COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 19.10.2010
COM(2010) 573 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea

La Europa de los derechos fundamentales acaba de dar unos pasos decisivos. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es ahora jurídicamente vinculante[1] y la Unión va a adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos[2]. El Parlamento Europeo[3] y el Consejo Europeo[4] han hecho de la defensa de los derechos fundamentales en la Unión una de sus prioridades para el futuro del espacio de justicia, libertad y seguridad. A partir de ahora, uno de los Miembros de la Comisión Europea es responsable de una cartera dedicada al fomento de la justicia, de los derechos fundamentales y de la ciudadanía, y los Miembros de la Comisión se comprometieron a respetar la Carta en su declaración solemne ante el Tribunal de Justicia[5]. Por último, y de forma más general, el Tratado de Lisboa representa un progreso esencial al ampliar el procedimiento de codecisión, suprimir la estructura de pilares del Tratado anterior, dar al Tribunal de Justicia una competencia general en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia y reforzar el peso de los derechos humanos en el centro de la acción exterior de la Unión.

Están reunidos, por tanto, todos los componentes de una ambiciosa política de derechos fundamentales. El respeto de los derechos fundamentales ha sido siempre una obligación sujeta al control del Tribunal de Justicia y un elemento constitutivo esencial de la construcción de la Unión. El nuevo estatuto de la Carta permite, no obstante, dar un nuevo impulso a la actuación de la Unión en este ámbito.

El objetivo de esta Comunicación es presentar le estrategia de la Comisión para la aplicación de la Carta en el nuevo contexto jurídico existente desde la entrada en vigor del tratado de Lisboa.

---

1 Artículo 6, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (TUE). Además, el artículo 6, apartado 3, recuerda que los derechos fundamentales, tal como los recoge el Convenio Europeo de Derechos Humanos y como se derivan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.

2 Apartado 2 del artículo 6 del TUE.

3 Resolución del Parlamento Europeo de 25.11.2009 sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos - Programa de Estocolmo. P7_TA(2009)0090.

4 «Programa de Estocolmo» (DO C 115, de 4.5.2010).

5 Texto de la declaración solemne: «Me comprometo solemnemente:
- a respetar los Tratados y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el desempeño de todas mis funciones;
- a ejercer mis responsabilidades con plena independencia, en interés general de la Unión;
- en el desempeño de mis funciones, a no solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Gobierno, institución, órgano u organismo;
- a abstenerme de cualquier acto incompatible con el carácter de mis funciones o con el desempeño de las mismas.
- Tomo nota del compromiso de cada Estado miembro de respetar este carácter y de no pretender influir en los miembros de la Comisión en el desempeño de sus funciones.
- Me comprometo, además, a respetar, durante la duración de mis funciones y después del cese de éstas, las obligaciones derivadas de mi cargo, en particular, los deberes de honradez y delicadeza en cuanto a la aceptación, después de este cese, de determinadas funciones o ventajas».

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Con dicha Carta[6], la Unión elaboró su propio catálogo de derechos fundamentales derivados de la evolución de la sociedad así como de los avances científicos y tecnológicos.

La Carta es un instrumento innovador ya que reúne, en un texto único, el conjunto de los derechos fundamentales protegidos en la Unión[7], dándoles así un contenido visible, preciso y previsible. Al reconocer los derechos, las libertades y los principios enunciados en la Carta y al otorgarles el mismo valor jurídico vinculante que a los Tratados, el Tratado de Lisboa introdujo una mayor visibilidad y seguridad jurídica para los ciudadanos.

La Carta se aplica, en primer lugar, a las instituciones, órganos y organismos de la Unión (artículo 51, apartado 1, de la Carta). Por consiguiente, rige, en particular, el trabajo legislativo y decisorio de la Comisión, del Parlamento y del Consejo, cuyos actos jurídicos deben ajustarse plenamente a la Carta.

El artículo 51, apartado 1, de la Carta, establece también, por lo que se refiere a los Estados miembros, que solo se aplica cuando ponen en práctica el Derecho de la Unión. No se aplica en las situaciones que no tengan ninguna relación con el Derecho de la Unión[8]. La fuerza jurídica vinculante conferida a la Carta por el Tratado de Lisboa no ha modificado esta situación, ya que este último especifica claramente que las disposiciones de la Carta no amplían, en modo alguno, las competencias de la Unión tal como quedan definidas en los Tratados[9].

La adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos

La adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, que el Tratado de Lisboa hizo obligatoria (artículo 6, apartado 2, del TUE), completará el sistema de protección de los derechos fundamentales al darle al Tribunal Europeo de Derechos Humanos competencias para examinar los actos de la Unión. Este control jurisdiccional externo debe alentar aún más a la Unión a llevar a cabo una ambiciosa política en materia de derechos fundamentales: cuanto más compruebe la Unión que sus actos respetan plenamente los derechos fundamentales, menos riesgos habrá de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos los censure.

