

Las regiones ante la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

(The regions before the European Union Charter of Fundamental Rights Laws)

Muñoa Ganuza, José María

Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco

Lehendakaritza

Secretaría General de Acción Exterior (SGAE)

Navarra, 2

01007 Vitoria-Gasteiz

BIBLID [1138-8552 (2001), 17; 63-69]

Ante la "CIG de la reforma institucional" de Niza, que abrió el debate sobre la profundización en la democracia y la legitimidad de la Unión, el Comité de Regiones y especialmente Euskadi, aunque excluidos formalmente de la Convención encargada de elaborar la Carta, han trabajado intensamente a favor de su aprobación. A pesar de que la Carta finalmente fue aprobada como Declaración política, el Comité sigue apoyando firmemente el carácter vinculante de la misma, a pesar de las discrepancias surgidas en su seno ya que la Carta podría suponer un embrión hacia una futura Constitución Europea.

Palabras Clave: Ciudadanía europea. Derechos individuales, políticos, sociales, colectivos y de nueva generación. Carácter jurídico vinculante de la Carta. Constitucionalización de la UE.

Batasunaren demokrazia eta legitimitateari buruzko eztabaida abiatu zuen Nizako "erreforma instituzionalaren CIG" delakoaren aurrean, Eskualdeen Batzordeak eta bereziki Euskadik, nahiz eta Gutuna idazteko Bilkuratik formalki baztertuak izan, sendo lan egin dute haren onarpenaren alde. Gutuna, azkenean, Deklarazio politiko gisa onetsi bazen ere, Batzordeak haren izaera loteslea aldarrikatzen jarraitzen du, bere baitan sortu desadostasunak gorabehera, zeren eta Gutuna etorkizuneko Europako Konstituzio baten hastapena izan bailiteke.

Giltz-Hitzak: Europako herritasuna. Norbanakoen eskubideak, politika, gizarte, talde eta belaunaldi berriko eskubideak. Gutunaren izaera juridiko loteslea. EBaren konstituzionalizazioa.

Face à la "CIG de la réforme institutionnelle" de Nice, qui ouvrit le débat sur l'approfondissement de la démocratie et de la légitimité de l'Union, le Comité de Régions et spécialement Euskadi, bien qu'exclus formellement de la Convention chargée d'élaborer la Charte, ont travaillé intensément en faveur de son approbation. Bien que la Charte fut finalement approuvée comme Déclaration politique, le Comité continue d'appuyer fermement son caractère contraignant, malgré les divergences survenues en son sein puisque la Charte pourrait être le début d'une future Constitution Européenne.

Mots Clés: Citoyenneté européenne. Droits individuels, politiques, sociaux, collectifs et de nouvelle génération. Caractère juridique contraignant de la Charte. Constitutionnalisation de l'UE.

1. CONTEXTO GENERAL

En el marco de la reforma de los Tratados en la Conferencia Intergubernamental de Niza, celebrada el pasado diciembre de 2000, se blandían dos temas pendientes, básicos para el futuro desarrollo de la Unión: la reforma institucional, cara a adaptar las instituciones a la inmediata adhesión de los futuros Estados miembros, y por otro lado una profundización en la democratización y en la unión política y social, lo que conllevaba la necesaria aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales.

No obstante, el Tratado de Niza ha resultado decepcionante a todas luces, tanto en la reforma institucional, realizada desde una clara perspectiva intergubernamental, como en la aprobación de la Carta como una mera declaración de intenciones, y por lo tanto sin carácter vinculante.

El tema que se me había sugerido abordar en esta conferencia, se refería exclusivamente a la posición de las Comunidades Autónomas ante la Carta de Derechos Fundamentales. Sin embargo y dada la ausencia de una posición clara al respecto por parte del conjunto de las CCAA, me centraré en las propuestas y discusiones que se han suscitado en las diferentes regiones, y en especial en el seno del Comité de las Regiones.

2. EL COMITÉ DE LAS REGIONES ANTE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Desde el Comité de Regiones, único órgano comunitario donde se hallan representados los intereses regionales, junto a los de los entes locales, se ha tratado con gran interés la cuestión de la Carta de Derechos Fundamentales, a pesar de las largas discusiones que se han mantenido al respecto.

Las peticiones principales que desde nuestro punto de vista se han acordado en el seno del CDR fueron las siguientes:

- La inclusión en el Preámbulo de la Carta el respeto por parte de la UE y sus instituciones a los Derechos Humanos y Fundamentales, tanto individuales como colectivos, principios todos ellos comunes a los Estados miembros. En este punto, lamentamos que finalmente no se haya considerado esta petición por los Estados miembros.
- Introducción en el mismo Preámbulo de los principios de libertad, democracia y Estado de Derecho en los que se basan las instituciones comunitarias. El Comité de las Regiones propone que junto a ellos, se sitúen los principios de Autonomía local y regional, lo que tampoco se llegó a adoptar en el documento final de la Carta.
- Considera conveniente en aras a una mayor comprensión de la Carta la agrupación de los derechos en cuatro bloques: los derechos relativos a la persona, los derechos sociales, económicos y culturales, y los

derechos civiles y políticos. Además como último bloque, se abogaba por añadir aquellos derechos denominados de nueva generación, cuya finalidad es la protección ante el posible uso ilícito de las nuevas tecnologías de la información, la degradación del medio ambiente o el control de las concentraciones de los medios de comunicación en relación con la libertad de expresión.

