la protecció dels quals es considera necessària pel respecte de la dignitat i de la qualitat de vida dels seus habitants.

Això no impedeix que les ciutats reconeixin i garanteixin alguns drets i llibertats més enllà del mínim establert a la Carta.

- La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat com instrument jurídic de caràcter evolutiu:

La consideració de la Carta no només com un mitjà, sinó també com un projecte que pretén establir un marc de resposta “a les expectatives dels ciutadans i ciutadanes que les ciutats escenifiquen”, determina que aquesta tingui un caràcter evolutiu i progressiu. Aquest caràcter pretén possibilitar l'extensió constant del seu marc d'aplicació material a mesura que es vagin consagrant els drets inicialment reconeguts i pretén també perfeccionar els mecanismes de garantia dels drets i llibertats reconeguts.

El fonament d'aquest caràcter evolutiu radica en les pròpies característiques dels drets i llibertats reconeguts i en la necessitat d'una interpretació teleològica o finalista de les disposicions que conté la Carta.

III.- Consideracions finals.

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat és un instrument essencialment polític i de caràcter programàtic, no exempt de valor jurídic i de caràcter obligatori. Es tracta d'un conveni interadministratiu d'àmbit transnacional, que reflexa un projecte de cooperació local internacional, l'obligatorietat del qual ve determinada pel compromís assumit per les ciutats signatàries consistent en la seva incorporació en els seus ordenaments locals.

L'obligatorietat d'aquests compromisos té efectes entre les diferents ciutats signatàries, entre les ciutats signatàries i els seus propis ciutadans i entre els ciutadans que habiten les ciutats signatàries.

La raó de ser d'aquesta obligatorietat i d'aquests efectes es troba en les característiques pròpies de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat. Aquestes característiques ens situen davant d'*un instrument jurídic de caràcter ideològic i derivat, que institueix obligacions de caràcter objectiu, dirigit a unificar criteris i a crear un estàndard mínim entre les ciutats europees en matèria de drets humans, el caràcter evolutiu del qual és inqüestionable.*

Dr. David Bondia Garcia

Institut de Drets Humans de Catalunya