

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión: Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea»**

COM(2010) 573 final

(2011/C 376/14)

Ponente: **Gabriele BISCHOFF**

Coponente: **Cristian PÎRVULESCU**

El 19 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión: Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea»

COM(2010)573 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de agosto de 2011.

En su 474º Pleno de los días 21 y 22 de septiembre de 2011 (sesión del 21 de septiembre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 158 votos a favor, 3 votos en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

El Comité Económico y Social Europeo:

1.1 Considera que la Comisión debería reforzar la cultura del respeto de los derechos fundamentales en la esfera de la UE, en particular mediante una supervisión que garantice que sus propuestas legislativas, el proceso legislativo en su conjunto y los actos que adopta se ajustan a la Carta y se respetan en los Estados miembros. Habida cuenta de los casos acaecidos de violación grave de dicha Carta, urge establecer una estrategia de seguimiento y reacción rápida.

1.2 Hace hincapié en la obligación jurídicamente vinculante de fomentar los derechos fundamentales, que han pasado a ser uno de los elementos más importantes de la estrategia de aplicación, mediante, entre otros, nuevas iniciativas específicas. Subraya el carácter dinámico de los derechos fundamentales, que son la piedra angular de nuestras sociedades y un rasgo distintivo de la Unión Europea <sup>(1)</sup>.

1.3 Considera que los derechos sociales fundamentales son «indisociables» de los derechos civiles y políticos, razón por la cual requieren particular atención. Opina que las disposiciones incluidas en los textos pertinentes ya son vinculantes y deben respaldarse.

1.4 Destaca la necesidad de velar por la igualdad de trato, en particular entre hombres y mujeres, y de conceder un trato específico a todos los colectivos vulnerables.

1.5 Insiste en que, en la esfera de la UE, la Carta impone obligaciones a todas las instituciones, agencias y órganos.

1.6 Urge a los Estados miembros a instaurar una cultura orientada hacia la protección y el fomento de los derechos fundamentales en todos los niveles de gobierno y que abarque todos los ámbitos políticos y legislativos, y a examinar y determinar las repercusiones específicas en los derechos fundamentales durante el proceso de transposición.

1.7 Expresa su gran inquietud con respecto a la propagación de determinadas posiciones políticas que pueden desembocar y, de hecho, en algunos casos desembocan en retrocesos en cuanto al fomento y la protección de los derechos fundamentales.

1.8 Anima encarecidamente a la Comisión a desempeñar de manera eficaz su papel de guardiana de los Tratados y a incoar el procedimiento de infracción sin tener en cuenta consideraciones políticas.

1.9 Propone contemplar nuevas medidas y actividades de fomento para reforzar la efectividad de la estrategia de aplicación de los derechos fundamentales.

1.10 Anima a todas las instituciones, agencias y órganos de la UE así como a los Estados miembros que participan en la puesta en práctica de los derechos fundamentales, pero en particular a la Comisión, a dar un impulso importante a la participación de la sociedad civil.

## 2. Presentación y contexto

2.1 El objetivo de la Comunicación sometida a examen es presentar la 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. El objetivo de la política de la Comisión consiste en hacer que los derechos fundamentales recogidos en la Carta sean lo más efectivos posible.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Las relaciones transatlánticas y la promoción internacional del modelo social europeo», DO C 51 de 17.2.2011, p. 20.

2.2 La primera parte de la Comunicación se centra en el esfuerzo que la Unión Europea está realizando por actuar de manera irreprochable y ejemplar a este respecto, de manera que la Carta debe ser una guía para las políticas de la Unión y para su aplicación por los Estados miembros en todas las etapas del proceso.

2.2.1 En primer lugar, la Comisión debe reforzar la cultura del respeto de los derechos fundamentales, en particular controlando que sus propuestas legislativas y los actos que adopta respetan la Carta. En segundo lugar, debe garantizar que cada acto del proceso legislativo respeta las disposiciones de la Carta. Ello significa que también la debe respetar cualquier modificación introducida por los colegisladores o a raíz del diálogo interinstitucional.

2.2.2 Por último, es necesario velar por que los Estados miembros respeten la Carta al aplicar el Derecho de la Unión.

2.3 En la segunda parte de la Comunicación se analiza la necesidad de informar mejor a los ciudadanos. Para ello, son necesarias acciones de comunicación específicas y claramente orientadas a distintas situaciones concretas.

2.4 En la tercera parte del documento, la Comisión se centra en su Informe anual sobre la aplicación de la Carta, el primero de los cuales acaba de aprobar<sup>(2)</sup>. El informe persigue dos objetivos: por una parte, permitir, con transparencia, continuidad y coherencia, que se haga balance de los progresos realizados; por otra, permitir un intercambio anual de opiniones con el Parlamento Europeo y el Consejo.