---

6 La Carta fue solemnemente proclamada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión en Niza, el 7 de diciembre de 2000. El 12 de diciembre de 2007, los Presidentes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión Europea firmaron y volvieron a proclamar solemnemente la Carta. Esta segunda proclamación era necesaria porque la Carta que se proclamó en 2000 fue adaptada para que fuera jurídicamente vinculante.

7 Los derechos y principios recogidos en la Carta se derivan, en particular, de las tradiciones constitucionales y de los convenios internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de las Cartas sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

8 Véase el punto 1.3. de este documento.

9 El artículo 51, apartado 2, de la Carta, precisa que no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados.

El objetivo de la estrategia: la Unión debe ser ejemplar

El objetivo de la política que la Comisión se propone realizar, después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, consiste en hacer que los derechos fundamentales recogidos en la Carta sean lo más efectivos posible en la Unión. A este respecto, la Unión debe ser ejemplar. La Carta no es un texto lleno de valores abstractos, sino un instrumento que permite a las personas disfrutar de los derechos que recoge, cuando se encuentran en una situación regida por el Derecho de la Unión. Por esta razón, la Comisión concentrará sus esfuerzos en la aplicación efectiva de la Carta.

Se seguirán desarrollando políticas específicas, basadas en los Tratados, respecto a algunos derechos fundamentales específicos, como los referentes a protección de datos de carácter personal, derechos del niño, igualdad entre mujeres y hombres, no discriminación, propiedad intelectual o libre circulación.

La ejemplaridad de la Unión es indispensable, no sólo para las personas que viven en la Unión sino también para el propio desarrollo de la misma. El respeto de los derechos fundamentales dentro de la Unión permite fomentar la confianza entre los Estados miembros, así como la del público en general respecto a las políticas de la Unión. Una falta de confianza en la efectividad de los derechos fundamentales en los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión, y en la capacidad de la Comisión y de las autoridades nacionales para hacerlos respetar, impediría, en particular, el funcionamiento y la profundización de los mecanismos de cooperación en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Por último, la efectividad de la protección es también necesaria para reforzar la credibilidad de la actuación de la Unión en cuanto al fomento de los derechos humanos en el mundo.

La actuación de la Unión en materia de derechos fundamentales va más allá de sus políticas internas. La Carta se aplica también a la acción exterior de la Unión. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 del TUE, la actuación de la Unión, en el ámbito internacional, tiene por objeto fomentar, en el resto del mundo, la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad y la indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad de las personas, los principios de igualdad y solidaridad, así como el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional. Algunas normas sobre derechos humanos, desarrolladas por las Naciones Unidas, tienen una dimensión tanto interna como externa para la Unión[10]. Por ello, la Unión ha desarrollado una política específica para fomentar los derechos humanos y la democratización en terceros países. Además, el artículo 8 del TUE establece que la Unión deberá desarrollar, con los países vecinos, relaciones preferentes basadas en los valores de la Unión. Finalmente, el artículo 49 del TUE estipula que todo Estado europeo que respete los valores sobre los cuales se basa la Unión podrá solicitar su ingreso en la misma. Los criterios políticos para la adhesión, establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, piden que el país candidato presente instituciones estables que garanticen la democracia, la primacía del derecho, los derechos humanos, así como el respeto de las minorías y su protección. De este modo, la apertura de las negociaciones de adhesión está condicionada por el cumplimiento adecuado de estos criterios por el país candidato. Se profundiza en las cuestiones relativas a los derechos fundamentales durante las negociaciones de adhesión.

---

[10] Todos los Estados miembros se han adherido a los principales convenios de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y el Consejo ha adoptado una Decisión acerca de la firma, por la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (DO L 23 de 27.1.2010, p. 35).

1. LA UNIÓN DEBE SER EJEMPLAR

La actuación de la Unión debe ser irreprochable en materia de derechos fundamentales. La Carta debe ser una guía para las políticas de la Unión y para su aplicación por los Estados miembros.

1.1. Reforzar la cultura de los derechos fundamentales en la Comisión

La Comisión controla sistemáticamente la compatibilidad con la Carta de sus propuestas legislativas y de los actos que adopta. Para reflejar el nuevo estatuto de la Carta, este «reflejo» de los derechos fundamentales debe reforzarse en los servicios de la Comisión que elaboran dichos actos y propuestas. Es preciso fomentar una «cultura de los derechos fundamentales» en todas las etapas del proceso, desde los primeros momentos de la elaboración de una propuesta en los servicios de la Comisión, cuando se proceda a la evaluación de impacto, y hasta el control de la legalidad del texto final de un proyecto de acto.

