

## Aurkezpena

---

Eusko Ikaskuntzako Zuzenbide Sailak antolaturik, *Europako Eskubideen Gutuna* izenburua zeraman Jardunaldia garatu zen 2001. urteko maiatzaren 18an, Donostiako Miramar Jauregian. Bertan, Zuzenbide Komunitarioaren eta Oinarrizko Eskubideen alorretan adituak diren irakasle unibertsitarioetaz gain, partidu politiko eta erakunde publikoetako ordezkariak hartu zuten parte. Hor-taz, foro berean bildurik, eremu akademikoko espezialistak eta ordezkari politi-koak, guztiak xede amankomun batekin: ikuspegi desberdinetatik bada ere, onartu berria den *Europako Eskubideen Gutunaren* (aurrerantzean *Gutuna*) azterketa. Esan beharrik ez dago, Jardunaldiotan aurkezturiko ponentziak benetan interesgarriak izan zirela bertaratu ginenontzat, Europar Batasunean oinarrizko eskubideek pairatzen duten egungo egoeraren deskribapen zehatza egiteaz gain, 2004. urteko Gobernuarteko Konferentziaren aurrean planteia-tzen diren jarrerak zeintzuk diren azaldu baitziguten. Hain zuzen ere, aurkeztea dagokidan Eusko Ikaskuntzaren argitarapen honek, bilgune honetan plazaratu-riko ponentzia eta aurkezpenak islatzea du helburutzat.

Ukaezina da, Nizako Europako Kontseiluak 2000.eko abenduan aldarrika-tu berri duen testuak interes berezi bat sortarazi duela, ez bakarrik Nizako Gailurra arrakastatsutzat definitu dutenen artean, baizik eta bertatik etsipe-nak jota bueltatu direnen artean ere bai. Beraz, honelako egoera apropos eta errepikaezinaz baliatzeari nahitaezko iritzi genion eta aipatu *Gutunaren* azter-keta tekniko, juridiko eta politiko bati ekiteko ideia sortu zen.

Denbora da Europak merkatu bat izateari utzi ziola eta bere jaiotza uanean zeukan izaera ekonomiko hutsa gairatu duela, planteamendu eta gai politi-koei leku eginaz. Honen eredueta bat, hizpide dugun *Gutuna* litzateke, herritar komunitarioen eskubide eta askatasunak arautzeko bereziki onartu-riko lehendabiziko testua, alegia. Gehienetan gertatu ohi denez, ez dago ados-tasunik testua baloratzerako orduan, beronen ahuleziak bakarrik ikusten dituztenetatik, testua arrakasta politiko lez ulertzen dutenetaraino, balorazio-ak ugariak baitira.

*Gutunari* egozten zaion ahulezia edo akats nagusietako bat balio juridikorik ezarena litzateke: lotespen juridikoaren jabe den benetazko testu juridiko gisa onartua izan beharrean, izaera politikodun adierazpen bezala aldarrikatu baita Nizan, 2004. urteko Gobernuarteko Konferentziaren esku utziaz *Gutunak* aurrerantzean eduki beharreko estatus juridikoaren auziaren erabakihartzea.

Halere, testuak indar juridiko loteslerik ez izateak, ez du nahitaez esan gura ondorio juridikorik sortu ezin duenik, ezen aurrerantzean Europako Justizi Auzitegiak instrumentu bat gehiago bezala erabili ahal izango baitu eskubideen eremuko auziak interpretatzeko, orain artean Europar Batasuna juridikoki lotesten ez duen *Giza Eskubideen Europar Komenioa* erabili duen bezala.

Aipaturikoa bada ere intentsitate handienarekin kritikatzten den puntua, ez da detektatzen den makaltasun bakarra, edukinari dagokionean ere, ahots ugari entzun baitira testu honek dituen hutsuneak salatuz. Edukinari dagozkion kritikok, funtsean, bi norabidetan dihoaz: bata, planteamendu aurrerakoi eta sozialak defendatzen dituzten alderdi politiko eta taldeek markaturiko norabidea litzateke, izaera aurrerakoiaren ispilu diren zenbait eskubide sozial eta ekonomiko ez barneratzea salatuz eta, bestetik, izaera kolektiboa edo talde izaera duten eskubideen aintzatespena galdatzen dutenen jarrera genuke, besteak beste, Euskal Autonomi Erkidegoaren ordezkariak erabakihartze guneetan defendatu dutena.