### 3. Observaciones generales

3.1 El CESE concede la **máxima importancia a los derechos fundamentales**. Acoge favorablemente que la Comisión haya publicado la Comunicación «Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea». Considera que este enfoque contribuye notablemente a reforzar el concepto de ciudadanía de la UE inherente a todos los habitantes de la Unión.

3.1.1 Los principios consagrados por la Estrategia son muy importantes y el CESE hace especial hincapié en los de eficacia, universalidad e indivisibilidad así como en los de visibilidad y previsibilidad. Sin embargo, considera que muchos aspectos trascendentes se han obviado o no han sido objeto de un debate suficientemente detallado y, por consiguiente, deberían mejorarse.

3.1.2 No obstante, cabe poner de relieve otros principios. Como señaló en dictámenes anteriores, el CESE «pretende garantizar una coherencia global y asegurar la protección de los derechos fundamentales, así como la igualdad de trato y la no discriminación, sea cual fuere la categoría profesional de los trabajadores inmigrantes»<sup>(3)</sup>. Además, el Derecho de la UE

debe «no constituir medidas que menoscaben el grado de realización ya alcanzado de los principios»<sup>(4)</sup>. Se deberían contemplar todas las medidas posibles para convencer a los gobiernos de Polonia, el Reino Unido y la República Checa para que abandonen los protocolos de exclusión voluntaria («opt-out») y ejerzan su opción de participación («opt-in») en la aplicación general de la Carta.

3.1.3 El Comité acoge favorablemente los numerosos elementos adicionales que recoge la Estrategia y se refieren a actos legislativos. En particular, respalda el carácter «ejemplar» de la UE en el ámbito de los derechos fundamentales, en particular, respecto de su política exterior, y concretamente su política comercial. En general, la UE no solo debería ser un ejemplo a seguir, sino también un motor de la democracia y los derechos humanos –civiles, políticos, económicos y sociales– y utilizar su efecto estimulante a nivel internacional para lograr avances al respecto.

3.1.4 El CESE acoge favorablemente el compromiso adquirido por la Comisión y las demás instituciones de la UE de revisar en profundidad sus procedimientos legislativos y de trabajo, en particular respecto a la evaluación del impacto y a los órganos relevantes, para asegurarse de que sus aportaciones se ajustan a los principios y contenido específico de la Carta. No obstante, para garantizar la protección efectiva y el fomento de los derechos fundamentales, es esencial que los Estados miembros se centren en su aplicación y adopten actitudes proactivas. Con respecto a la cláusula social horizontal (artículo 9 del Tratado FUE) y a los derechos sociales fundamentales, la evaluación del impacto se explora más detalladamente en otro dictamen<sup>(5)</sup> del CESE.

### 3.2 Nuevos peligros: la crisis y los fallos de seguridad

3.2.1 La Estrategia de la Comisión no responde a las amenazas derivadas de una serie de importantes nuevos peligros que se ciernen sobre la aplicación efectiva de los derechos fundamentales. Por consiguiente, la Estrategia ha de tener en cuenta esta evolución y desarrollar una respuesta coherente y global.

3.2.2 A este respecto, el CESE ya ha puesto de relieve que: «En un contexto de crisis financiera y económica, es importante reforzar los vínculos de solidaridad entre los Estados, los agentes económicos y los ciudadanos, y respetar la dignidad y los derechos de los ciudadanos»<sup>(6)</sup>. «Por otra parte, en el actual período de crisis el CESE tiene dudas sobre los recursos presupuestarios de que disponen los Estados miembros de la Unión y sobre el nivel que de dichos recursos están dispuestos a movilizar, tanto al nivel nacional como europeo, para hacer eficaz la protección de los derechos humanos»<sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 160 final, aprobado el 30.3.2011.

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración», DO C 128 de 18.5.2010, p. 29, punto 4.2.3.

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE sobre el asunto «Por una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», DO C 367 de 20.12.2000, p. 26, punto 3.1.3.

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE sobre el refuerzo de la cohesión y la coordinación de la UE en el ámbito social (aún no se ha publicado en el DO) – SOC/407.

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos», DO C 128 de 18.5.2010, p. 80, punto 4.2.4.2.

<sup>(7)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración», DO C 128 de 18.5.2010, p. 29, punto 4.3.4.