Esta cultura de los derechos fundamentales es indispensable para un examen minucioso de la necesidad y la proporcionalidad de las propuestas que la Comisión presenta. En efecto, aparte de algunos derechos que tienen un carácter absoluto[11], los derechos fundamentales pueden, en determinados casos, verse sometidos a ciertas limitaciones. Éstas deben estar previstas por la ley, ajustarse al contenido esencial de dichos derechos y, en cumplimiento del principio de proporcionalidad, deben ser necesarias y responder efectivamente a unos objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de proteger los derechos y libertades de otros[12].

---

[11] Por ejemplo, la prohibición de la tortura.

[12] Artículo 52, apartado 1 de la Carta.

Lista de control de los Derechos Fundamentales

1. *¿De qué derechos fundamentales se trata?*
2. *¿Son derechos absolutos (que no pueden someterse a ninguna limitación - por ejemplo, la dignidad humana y la prohibición de la tortura)?*
3. *¿Cuál es el impacto de las distintas opciones políticas posibles en los derechos fundamentales? ¿Es un impacto positivo (fomento de los derechos fundamentales) o negativo (limitación de los mismos)?*
4. *Las opciones posibles, ¿tienen a la vez un impacto positivo y negativo en función de los derechos fundamentales de que se trate (por ejemplo, impacto negativo en la libertad de expresión y positivo en la propiedad intelectual)?*
5. *Las posibles limitaciones de los derechos fundamentales, ¿estarían expresadas de una manera precisa y previsible?*
6. *Llegado el caso, las limitaciones aportadas a los derechos fundamentales:*
   - *¿serían necesarias para alcanzar un objetivo de interés general o para proteger los derechos y libertades de otros (qué objetivo, qué derechos y qué libertades)?*
   - *¿serían proporcionales al objetivo perseguido?*
   - *¿se ajustarían al contenido esencial de los derechos fundamentales en cuestión?*

La Comisión ya adoptó medidas de organización interna - «la metodología»[13] - con el fin de garantizar que sus servicios efectúen una comprobación sistemática y rigurosa del respeto de todos los derechos fundamentales concernidos en la elaboración de cualquier propuesta legislativa. El informe de evaluación de esta metodología[14] puso de manifiesto que ésta se adapta bien al objetivo perseguido pero que debe reforzarse su aplicación práctica: debe ser más sistemática, más profunda y más legible. El informe destaca también que la evaluación de impacto no es una cuestión de procedimiento sino de sustancia.

A este respecto, la Comisión reforzará las acciones de formación interna sobre derechos fundamentales a fin de que los servicios puedan responder a las preguntas listadas anteriormente así como afianzar y fomentar una cultura del respeto de los derechos fundamentales.

La metodología utilizada por la Comisión en la preparación de sus propuestas se presenta a continuación, con las medidas adoptadas para reforzar su aplicación. Estas medidas contribuirán a la aplicación de la política «Legislar mejor». Tal como se destaca en el Programa de Estocolmo, la redacción de la legislación de la Unión en términos claros y comprensibles contribuye a facilitar el ejercicio efectivo de sus derechos por los ciudadanos. En la línea de la política «Legislar mejor» y del Programa de Estocolmo, que destacó la

---

13 Comunicación de la Comisión - «Respeto de la Carta de Derechos Fundamentales en las propuestas legislativas de la Comisión - Metodología para un control sistemático y riguroso» - COM (2005) 172 final de 27.4.2005

14 Informe sobre el funcionamiento práctico de la metodología para un control sistemático y riguroso del respeto de la Carta de los derechos fundamentales – COM (2009) 205 de 29.4.2009.

importancia de la evaluación, la Comisión cuidará también de que la Carta se tenga en cuenta en la evaluación *a posteriori* de los instrumentos de la Unión, en particular, en los informes sobre la aplicación de legislaciones sensibles así como en los procesos de evaluación mutua.

Los actos no legislativos adoptados por la Comisión, como las decisiones, incluso si no son objeto de un análisis de impacto, se someten también, durante su preparación, al control de su compatibilidad con la Carta.

La Comisión prestará especial atención a las propuestas y actos considerados «sensibles», es decir, cualquier propuesta legislativa, así como los actos de ejecución (artículo 291 del TFUE) y los actos delegados (artículo 290 del TFUE), que planteen cuestiones particulares de compatibilidad con la Carta o encaminados a fomentar, de manera específica, uno de los derechos fundamentales de la Carta.