- El CDR lamenta que no se halla dedicado mayor espacio a la ciudadanía europea.
- La generalidad de los miembros del CDR mantuvo la creencia de la necesidad y la urgencia de que la Carta tuviera carácter vinculante, y específicamente se demandaba su introducción en los Tratados Constitutivos.
- El CDR se lamenta de no haber formado parte de la Convención encargada de elaborar la Carta de Derechos Fundamentales más que con el estatus de Observador, por lo que tan sólo ha participado mediante reuniones o contactos informales, o mediante la elaboración de Resoluciones y Dictámenes a la misma.

3. DISTINTAS CONCEPCIONES DE LAS REGIONES

Aún cuando del Comité de las Regiones, se han llevado a cabo demandas consensuadas y aprobadas por la mayoría de sus miembros, cabe observar que la posición no es unánime cuando nos referimos a las regiones a título individual. En especial son las regiones con competencias legislativas, las que han mostrado una postura y una reflexión más elaborada al respecto.

La Carta de Derechos Fundamentales suscita diversas concepciones desde tres perspectivas: su contenido, su valor o rango jurídico y su finalidad o posibles consecuencias.

A) Contenido de la carta

En cuanto a su contenido, la discusión se ha centrado básicamente entre aquéllos que apoyaban una Carta de Derechos individuales y políticos y entre quienes querían incluir toda suerte de derechos sociales, colectivos y los de nueva generación: como por ejemplo los medioambientales.

En cuanto a la aceptación de los Derechos Fundamentales tradicionales, comunes a los Estados miembros, el acuerdo ha sido unánime.

La posición de los Länder alemanes y austríacos suscitó el mayor debate, ya que se oponían a la inclusión de los derechos sociales, y los derechos de nueva generación, tales como el uso ilícito de las nuevas

tecnologías de la información, la degradación del medio ambiente o la concentración de los medios de comunicación. La razón estriba en que dicha Declaración de Derechos Fundamentales debe servir de base tan sólo en las competencias exclusivas de la UE y no tener como ámbito de actuación las materias de competencia de los Estados. Como ejemplo de derechos sociales, se rechazó el derecho de los trabajadores a una formación profesional permanente.

Otra de las cuestiones polémicas fue la incorporación del derecho de voto de los ciudadanos no comunitarios, que llevan largo tiempo residiendo en Europa para las elecciones municipales y las elecciones al Parlamento Europeo. Así mismo, los Länder se opusieron tajantemente a dicha propuesta por entender que dicha competencia debe permanecer en manos de los Estados miembros. Los Länder manifiestan su preocupación por que la UE, aprovechando la oportunidad de la inclusión de tales derechos, se extralimite de su esfera de actuación y se atribuya competencias que no le hayan sido otorgadas.

Otra tema fundamental de debate se basó en el ámbito de aplicación y legislación de la Carta. Así, se enfrentaban dos posturas, quienes afirmaban que la Carta sólo debía legislar en ámbitos exclusivamente comunitarios, y quienes opinaban que el hecho de que la Carta recogiera materias que se suponen competencia exclusiva de los Estados miembros, no significa que la Comunidad fuera a extender sus ámbitos de actuación, ni sus competencias al respecto. En este asunto, los Länder son partidarios de elaborar una lista mínima y restringida de derechos, pero garantizando una protección efectiva (lo que significaría otorgarle una garantía jurídica a los derechos recogidos en la Carta, pero no necesariamente a través del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) en contra de la opinión general de incluir una lista inagotable o incluso de carácter abierto de derechos que pudiera llevar con mayor facilidad hacia una falta de garantía de cumplimiento o aplicación.

B) Valor Jurídico de la Carta

Desde esta perspectiva, se ofrecen dos posiciones contradictorias: quienes abogan por una Carta de Derechos Fundamentales con carácter vinculante y quienes desean la Carta pero como una mera Declaración política sin efectos jurídicos.

Lo primero que puede llamar la atención es la postura mantenida por los Länder alemanes y austríacos. Mientras el resto de las regiones de la UE se hallan de forma general a favor de la inclusión en los Tratados de la Carta, los Länder opinan que no es forzosamente necesario el establecimiento de un catálogo de Derechos Fundamentales a nivel de la UE, para proteger los derechos de los ciudadanos, puesto que dichos derechos se hallan salvaguardados por las Constituciones de los respectivos Estados miembros, a lo que se le suma la obligación de la UE de respetar el Convenio Europeo de

Derechos Humanos. Lo que se propone pues, es que en el caso de la proclamación de la Carta, que ésta se lleve a cabo como Declaración y sin carácter vinculante.