3.2.3 En su reciente dictamen sobre la política antiterrorista de la UE, un ámbito que abarca muchos derechos fundamentales (dignidad humana, protección contra la tortura, protección de datos, el principio de no devolución), el CESE enumera las dificultades prácticas que se plantean a la hora de incorporar el principio de los derechos fundamentales en el proceso de formulación y elaboración de políticas. El Comité acoge favorablemente que el respeto de los derechos fundamentales se considere una prioridad horizontal en un ámbito político tan delicado. No obstante, el compromiso de la Comisión en cuanto al respeto de los derechos fundamentales debería ir acompañado por una movilización similar por parte de los gobiernos nacionales, en concreto cuando se trata de aplicar la legislación de la UE. De igual modo, la protección de los derechos fundamentales no ha de limitarse a la fase de diseño y elaboración de los instrumentos, sino que debe incluir también su puesta en práctica <sup>(8)</sup>.

### 3.3 Una nueva dimensión esencial: la obligación jurídicamente vinculante de promover los derechos fundamentales.

3.3.1 Actualmente la Comisión no solo ha de encontrar la mejor forma de proteger los derechos fundamentales en el ejercicio de sus actividades, sino también de promoverlos mediante nuevas iniciativas concretas.

3.3.2 Además, con arreglo al artículo 51, apartado 1, de la Carta, los Estados miembros «promoverán su aplicación», siendo ello una obligación. Dicha obligación reviste la mayor trascendencia para el CESE. Este observa que, aunque la Comisión se refiere en ciertos aspectos al fomento de los derechos fundamentales, no pone de relieve la trascendencia estratégica de esta obligación. La estrategia debería, cuando menos, equiparar este aspecto en cuanto a su carácter de orientación estratégica con la obligación de respetar los derechos fundamentales.

3.4 Los **derechos sociales** fundamentales son «indisociables» de los derechos civiles y políticos, de manera que requieren que se les preste una atención estratégica particular.

3.4.1 Tras insistir en la importancia de la naturaleza indisociable de los derechos fundamentales en la propia Comunicación y en varios dictámenes del CESE, <sup>(9)</sup> este señala la falta de orientación estratégica en cuanto al respeto de los derechos sociales fundamentales.

3.4.2 Dada la importancia clave de los derechos sociales fundamentales <sup>(10)</sup> y su larga trayectoria en la UE, esta omisión

<sup>(8)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros» (pendiente de publicación en el DO), SOC/388, puntos 4.5.1 y 4.5.2.

<sup>(9)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Por una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», DO C 367 de 20.12.2000 p. 26, punto 3.1.1; Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea» y la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se faculta a la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea para llevar a cabo sus actividades en los ámbitos contemplados en el título VI del Tratado de la Unión Europea», DO C 88 de 11.4.2006 p. 37, punto 2.1; Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos», DO C 128 de 18.5.2010, p. 80, punto 3.5.

<sup>(10)</sup> Dictamen del CESE sobre el asunto «Por una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», DO C 367 de 20.12.2000, p. 26, punto 3.1.3.

se considera inaceptable. El desarrollo de la Carta jurídicamente vinculante, que se inició con la «Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores» (1989) y recoge contribuciones del Comité <sup>(11)</sup>, también se inspiró en la Carta Social Europea, que fue incorporada al Derecho primario de la UE <sup>(12)</sup> mediante el Tratado de Amsterdam. Ello demuestra que los derechos sociales fundamentales, en particular en su forma más «innovadora» del título de la Carta dedicado a la «solidaridad», reconocida como uno de los valores de la Unión, requiere una atención especial y estratégica.

3.4.3 El CESE ya ha hecho hincapié en el papel específico de los servicios públicos para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales <sup>(13)</sup>. Asimismo, insiste en la importancia de los derechos de «tercera generación» y en los principios incluidos en la Carta, en particular los relativos a la protección del medio ambiente y de los consumidores. Dichos derechos y principios deberían respetarse y promoverse de manera coherente, incluso al diseñar y aplicar las políticas externa y comercial.

3.4.4 En cuanto al principio de equiparación de los derechos sociales fundamentales con las libertades de naturaleza económica, el CESE considera que el Derecho primario en concreto debe garantizar dicho enfoque. Asimismo, recuerda que ya en el tercer considerando del Preámbulo y más concretamente en el artículo 151 del TFUE se establece el objetivo de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso. Por tanto, pide expresamente que se añada un «Protocolo de progreso social» a los Tratados, para consolidar el principio de equiparación entre los derechos sociales fundamentales y las libertades económicas, y de esta manera clarificar que ni las libertades económicas ni las normas de competencia deben tener primacía sobre los derechos sociales fundamentales y determinar claramente la repercusión de los objetivos de la Unión en materia de progreso social <sup>(14)</sup>.