1.1.1. Consultas preparatorias

Previamente a la preparación de las propuestas propiamente dichas, cuando la Comisión lleve a cabo consultas (Libro Verde, comunicación, documentos de los servicios) con las partes interesadas sobre cuestiones que podrían desembocar, en su caso, en nuevas propuestas sensibles, destacará los potenciales aspectos relacionados con los derechos fundamentales, con el fin de solicitar contribuciones a este respecto que aporten elementos a la evaluación de impacto. También precisará que las posibles propuestas serán objeto de un análisis de impacto de acuerdo con la metodología.

1.1.2. Evaluación de impacto

Las evaluaciones de impacto que acompañan las propuestas de la Comisión examinan su incidencia en los derechos fundamentales cuando dichas evaluaciones resultan pertinentes. Las directrices relativas a la evaluación de impacto, tal como fueron revisadas en 2009[15], prevén que algunos actos de ejecución (comitología), que pudieran tener repercusiones significativas, estén también sometidos a una evaluación de impacto. Dicha evaluación debe servir para identificar los derechos fundamentales potencialmente afectados, el nivel de interferencia con el derecho en cuestión así como la necesidad y la proporcionalidad de esta interferencia en términos de opciones de acción y de los objetivos que se pretenden alcanzar. No obstante, la evaluación de impacto no procede al examen jurídico de la conformidad del proyecto de acto con los derechos fundamentales. Este examen se realizará posteriormente, sobre la base de un proyecto de acto concreto. Las directrices relativas a la evaluación de impacto precisan, para cada etapa del análisis, cómo deben tenerse en cuenta los derechos fundamentales. La Comisión mantendrá su enfoque general sobre la realización de las evaluaciones de impacto, reforzando al mismo tiempo la evaluación de los impactos en los derechos fundamentales[16].

---

[15] Directrices para la evaluación de impacto - SEC (2009) 92 de 15.1.2009.

[16] En su Comunicación: « Normativa inteligente en la Unión Europea» - COM (2010) 543, de 7.10.2010, la Comisión subrayó que, para reflejar el nuevo estatuto de la Carta, reforzaría el análisis de los impactos en los derechos fundamentales y elaboraría directrices específicas a tal efecto.

1.1.2.1. Integración de la dimensión «derechos fundamentales» en los trabajos de los Grupos de Control de la evaluación de impacto

La elaboración de cada evaluación de impacto va acompañada por un *Grupo de control de la evaluación de impacto* que implica a los servicios interesados de la Comisión y desempeña un papel fundamental en todas las fases de la realización de la evaluación de impacto. Los servicios competentes de la Comisión pondrán activamente a disposición de estos grupos su experiencia en el ámbito de los derechos fundamentales, con el fin de garantizar que se identifiquen y analicen las incidencias en estos derechos de manera sistemática, en una fase temprana del proceso de elaboración de las políticas. Dichas incidencias en los derechos fundamentales se reflejarán de manera visible en el informe de evaluación de impacto cuando el caso lo requiera. Esta visibilidad contribuirá a reforzar la cultura del respeto de los derechos fundamentales en la preparación del proyecto de acto.

1.1.2.2. Orientaciones operativas sobre los derechos fundamentales

Para garantizar el desarrollo de un enfoque basado en que los derechos fundamentales se tengan realmente en cuenta y asesorar a los servicios de la Comisión sobre la forma de analizar el impacto de una iniciativa en los derechos fundamentales, se elaborarán unas orientaciones operativas *(«operational guidance»).* Dichas orientaciones se referirán a las preguntas de la lista de control de los derechos fundamentales citadas anteriormente

1.1.2.3. Comité de evaluación de impacto

El *Comité de evaluación de impacto* (*Impact Assessment Board*) es un órgano central encargado de ejercer una función de apoyo y de control de calidad, bajo la autoridad del Presidente de la Comisión. Es independiente de los servicios encargados de la elaboración de las políticas. El Comité examinará el conjunto de las evaluaciones de impacto de la Comisión y emitirá dictámenes sobre estas últimas, así como sobre la calidad del análisis que sostiene las propuestas de acción presentadas por la Comisión. El Comité comprobará sistemáticamente los aspectos relativos a los derechos fundamentales en los proyectos de evaluación de impacto que reciba y emitirá su dictamen sobre estas cuestiones, si fuera necesario.

1.1.3. Redacción de los proyectos de acta

1.1.3.1. Considerandos específicos

Después de la evaluación de impacto, cuando el proyecto de propuesta legislativa (o de acto delegado, o de ejecución) se haya preparado, la Comisión procederá al control de legalidad, comprobando, en particular, su compatibilidad con la Carta.

