

Bruselas, 18.5.2017
COM(2017) 239 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Informe de 2016 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la
Unión Europea**

{SWD(2017) 162 final}

1. Introducción

Los derechos fundamentales y los valores en los que se fundamenta la Unión Europea se pusieron a prueba en 2016. La evolución registrada en los Estados miembros mostró que el respeto de los valores y derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE no debe darse por sentado.

La UE se enfrentó a múltiples retos: las consecuencias de la llegada sin precedentes de refugiados a sus fronteras exteriores, los desequilibrios económicos y una serie de atentados terroristas. Las personas que sufren las consecuencias de las múltiples crisis no confían en que sus hijos vayan a estar mejor que ellos mismos. Cuestionan si las instituciones son todavía capaces de protegerles de los retos y las amenazas de la migración, las turbulencias financieras y el terrorismo. En este contexto, el nacionalismo, el populismo y la intolerancia encuentran un terreno fértil para prosperar y defender la exclusión y el aislacionismo como la única manera de superar los retos actuales.

En un contexto de creciente intolerancia, también es importante que la UE reitere y promueva firmemente la igualdad de derechos para todos. El tercer coloquio anual sobre derechos fundamentales en 2017 se dedicará a promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Será una oportunidad ideal para abordar el empoderamiento económico y político de la mujer, los derechos de la mujer en las esferas pública y privada, y la lucha contra la violencia contra las mujeres en todas sus formas, siendo esta también el objetivo de acciones específicas que se realizarán durante el año.

El panorama general tiene repercusiones en los derechos fundamentales en la UE. La UE debe hacer un esfuerzo decidido para defender sus valores comunes de democracia, derechos fundamentales y Estado de Derecho contra las fuerzas que tratan de polarizar nuestras sociedades y ponen en peligro nuestro modelo de apertura y solidaridad. Las instituciones nacionales y europeas deben recuperar la confianza de los ciudadanos demostrando que son capaces de garantizar la libertad, la seguridad y la prosperidad. El éxito en la protección y el fomento de los derechos fundamentales de las personas y los valores comunes de la UE será clave en este empeño y las instituciones de la UE deben dar ejemplo. La Carta es una valiosa herramienta a este respecto y debe aprovecharse al máximo.

2. Aplicación de la Carta de la UE

2.1. Promover y proteger los derechos fundamentales

Conseguir derechos fundamentales para todos en la Unión Europea

En 2016, la UE emprendió varias iniciativas para dar contenido a los derechos de la Carta en beneficio de las personas de la UE. Algunas de ellas tenían por objeto asegurar la equidad y la justicia social. La Comisión procedió, por ejemplo, a una consulta pública para el desarrollo de un «**pilar europeo de**

derechos sociales»¹. Sobre la base de los derechos sociales de la Carta, el pilar apoyará mercados laborales y sistemas de protección social justos y que funcionen correctamente. Tratará temas de gran importancia para las personas, como la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral, las condiciones de trabajo justas y la protección social adecuada y sostenible.

Asimismo, se creó una Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado² y contribuir así a garantizar el respeto del **derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas** (artículo 31 de la Carta).

En 2016 se tomaron medidas para promover el **derecho a la vida familiar** (artículo 7 de la Carta):

- la Comisión propuso nuevas normas en virtud del Reglamento Bruselas II *bis* que, una vez adoptadas, mejorarán la protección de los menores en los conflictos transfronterizos en materia de responsabilidad parental relacionados con la custodia³;
- se adoptaron dos nuevos reglamentos para ayudar a las parejas internacionales, tanto si han contraído matrimonio como si son parte de una unión registrada, a gestionar diariamente su propiedad y para dividirla en caso de divorcio o fallecimiento de uno de ellos⁴.

El derecho a un juicio justo (artículos 47 y 48 de la Carta) se concretó mediante la adopción de un conjunto de directivas: relativas a la presunción de inocencia y al derecho a estar presente en el juicio⁵, a la asistencia jurídica gratuita⁶ y a las garantías procesales de los menores⁷. Esta última y las nuevas normas de Bruselas II *bis* también tendrán un impacto positivo en los **derechos del menor** (artículo 24 de la Carta).

¹ Los resultados de la consulta, que tuvo lugar entre marzo y diciembre de 2016, se están revisando en la actualidad y se incorporarán a la propuesta de la Comisión sobre el pilar europeo de derechos sociales. Para más información: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_es

² Decisión (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativa a la creación de una Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado (DO L 65 de 11.3.2016, pp. 12–20).

³ Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores (refundición) (COM/2016/0411 final de 30.6.2016).

⁴ Reglamento (UE) 2016/1103 del Consejo, de 24 de junio de 2016, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales (DO L 183 de 8.7.2016, pp. 1–29); y Reglamento (UE) 2016/1104 del Consejo, de 24 de junio de 2016, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas (DO L 183 de 8.7.2016, pp. 30–56).

⁵ Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio (DO L 65 de 11.3.2016, pp. 1–11).

⁶ Directiva (UE) 2016/1919 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, relativa a la asistencia jurídica gratuita a los sospechosos y acusados en los procesos penales y a las personas buscadas en virtud de un procedimiento de orden europea de detención (DO L 297 de 4.11.2016, pp. 1–8).

⁷ Directiva (UE) 2016/800 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales (DO L 132 de 21.5.2016, pp. 1–20).

La Comisión puso en funcionamiento una plataforma de resolución de litigios en línea⁸, que ayuda a los consumidores a resolver sus conflictos con los comerciantes de la UE sobre compras por Internet de forma extrajudicial, barata, sencilla, rápida y en cualquier idioma oficial de la UE, reforzando así la **protección de los consumidores** (artículo 38 de la Carta).

Proteger los datos personales dentro y fuera de la UE

Otro ámbito de interés fundamental en 2016 fue la **protección de datos de carácter personal** (artículo 8 de la Carta). La adopción del Reglamento general de protección de datos (RGPD)⁹ y la Directiva sobre protección de datos para las autoridades policiales y penales¹⁰ supuso un gran avance a este respecto.

El RGPD refuerza y moderniza las normas existentes: las personas podrán acceder más fácilmente a sus propios datos personales, tendrán derecho a la portabilidad de los datos, a un «derecho al olvido» clarificado y a determinados derechos aplicables en caso de violación de los datos personales. El RGPD también obliga a las empresas y organizaciones a comunicar rápidamente a la autoridad nacional de control las violaciones graves en materia de datos para que los interesados puedan tomar las medidas apropiadas. Además, este nuevo Reglamento, al ser un solo instrumento jurídico, establece un conjunto de normas único, de manera que las personas tengan la misma protección independientemente de dónde se encuentren dentro de la UE.

La Directiva (UE) 2016/680 tiene por objeto establecer un intercambio de información eficiente entre las autoridades policiales nacionales y garantizar que los datos de las víctimas, los testigos y los sospechosos de delitos se protegen debidamente en el contexto de una investigación penal o una actuación policial. Todas las actuaciones de procesamiento en la UE deberán cumplir los principios de necesidad, proporcionalidad y legalidad, y ofrecer garantías adecuadas para las personas.

Junto con esta protección reforzada dentro de la UE, la Comisión también garantizó una protección de datos adecuada fuera de ella. En julio de 2016, adoptó la decisión de adecuación del **Escudo de la privacidad** UE-EE. UU., que garantiza la libre circulación de los datos personales con fines comerciales entre las empresas de la UE y los EE. UU., certificadas con arreglo al Escudo de la privacidad, al tiempo que se garantiza el derecho fundamental a la protección de los datos.

⁸ Disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/index.cfm?event=main.home.chooseLanguage>

⁹ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, pp. 1–88).

¹⁰ Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO L 119 de 4.5.2016, pp. 89–131).

Otro hito fue la conclusión, en diciembre, del **Acuerdo Marco**¹¹ entre la UE y los EE. UU., que proporciona un alto nivel de protección de datos para cualquier transferencia de datos personales entre la UE y los EE. UU. en el contexto de la cooperación policial o judicial en materia penal.

Proteger los derechos de las personas más vulnerables

En tiempos difíciles, las personas más vulnerables son las que se ven más duramente afectadas. Otro importante ámbito de interés para la UE en 2016 fue abordar la situación de la migración, garantizando en particular la protección del **derecho de asilo** (artículo 18 de la Carta) y el respeto del **principio de no devolución** (artículo 19 de la Carta). Tras su Comunicación sobre la **reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)**¹² en abril de 2016, la Comisión propuso modificaciones de las normas existentes destinadas a:

- i) establecer un sistema más justo y sostenible para repartir a los solicitantes de asilo entre los Estados miembros (propuesta de refundición del Reglamento de Dublín¹³) y garantizar su aplicación efectiva (propuesta de refundición del Reglamento Eurodac¹⁴);
- ii) una mayor armonización de los procedimientos de asilo y de las normas de protección internacionales para asegurar que se aplican niveles elevados de protección y acogida y garantías adecuadas para los solicitantes de asilo en toda la UE y para reducir los movimientos secundarios irregulares (propuesta de un Reglamento sobre procedimientos de asilo¹⁵, un Reglamento relativo a los requisitos de asilo¹⁶ y una refundición de la Directiva sobre las condiciones de acogida¹⁷);
- iii) facilitar un enfoque común para que las personas que necesiten protección internacional lleguen de forma segura y legal a la UE, de forma solidaria con los países que acogen a un gran número de personas desplazadas (propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión¹⁸);
- iv) convertir la Oficina Europea de Apoyo al Asilo en una verdadera agencia de la UE con un mandato ampliado para abordar cualquier deficiencia estructural del sistema de asilo de la UE (propuesta de Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea¹⁹).

¹¹ Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea sobre la protección de datos personales relativa a la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales; http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/dp-umbrella-agreement_en.pdf.

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa» [COM(2016) 197 final de 6.4.2016].

¹³ COM(2016) 270

¹⁴ COM(2016) 272

¹⁵ COM(2016) 467

¹⁶ COM(2016) 466

¹⁷ COM(2016) 465

¹⁸ COM(2016) 468

¹⁹ COM(2016) 271

La promoción y la protección de los **derechos del menor** (artículo 24 de la Carta) son la piedra angular de esta acción legislativa. Se prestó especial atención a los menores no acompañados en ámbitos clave como la determinación del interés superior del menor, el derecho del menor a ser oído en los procedimientos de asilo y garantizar unas condiciones de acogida adecuadas y una custodia efectiva²⁰. El enfoque global de la Comisión para proteger a todos los menores migrantes fue el tema central del **X Foro Europeo anual sobre los derechos del niño** que tuvo lugar en noviembre²¹. En diciembre de 2016, la Comisión propuso que se reforzara el Sistema de Información de Schengen²², lo cual mejorará la capacidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad y los guardias de fronteras para encontrar a niños desaparecidos, también en el contexto de la migración.

Promover sociedades abiertas y tolerantes, libres de racismo

El clima actual ha provocado un aumento del **racismo y la intolerancia contra las minorías étnicas, religiosas y de otro tipo** en toda Europa²³. Ello afecta a muchos derechos fundamentales en el marco de la Carta, incluido el derecho a la no discriminación (artículo 21), el derecho a la dignidad (artículo 1), el derecho a la integridad de la persona (artículo 3) y el derecho a la vida (artículo 2).

La Comisión proporcionó una plataforma para que los Estados miembros, la sociedad civil, las agencias de la UE y las organizaciones internacionales²⁴ trabajaran en mejorar las respuestas a los delitos de odio y de incitación al odio. La atención se centró en lo siguiente:

- registrar y recoger datos sobre incidentes relacionados con delitos de odio en todos los Estados miembros;
- reforzar el apoyo a las víctimas;
- luchar contra la incitación ilegal al odio en Internet.

²⁰ Puede consultarse una descripción de las disposiciones de protección de menores modificadas y propuestas en las propuestas legislativas citadas anteriormente: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/ceas_provision_on_children_table_updated.pdf.

²¹ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=34456. A este trabajo le siguió la adopción de la Comunicación sobre «La protección de los menores migrantes» el 12 de abril de 2017 [COM(2017) 211 final].

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4402_es.htm.

²³ Una encuesta realizada en 2013 por la FRA reveló que en países como Hungría, Francia y Bélgica, hasta el 48 % de los encuestados se planteaban emigrar porque ya no se sentían seguros en tanto que judíos <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>. Las mezquitas empezaron a recibir protección policial en varios Estados miembros, al tiempo que las organizaciones de la sociedad civil informaron de un fuerte incremento de los incidentes contra musulmanes en 2014 y 2015 en países como Francia, Reino Unido, Suecia y Bélgica, entre los que se incluían ataques violentos contra mujeres musulmanas que llevaban velo. Las agresiones y los incidentes de incitación al odio dirigidos contra solicitantes de asilo y migrantes van en aumento, al igual que los ataques e intentos de incendios provocados contra viviendas de refugiados. Tras el referéndum en el Reino Unido en junio de 2016, se observó una ola de odio dirigida hacia personas y grupos por motivos de nacionalidad u origen étnico, mientras que las organizaciones de la sociedad civil informan de un aumento de la hostilidad contra personas de etnia romaní y de origen africano en varios Estados miembros. En 2017, la FRA publicará su encuesta EU MIDIS2, que permitirá comparar tendencias en las experiencias de diversos grupos minoritarios.