3.5 Se debe garantizar la **igualdad de trato**, en particular **entre hombres y mujeres**, y dar un trato específico a todos los **colectivos vulnerables**.

3.5.1 Del mismo modo que cada derecho (social) fundamental debe considerarse individualmente, es igualmente importante analizar su evolución y garantizar su aplicación y fomento ajustándose a los principios de no discriminación e igualdad. Ello es especialmente trascendente en materia de igualdad entre hombres y mujeres, ya reconocida como uno de los objetivos de la Unión y en el artículo 23 de la Carta. Además, dicho concepto de igualdad entre hombres y mujeres se debería integrar en todas las actividades.

<sup>(11)</sup> Dictamen del CESE sobre los «Derechos sociales fundamentales comunitarios», DO C 126 de 23.5.1989, p. 4.

<sup>(12)</sup> Quinto considerando del Tratado UE y artículo 151, punto 1, del Tratado FUE.

<sup>(13)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración», DO C 128 de 18.5.2010, p. 29, punto 4.3.4.

<sup>(14)</sup> Dictámenes del CESE sobre la «Agenda Social renovada», DO C 182 de 4.8.2009, p. 65 y sobre «La dimensión social del mercado interior», DO C 44 de 11.2.2011, p. 90.

3.5.2 La protección de los derechos fundamentales debería centrarse específicamente en los colectivos vulnerables. El CESE hace hincapié en su último dictamen al respecto <sup>(15)</sup> e insiste en la necesidad de proteger los derechos laborales y sociales, en particular, el derecho a la huelga <sup>(16)</sup>. Además, pone de relieve la importancia del «Foro Europeo sobre la Integración».

3.5.3 El CESE opina que los derechos humanos son universales e indivisibles, por lo que deben ser protegidos y garantizados a todas las personas, no solo a los ciudadanos de la Unión. La «Europa de los derechos y de la justicia» no puede limitarse a aquellas personas que tienen la nacionalidad de un Estado miembro, sino que debe abarcar a toda persona que resida en el territorio de la Unión. De otra manera el ámbito personal del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE sería incompatible con los valores y principios, la no discriminación, el trato justo e igualitario y la solidaridad, sobre los que la Unión Europea ha sido fundada <sup>(17)</sup>. La UE debe mostrarse proactiva en cuanto a la protección de los derechos fundamentales de cualquier persona, sin perjuicio de su nacionalidad.

3.5.4 Se debería afirmar el carácter dinámico de los derechos fundamentales y los derechos deberían beneficiarse de medios de protección nuevos en correspondencia con las evoluciones sociales. Tal como ya ha admitido, el CESE estima, por ejemplo, que la sociedad digital, manteniéndose en el marco del artículo 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) y de los artículos 7 y 8 de la Carta, tiene necesidades de protección específica que podrían cubrirse con nuevos textos <sup>(18)</sup>.

3.5.5 Las minorías étnicas, especialmente los ciudadanos de etnia romaní, se están convirtiendo progresivamente en el blanco de las actuaciones gubernamentales y policiales. Como se pone de relieve en el informe de 2010, la Comisión reaccionó ante las medidas adoptadas por determinados Estados miembros de manera pronta aunque ineficaz. Se expulsaron de Francia grupos de romaníes pese a que la Carta prohíbe expresamente cualquier expulsión colectiva. La UE tiene que asegurarse de que los Estados miembros abandonan este tipo de políticas.

3.6 Hay que reforzar la importancia estratégica de los **actos no legislativos**.

3.6.1 En la Comunicación figuran muy pocas referencias a actos no legislativos. El amplio alcance de las actividades políticas y económicas emprendidas por la UE, especialmente en el caso de la Comisión, hace que esta faceta fundamental requiera un enfoque estratégico con vistas a cumplir las obligaciones

impuestas por la Carta al respecto, en particular en ámbitos políticos delicados, como el comercio con terceros países. Asimismo, esta Estrategia debería abarcar las distintas omisiones y disfunciones posibles.

3.7 En la **esfera de la UE**, la Carta impone obligaciones a todas las instituciones, agencias y órganos, cada uno en su ámbito de competencias.

3.7.1 El CESE celebra que la Comisión se refiera a las instituciones de la Unión en varias ocasiones. No obstante, este aspecto no se tiene en cuenta de manera sistemática. Nótese que en el artículo 13, apartado 1, del Tratado UE se define el marco institucional de la UE y se señala que «tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones». La Comisión –como guardiana de los Tratados– debe garantizar un enfoque coherente y efectivo. Por otra parte, el CESE considera que su papel específico respecto a la protección de los derechos fundamentales consiste en actuar como guardián de los valores de la Unión.