Las propuestas que estén particularmente relacionadas con los derechos fundamentales deberán constar de considerandos específicos que expliquen su conformidad con la Carta. El papel de los considerandos es explicar el razonamiento que apoya la adopción del acto en cuestión y, así, permitir y facilitar un posible control jurisdiccional de su conformidad con la Carta. Ello requiere evitar cualquier banalización que pudiera derivarse del uso generalizado de un considerando que certifique la conformidad con la Carta. La inclusión de los considerandos no es un simple trámite sino el reflejo del control minucioso de la conformidad de la propuesta en cuestión con la Carta.

Los considerandos que expliquen la conformidad de la propuesta con la Carta se seleccionarán indicando exactamente en qué derechos fundamentales la propuesta en cuestión tiene un impacto. Además, se insertarán algunos considerandos individualizados y específicos, relativos a algunos derechos fundamentales, cuando sea necesario para explicar el alcance de una disposición o las soluciones encontradas en la propuesta para garantizar que la limitación de un derecho fundamental se justifica según el artículo 52 de la Carta.

1.1.3.2. Síntesis de los aspectos «derechos fundamentales» en la exposición de motivos

Cuando la propuesta legislativa tenga una incidencia en los derechos fundamentales, como se afirma en los considerandos, la exposición de motivos deberá incluir una síntesis explicando cómo se han respetado las obligaciones relativas a los derechos fundamentales.

La exposición de motivos de las propuestas sensibles se reforzará mediante la presentación de una síntesis del conjunto de los aspectos «derechos fundamentales» de la evaluación de impacto y de la propuesta legislativa. En esta sección, se deberá explicar, en particular, por qué razones la Comisión considera que las limitaciones aportadas a los derechos fundamentales se justifican en términos de necesidad y proporcionalidad. Esta síntesis permitirá seleccionar mejor los considerandos «derechos fundamentales» que figuren en las propuestas sensibles. Reforzará la visibilidad, poniendo de manifiesto que, efectivamente, se procedió a un examen profundo del impacto y de la compatibilidad.

1.2. Tener en cuenta la Carta en el proceso legislativo

La metodología establecida por la Comisión solo se aplica en la fase de preparación de sus propuestas. Durante el proceso legislativo, dichas propuestas pueden ser modificadas por uno de los colegisladores que plantee cuestiones de derechos fundamentales, sin que haya un examen sistemático de su impacto y de su compatibilidad con los derechos fundamentales. El Consejo Europeo definió esta situación en el Programa de Estocolmo, que invita *«a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros, a asegurarse de que las iniciativas legales sean compatibles con los derechos y las libertades fundamentales en todo el proceso legislativo, reforzando la aplicación de la metodología para una supervisión sistemática y rigurosa del cumplimiento del citado Convenio y de los derechos y libertades establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales»*[17]. En consonancia con el objetivo de fomentar una cultura de los derechos fundamentales a lo largo del proceso legislativo, la Comisión está dispuesta a ayudar a las demás instituciones a tener en cuenta, de forma eficaz, los efectos de sus modificaciones en la aplicación de la Carta, comprobando incluso las preguntas mencionadas en la lista de control de los Derechos Fundamentales.

1.2.1. Las enmiendas

Las enmiendas de los colegisladores a las propuestas de la Comisión deberán respetar la Carta. La Comisión defenderá firmemente su posición con respecto a las normas de protección de los derechos fundamentales que figuren en su propuesta, e indicará su oposición a los colegisladores, en caso de que pretendieran limitar dichas normas. No dudará en utilizar, para ello, todos los medios de que dispone; en particular, podrá pedir que el acto se adopte por

[17] Apartado 2.1.

unanimidad o, si fuera preciso, retirar su propuesta o interponer un recurso de anulación contra las disposiciones cuestionadas[18].

1.2.2. Diálogo interinstitucional

La forma de tratar los proyectos de enmienda que planteen cuestiones de compatibilidad con la Carta debería ser objeto de un diálogo interinstitucional transparente, en particular para cerciorarse de que:

– el impacto de las enmiendas en cuestión en los derechos fundamentales y su conformidad con la Carta sean objeto de una evaluación apropiada. El acuerdo interinstitucional *«Enfoque interinstitucional común sobre las evaluaciones de impacto»*[19] establece, en general que el Parlamento y el Consejo serán responsables de la evaluación del impacto de sus propias enmiendas «significativas». No se menciona la consideración de los aspectos «derechos fundamentales», ni el hecho de que cualquier enmienda que plantee una cuestión sobre derechos fundamentales debiera considerarse «significativa»;

– las decisiones sobre dichos proyectos de enmienda se tomen al nivel apropiado y que, por ejemplo, en lo que se refiere al Consejo, se presenten a los Ministros;

– los Servicios Jurídicos de las tres instituciones estén plenamente involucrados.

