

Diagnosi del Pla de drets humans de Catalunya
Dret i deure de respectar els drets humans

Institut de Drets Humans de Catalunya

Índex

1. Introducció: marco general de la relación entre derechos y deberes	2
2. La obligación primaria de respeto de los derechos humanos en Catalunya	5
3. Las obligaciones de promover, respetar, garantizar y adoptar medidas en materia de derechos humanos	7

1. Introducción: marco general de la relación entre derechos y deberes

Este artículo es una cláusula de cierre del Plan de Derechos Humanos de Catalunya. Con esta disposición se pretenden dejar claro que todo derecho conlleva una obligación que, de acuerdo con la naturaleza o características del derecho, puede implicar genéricamente un hacer o no hacer. Lo que también implica que, por una parte, hay *sujetos titulares de derechos*, esto es, a quienes se les asigna o reconoce un derecho, *sujetos titulares de obligaciones*, es decir, quienes deben posibilitar que el derecho se pueda ejercer, y *sujetos titulares de responsabilidades*, es decir, quienes tienen compromisos que cumplir para el ejercicio de un derecho.

En el caso de los derechos humanos y, en este caso, de los derechos reconocidos en el Plan de Derechos Humanos de Catalunya, cualquier persona sin discriminación debe ser la titular de estos, en tanto que el tradicional sujeto obligado es la Administración pública por medio de sus diversas manifestaciones e instituciones. Dada la naturaleza y características que tiene cada uno de los derechos humanos reconocidos en los sistemas nacionales e internacionales, las obligaciones que en cada caso y respecto a cada derecho tiene la Administración pública pueden ser diferentes, aunque se parte de obligaciones genéricas coincidentes que consisten en el respeto que de dichos derechos se debe hacer y de desarrollar todas las medidas de acción u omisión que posibiliten la configuración y ejercicio pleno de cada derecho.

En ese sentido, es la manera en la que se reconoce un determinado derecho la que en gran medida determina las obligaciones particulares que se tienen, adicionales a esas genéricas y, en ese mismo sentido, son el contenido de cada derecho y las leyes las que determinan en qué medida, ámbito y prioridad, los órganos, organismos e instituciones que integran una Administración pública están obligados en cada caso.

Así, hablar de derecho y deber de respetar los derechos humanos nos conduce a la necesidad de no olvidar que existe una correlación entre derechos y deberes de manera que, indudablemente, son dos caras de la misma moneda. Sin embargo, la mayor parte de los análisis doctrinales y prácticos han centrado básicamente la atención hacia una de las caras: la de los derechos.

Ante esta posible dejación, se hace imprescindible comenzar a escribir el libro de los deberes, puesto que el derecho de uno supone el deber de otro¹. Así, no pueden existir derechos sin deberes correlativos. Es más, el contenido de un derecho es el deber de otros de satisfacerlo².

Hoy más que nunca, se hace necesario defender la tesis que los deberes son el *contenido esencial* de los derechos. De esta forma, no debe reputarse aventurado afirmar que el

¹ Idea ampliamente desarrollada, entre otros, por CAPELLA (CAPELLA, J.-R., Derechos, deberes: la cuestión del método de análisis, en ESTÉVEZ ARAÚJO, J. A. (Ed.), El libro de los deberes. Las debilidades e insuficiencias de la estrategia de los derechos, Editorial Trotta, Madrid, 2013, pp. 39-57), apuntada, previamente por el mismo autor (CAPELLA, J.-R., Los ciudadanos siervos, Editorial Trotta, Madrid, 1993, pp. 135-153).

² Aunque lo inverso no es necesariamente cierto: pueden existir deberes sin los correspondientes derechos.

contenido de los derechos no es el bien que se pretende proteger o proporcionar por medio de ellos, sino los deberes de los demás sujetos de respetar o proporcionar ese bien. Así, por ejemplo, si una ley establece un derecho, pero no determina los correspondientes deberes o no señala los sujetos obligados a cumplirlos, ese derecho estará vacío de contenido.

