



OFICINA DEL COMISARIO DE
DERECHOS HUMANOS



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

CONGRESO DE PODERES LOCALES Y
REGIONALES

Estrasburgo, 6 de julio de 2004

CommDH(2004)15
Versión original : ingles

DERECHOS HUMANOS Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y LOCAL

Barcelona, 5-6 de julio de 2004

Seminario organizado por
el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa,
Álvaro GIL-ROBLES,
y
el Congreso de Poderes Locales
y Regionales del Consejo de Europa
en cooperación con
el Ayuntamiento de Barcelona y el Fórum Barcelona 2004

Forum
BARCELONA
2004



Conclusiones

Cuando se abordan los problemas y dificultades que plantean la protección y promoción de los derechos humanos en los diferentes países europeos, por lo general se analizan el comportamiento y las responsabilidades de los gobiernos y las administraciones nacionales o centrales, pero raramente se tiene en cuenta la actitud de las autoridades regionales y locales. Sin embargo, el ciudadano establece precisamente en este plano un contacto más directo y estrecho con las estructuras y servicios administrativos que, con frecuencia, afectan a los derechos humanos fundamentales a través de sus resoluciones y decisiones. No obstante, existen asimismo ejemplos que demuestran el papel claramente positivo que desempeñan las autoridades locales y regionales en la aplicación de los derechos humanos, y que ponen de relieve un potencial que debería reconocerse y explotarse más aún.

Esta cuestión reviste aún mayor importancia debido al proceso de descentralización emprendido por numerosos países europeos.

Sigue siendo necesario desplegar esfuerzos para sensibilizar e impartir formación a las autoridades locales y regionales, concediendo prioridad a un enfoque multidisciplinar, con miras a promover un respeto efectivo por los derechos fundamentales. Sería deseable que el Congreso y los defensores del pueblo (*ombudsmen*) regionales y locales colaboraran a tales efectos.

El Comisario de Derechos Humanos y el Congreso de Poderes Locales y Regionales desean expresar su agradecimiento al Ayuntamiento de Barcelona y al Forum Barcelona 2004 por su calurosa acogida y su colaboración en la organización de este evento. También desean agradecer a todos los participantes su espíritu abierto y constructivo durante los debates, que han sido de gran utilidad para el trabajo cotidiano del Comisario y el Congreso. Estas conclusiones se inspiran en gran parte en sus contribuciones.

I. Derechos humanos y Administración regional y local. Aspectos generales. Cuestiones legales y constitucionales.

Los conferenciantes subrayaron que Europa cuenta con un sistema jurídico avanzado para la protección de los derechos humanos, tanto en su dimensión política y civil, como social, económica y cultural. A este respecto, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta Social Europea, el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, son los textos más significativos.

La Carta Europea de los Derechos Humanos en la Ciudad (Saint Denis 2000) constituye un instrumento importante para la promoción de los derechos humanos en el plano local. La Carta incorporó determinados derechos fundamentales ya reconocidos en otros textos, como los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, pero también otros como el derecho a la ciudad, a un urbanismo armonioso, o a la circulación y la tranquilidad en la ciudad.

Se puso de relieve que los derechos humanos sólo estaban garantizados en el plano internacional por los tratados firmados entre los Estados, lo que en gran parte explicaría que apenas se hubiera analizado el papel que desempeñan las autoridades locales y regionales en este ámbito. Ahora bien, podría plantearse la transformación de la Carta Europea de los Derechos Humanos en la Ciudad en un convenio internacional o, cuando menos, en un compromiso entre los Estados. Dada la importancia que este texto reviste para la promoción de los derechos humanos en el plano local, lograr que adquiriera un carácter vinculante para los Estados representaría un progreso significativo para la protección de los derechos humanos.