En el marco de una próxima revisión del acuerdo *«Enfoque interinstitucional común sobre las evaluaciones de impacto»*, la Comisión propondrá prever que la evaluación de impacto, que debe acompañar las propuestas de los Estados miembros, en los casos excepcionales en los que el Tratado permite tales propuestas[20], incluya también una evaluación del impacto en los derechos fundamentales. Por otra parte, en el marco de la actitud que adopta sobre las propuestas de los Estados miembros, la Comisión examinará atentamente la evaluación del impacto en los derechos fundamentales.

1.3. Velar por que los Estados miembros respeten la Carta al aplicar el Derecho de la Unión

Las disposiciones de la Carta conciernen a los Estados miembros «únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión» (artículo 51, apartado 1). El respeto de los derechos fundamentales por los Estados miembros, cuando aplican el Derecho de la Unión, es de interés común para todos los Estados miembros ya que se trata de un componente esencial de la confianza mutua que permite el funcionamiento de la Unión. Este principio es tanto más importante cuanto que aumenta el acervo de la Unión en ámbitos que afectan especialmente a los derechos fundamentales, como el espacio de libertad, seguridad y justicia, la no discriminación y la ciudadanía de la Unión, la sociedad de la información o el medio ambiente.

Las intervenciones de la Comisión para hacer respetar los derechos fundamentales se regirán por los siguientes principios:

---

18 Apartado 3.4 del informe de 29.4.2009.

19 Documento del Consejo 14901/05 de 24.11.2005.

20 Ámbitos de la cooperación judicial en materia penal, de la cooperación policial y de la cooperación administrativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 76 del TFUE).

1.3.1. Prevención

La Comisión desarrollará su enfoque preventivo recordando, si fuere necesario, a las autoridades encargadas de la transposición de las legislaciones, la obligación de respetar la Carta en la aplicación de la legislación en cuestión, ayudándolas, en particular, en el marco de los Comités de Expertos encargados de facilitar la transposición de las directivas. Por ejemplo, la importancia de respetar la Carta, en particular en cuanto a los derechos del niño, se destacó en el grupo de expertos que se creó para seguir la transposición de la Directiva 2008/115/CE («Directiva retorno») o bien en el marco del Comité sobre la Decisión marco 2008/919/JHA, que modifica la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo.

1.3.2. Procedimientos de infracción

Cuando un Estado miembro no respeta los derechos fundamentales al aplicar el Derecho de la Unión, la Comisión, como guardiana de los Tratados, dispone de poderes propios para intentar poner fin a la infracción y puede, en su caso, recurrir al Tribunal de Justicia (recurso por incumplimiento). Para que la Comisión pueda intervenir, la situación en cuestión debe presentar un elemento relacionado con el Derecho de la Unión. La existencia de un elemento relacionado con el Derecho de la Unión depende de cada situación concreta[21].

La Comisión está dispuesta a utilizar todos los medios a su disposición para garantizar el respeto de la Carta por los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión. Siempre que sea necesario, incoará procedimientos de infracción contra los Estados miembros por incumplimiento de la Carta en la aplicación del Derecho de la Unión. Las infracciones que planteen cuestiones de principios o que tengan consecuencias negativas particularmente importantes para los ciudadanos serán objeto de un trato prioritario.

1.3.3. Situaciones no incluidas en la Carta

La Carta no se aplica en las situaciones de violaciones de los derechos fundamentales que no guarden ninguna relación con el Derecho de la Unión. Los Estados miembros tienen su propio sistema de protección de los derechos fundamentales, mediante los órganos jurisdiccionales nacionales, y la Carta no los sustituye. Corresponde, por tanto, a las jurisdicciones nacionales, garantizar el respeto de los derechos fundamentales y a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias de acuerdo con su legislación nacional y sus obligaciones internacionales. En tales situaciones, la Comisión no dispone de poderes para intervenir como guardiana de los Tratados.

El artículo 7 del TUE establece las modalidades de actuación de las instituciones de la Unión cuando exista *un riesgo claro de violación grave* o *una violación grave y persistente,* por parte de un Estado miembro, de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE, que incluye el respeto de los derechos humanos. Se trata de un mecanismo político de último recurso, que contempla situaciones de carácter excepcional con una dimensión sistemática y

---

[21] Por ejemplo, existe una relación cuando una legislación nacional adapta una Directiva de la Unión de una forma contraria a los derechos fundamentales; o cuando una autoridad pública aplica una norma de la Unión de una forma contraria a los derechos fundamentales; o cuando una decisión de justicia nacional definitiva aplica o interpreta el Derecho de la Unión de una forma contraria a los derechos fundamentales.

estructural[22]. Cuando se refiere a la existencia de un riesgo claro de violación grave de estos valores, el mecanismo puede iniciarse con una propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo, o de la Comisión.