²⁴ Grupo de alto nivel de la UE sobre la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia; véase: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025.

Junto con este apoyo político, la Comisión también prosiguió sus diálogos bilaterales con los Estados miembros sobre las principales lagunas en su transposición del Derecho de la UE²⁵. Varios de ellos modificaron sus legislaciones penales en consecuencia.

Para contener la propagación de la incitación al odio en Internet y para empoderar a los agentes de los nuevos medios de comunicación, la Comisión alcanzó un acuerdo con Facebook, Twitter, YouTube y Microsoft el 31 de mayo sobre un **código de conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en Internet**²⁶. Estas empresas se comprometieron, entre otras cosas, a:

- revisar en menos de 24 horas la mayoría de las notificaciones válidas recibidas de los ciudadanos y la sociedad civil para retirar contenidos ilegales que inciten públicamente a la violencia y al odio;
- a evaluarlas también a la luz de las legislaciones penales nacionales de transposición del Derecho de la UE.

La Comisión está supervisando de cerca los avances en cooperación con la sociedad civil, los Estados miembros y las empresas TIC y presentó los resultados iniciales en diciembre²⁷.

Promover la alfabetización mediática, el pensamiento crítico y un discurso equilibrado desde la base son otras acciones clave que la UE está apoyando para luchar contra la intolerancia dentro y fuera de internet, junto con las medidas educativas (véase el apartado 4).

2.2. Garantizar el respeto de los derechos fundamentales

Las instituciones, los órganos, las oficinas y las agencias de la Unión deben cumplir la Carta en todas sus acciones; cualquier caso de incumplimiento podrá presentarse ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). La Comisión ha hecho un gran esfuerzo por integrar transversalmente los derechos fundamentales, esto es, garantizar que se respeten plenamente en todas sus propuestas legislativas y políticas.

La nueva **Directiva sobre la lucha contra el terrorismo**, sobre la que el Parlamento Europeo y el Consejo llegaron a un acuerdo en diciembre de 2016²⁸, es un buen ejemplo de esta integración. Aquella incluye una cláusula explícita –la primera de este tipo– sobre derechos fundamentales, y, al mismo tiempo, se tuvieron en cuenta varios aspectos de los derechos fundamentales durante los procesos de redacción y negociación, incluida la necesidad y proporcionalidad de las interferencias con los derechos de libertad de circulación, protección de datos y libertad de expresión (artículos 45, 8

²⁵ Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal.

²⁶ Disponible en: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf.

²⁷ La primera evaluación del nuevo código de conducta está disponible en: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/factsheet-code-conduct-8_40573.pdf

²⁸ Directiva (UE) 2017/541, de 15 de marzo de 2017.

y 11 de la Carta). Asimismo, se tuvieron debidamente en cuenta los principios de legalidad y proporcionalidad de los delitos y las penas (artículo 49 de la Carta) y los derechos de las víctimas, incluido el derecho a una tutela judicial efectiva (artículo 47 de la carta). La evaluación *a posteriori* de la Directiva también cubrirá su impacto en los derechos y las libertades fundamentales.

La Comisión adoptó en 2016 una propuesta de actualización del **Reglamento relativo al control de las exportaciones de la UE** para productos sensibles (de doble uso)²⁹. El Reglamento proporciona un marco sólido para el control de las exportaciones de tecnología de cibervigilancia cuando exista riesgo de que se utilice de manera indebida con el fin de cometer violaciones graves de los derechos humanos o del Derecho humanitario internacional. Además, sobre la base de la propuesta de la Comisión, se reforzaron las normas de la UE que prohíben las exportaciones e importaciones de productos que puedan utilizarse para aplicar la pena de muerte o infringir tortura en otros países, mediante la adopción en noviembre de una modificación del **Reglamento contra la tortura**³⁰.

La integración transversal se amplía a otros ámbitos como el uso de la financiación de la UE. En 2016, la Comisión adoptó orientaciones para garantizar el respeto de la Carta en la ejecución de **los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos**³¹ por los Estados miembros.