En rigor, el concepto de derecho se construye a partir de la noción de deber, y no al revés. Alguien tiene un derecho si y solo si los demás –incluidas las instituciones- tienen deberes a su respecto (esto es, deberes acerca de aquello que se trata de proteger con cualquier noción determinada de derecho). Por consiguiente, podemos afirmar que las incógnitas acerca de los derechos hay que resolverlas en el terreno de los deberes, de las obligaciones. Siendo que los deberes que integran el contenido de cada uno de los derechos son deberes de alguien: de los demás seres humanos de una sociedad y muy destacadamente de las instituciones materiales de esta; de los poderes públicos ante todo, pero también, en esto es fundamental insistir, de las instituciones privadas³.

En el desarrollo de esta línea argumental, podemos apreciar que, en muchas ocasiones, los poderes públicos reconocen derechos de forma irreflexiva o incluso frívola, sin medir el alcance o las consecuencias de lo que se hace. Esto nos conduce a que si reconocen un derecho pero, sin embargo, no crean los deberes jurídicos para hacerlo posible en las condiciones sociales de cada momento, ese derecho estará vacío en el plano jurídico.

Esto último es relevante porque pone al descubierto una característica de los derechos: que pueden estar medio vacíos, es decir, que su reconocimiento puede ir acompañado de deberes insuficientes para garantizarlos de forma correcta. Situación que muchas veces queda oculta bajo el mero hecho del reconocimiento jurídico nominal del derecho. Podríamos catalogar estas deficiencias jurídicas como la creación de “derechos a medias” o de “deberes a medias”.

En otras palabras, el reconocimiento jurídico-normativo significa sólo un paso en el itinerario de un posible nuevo derecho: así, cuando se produce, el nuevo derecho individual o colectivo se convierte en una pretensión legitimada. Pero es sólo un paso puesto que si al propio tiempo las leyes que deben desarrollar el contenido jurídico de ese derecho no establecen los respectivos deberes, éste sigue estando *vacío*; igualmente, si sólo se establecen algunos deberes, pero no todos, el nuevo derecho estará, entonces, *medio vacío*.

También es de señalar que este marco de actuación es el preferido por gran parte de los poderes públicos para afianzar los discursos que pretenden transformar el contenido jurídico de derechos nuevos o de derechos ya consolidados en privilegios que son concedidos por parte de las autoridades de forma graciable, arbitraria o, incluso, en determinadas situaciones, discriminatoria. Así pues, se crean derechos vacíos o semivacíos para facilitar su no ejecución bajo la apariencia de privilegios, que deberían reputarse ajenos al mundo de los derechos humanos.

Esta visión condiciona también los esfuerzos de los movimientos de la sociedad civil, puesto que estos suelen contentarse con el reconocimiento jurídico-normativo de los derechos, al

³ Es por ello que, un primer deber de las instituciones públicas es garantizar el cumplimiento de los deberes de los seres humanos particulares y de las instituciones no públicas respecto de lo protegido como un derecho.

desconocer que al entrar en el campo jurídico los deberes correspondientes son ante todo deberes de legislación –pudiéndose retrasar en el tiempo o no llegar a materializarse-.

Esto nos permite apreciar que si los movimientos sociales impulsores de un nuevo derecho se disuelven o pierden fuerza, dejando en manos de la Administración pública la imposición de los deberes correspondientes a un derecho reconocido en el ámbito jurídico, entonces la defensa del este derecho queda circunscrita al campo jurídico y sólo podrá ser perseguida por actores determinados a través de mediadores especializados. Ignorar que los derechos no son nada sin los deberes jurídicos que constituyen su contenido ha conducido a un debilitamiento del mundo de los derechos a pesar de la inmensa labor académica que existe sobre el mundo de los derechos humanos.