2. INFORMAR MEJOR A LOS CIUDADANOS

2.1. Las necesidades de información

Para que los derechos inscritos en la Carta sean efectivos, los ciudadanos deben estar bien informados sobre ellos y sobre los medios de reivindicarlos concretamente cuando se vulneran. La necesidad de información sobre las vías de recurso parece especialmente importante:

– por lo que se refiere a los derechos del menor, por ejemplo, el problema que más frecuentemente mencionan los jóvenes es que no saben cómo defender sus derechos y a quién dirigirse (80 %)[23]. La Agencia de los Derechos Fundamentales subrayó el mismo tipo de dificultades en materia de discriminación[24];

– la dificultad para conocer las vías de recurso apropiadas, y la confusión sobre su papel, pueden llevar a los demandantes a llamar a la «puerta equivocada». Así es como la Comisión recibe numerosas cartas referidas a situaciones para las cuales no dispone de ningún poder en virtud de los Tratados, ya que están fuera del ámbito del Derecho de la Unión. A este respecto, la Comisión recuerda que corresponde a las autoridades nacionales, incluidos los órganos jurisdiccionales, pronunciarse sobre los presuntos casos de violación de los derechos fundamentales y que no es una instancia de recurso contra las resoluciones de las jurisdicciones nacionales o internacionales;

– la falta de información adecuada aumenta la complejidad de los recursos y las dificultades prácticas de su aplicación (lengua, conocimiento y costes de los procedimientos, situación del demandante, etc.) que pueden disuadir a las víctimas de violaciones de los derechos fundamentales de utilizarlos («demandantes invisibles»).

2.2. La acción de la Comisión

Para responder a estas dificultades, es necesario realizar acciones de comunicación orientadas y adaptadas a las distintas situaciones.

2.2.1. Informar sobre el papel de la Unión en materia de derechos fundamentales

La Comisión reforzará su acción de información sobre el papel y las competencias de la Unión en materia de derechos fundamentales, así como sobre sus posibilidades de intervención, velando por el respeto de las necesidades lingüísticas de los ciudadanos y de los profesionales:

---

22 Las condiciones de aplicación de este dispositivo se explicaron en la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión - COM (2003) 606 final de 15.10.2003.

23 Cuando se pregunta a jóvenes de entre 15 y 18 años qué problemas podrían plantearse a las personas menores de 18 años que quieran defender sus derechos. EB 273. Mayo de 2009. *The Rights of the Child.*

24 EU-MIDIS *European Union Minorities and Discrimination Survey*.

– explicaciones adaptadas al público interesado, por ejemplo: comprensibles por los niños, se pondrán a disposición de los demandantes y de las partes interesadas. En particular, las respuestas de la Comisión a las denuncias individuales que no sean de su competencia incluirán un anexo explicativo en forma de «*Preguntas más frecuentes*»;

– se fomentarán la información y la formación de los profesionales del derecho y las autoridades judiciales, incluidos los jueces, en particular mediante la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil, la Red Judicial Europea en materia penal o el Foro Europeo para la Justicia.

2.2.2. Informar sobre las vías de recurso existentes

Para las personas que se consideran víctimas de una violación de los derechos fundamentales, es esencial tener acceso a información práctica sobre las vías de recurso existentes en los Estados miembros en caso de alegación de violación de los derechos fundamentales. La Comisión adoptará las siguientes medidas:

– velará por que, en el año 2011, el portal **e-justicia** pueda, proporcionar a los ciudadanos información sobre las vías de recurso en caso alegación de violaciones de los derechos fundamentales;

– pondrá en marcha una reflexión común sobre la información relativa a las vías de recurso en materia de derechos fundamentales con la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, las instituciones nacionales de derechos humanos o las autoridades nacionales competentes, las Secretarías del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos así como con otras instancias del Consejo de Europa.

3. INFORME ANUAL SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CARTA

La Comisión presentará un informe anual sobre la aplicación de la Carta que tendrá dos objetivos:

– permitir, con transparencia, continuidad y coherencia, que se haga balance de los progresos realizados; recogerá lo que se haya hecho y lo que quede por hacer para garantizar una aplicación efectiva de la Carta;

– permitir un intercambio anual de opiniones con el Parlamento Europeo y el Consejo.

El informe anual constituirá un nuevo mecanismo útil para poner de relieve la forma en que se aplica la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Basándose en las acciones mencionadas en esta Comunicación, la Comisión indicará cómo tuvo en cuenta los derechos fundamentales en la elaboración de sus iniciativas. Permitirá también a la Comisión indicar cómo se tuvo en cuenta la Carta en el proceso legislativo ante el Parlamento y el Consejo.