Hutsuneak hutsune, *Gutunak* zenbait elementu positibo aportatu dituela eztabaidatik kanpo gelditzen den kuestioa da, nagusiki, metodoari dagokionean. Preseski, testua lantzeko jarraitu den formula ez da izan gobernuarteko formula itxi bat (nahiz eta azken onarpena gobernuak dagokien zerbaitekin den), baizik eta Europar Batasuneko erakunde eta organuetaz gain, Estatu kideetako parlamentuek eta, noski gobernuak, gizarte zibilarekin batera parte hartu baitute prozesu honetan. Metodo berritzailea, hortaz, *Gutuna* onartzeko erabilirikoa. Ez da dudarik hortan. Asaldatzen gaituena, ordea, beste duda bat da: partehartzea horren zabala izanik, barneratu al da Estatu kideetako gobernuak barneratu nahi ez zuten edukinik? Jarraiturikoa, metodo tradizionala izan balitz (Estatu kideetako gobernuen partehartze hutsa, alegia) emaitza beste bat izango ote zen edo testua "lejitimazioz" jatzeko gobernuen estrategia bat izan ote da? Edozein kasutan, testu honek, Europak eta bertako kide diren Estatuek, hain funtsezkoa den eskubide eta askatasunen alorrari begirunezko tratamendu bat ematen ahalegintzen ari direla agerian jartzen du.

Agerturiko auzi guzti hauei, eta baita beste askori ere, erantzuna emango zaie ondorengo ekarpenetan, zeintzuen egileei (Ricardo Alonso Garcia, Lorenzo Martin Retortillo, Pablo Perez Tremps eta Alejandro Saiz Arnaiz Jaunei) eskerak ematen dizkiegun, batetik, Jardunaldira hurbildu eta beraien ekoizpen zientifikoa ezagutzera emateagatik eta, bestetik, antolaketako galdakizunei modu onean erantzuteagatik. Era berean, gure esker ona agertu beharrean gaude mahainguruan parte hartu zuten partidu politikoei eta beraien ordezkariari eta, nola ez, erakundeen ordezkariari, bereziki, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundeari eta bere Zuzendaria den Jon Urrutia Mingo Jaunari, Europar Gaie-tarako Zuzendaria den Iñaki Rica Oriden Jaunari, Kanpo Harremanetarako Lehendakariaren Komisionatua den Jose Maria Muñoa Ganuza Jaunari eta funtziotan dagoen Arartekoari, Mercedes Agundez Basterra Andereari.

Maite ZELAIA GARAGARZA

*EHUko Zuzenbide Fakultateko Zuzenbide Konstituzionaleko irakaslea  
Jardunaldiaren koordinatzailea*

## Presentación

---

Organizada por la Sección de Derecho de Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, el 18 de mayo del 2001 se desarrolló en el Palacio Miramar de Donostia-San Sebastián, la *Jornada de estudio sobre La Carta Europea de Derechos*, que congregó a especialistas universitarios en Derecho Comunitario y Derechos Fundamentales así como a representantes de diversos partidos políticos e instituciones políticas. Juntos, por tanto, en un mismo foro, expertos del mundo académico y representantes políticos con idéntico propósito: el de examinar la recién aprobada *Carta Europea de Derechos*, si bien desde perspectivas diversas, necesarias todas ellas para una visión de conjunto del texto objeto de análisis. Huelga decir que todas las ponencias presentadas resultaron de extraordinario interés para los asistentes a la Jornada ya que proporcionaron un diagnóstico exacto del actual *status quo* de los derechos fundamentales en la Unión Europea así como las posiciones que se observan ante la futura Conferencia Intergubernamental del 2004. Precisamente son los resultados de este encuentro (junto con una breve bibliografía sobre la materia) los que hoy ven la luz en esta publicación seriada de Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos.

Es innegable que el texto aprobado en diciembre del 2000 por el Consejo Europeo en Niza ha generado curiosidad e interés, no solamente entre quienes lo han calificado como verdadero éxito, sino también entre quienes vence la sensación de desánimo por el escaso contenido del mismo. Así pues, una coyuntura tan propicia como irrepetible debía ser “aprovechada” y surgió la idea de analizar técnica y jurídicamente, por un lado, y políticamente, por otro, la *Carta*.

Aquella Europa nacida como mercado ha visto superada su inicial naturaleza, exclusivamente económica, evolucionando hasta permitir la entrada de cuestiones y planteamientos políticos en su seno, reflejo de lo cual es, entre otros, la aprobación de la *Carta*, como el primer texto creado *ex profeso* para regular los derechos y libertades de los ciudadanos comunitarios. Como no podía ser de otro modo, no existe unanimidad a la hora de valorar el texto, comenzando por quienes únicamente visualizan sus debilidades, hasta aquellos que lo consideran como incontestable victoria política.

