



Bruselas, 5.6.2019
COM(2019) 257 final

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

**Informe anual de 2018 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de
la UE**

{SWD(2019) 198 final}

1. Introducción

Todos los años la Comisión Europea elabora un informe sobre cómo se ha aplicado la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta»)¹ en la Unión y sus Estados miembros. El presente informe analiza la aplicación en **2018**. También **celebra el décimo aniversario de la entrada en vigor de la Carta**.

El presente informe muestra que la Carta cumple su promesa de ser el instrumento en materia de derechos fundamentales más moderno, sofisticado, global y jurídicamente vinculante. La Carta es más efectiva, y tiene un impacto real en la vida de las personas, cuando es aplicada por toda la cadena coercitiva.

No obstante, puede seguir mejorando, especialmente a escala nacional. Los resultados de una reciente encuesta del Eurobarómetro sobre la sensibilización respecto de la Carta² muestran que solo el 42 % de los encuestados ha oído hablar de la Carta y el 12 % sabe qué es realmente. Al 60 % le gustaría tener más información sobre los derechos consagrados en la Carta y a dónde dirigirse cuando se violan sus derechos.

Es importante garantizar que la Carta sea de utilidad para todos. Las autoridades nacionales, incluidos los órganos jurisdiccionales, tienen la obligación de respetar la Carta al aplicar el Derecho de la Unión. La sociedad civil y los defensores de los derechos humanos desempeñan un papel decisivo en la sensibilización sobre los derechos que la Carta recoge y para garantizar que todos los ciudadanos puedan disfrutar efectivamente de ellos. No puede haber una protección efectiva de los derechos fundamentales sin la presencia dinámica de los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil. En 2018, la Comisión emprendió acciones legales para garantizar que las organizaciones de la sociedad civil puedan trabajar de forma segura e independiente³. También propuso iniciativas legislativas para reforzar el apoyo financiero a su labor⁴.

Con vistas a las elecciones europeas de mayo de 2019, la Comisión tomó medidas⁵ para garantizar que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos electorales de manera libre y bien

¹ Comunicación de la Comisión «Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea», COM(2010)573.

² Eurobarómetro especial n.º 487 b.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm.

⁴ COM(2018) 384, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2018:384:FIN>; COM(2018) 383, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2018%3A383%3AREV1>.

⁵ Véase la sección 2.1.3.

informada. Una democracia saludable y el respeto del Estado de Derecho son las condiciones indispensables para promover y proteger los derechos fundamentales, y viceversa.

2. Aplicación de la Carta dentro y por parte de la UE

2.1 Promover y proteger los derechos fundamentales

2.1.1 Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos

Las organizaciones de la sociedad civil activas en el ámbito de los derechos fundamentales, las instituciones nacionales de derechos humanos y los organismos de igualdad desempeñan un papel clave a la hora de aumentar la sensibilización respecto de los derechos de la Carta y de garantizar su aplicación efectiva en la práctica. Apoyar y proteger a estas entidades cobra aún mayor importancia cuando los derechos fundamentales están amenazados⁶. La situación de las organizaciones de la sociedad civil fue el tema central del **coloquio sobre derechos fundamentales de 2018 de la Comisión**⁷. Los participantes destacaron que las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos deberían poder llevar a cabo su trabajo de un modo seguro, independiente y transparente. También deberían tener acceso a recursos financieros suficientes que les permitan hacer que los derechos fundamentales sean una realidad en la vida de las personas.

El 30 de mayo de 2018, la Comisión presentó la propuesta de un **Fondo de Justicia, Derechos y Valores con objeto de brindar un mayor apoyo a los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil activos en la protección y la promoción de los derechos de la Carta**. Por ejemplo, apoyará a las organizaciones de la sociedad civil para mejorar el acceso a la justicia para todos, en particular a través de actividades de sensibilización sobre los derechos fundamentales, el intercambio de las mejores prácticas en materia de litigios y formación sobre la Carta⁸. También ayudará a las organizaciones a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales mediante la financiación de actividades relacionadas con la participación en la vida democrática de la UE,

⁶ Véase la publicación de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de mayo de 2018 sobre los desafíos que afrontan las organizaciones de la sociedad civil, disponible en <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>, y su contribución al coloquio sobre derechos fundamentales de 2018 de la Comisión, disponible en <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/colloq-civil-society>.

⁷ Los documentos y las conclusiones se encuentran disponibles en https://ec.europa.eu/info/events/annual-colloquium-fundamental-rights_en.

⁸ COM(2018) 384 (programa Justicia).

la igualdad y la no discriminación, así como la prevención y la lucha contra el racismo y la violencia⁹.