En cuanto a la **migración**, en el contexto de la investigación conjunta del Defensor del Pueblo Europeo en relación con la evaluación del impacto en los derechos humanos de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016, la Comisión afirmó que continuaría vigilando atentamente la aplicación de la Declaración, en particular en relación con el respeto de los derechos humanos, tanto en la UE como en Turquía³².

La adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos sigue siendo una prioridad de la Comisión, especialmente en vista de su obligación legal en virtud del Tratado. Esta adhesión reforzará nuestros valores comunes, mejorará la eficacia del Derecho de la UE y mejorará la coherencia de la protección de los derechos fundamentales en la UE. Sin embargo, el dictamen del TJUE de diciembre de 2014 (que declaraba el proyecto de Acuerdo de adhesión de 2013 incompatible con los Tratados) planteó una serie de interrogantes significativos y complejos que exigen que se renegocie el proyecto en varios puntos. La Comisión, en tanto que negociadora de la UE, está

²⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de septiembre de 2016, por el que se establece un régimen de la Unión de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje, la asistencia técnica y el tránsito de productos de doble uso [COM(2016) 616 final].

³⁰ Reglamento (UE) 2016/2134 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de noviembre de 2016, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1236/2005 del Consejo sobre el comercio de determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (DO L 338 de 13.12.2016, p. 1).

³¹ DO C 269 de 23.7.2016, p. 1.

³² En la sentencia (28 de febrero de 2017) sobre los asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16, el Tribunal General sostuvo que la Declaración UE-Turquía «no puede considerarse un acto adoptado por el Consejo Europeo —ni por ninguna otra institución, órgano u organismo de la Unión—» (apartado 70).

explorando soluciones para abordar las diferentes cuestiones planteadas por el Tribunal en el grupo de trabajo pertinente del Consejo.

2.3. Aumentar la sensibilización con respecto a la Carta

Con el fin de gozar plenamente de sus derechos fundamentales, los ciudadanos deben saber cuáles son. También deben saber a quién dirigirse cuando se violan sus derechos. En octubre de 2016, la Comisión lanzó **el asistente de derechos fundamentales** (*fundamental rights wizard* en inglés)³³, una herramienta en línea que ayuda a las personas en este sentido.

En la conferencia organizada por la Presidencia neerlandesa en febrero de 2016 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en las legislaciones nacionales, se presentaron una serie de buenas prácticas y herramientas para ayudar a las autoridades nacionales a evaluar cómo y cuándo aplicar la Carta en el desarrollo de políticas y leyes nacionales.

Además, la Comisión utiliza la financiación de la UE para el apoyo de proyectos y redes que analizan la jurisprudencia nacional que hace referencia a la Carta y que ofrecen formación a los profesionales del Derecho sobre su aplicación.

Como continuación del Informe sobre la aplicación de la Carta de la Comisión de 2015, el Consejo adoptó conclusiones sobre la aplicación de la Carta en junio³⁴ y el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea en diciembre³⁵. Los debates en el Consejo y el Parlamento Europeo contribuyeron a una mayor sensibilización sobre el desarrollo y los retos en materia de derechos fundamentales en la UE.

2.4. Control de las instituciones de la EU por el Tribunal de Justicia

En los asuntos acumulados *Ledra Advertising* y *Mallis and Malli*³⁶, el Tribunal desestimó en apelación los recursos de anulación y de indemnización presentados por ciudadanos y empresas con motivo de la reducción del valor de sus depósitos en dos bancos en Chipre, que había sido acordada en virtud del memorando de entendimiento de 2013 entre las autoridades chipriotas y el Mecanismo Europeo de Estabilidad. El Tribunal subrayó que la Carta se aplica a las instituciones de la UE incluso cuando actúan fuera del marco jurídico de la UE. Señaló que la Comisión debe garantizar que los memorandos de entendimiento respeten los derechos fundamentales en virtud de la Carta. La restricción del derecho a la propiedad (artículo 17 de la Carta) se justificó en vista del objetivo

³³ Esta herramienta, basada en la herramienta «Clarity» desarrollada por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, forma ahora parte del Portal Europeo e-Justicia, https://e-justice.europa.eu/content_where_to_turn_for_help-459-es.do?init=true

³⁴ Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10005-2016-INIT/es/pdf>

³⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de diciembre de 2016, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea en 2015 [2016/2009(INI)].

³⁶ Asuntos C-8-10/15P y C-105-109/15P.

perseguido, esto es, la estabilidad del sistema bancario de la zona del euro en su conjunto y el riesgo inminente de pérdidas financieras al que los depositantes habrían estado expuestos si los dos bancos hubieran quebrado. Por lo tanto, concluyó que no se podía considerar que la Comisión hubiera contribuido al incumplimiento de la Carta.