3.7.2 Incumbe específicamente a la Comisión supervisar y asegurarse de que todas las agencias y órganos que dependen de ella respetan y promueven los derechos fundamentales. Tal es el caso OLAF, FRONTEX, etc. En dictámenes recientes, el CESE ha expresado su preocupación respecto a esta última agencia. El CESE ha constatado con preocupación una serie de prácticas de los gobiernos de los Estados miembros y de la agencia FRONTEX en materia de expulsión de personas susceptibles de necesitar protección internacional <sup>(19)</sup>. Estas operaciones, de frecuencia y amplitud crecientes, deben efectuarse de manera enteramente transparente y con plena asunción de responsabilidad. El Comité recomienda que FRONTEX y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo colaboren para prevenir con eficacia cualquier violación de los derechos humanos. Expulsar a personas a países o zonas donde su seguridad está amenazada constituye una violación flagrante del principio de no devolución. Por otra parte, el CESE sugirió también que el personal de la agencia FRONTEX recibiera una formación especial para asegurar un nivel elevado de protección de los derechos fundamentales <sup>(20)</sup>.

3.7.3 Todas las demás instituciones deberán seguir dedicando gran parte de sus actividades al desarrollo de una estrategia coherente y efectiva encaminada al respeto y fomento de los derechos fundamentales e intentar mejorar textos que ya hayan sido aprobados <sup>(21)</sup> y estén en consonancia con este dictamen. En particular, el Consejo ha de ejercer a conciencia su papel específico de plataforma de los Estados miembros para proteger y promover los derechos fundamentales.

<sup>(15)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración», DO C 128 de 18.5.2010, p. 29.

<sup>(16)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos», DO C 128 de 18.5.2010, p. 80, punto 4.1.9.

<sup>(17)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos», DO C 128 de 18.5.2010, p. 80, punto 3.5.

<sup>(18)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales», CESE 1182/2011, 14.7.2011, punto 7.

<sup>(19)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «El valor añadido, tanto para los solicitantes de asilo como para los Estados miembros de la Unión Europea, de un sistema europeo común de asilo», DO C 44, de 11.2.2011, p. 17, punto 4.19.

<sup>(20)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional», DO C 18, de 19.1.2011, p. 85, punto 4.2.1.9.

<sup>(21)</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 15 de diciembre de 2010, Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de febrero de 2011.

### 3.8 En la esfera de los Estados miembros

3.8.1 Habida cuenta de que los derechos fundamentales constituyen un requisito previo y un compromiso esencial para formar parte de la UE, incumbe a los Estados miembros velar por su cumplimiento. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente la intención de la Comisión de luchar por una estrategia de prevención mientras vela por que los Estados miembros respeten la Carta al aplicar el Derecho de la Unión. Será necesario crear una cultura orientada hacia la protección y el fomento de los derechos fundamentales en todos los niveles de gobierno y que abarque todos los ámbitos políticos y legislativos, así como examinar y determinar las repercusiones específicas en los derechos fundamentales durante el proceso de transposición. No obstante, para evitar suscitar falsas expectativas, conviene hacer hincapié en que los Estados miembros – aunque por lo demás estén vinculados por los grandes actos internacionales de defensa de los derechos, ratificados en grado diverso – solo están obligados a proteger y promover los derechos y principios recogidos en la Carta en la medida en que aplican el Derecho de la UE.

3.8.2 El CESE anima decididamente a la Comisión a desempeñar efectivamente su papel de guardiana de los Tratados y a incoar el procedimiento de infracción sin tener en cuenta consideraciones políticas. En lo referente a la protección de los derechos fundamentales, el procedimiento actual es demasiado lento y totalmente inadecuado. Dada la trascendencia de esta cuestión y los posibles riesgos que conlleva para la vida, la seguridad, el bienestar y la dignidad de las personas, la acción de la UE debe ser rápida, puntual y decisiva, y debe hacer uso sin demora de cualquier competencia institucional disponible.

3.8.3 El CESE recomienda encarecidamente a la Comisión que evite dar prioridad a los procedimientos de infracción que planteen cuestiones de principios o que tengan consecuencias negativas particularmente importantes para los ciudadanos de la UE. Todos los derechos recogidos en la Carta, en particular los derechos sociales, tienen igual importancia y ninguna institución, ni siquiera la Comisión Europea, tiene derecho ni capacidad para dar prioridad a determinados derechos.