En este contexto, es importante señalar el carácter fundamental del principio de subsidiariedad, reconocido en la Carta Europea de Autonomía Local. Éste supone que las responsabilidades públicas sean ejercidas preferentemente por las autoridades más próximas al ciudadano. En efecto, debe considerarse que las autoridades locales están muchas veces mejor preparadas para responder y satisfacer las necesidades y prioridades de la población.

Se estimó que debía analizarse con mayor detenimiento la dicotomía existente entre la responsabilidad de las administraciones regionales y locales para evitar vulneraciones en materia de derechos humanos, y su responsabilidad activa en la promoción efectiva de estos derechos.

En lo que atañe a las cuestiones legales y constitucionales, se pusieron de relieve los siguientes aspectos: la posible incorporación de catálogos o declaraciones de derechos humanos en los estatutos de los gobiernos locales y regionales; el reconocimiento de competencias internas en materia de derechos humanos a las administraciones regionales y locales y, por consiguiente, racionalizar la distribución de estas últimas, reforzando los planos local y regional en función del principio de subsidiariedad. Esta iniciativa requiere un intenso diálogo entre las diferentes administraciones.

Por otra parte, es necesario subrayar que las administraciones regionales y locales ejercen además competencias propias o delegadas, de las que el gobierno central no es directamente responsable, al menos desde el punto de vista jurídico interno. Con frecuencia, los derechos fundamentales relativos a la libertad y la seguridad individual, así como otros derechos de contenido económico, social, cultural o de la educación, se ven afectados por algunas resoluciones o por la inacción de los poderes regionales y locales. En este marco también son necesarios el control del respeto efectivo por los derechos humanos, y un trabajo de sensibilización encaminado a promover los derechos humanos en los planos regional y local.

A este respecto, es preciso analizar atentamente no sólo las competencias y funciones de los defensores del pueblo regionales, cuyo papel se estudió con detenimiento en la primera Mesa Redonda de los *ombudsmen* regionales europeos, sino también las que incumben a los *ombudsmen* locales. Deben desplegarse esfuerzos para hallar mecanismos a fin de reforzar las iniciativas emprendidas por los mediadores locales y regionales con miras a proteger y defender los derechos humanos. También se puso de relieve la cuestión de la suficiencia de recursos y los problemas de coordinación que pueden surgir, por una parte, entre los *ombudsmen* locales y regionales, y por otra, entre los *ombudsmen* generalistas y especializados. Los conferenciantes manifestaron la necesidad de cooperar estrechamente en este ámbito, objetivo que podría alcanzarse, por ejemplo, a través de acuerdos específicos. En efecto, en algunos ámbitos de la protección de los derechos humanos la existencia de un mediador regional o local sería sin duda más eficaz que la de un mediador nacional. Las competencias de los mediadores también pueden hacerse extensivas al ámbito jurisdiccional. En este caso, será muy importante evitar el doble empleo y la asimetría de los mecanismos de protección de los derechos humanos en el contexto europeo.

A juicio de los participantes, la creación de la figura del *ombudsman* municipal o local parece ser una necesidad más apremiante debido a los problemas cada vez más numerosos que plantea la protección de los derechos humanos en el ámbito urbano, en particular los derechos económicos, sociales y culturales.

II. Derechos económicos y sociales y Administración regional y local

La necesidad de un reconocimiento efectivo de los derechos económicos y sociales en Europa constituye sin duda uno de los principales progresos realizados en estos últimos años. Se trata de un ámbito considerablemente amplio que abarca diversos derechos relativos al bienestar de la persona, como el empleo, la vivienda, la salud, un medio ambiente de calidad, la prestación de servicios públicos y otras cuestiones igualmente importantes, como la movilidad de las personas con discapacidades en la ciudad, o la situación de las personas mayores y sin techo.

Al igual que otros derechos, lo más importante no es que queden plasmados legal o jurídicamente. Ésta es una condición necesaria, pero no suficiente. La plena garantía de estos derechos depende en muchos casos de la capacidad de las autoridades regionales y locales de asegurar la práctica efectiva de los mismos, en particular a través de políticas concretas de servicio público.