El informe anual abordará de forma sistemática los derechos recogidos en la Carta y la forma en que se aplican en el marco de las competencias de la Unión. Si bien abarca un ámbito distinto, completará el Informe Anual sobre los Derechos Humanos y la Democracia en el Mundo que recoge la acción de la Unión en los terceros países[25]. El informe se centrará

[25] Véase, por ejemplo, «Derechos Humanos y Democracia en el mundo. Informe sobre la acción de la UE. Julio de 2008 a diciembre de 2009».

primero en las actividades de las instituciones de la Unión, en particular la Comisión. Al abarcar la totalidad de los derechos de la Carta de forma continua, año tras año, el informe permitirá comparar los progresos realizados y la aparición de nuevos problemas.

El informe anual tendrá en cuenta las distintas cuestiones planteadas a la Comisión por los ciudadanos, los miembros del Parlamento Europeo o las partes interesadas, y así hará emerger los distintos temas de preocupación. Al identificar los temas que se plantearon justificadamente a la Comisión y los que son más bien competencia de otras autoridades, el informe contribuirá también a informar mejor a los ciudadanos sobre la manera de defender sus derechos.

El informe anual presentará la acción que la Comisión lleva a cabo para la aplicación efectiva de la Carta sobre el terreno, mediante, por ejemplo, procedimientos de infracción o acciones de información. Al mejorar la transparencia y la difusión de información sobre la Carta, el informe podrá ayudar a los Estados miembros a dar cumplimiento a lo dispuesto en la Carta cuando aplican el Derecho de la Unión, contribuyendo así a evitar el recurso a los procedimientos de infracción.

Para elaborar el informe anual, la Comisión trabajará en colaboración con todas las instituciones y todas las partes interesadas, con el fin de recoger la información y los datos necesarios, incluida la jurisprudencia en materia de derechos fundamentales del Tribunal de Justicia, así como la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de las jurisdicciones nacionales cuando se refieren al Derecho de la Unión.

El **Parlamento Europeo**, en particular mediante las preguntas y peticiones, es un pivote fundamental para conocer la situación de los derechos fundamentales en los Estados miembros, en cuestiones que son competencia de la Unión. La Comisión estudiará con el Parlamento la mejor manera de cooperar y repartir los esfuerzos en el marco de los trabajos sobre su informe anual y de los mecanismos de cooperación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales.

Con la **Agencia de los Derechos Fundamentales,** la Unión dispone ahora de una herramienta al servicio de sus instituciones y de los Estados miembros, cuando aplican el Derecho de la Unión, cuyo cometido principal consiste en proporcionar datos fiables y comparables en materia de derechos fundamentales. Esta información será crucial para el informe anual y la Comisión alienta a la Agencia a recoger esos datos.

Para elaborar el informe, la Comisión tendrá en cuenta también la información proporcionada por todos los protagonistas interesados, incluidas las **instancias nacionales**, como los Tribunales Supremos, las autoridades nacionales independientes de los derechos humanos y las autoridades nacionales encargadas de la evaluación del impacto de las legislaciones nacionales en los derechos fundamentales. Los mecanismos de control del **Consejo de Europa** y de las **Naciones Unidas** pueden también constituir una fuente de información pertinente para la actuación de la Unión y de los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión. También se tendrá en cuenta la información procedente de **la sociedad civil**, ya que las ONG están en primera línea para conocer la realidad del terreno.

De este modo, el informe anual permitirá que todos los actores interesados contribuyan al proceso continuo de aplicación de la Carta y, otorgando visibilidad y transparencia a este proceso, favorecerá una dinámica de la cultura de los derechos fundamentales en la Unión

Europea. La Comisión está preparando el primer informe anual, que abarcará el año 2010, para su publicación en la primavera de 2011.

****

La estrategia presentada por la Comisión se basa en un objetivo claro: la Unión debe ser ejemplar para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales contenidos en la Carta. La Comisión se organizó para alcanzar este objetivo, en particular reforzando la evaluación del impacto de sus propuestas en los derechos fundamentales. Alentará también a las otras instituciones de la Unión a garantizar el pleno respeto de la Carta en su trabajo legislativo. Recordará a los Estados miembros, cada vez que sea necesario, la importancia de respetar la Carta cuando aplican el Derecho de la Unión. Elaborará una comunicación orientada hacia las necesidades de los ciudadanos.

Esta estrategia será eficaz si se lleva a cabo de manera continua, determinada y transparente, en colaboración con todas las partes interesadas. La Comisión ha decidido presentar cada año un informe sobre la aplicación de la Carta con el fin de dar cuenta de los progresos realizados y orientar el desarrollo de su política. Este compromiso demuestra la determinación de la Comisión de aplicar la Carta.