3.8.4 El CESE considera inaceptable prever cláusulas de exclusión voluntaria por parte de los Estados miembros ya que dichas excepciones pueden desembocar en situaciones que afecten seriamente la protección de los derechos de los ciudadanos y de los trabajadores incluidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE o el ejercicio de los mismos en el territorio de la Unión. La Comisión, así como todas las demás instituciones de la UE, debería examinar la posibilidad de animar a los países que siguen excluyéndose voluntariamente de la Carta a que acepten todas las obligaciones derivadas de dicho instrumento relativo a los derechos fundamentales e informen anualmente sobre las medidas emprendidas al respecto, así como sobre las iniciativas de los Estados miembros encaminadas a aplicar los derechos fundamentales consagrados en la Carta.

3.9 El papel de otras **obligaciones internacionales** se subestima

3.9.1 En la Comunicación figuran una serie de referencias a otras obligaciones internacionales aunque, una vez más, esta relación no es exhaustiva. Por consiguiente, también se ha de adoptar un enfoque estratégico al respecto. En concreto, esto es lo que establecen el artículo 53 de la Carta de la UE como nivel de mínimo de protección respecto a los Pactos de las Naciones Unidas, la Carta Social Europea (revisada) y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, tal y como pone de relieve el

artículo 52, apartado 3. En principio, lo antedicho es aplicable a la jurisprudencia de los demás órganos internacionales, en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, como nivel mínimo de protección.

### 3.10 Medidas adicionales

3.10.1 El CESE ha puesto de manifiesto la importancia de contar con medidas de aplicación efectivas<sup>(22)</sup>. El papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe reforzarse en cuanto al seguimiento del ejercicio de los derechos de la Carta, así como respecto a los protocolos relevantes. En particular, se ha de difundir su jurisprudencia, incluida la relativa a dichos protocolos.

3.10.2 A fin de lograr una protección efectiva de los derechos humanos, es preciso que todas las normas del Estado de Derecho se respeten plenamente en todos los Estados miembros, y se sometan a una presentación de informes regular. A este respecto, también cabe incluir en particular la facultad de los tribunales para presentar normas jurídicas y medidas de la administración pública a una instancia judicial superior con el fin de determinar si infringen los derechos humanos fundamentales. Del mismo modo, debe garantizarse el derecho de los ciudadanos a denunciar violaciones de los derechos fundamentales ante los tribunales competentes nacionales y europeos.

3.10.3 Se han de asignar todos los recursos necesarios en función de las estructuras relevantes. Esto concierne principalmente al propio CESE, a la Comisión y a las demás instituciones de la UE. La Comunicación no precisa las medidas específicas encaminadas a reforzar la capacidad institucional. El proceso con arreglo al cual la acción de la UE protege los derechos fundamentales y refuerza los procesos legislativo y político requiere tiempo e importantes recursos (incluida formación del personal). La Comunicación pone de relieve que actualmente no existen planes concretos para la transición a esa fase. El CESE llama la atención sobre el hecho de que, sin un compromiso claro y decidido en favor de la creación de capacidad, la mayoría de los objetivos de esta política quedarán gravemente socavados, al menos a corto plazo. Ello es cierto tanto en el caso de la propia Comisión<sup>(23)</sup> como, entre otros, en el de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, la «ADF»)<sup>(24)</sup>. Por consiguiente, se debería reforzar e integrar a la ADF en particular en todas las medidas que favorezcan la sinergia. Asimismo, se debería planificar la participación activa de los comités nacionales de derechos humanos, defensores del pueblo y otros guardianes de los derechos humanos.

<sup>(22)</sup> Dictamen del CESE sobre el asunto «Por una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», DO C 367 de 20.12.2000, p. 26, puntos 3.1.4 y 3.3.3.

<sup>(23)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos», DO C 128 de 18.5.2010, p. 80, punto 1.4; Dictamen del CESE sobre el tema «El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración», DO C 128 de 18.5.2010, p. 29, punto 2.15.

<sup>(24)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos», DO C 128 de 18.5.2010, p. 80, punto 3.7; Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea» y la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se faculta a la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea para llevar a cabo sus actividades en los ámbitos contemplados en el título VI del Tratado de la Unión Europea», DO C 88 de 11.4.2006, p. 37.

### 3.11 Actividades de fomento

3.11.1 La Unión debería intentar reforzar el marco jurídico de los derechos sociales fundamentales. Ello requiere que la UE se adhiera a la Carta Social Europea revisada y a sus protocolos. En cuanto a los Estados miembros, la Unión debería recomendarles que ratifiquen todos los instrumentos relevantes sobre derechos (sociales) fundamentales, incluidos los protocolos modificativos, adicionales y opcionales. En los casos en que la ratificación por parte de la UE parezca imposible, se explorarán y emplearán todos los medios para lograr que su contenido pase a ser jurídicamente vinculante.