La Comisión también ha realizado consultas para poner en marcha una acción preparatoria planteada por el Parlamento Europeo sobre un «**Fondo de la UE para el apoyo financiero en casos de litigios relativos a violaciones de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales**». La finalidad de esta medida es aumentar la sensibilización entre los profesionales de la Justicia y los profesionales que trabajan con los derechos consagrados en la Carta, y establecer el modo en que pueden aplicarse tanto a escala nacional como europea.

Asimismo, la Comisión, en su propuesta legislativa para las políticas de financiación de la UE en un marco de gestión compartida para el período posterior a 2020¹⁰, incluyó una **condición favorable para la aplicación e implementación efectiva de la Carta**. Comprende disposiciones relativas a la presentación de informes para verificar que las operaciones apoyadas por los Fondos de la UE son conformes con la Carta.

El 22 de junio de 2018, la Comisión adoptó una recomendación¹¹ que anima a los Estados miembros a establecer medidas para **mejorar la independencia y la eficacia de los organismos de igualdad**, lo cual es esencial para que puedan trabajar con eficacia. La Comisión también ha seguido supervisando la legislación nacional que afecta a la labor de las organizaciones de la sociedad civil y ha tomado medidas cuando ha detectado el incumplimiento del Derecho de la UE¹².

2.1.2 Establecer la protección de los denunciantes a escala de la UE

El 23 de abril de 2018, la Comisión propuso normas mínimas comunes para garantizar un alto nivel de **protección de los denunciantes** en toda la UE¹³. Estas normas tendrán un claro impacto positivo en la protección de la libertad de expresión de los denunciantes (artículo 11 de la Carta). Proteger a los denunciantes contra las represalias es fundamental para salvaguardar la libertad de los medios de comunicación y la función de vigilancia que ejerce el periodismo de investigación en las sociedades democráticas.

⁹ COM(2018) 383 (programa Derechos y Valores).

¹⁰ COM(2018) 375.

¹¹ COM(2018) 951.

¹² Véase la sección 3.1.

¹³ COM(2018) 218. El Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo sobre esta propuesta el 11 de marzo de 2019.

Al amparo de dicha Directiva, los denunciadores podrán informar sobre el incumplimiento del Derecho de la UE a través de canales seguros de fácil acceso, tanto a nivel interno (dentro de una organización) como externo (ante la autoridad competente). Los denunciadores también podrán hacer revelaciones públicas cuando estos canales no estén disponibles o no sea razonable esperar que funcionen adecuadamente, o bien en caso de peligro inminente o manifiesto para el interés público. Estas normas garantizarán además que las represalias estén prohibidas y se sancionen y que si los denunciadores sufren represalias, tengan acceso a recursos adecuados.

2.1.3 Promover los derechos electorales

El presidente Juncker, en su Discurso sobre el estado de la Unión de 2018¹⁴, **anunció medidas para ayudar a los ciudadanos de la UE a ejercer sus derechos electorales consagrados en la Carta de un modo eficaz, libre, justo y seguro**. Siguen las recomendaciones publicadas en febrero de 2018¹⁵, en las que la Comisión había destacado las medidas prácticas para mejorar el desarrollo eficaz de las elecciones de 2019 al Parlamento Europeo. Algunos casos recientes han puesto de manifiesto los riesgos que entrañan las campañas masivas de desinformación en línea, la publicidad política no transparente, la utilización ilegal de los datos personales de los ciudadanos, las infracciones de las garantías convencionales del sistema electoral, los ciberataques y otras acciones dirigidas a interferir en las elecciones y socavar la democracia en Europa. Las medidas establecidas por la Comisión Europea¹⁶ tienen por objetivo respaldar la acción conjunta entre todos los participantes del proceso democrático a fin de:

- permitir a las autoridades detectar rápidamente las posibles amenazas, intercambiar información y garantizar una respuesta ágil y bien coordinada,
- garantizar una mayor transparencia en la publicidad política en línea y en la selección de los destinatarios de esa publicidad, así como medidas de seguridad para proteger las redes y los sistemas de información de las ciberamenazas,
- apoyar a las autoridades nacionales y los partidos políticos europeos y nacionales para que apliquen correctamente las nuevas obligaciones sobre protección de datos de la UE¹⁷ en el contexto electoral,

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_es.

¹⁵ C(2018) 900.

¹⁶ C(2018) 5949, COM(2018) 638, COM(2018) 636 y COM(2018) 630.

¹⁷ Las nuevas normas sobre protección de datos de la UE entraron en vigor en mayo de 2018. Se aplican a todos los partidos políticos nacionales y europeos y a otros agentes en el contexto electoral, como puedan ser los intermediarios de datos y las plataformas de redes sociales.