En síntesis, deberes y derechos, en ciertos ámbitos, son objeto de una constante pugna entre sus sujetos respectivos. Pugna que no queda decidida por la sanción jurídica de los derechos, puesto que sin los deberes, los derechos solo tienen vigencia en el ámbito discursivo general. De lo anteriormente manifestado, debemos extraer una lección fundamental: los movimientos sociales no pueden proceder, como en el pasado, a desarbolar sus fuerzas cada vez que ven reconocida alguna de sus aspiraciones en forma de derecho. Estamos ante una delegación que seguro que tiene graves consecuencias para el goce efectivo de ese derecho o de esa libertad⁴.

Esta relación entre derechos y deberes nos deja como lección final la necesidad de recordar que la movilización social no debe desactivarse tras el reconocimiento legal de un derecho. Debe mantenerse una vigilancia activa. En caso contrario, todo lo que se consiga puede perderse de nuevo.

Si todas las anteriores reflexiones las trasladamos a la adopción y al contenido del Plan Nacional de Derechos Humanos de Catalunya, podemos afirmar que:

- Todo derecho contenido en el Plan deberá ir acompañado con la concreción de a quien le corresponde (sector de la Administración pública) el deber de facilitar su garantía;
- Si bien el deber les corresponderá a la Administración pública (titular de obligaciones), hay otros sujetos que deberán ser considerados como titulares de responsabilidades puesto que también tendrán compromisos que cumplir para el ejercicio de un derecho.
- El titular de derechos no podrá dejar de fiscalizar el funcionamiento de la Administración pública aunque se haya procedido al reconocimiento del derecho puesto que esto no será suficiente.
- Se deberán exigir responsabilidades por acción o por omisión a los titulares de obligaciones en cuanto a la garantía de los derechos contenidos en el Plan Nacional de Derechos Humanos de Catalunya. Y, los comportamientos de los titulares de responsabilidades deberán ser tutelados, directa o indirectamente por los titulares de obligaciones.

⁴ Como afirma CAPELLA, “[a]nte todo hay que aprender a leer y a escribir el libro de los deberes, e imponerlos constantemente para que la casa no se nos caiga encima” (CAPELLA, J.-R., Derechos, deberes..., cit, p. 57).

2. La obligación primaria de respeto de los derechos humanos en Catalunya

Para buscar el fundamento que justifique la necesidad de elaborar un Plan Nacional de Derechos Humanos en Catalunya deberíamos buscar dónde radica la obligación general primaria de respeto de los derechos humanos. Así, en el caso de Catalunya, la obligación general primaria de respeto de los derechos humanos está contenida en el artículo 37 del Estatuto de Autonomía que establece:

1. Los derechos reconocidos por los capítulos I [Derechos y deberes del ámbito civil y social], II [De los derechos en el ámbito político y de la administración] y III [Derechos y deberes lingüísticos] del presente Título vinculan a todos los poderes públicos de Catalunya y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares. Las disposiciones dictadas por los poderes públicos de Catalunya deben respetar estos derechos y deben interpretarse y aplicarse en el sentido más favorable para su plena efectividad. Los derechos reconocidos en los artículos 32 [Derechos y deberes de conocimiento y uso de las lenguas] y 33 [Derechos lingüísticos ante las Administraciones públicas y las instituciones estatales] vinculan también a la Administración General del Estado en Catalunya.

2. El Parlamento debe aprobar por ley la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Catalunya. Las disposiciones del presente artículo relativas a los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título se aplican también a los derechos reconocidos por dicha Carta.

3. La regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título deben realizarse por ley del Parlamento.

4. Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. Ninguna de las disposiciones de este Título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado español.

De esa norma jurídica se desprenden mandatos concretos como los siguientes:

- a) Los derechos reconocidos en el Estatuto vinculan a todos los poderes públicos de Catalunya.
- b) Los derechos reconocidos en el Estatuto, de acuerdo con su naturaleza, vinculan a los particulares.
- c) Todas las disposiciones dictadas por los poderes públicos de Catalunya deben respetar esos derechos.
- d) Los derechos reconocidos deben interpretarse y aplicarse en el sentido más favorable para su plena efectividad.