Una de las principales debilidades que se achaca a la *Carta* es, sin duda, la de su falta de vinculación jurídica, ya que, en lugar de aprobarse como texto jurídico vinculante en Niza, se proclamó como declaración política, demorando la adopción de la decisión sobre su futuro *status* jurídico a la Conferencia Intergubernamental del 2004. Ahora bien, la falta de un carácter vinculante no ha de ser impedimento para que el texto pueda generar efectos jurídicos: actuando con los mismos parámetros que en el caso del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, el cual sin vincular jurídicamente a la Unión Europea ha sido utilizada por el Tribunal Europeo de Justicia como instrumento interpretativo en cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales, podrá convertirse en herramienta de interpretación útil en la vía pretoriana comunitaria.

Si bien el citado es el punto que con mayor intensidad se critica, no es la única carencia detectada, puesto que también se vienen escuchando voces que manifiestan su desacuerdo por el escaso contenido material ofrecido por el texto, sacando a relucir sus lagunas. Este tipo de reprobaciones se han lanzado fundamentalmente desde dos fuentes: por una parte, desde grupos sociales y partidos políticos defensores de planteamientos progresistas y sociales, los cuales han mostrado su desencanto por la falta de reconocimiento de determinados derechos sociales y económicos; y, por otra, desde quienes han defendido el reconocimiento de derechos de grupo o de naturaleza colectiva (p.e., gobiernos regionales como el de la Comunidad Autónoma Vasca) que, evidentemente, no han tenido cabida en la *Carta*.

Ello no obstante, lo que ciertamente ha quedado fuera de discusión es que la *Carta* ha aportado algunos elementos positivos a la dinámica comunitaria, principalmente, en aspectos relacionados con el método de trabajo y elaboración del texto. Precisamente, la fórmula elegida para la confección del texto no ha sido la habitual fórmula intergubernamental (si bien la aprobación final ha correspondido a los gobiernos de los Estados miembros), sino que se ha permitido la participación de la sociedad civil, además de la de las instituciones y órganos comunitarios así como de los parlamentos y gobiernos de los Estados miembros. Un método novedoso, por tanto, el utilizado para la elaboración de la *Carta*. No cabe duda a este respecto. La duda que nos provoca mayor inquietud es ciertamente otra: permitiéndose como se ha permitido un nivel tan amplio de participación, ¿se ha incluido en el texto finalmente aprobado alguna consideración o aspecto material que los Estados miembros no preveían desde un momento inicial? Dicho de otro modo, ¿si el método de trabajo hubiera sido el tradicional (con la exclusiva participación de los gobiernos de los Estados miembros), hubiera sido otro el resultado final o bien la fórmula utilizada no ha sido más que una estrategia de los gobiernos de los Estados para revestir de "legitimación" al texto? Cualquiera que sea la respuesta, lo que ha quedado claro es que la Unión Europea y sus Estados miembros han demostrado su sensibilidad en relación con un aspecto tan sustancial dentro de un ordenamiento jurídico como son los derechos y libertades de los ciudadanos, considerando que merecen un reconocimiento expreso junto a un tratamiento de respeto, que es lo que se ha pretendido con la aprobación de la *Carta*.

Todas estas cuestiones, y muchas más, obtendrán respuesta en las aportaciones que a continuación se ofrecen, a cuyos titulares (D. Ricardo Alonso García, D. Lorenzo Martín Retortillo, D. Pablo Pérez Tremps, y D. Alejandro Saiz Arnaiz) agradecemos, no únicamente su asistencia a la Jornada y sus rigurosas contribuciones científicas, sino también su buena disposición en todo lo relacionado con las exigencias organizativas. Agradecimiento que se extiende a los representantes de los partidos políticos participantes en el debate así como a los representantes institucionales, en especial, al Instituto Vasco de Administración Pública y a su Director, D. Jon Urrutia Mingo; a la Dirección de Asuntos Europeos y a su Director, D. Iñaki Rica Oliden; al Comisionado del Lehendakari para las Relaciones Exteriores, D. José María Muñoa Ganuza y a la Ararteko en funciones, Dña Mercedes Agúndez Basterra.

Maite Zelaia Garagarza

*Profesora de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UPV*

*Coordinadora de la Jornada*