El principio de subsidiariedad mencionado anteriormente cobra a este respecto toda su importancia y dimensión, así como el principio de solidaridad.

De un modo general, se evocaron algunas normas de conducta de las administraciones regionales y locales, a saber, el principio de igualdad en relación con el acceso a los derechos económicos y sociales; evitar las prácticas discriminatorias que menoscaban estos derechos y, por último, el derecho individual de los ciudadanos a realizar progresos respetando las normas de la comunidad.

Algunos expertos hicieron referencia a los problemas vinculados con el respeto por los derechos económicos y sociales en los países que habían experimentado una transición a la democracia en los últimos tiempos. Como en toda Europa, es necesario prestar una atención particular a la cuestión de las minorías.

III. Derechos culturales y de la educación y Administración regional y local

Se trata de un ámbito muy amplio y, en cierta medida, impreciso. Lo mejor sería abordar estos derechos desde una perspectiva tanto teórica como práctica. En lugar de elaborar un catálogo exhaustivo de derechos culturales y de la educación, sería más oportuno tratar algunos problemas que dificultan la práctica de los mismos.

El concepto de derechos culturales sigue siendo impreciso. La protección efectiva cobra todo su sentido al hablar de libertades culturales.

En este contexto debe responderse a dos preguntas. En primer lugar, ¿cuáles son los derechos culturales que la Administración local o regional debe proteger? ¿Qué sucede con la existencia de un “derecho a la cultura”?

En cuanto a las legislaciones nacionales, éstas son muy diferentes y algunas otorgan el derecho a los ciudadanos, sin distinción alguna, de acceder más bien a la cultura que a los derechos culturales en un sentido estricto.

Algunos conferenciantes precisaron que la cultura en sí misma no podía ser objeto de una pretensión jurídica, ya que se trataba de un elemento inherente al sistema social propiamente dicho. Del mismo modo que no puede reivindicarse un “derecho a la sociedad”, parece difícil

garantizar un “derecho a la cultura”. No obstante, no sucede lo mismo en el caso de posibles “derechos culturales” si se definen claramente. Asimismo, estos últimos no deberían ser objeto de una politización.

En lo relativo a los derechos de la educación, éstos se diferencian de los derechos culturales por los colectivos a los que están dirigidos, pero también por su finalidad. La educación corresponde *a priori* a una franja determinada de la población, y la función educativa está marcada por objetivos precisos y una gran preocupación por la homogeneidad (por ejemplo, en materia de escolaridad). Si bien en lo que respecta a los derechos culturales, la tarea de las administraciones nacional, regional y local muchas veces es imprecisa y se define a medida que se desarrolla el concepto de “derechos culturales”, en el ámbito de los derechos de la educación, las autoridades públicas tienen responsabilidades claras a fin de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la educación.

Las administraciones regionales y locales tienen responsabilidades cada vez mayores en materia de derechos culturales y de la educación, especialmente en los países que han experimentado un importante proceso de descentralización. Así pues, en algunos de estos Estados las competencias de la administración central se han transferido progresivamente a los gobiernos locales y regionales.

La situación de las minorías sigue siendo particularmente preocupante. Los ejemplos de discriminación en este ámbito continúan, lamentablemente, siendo numerosos, sobre todo en lo que atañe a determinados grupos de la población, como los romaníes o los inmigrantes. El acceso de todos, sin discriminación, al derecho a la cultura y a la educación debe ser tanto un objetivo como una responsabilidad de las administraciones nacionales, regionales o locales. La función de las autoridades regionales y locales es doblemente importante, ya que deben garantizar a todos los ciudadanos el pleno disfrute de estos derechos, respetando al mismo tiempo las singularidades culturales.

El Comisario de Derechos Humanos y el Congreso de Poderes Locales y Regionales expresaron su deseo de seguir reflexionando regularmente sobre estas cuestiones.