3. Aplicación de la Carta por los Estados miembros y en estos

3.1. Evolución de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho

La Carta solo vincula a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la UE. Los procedimientos de infracción contra los Estados miembros en relación con el incumplimiento de la Carta solamente pueden incoarse, por tanto, cuando se establece un vínculo suficiente con el Derecho de la UE.

No obstante, incluso no aplican directamente el Derecho de la UE, los Estados miembros están obligados a respetar los valores en los que se basa la Unión. En particular, el Estado de Derecho es una condición previa para la protección de los derechos humanos. En 2014, la Comisión introdujo un marco destinado a afrontar situaciones de amenazas sistémicas emergentes para el Estado de Derecho que no pueden abordarse de manera eficaz con las garantías a nivel nacional o los instrumentos existentes (en particular los procedimientos de infracción) a nivel de la UE³⁷.

Lo sucedido en Polonia en relación, especialmente, con el Tribunal Constitucional llevó a la Comisión a adoptar una Recomendación en julio de 2016³⁸ y una Recomendación complementaria en diciembre de 2016³⁹ en virtud de este marco. El hecho de que la legitimidad, la integridad y el funcionamiento adecuado del Tribunal Constitucional se vean afectados negativamente impide que haya un control constitucional eficaz. Afrontar esta situación es una cuestión de interés común. El funcionamiento mismo de la Unión está en peligro si el Estado de Derecho deja de respetarse en sus Estados miembros.

En octubre de 2016, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre el establecimiento de un mecanismo de la UE sobre la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales⁴⁰. La Comisión acogió con satisfacción el objetivo general de la Resolución, que consiste en garantizar que los valores comunes de la UE se apliquen y se respeten⁴¹. La Comisión considera, no obstante, que es

³⁷ Comunicación «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho» [COM(2014) 158 final de 19.3.2014].

³⁸ Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia; C/2016/570 (DO L 217 de 12.8.2016, pp. 53–68).

³⁹ Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión (C/2016/ 8950) (DO L 22 de 27.1.2017, pp. 65–81).

⁴⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2016, sobre el establecimiento de un mecanismo de la UE sobre la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

⁴¹ Sesión plenaria del Parlamento Europeo de 25 de octubre de 2016.

preciso hacer el mejor uso posible de los instrumentos existentes, evitando los solapamientos. Una serie de agentes e instrumentos existentes ya aporta un conjunto de medios complementarios y eficaces para promover y defender los valores comunes. La Comisión seguirá valorando y aprovechando esos medios. Una de las ideas subyacentes del Parlamento fue hacer que los diferentes datos e informes existentes sobre la situación de los derechos fundamentales en los Estados miembros sean más accesibles y visibles, también en el ámbito nacional. La Comisión acogió con satisfacción esta idea, ya que otros muchos agentes –incluidos el Consejo de Europa y su Comisión de Venecia, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA) y las ONG– recogen información sobre el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales en los Estados miembros.

3.2. Orientación del Tribunal de Justicia a los Estados miembros

El TJUE continuó (dentro del sistema de remisiones de cuestiones prejudiciales) orientando a los jueces nacionales sobre la aplicabilidad e interpretación de la Carta.

En los asuntos acumulados *Tele2 Sverige AB*⁴² y *Tom Watson e.a.*⁴³, el Tribunal examinó las leyes de dos Estados miembros que exigían la conservación general e indiscriminada de los datos sobre tráfico y localización de todos los abonados y usuarios registrados relacionados con todo tipo de medios de comunicación electrónica, y concluyó que estas leyes restringían los derechos fundamentales a la vida privada y la protección de los datos personales (artículos 7 y 8 de la Carta). A la luz de su amplio alcance y lo limitado de sus garantías, ninguna de estas restricciones se consideró justa, aun cuando el objetivo era luchar contra las formas graves de delincuencia. No obstante, este objetivo puede justificar la conservación específica de los datos sobre tráfico y localización, siempre que se limite a lo estrictamente necesario con respecto a las categorías de datos que deben conservarse, los medios de comunicación afectados, las personas afectadas y el período de conservación.