- e) La regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos deben realizarse por ley del Parlamento.
- f) Ninguno de los derechos reconocidos puede ser desarrollado, aplicado o interpretado de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.

El referido artículo 37, es coincidente con el contenido del artículo 53 de la Constitución de española que establece que “[l]os derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos”.

Estos argumentos no difieren de los que pasa a nivel supranacional. Así, en el ámbito internacional, los Estados Miembros de las Naciones Unidas están obligados en virtud de los artículos 55, inciso c)⁵ y 56⁶ de la Carta de Naciones Unidas a *promover* el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades. Lo cual deberán hacerlo tomando medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización.

Pero además de eso, de acuerdo con el contenido de diversos tratados⁷, los Estados se han comprometido a *respetar* y a *garantizar* o asegurar la efectiva aplicación a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en cada tratado, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Respecto a estas obligaciones y en plena concordancia con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Catalunya, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Observación General No. 31 estableció que “[l]as obligaciones del Pacto en general y del artículo 2 en particular son vinculantes para todos los Estados Partes en conjunto. Todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o estatales, a cualquier nivel que sea, nacional, regional o local, están en condiciones de asumir la responsabilidad del Estado Parte”⁸.

Y además, que “el disfrute de los derechos del Pacto no se restringe a los ciudadanos de los Estados Partes, sino que debe también extenderse a todos los individuos, independientemente de su nacionalidad o de su situación apátrida, como las personas en

5 Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

6 Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.

7 Véase, por ejemplo, artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 2 de la Convención Internacional de Derechos del Niño; o el artículo 1 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

⁸ Párrafo 4 de la Observación general No. 31.

búsqueda de asilo, los refugiados, los trabajadores migrantes y otras personas, que pueden encontrarse en el territorio o estar sometidos a la jurisdicción del Estado Parte⁹.

Además de esas obligaciones, los tratados de derechos humanos también imponen a los Estados el deber de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de cada tratado, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter. Que en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, lo anterior también puede implicar que lo hagan por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados la plena efectividad de los derechos reconocidos.

3. Las obligaciones de promover, respetar, garantizar y adoptar medidas en materia de derechos humanos

De lo anterior, parece evidente que respecto a los derechos humanos todos los poderes públicos del Estado no sólo tienen la obligación de respetarlos, sino también de promoverlos, garantizarlos y de adoptar medidas para su plena efectividad o realización. Pasaremos ahora a analizar, por separado, cada una de estas obligaciones.

a) Promover

La obligación de promover los derechos humanos es de tipo positivo, principal pero no exclusivamente a cargo de la Administración pública, consistente en dar a conocer con la mayor amplitud posible lo que son y significan los derechos humanos para que la población pueda alcanzar un mejor disfrute de sus derechos. Esta obligación se traduce en al menos tres actividades concretas: a) Difusión del conjunto de derechos y libertades que estén reconocidos en el sistema jurídico; b) Sensibilización sobre la importancia y utilidad que tienen los derechos humanos en la convivencia social cotidiana; y c) Capacitación y formación a funcionarios públicos y sociedad en general sobre el contenido, alcance, límites y accesibilidad de los derechos humanos.

b) Respetar

La obligación de respetar los derechos humanos es de tipo negativo a cargo esencialmente de la Administración pública en todas sus manifestaciones, que consiste en abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos y libertades reconocidos o en evitar que se pongan medidas que obstaculicen o impidan el disfrute de dichos derechos y libertades. Es decir, es una obligación que consiste en dar reconocimiento pleno a que ese conjunto de atributos de la persona humana, denominados derechos humanos, son un ámbito inviolable en el cual el ejercicio del poder público no puede desarrollarse legítimamente, al ser esferas individuales o colectivas que la Administración pública no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente de acuerdo a la naturaleza de cada derecho o libertad. De manera

⁹ Párrafo 10 de la Observación general No. 31.