3.11.2 La integración transversal significa que cada unidad administrativa no solo deberá analizar de manera minuciosa y periódica las actividades (especialmente las legislativas), sino también proponer una o dos medidas de fomento concretas al año. Además, la «Lista de control» de los derechos fundamentales debería desarrollarse más, teniendo en cuenta especialmente la obligación del «fomento», la integración de la igualdad entre hombres y mujeres y el desarrollo sostenible.

3.11.3 La Comisión debería iniciar más proyectos, los cuales también deberían abarcar la protección de los guardianes de los derechos humanos. Se debería reforzar la cooperación tanto interna como externa. El CESE se remite al dictamen en que solicita que en las políticas de la Unión Europea se confiera una mayor importancia a los derechos económicos, sociales y culturales, mediante la utilización de los instrumentos geográficos y temáticos disponibles, entre los que se pone de relieve, como elemento complementario, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH).<sup>(25)</sup> Además, la Comisión debería pedir consejo a otras organizaciones internacionales sobre la protección y fomento de los derechos humanos.

3.11.4 El CESE expresa su preocupación por el bajo nivel de sensibilización pública respecto a la Carta y a los derechos fundamentales. Es preciso realizar un gran esfuerzo para reforzar su visibilidad. La Carta es un documento clave cuyo contenido debe difundirse y servir de referencia a la inmensa mayoría de europeos. El CESE recomienda que la Comisión intensifique sus esfuerzos para afrontar este desafío. A este respecto, la comunicación con el público no debería centrarse en difundir informes, sino más bien en adoptar medidas activas para garantizar que la Carta se convierta en un documento de referencia para todo ciudadano de la UE.

3.11.5 Aunque el CESE acoge favorablemente todas las actividades que tienen como objetivo la formación específica de todos los grupos de partes interesadas, en particular la dirigida al personal de los servicios jurídicos –incluidas aquellas actividades que se desarrollan en los Estados miembros– y la difusión de mejor información dirigida al público, ello solo representa un aspecto de la estrategia de comunicación necesaria. Es esencial

<sup>(25)</sup> Dictamen sobre el tema «Instrumento europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)» (dictamen de iniciativa), puntos 1.1 y 1.2.

poder comunicar directamente con el público. Ello es especialmente cierto a la vista de las experiencias de la Red de Resolución de Problemas en el Mercado Interior (SOLVIT) a través de la cual la Comisión recaba activamente información, incluida la procedente de las partes interesadas relevantes. El mismo enfoque requieren los derechos fundamentales, en general, y los derechos sociales, en particular.

### 3.12 La «prueba de resistencia»

3.12.1 La efectividad de los derechos fundamentales debe demostrarse en la práctica, especialmente en tiempos de crisis económica o en caso de fuerte presión política. El CESE expresa su gran inquietud con respecto a la propagación de determinadas posiciones políticas que pueden desembocar y, de hecho, en algunos casos desembocan en violaciones graves de los derechos humanos así como en retrocesos en cuanto al fomento y la protección de los derechos fundamentales.

3.12.2 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado ya sobre importantes cuestiones relativas a los derechos fundamentales, declarando inválidas disposiciones de legislación secundaria –por ejemplo en materia de lucha contra la discriminación<sup>(26)</sup> o protección de datos personales<sup>(27)</sup>– y oponiéndose a que a normativa de un Estado miembro imponga una pena de prisión «a un nacional de un tercer país en situación irregular»<sup>(28)</sup>.

3.12.3 Además, el CESE constata con preocupación la expulsión masiva de romaníes, el trato dispensado a las personas norteafricanas sin papeles, las restricciones a la libertad de expresión, especialmente en los medios de comunicación, etc. Toda legislación que permita exclusiones o restricciones en materia de derechos (sociales) fundamentales (por ejemplo el derecho a un límite máximo de horas de trabajo) se deberá abordar de manera específica.

3.12.4 La crisis financiera y económica ejerce una presión considerable sobre los derechos sociales fundamentales. Los pactos, planes de recuperación y otras medidas emprendidas por la UE o los Estados miembros no pueden en ningún caso violar los derechos (sociales) fundamentales, tales como el derecho a la información y a la consulta, a la negociación colectiva y a interponer demanda colectiva respetando la total autonomía de los interlocutores sociales, ni menoscabar los servicios públicos y sociales. Al contrario, deben respetarlos y promoverlos.

<sup>(26)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de marzo de 2011 (C-236/09) – *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL* (consideración del sexo de la persona asegurada como factor para evaluar el riesgo).