La inicial posición bávara, apoyada por el resto de los Länder, es muy concreta al respecto. El Land de Baviera afirma que aún cuando la Carta no tuviera carácter vinculante, y fuera una Declaración política, no se conseguiría vaciarla de contenido, ya que serviría como orientación para la línea argumental y la interpretación del Tribunal de Justicia en referencia a los Derechos Fundamentales, por lo que en todo caso ostentaría un cierto significado jurídico.

Por otro lado, el pensar en la elaboración de una Carta de Derechos no vinculante, acarrearía el peligro de crear una Carta demasiado extensiva de Derechos, sin que exista una verdadera conciencia de acatar verdaderamente todos los derechos que allí se anunciase. Por ello, en caso de que se llegara a proclamar la Carta, ésta debería elaborarse como si, en un futuro probable, fuera a convertirse en vinculante.

C) Finalidad de la Carta de Derechos Fundamentales

La aceptación o no del carácter vinculante de la Carta de los Derechos Fundamentales nos lleva a concepciones subyacentes de la propia idea de la construcción europea.

Desde la perspectiva del CDR, una de las consecuencias inmediatas de la aprobación de la Carta sería el fomento de la conciencia de pertenencia a la Unión. Es decir, la Carta podría derivar en que los ciudadanos de toda Europa se sintieran defendidos mediante los mismos derechos, lo que en última instancia redundaría en que el propio concepto de ciudadanía europea se convirtiese en una realidad tangible. Así, las regiones y entes locales son los ámbitos políticos y sociales adecuados para informar a los ciudadanos y fomentar la conciencia de pertenencia a la Unión.

Por otro lado, el CDR cree firmemente que los Derechos Fundamentales tienen una dimensión política esencial porque establecen un nexo entre el fundamento democrático de la sociedad política y su limitación a través del reconocimiento de los derechos de los ciudadanos. De ello concluye que el abundamiento en la unión política y hacia una mayor democratización pasa por la integración en el Derecho comunitario originario de los Derechos Fundamentales, lo que en última instancia supone un paso esencial en la creación de un proceso constituyente europeo. Así en una posible constitucionalización de la integración europea se evidencia como necesaria la participación de los niveles regionales de poder, puesto que mantienen una vertiente doble de proximidad: hacia el ciudadano, y hacia los gobiernos nacionales, los cuales actualmente ostentan la potestad de reformar los Tratados constitutivos.

Es decir, el estar a favor o en contra de la inclusión en los Tratados de la Carta de Derechos Fundamentales, tiene una causa subyacente, cual es la idea sobre el modelo de Europa. Aquí, hallamos muy diversas posturas, en especial son contundentes las de las regiones con competencias legislativas, puesto que éstas se ven directamente influidas y afectadas. Así, entre quienes no desean una Constitución Europea están los Länder alemanes y austríacos, ya que éstos ven en ella una cesión encubierta de sus competencias.

Sin embargo para aquellas regiones que están a favor de la creación futura de una Constitución europea, donde se reconozcan derechos y deberes de los ciudadanos europeos, la inclusión de los Derechos Fundamentales en el Derecho comunitario originario supondría, sin lugar a dudas, un primer paso hacia la Constitución de una Europa Federal, en la que se integren los diferentes niveles de gobierno, comunitario, estatal y regional, atendiendo al principio de subsidiariedad.

4. POSICIÓN DE LAS CCAA ANTE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

No se ha dado ninguna posición común de las CCAA al respecto, aunque en general se ha proclamado estar a favor de una Carta de Derechos Fundamentales, donde se recojan todos los derechos: de la persona, sociales, políticos, y de nueva generación; y que ésta ostente un carácter vinculante, es decir se aboga por su introducción en los Tratados.

5. POSICIÓN DE EUSKADI

Además de la intensa labor realizada en el seno del CDR para llevar adelante la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales en los Tratados Constitutivos, Euskadi, a título individual, defendió tres propuestas concretas:

- Euskadi reivindica especialmente la inclusión de los derechos colectivos además de los individuales. La razón que se argumenta es la de constatar de una forma más comprensiva el acervo de derechos fundamentales y principios directores que tanto los Estados miembros como las Instituciones europeas han reconocido. Dicha reivindicación tuvo eco en el seno del Comité de Regiones, siendo apoyada por los miembros austríacos, escoceses, irlandeses y CCAA, que acabó avalando la demanda de inclusión de los derechos colectivos en el Preámbulo de la Carta.
- Euskadi, que ostenta una identidad cultural y lingüística propia, centró también sus reivindicaciones en la inclusión de los derechos lingüísticos para establecer un respeto de la UE a la libertad de acción tanto de promoción individual como de grupo, de las lenguas no necesariamente oficiales de los Estados miembros.

- Por otro lado, se pide la inclusión del Derecho al medio-ambiente. En este sentido se busca que las políticas de la Unión deban garantizar el derecho a las generaciones futuras a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado mediante la conservación, protección y mejora de la calidad y la diversidad, y la utilización racional de los recursos naturales, así como una educación y una sensibilización sobre el medio natural. En este sentido los Parlamentos Regionales reunidos en Santiago de Compostela (CALRE) firman la Declaración de Bizkaia, demandando la inclusión de este derecho en la Carta de DDFF.