En el asunto *GS Media BV*⁴⁴, el Tribunal se pronunció sobre la **publicación de hipervínculos** en el contexto del derecho fundamental a la libertad de expresión (artículo 11 de la Carta). Una empresa de medios de comunicación había publicado en su página web un hipervínculo que dirigía a los lectores a páginas web donde podían verse fotografías de una persona famosa sacadas por la revista *Playboy*. Como el titular de los derechos de autor no había autorizado la publicación de las fotografías en estas páginas web, el editor de la revista alegó que la publicación infringía los derechos de autor. La empresa de medios de comunicación continuó proporcionando los hipervínculos u otros similares cuando algunos de los antiguos dejaron de estar disponibles. A la luz de la Directiva sobre derechos de

⁴² C-203/15.

⁴³ C-698/15.

⁴⁴ C-160/15.

autor de la UE⁴⁵, el Tribunal falló que cualquier comunicación al público de cualquier obra debía estar autorizada por el titular de los derechos de autor. Sostuvo que la distribución, sin la autorización del propietario de los derechos de autor, de hipervínculos a obras en las páginas web en cuestión constituía «comunicación al público». Admitió, sin embargo, que en casos concretos, podría ser resultar difícil para la persona que publica el enlace valorar si había autorización. En este caso, fue necesario encontrar un equilibrio justo entre el derecho del titular de los derechos de autor y el derecho a la libertad de expresión de la persona que publicó el enlace. No obstante, como esta última tuvo o debería haber tenido conocimiento de las infracciones de los derechos de autor, sus acciones constituyeron «comunicación al público» sin el consentimiento del titular de los derechos de autor.

La sentencia en los asuntos acumulados *Aranyosi y Caldaru*⁴⁶ trataba de la obligación de los Estados miembros de respetar los derechos fundamentales en virtud de la Carta, en particular la **prohibición de la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes**, al ejecutar una **orden de detención europea** (ODE). El Tribunal falló que, en virtud del artículo 4 (que establece un derecho absoluto), si las autoridades judiciales de ejecución disponen de información que apunta a un riesgo real de trato inhumano o degradante a causa de las condiciones de reclusión en el Estado de emisión, deben evaluar el riesgo con respecto a la persona en cuestión al decidir si se ejecuta la ODE. Cuando se determine que existe tal riesgo en relación con dicha persona, debe aplazarse la ejecución de la ODE y puede ponerse fin al procedimiento de entrega si dentro de un plazo razonable todavía no es posible excluir ese riesgo. Al evaluar el riesgo, la autoridad responsable de la ejecución tendrá debidamente en cuenta el **derecho fundamental a la libertad** de la persona y el principio de **presunción de inocencia** (artículos 6 y 48 de la Carta).

3.3. Jurisprudencia nacional que cita la Carta

Los jueces nacionales siguen desempeñando un papel fundamental en la defensa de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE⁴⁷ concluyó que los órganos jurisdiccionales nacionales siguieron acudiendo a la Carta en busca de orientación e inspiración en 2016, incluso si un número considerable de asuntos quedan fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la UE.

Los **derechos del menor** (artículo 24 de la Carta) fueron especialmente importantes. En un asunto del que conoció un tribunal especializado del Reino Unido⁴⁸, un padre de nacionalidad nigeriana, con dos hijas en posesión de la ciudadanía británica (de 13 y 11 años) y que había residido en el Reino Unido

⁴⁵ Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información (DO L 167 de 22.6.2001, pp. 10–19).

⁴⁶ C-404/15, C-659/15.

⁴⁷ Informe anual de la FRA de 2016, que se publicará en mayo de 2017.

⁴⁸ Sala de Inmigración y Asilo del Tribunal especial de nivel superior (*Upper Tribunal, Immigration and Asylum Chamber*) *Adebayo Abdul/Secretary of State for the Home Department*, [2016] UKUT 106 (IAC).

durante 25 años, presentó un recurso contra una orden de deportación dictada por razones de orden público. El tribunal revocó la sentencia del órgano jurisdiccional de primera instancia al considerar que había vulnerado el derecho de las menores a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si son contrarios a sus intereses (artículo 24). Esta disposición de la Carta se interpretó como un «derecho autónomo» en el contexto del Derecho de inmigración.

En otro asunto, un tribunal sueco se sirvió exclusivamente del artículo 24 de la Carta como fuente para interpretar el Derecho penal de manera favorable para el menor⁴⁹. La pena para las personas que ayuden a una persona extranjera a entrar en Suecia a cambio de dinero es de entre tres y cuatro meses de prisión. No obstante, en este caso, el tribunal reconoció que la persona afectada actuó con la motivación de ayudar a menores y tan solo impuso una condena condicional, unida a la prestación de servicios comunitarios, a la luz del artículo 24 de la Carta y la obligación de las autoridades estatales de tener en cuenta el interés superior del menor.