<sup>(27)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 9 de noviembre de 2010 (C-92/09 y C-93/09) – *Volker und Markus Schecke* (tratamiento de datos personales respecto a la publicación de información sobre los beneficiarios de ayudas agrícolas).

<sup>(28)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 28 de abril de 2011 (C-61/11 PPU) – *El Dridi* (legislación que «prevé la imposición de una pena de prisión a un nacional de un tercer país en situación irregular, por el único motivo de que permanezca en el territorio de ese Estado sin causa justificada, con infracción de una orden de salida de dicho territorio en un plazo determinado»).

3.13 **Sociedad civil:** los aspectos participativos deberían reforzarse considerablemente

3.13.1 En términos generales, la Estrategia se refiere a la necesidad de tener en cuenta el punto de vista de las partes interesadas. En muchos de sus dictámenes, el CESE ha insistido en este aspecto esencial de los derechos fundamentales<sup>(29)</sup>. El término «partes interesadas» parece lo suficientemente amplio para incluir a todas las entidades. No obstante, para el CESE es esencial que se tenga expresamente en cuenta su papel de órgano consultivo. Lo mismo ocurre en el caso de los interlocutores sociales en la esfera de la UE (artículo 152 del Tratado FUE).

3.13.2 Los ciudadanos, en particular, y la sociedad civil, en general, son los más afectados por la puesta en práctica de los derechos fundamentales. Es preciso otorgar a las partes interesadas un papel visible. Por consiguiente, deberán participar de manera periódica, plena y efectiva en este proceso.

3.13.3 En concreto, el CESE debería participar y ser consultado periódica y puntualmente, especialmente sobre el informe anual que ha de redactar la Comisión. Como guardián de los valores de la UE y representante de la sociedad civil organizada, el Comité es el mejor situado para enlazar con la sociedad civil.

3.13.4 El CESE elaborará con periodicidad anual un dictamen sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales (prestando especial atención a los derechos sociales fundamentales), la cláusula social horizontal (artículos 9, 10 y 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y demás disposiciones en materia de política social del Tratado de Lisboa (en particular, los artículos 145 a 166 y 168 del Tratado FUE), así como de la legislación secundaria y demás medidas jurídicas y políticas desde el punto de vista del respeto y fomento de los objetivos y finalidades. En ese contexto examinará y valorará en qué medida estos contribuyen al desarrollo de los derechos fundamentales y de la política social de la UE. En su caso, el dictamen incluirá también recomendaciones sobre el mejor modo de alcanzar los objetivos y finalidades a través de medidas concretas.

En una audiencia que se celebrará antes de cada dictamen podrán aportar también sus tomas de posición e informes específicos, además de los interlocutores sociales y organizaciones representantes de intereses diversos, otras organizaciones importantes representativas de la sociedad civil con actividades en el ámbito social. Tal dictamen anual del CESE se transmitirá, acompañado de comentarios, a los representantes de las instituciones de la UE, especialmente el Consejo Europeo, el Consejo, el PE, la Comisión, el TJE y el BCE.

Además, se organizarán conferencias para el seguimiento de la aplicación efectiva de la Carta. Esto permitirá reforzar los contactos con la ADF.

3.13.5 El informe anual es un instrumento valioso para evaluar la evolución de las políticas. Debería ser de fácil acceso. El CESE anima a la Comisión y a la ADF a aprovechar la oportunidad para incluir a la sociedad civil en el proceso de elaboración del informe y para abrirse a los estudios independientes sobre protección de los derechos fundamentales en la esfera de la UE y fuera de sus fronteras. En su calidad de representante de la sociedad civil organizada, el CESE está dispuesto a facilitar este proceso y a contribuir a la elaboración del informe anual, el cual debe tener en cuenta situaciones que, por varias razones, no se convierten en peticiones o causas judiciales. A este respecto, el informe debería reflejar, e incluso basarse en las aportaciones de distintas organizaciones dedicadas a los derechos fundamentales.

3.13.6 Aunque reconoce la trascendencia del informe anual, el CESE considera que el primero de ellos no analiza de manera coherente todos los derechos fundamentales consagrados en la Carta. El informe hace hincapié en una serie de cuestiones esenciales en su capítulo dedicado a los principales avances, pero los criterios de selección no están claros. Este enfoque selectivo no solo no ayuda a identificar fallos en la aplicación sino que, lo que es más preocupante, puede indicar que se ha otorgado mayor prioridad a algunos derechos fundamentales respecto a otros.

Bruselas, 21 de septiembre de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

<sup>(29)</sup> Dictamen del CESE sobre el asunto «Por una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», DO C 367 de 20.12.2000 p. 26, punto 3.4; Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos», DO C 128 de 18.5.2010, p. 80, punto 4.3.