simple se traduce en el deber de todos los sectores de la Administración pública de inhibirse de impedir o dificultar ilegítimamente el ejercicio del conjunto de derechos y libertades que se les reconozcan a las personas.

c) Garantizar

La obligación de garantizar los derechos humanos es de tipo positivo a cargo del Estado consistente en contar con todo un sistema normativo e institucional que permita asegurar la efectividad de todos los derechos y libertades reconocidos. Esto es, en organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación las Administraciones públicas deben *prevenir, investigar y sancionar* toda violación de los derechos reconocidos y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos. No se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. De manera simple se traduce en el deber de la Administración pública de crear y poner en efectivo funcionamiento todas las estructuras jurídicas e institucionales que aseguren el ejercicio pleno de los derechos humanos, así como su sanción y reparación cuando éstos se vean afectados¹⁰.

d) Adoptar medidas

La obligación de adoptar medidas para la realización o efectividad de los derechos humanos es también de tipo positivo a cargo de la Administración pública y está estrechamente vinculada con la anterior, al grado de que ésta podría subsumirse en aquélla, aunque por la naturaleza, contenidos y alcances de algunos tratados de derechos humanos se separa a fin de destacar que, además de la obligación genérica de garantizar, hay derechos y libertades que requieren medidas especiales o específicas para lograr su plena efectividad. Esto es, medidas que faciliten y hagan efectiva la satisfacción de los derechos, de acuerdo a la naturaleza y características específicas que en cada caso puedan requerir. Una obligación desarrollada principal, pero no exclusivamente, para los derechos económicos sociales y culturales que autorizan, por ejemplo, que dichas medidas se implementen tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas. Esto es, que son medidas que pueden trascender a una Administración pública y desarrollarse mediante cooperación internacional y que, además, no sólo son de tipo jurídico tradicional o característico de los derechos civiles y políticos. Así, la obligación se traduce en el deber de la Administración pública de implementar las medidas que sean necesarias para satisfacer los derechos humanos de acuerdo a sus especificidades, si así lo requieren.

¹⁰ Siguiendo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se puede decir además que: “El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.”

Partiendo de lo anterior, al vincular las obligaciones para todos los poderes públicos de Catalunya establecidas en el artículo 37 del Estatuto de Autonomía con las obligaciones derivadas de las normas internacionales de derechos humanos, se podría concluir que las primeras deben tener como guía para su desarrollo específico a las segundas de la siguiente manera:

Obligación derivada del Estatuto	Obligación en DDHH
Los derechos reconocidos en el Estatuto vinculan a todos los poderes públicos de Catalunya.	Promover Respetar Garantizar Adoptar medidas
Los derechos reconocidos en el Estatuto, de acuerdo con su naturaleza, vinculan a los particulares.	Promover Garantizar Adoptar medidas
Todas las disposiciones dictadas por los poderes públicos de Catalunya deben respetar esos derechos.	Respetar Garantizar Adoptar medidas
Los derechos reconocidos deben interpretarse y aplicarse en el sentido más favorable para su plena efectividad.	Garantizar Adoptar medidas
La regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos deben realizarse por ley del Parlamento.	Respetar Garantizar Adoptar medidas
Ninguno de los derechos reconocidos puede ser desarrollado, aplicado o interpretado de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado español.	Respetar Garantizar Adoptar medidas

En general, la aplicación específica de todo lo anterior en Catalunya debe significar que se diseñen, implementen y desarrollen todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, sea susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.

Esto es, en el derecho a disponer de instituciones públicas que promuevan, respeten, garanticen y adopten las medidas que sean necesarias para lograr la eficacia de los

derechos humanos, apelando a la responsabilidad de los individuos, la sociedad, las empresas y otros actores en esta tarea.

De esta forma, cada uno de los derechos reconocidos en el Plan Nacional de Derechos Humanos de Catalunya tiene una incidencia directa no sólo sobre los titulares de derechos, sino también con respecto a los titulares de obligaciones y a los titulares de responsabilidades.