4. Sección específica: Coloquio anual sobre derechos fundamentales de 2016 «Pluralismo de los medios de comunicación y democracia»

El coloquio anual sobre derechos fundamentales es un espacio único para el diálogo que fomenta la cooperación mutua y el compromiso político para la promoción y la protección de los derechos fundamentales en la UE. Es una oportunidad para definir y llevar a cabo acciones políticas concretas sobre temas de actualidad en materia de derechos fundamentales.

El segundo coloquio anual (17-18 de noviembre de 2016) exploró, desde la perspectiva de los derechos fundamentales, los múltiples vínculos entre unos medios de comunicación libres y pluralistas y la democracia⁵⁰. Responsables políticos nacionales y de la UE, organizaciones internacionales y de la sociedad civil, redactores jefe, periodistas, reguladores nacionales, representantes de diferentes asociaciones de periodistas y de medios de comunicación y de empresas TIC, académicos, jueces y otros profesionales del Derecho presentaron sugerencias de acciones clave para todas las partes involucradas, que se reflejaron en las conclusiones del coloquio publicadas por la Comisión poco después del evento⁵¹.

Uno de los temas fue la protección de la libertad y la independencia de los medios de comunicación frente a la presión política y financiera. Los participantes subrayaron la importancia de la

⁴⁹ *Skåne and Blekinge*, Tribunal de Apelación, asunto B 7426-15, resolución de 5 de diciembre de 2016.

⁵⁰ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=31198

⁵¹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

independencia de los reguladores de los medios de comunicación y pidieron la rápida adopción de la propuesta legislativa de la Comisión que modifica la Directiva de servicios de comunicación audiovisual⁵².

Otra área de debate fue el empoderamiento de los periodistas y su protección frente a la presión, las amenazas, la violencia física y la incitación al odio. Los participantes subrayaron la importancia de combatir la impunidad de los delitos y las expresiones de odio contra los periodistas, y en especial contra las mujeres. Entre las acciones complementarias se incluyen la financiación de la UE para proyectos sobre el pluralismo mediático, la protección de los periodistas y la lucha contra la incitación al odio en internet. En noviembre de 2016, la Comisión lanzó una campaña para toda la UE y un año de acción específica para combatir y prevenir la violencia contra las mujeres⁵³, también en los medios de comunicación.

Los participantes también estudiaron los retos y oportunidades que surgen en el entorno mediático de convergencia. Se debatió el papel del periodismo ético y de la alfabetización mediática, al igual que la sostenibilidad financiera de la prensa de calidad y el periodismo de investigación. También se abarcó el impacto que pueden tener en el pluralismo mediático y en un debate democrático informado el uso de algoritmos o la difusión de noticias falsas. Entre las medidas de acompañamiento se incluyen la financiación para la alfabetización mediática, el apoyo a la determinación de buenas prácticas éticas para promover la información de calidad y el lanzamiento de una evaluación de impacto y una consulta pública de la Comisión⁵⁴ sobre la protección de los denunciantes.

5. Conclusión

Los últimos acontecimientos dentro y fuera de la UE suponen una seria amenaza para los derechos fundamentales. La Comisión permanece alerta y se compromete a aplicar un alto nivel de protección de los derechos humanos en la UE y a intensificar su actuación para garantizar que todas las propuestas y acciones legislativas de la UE son plenamente compatibles con la Carta. Asimismo, tiene la intención de garantizar que todos los organismos obligados a cumplir la Carta la sigan respetando.

No está de más subrayar la importancia del sistema de contrapoderes institucionales en las sociedades democráticas, en particular, el papel fundamental de los tribunales supremos y los tribunales constitucionales en la defensa de los valores comunes de la UE; esta función debe apoyarse, respetando plenamente la independencia del poder judicial. La supervisión externa independiente (incluida la que se ejerce en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos) resulta esencial

⁵² Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, a la vista de la evolución de las realidades del mercado (COM/2016/0287 final de 25.5.2016).

⁵³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3946_en.htm.

⁵⁴ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254.

en las sociedades democráticas. Debe cuidarse y respetarse el papel fundamental de las organizaciones de la sociedad civil en la renovación del compromiso con la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.