- posibilitar la imposición de sanciones económicas¹⁸ por incumplimiento de las normas sobre protección de datos con la finalidad de influir deliberadamente en el resultado de las elecciones europeas.

Como complemento a la labor del **Grupo de expertos de alto nivel sobre noticias falsas**¹⁹, la Comisión adoptó la **Comunicación sobre la desinformación**²⁰, de 26 de abril de 2018, donde se invita a los representantes de las plataformas en línea, el sector de la publicidad y los principales anunciantes²¹ a que elaboren un **código de buenas prácticas para abordar la desinformación**²² con carácter autorregulador. Entre los compromisos se incluye garantizar la transparencia de la publicidad política, cerrar las cuentas falsas activas, etiquetar los mensajes difundidos por «bots» y mejorar la visibilidad de los contenidos verificados. La Comisión y el Alto Representante complementaron esta Comunicación con la elaboración de un **plan de acción conjunto**²³ **para combatir la desinformación**. Dicho plan incluye herramientas de detección y análisis de datos mejorados, un sistema de alerta rápida para compartir información sobre campañas de desinformación y coordinar las respuestas, y mecanismos de supervisión de la aplicación del Código de buenas prácticas.

2.1.4 Promover una sociedad donde prevalezcan la tolerancia, el pluralismo y la no discriminación

En 2018, los datos publicados por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea revelaban que sigue aumentando el racismo y la discriminación²⁴. En este contexto, el **Grupo de Alto Nivel sobre la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia** siguió desarrollando respuestas frente a los delitos de odio y las manifestaciones de incitación al odio en la UE²⁵. Un resultado clave ha sido la elaboración de una guía sobre la aplicación práctica de la Decisión Marco de la UE relativa a la lucha contra

¹⁸ Las sanciones ascenderían al 5 % del presupuesto anual del partido político europeo o la fundación en cuestión. La Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas será la encargada de ejecutar las sanciones.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.

²⁰ COM(2018) 236.

²¹ Facebook, Google, Twitter y Mozilla, así como las asociaciones empresariales que representan a las plataformas en línea y el sector de la publicidad.

²² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>.

²³ JOIN(2018) 36.

²⁴ Resultados de la segunda ronda de la encuesta sobre minorías y discriminación (EU-MIDIS II) disponible en <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>; <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-eu-midis-ii-muslims>; <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/eumidis-ii-being-black>; <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/2nd-survey-discrimination-hate-crime-against-jews>.

²⁵ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025.

el racismo y la xenofobia²⁶ dirigida a ayudar a los Estados miembros a afrontar los desafíos que encuentran al poner en práctica sus obligaciones legales en beneficio de los ciudadanos²⁷.

La Comisión también ha seguido supervisando la repercusión que ha tenido el **Código de conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en Internet**²⁸. Los resultados de las evaluaciones de 2018 muestran resultados tangibles en cuanto a la retirada de manifestaciones de incitación ilegal al odio²⁹. Las empresas de TI retiran de media más del 70 % del contenido que se les notifica, en comparación con el 59 % en 2017 y el 28 % en 2016. En 2018, cuatro empresas más (Instagram, Google +, Snapchat y Dailymotion) anunciaron su participación en el Código de conducta.

El Consejo adoptó una declaración³⁰ sobre nuevas medidas para luchar contra el **antisemitismo**. La encuesta sobre el antisemitismo de 2018 realizada por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³¹ revela que persisten los problemas. 9 de cada 10 encuestados consideran que el antisemitismo ha aumentado en su país durante los cinco años anteriores a la encuesta. Más de 8 de cada 10 encuestados consideran que se trata de un grave problema. La Comisión ha seguido apoyando las iniciativas dirigidas a luchar contra todas las formas de antisemitismo a través del programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía. Ha celebrado el duodécimo seminario de alto nivel entre la UE e Israel sobre la lucha contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo, y ha seguido aumentando la sensibilización entre su propia plantilla, ofreciendo formación sobre la memoria del Holocausto y el antisemitismo. En noviembre de 2018, la UE se convirtió en socio internacional permanente de la organización International Holocaust Remembrance Alliance.

La Comisión intensificó su cooperación con las principales partes interesadas y la sociedad civil en su lucha contra la **islamofobia**. Los imanes europeos se reunieron el 28 de marzo de 2018, y se celebró una conferencia de alto nivel para abordar la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes en la UE el 3 de diciembre de 2018³². En esta conferencia, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea puso en marcha una base de datos sobre islamofobia³³.

²⁶ DO L 328 de 6.12.2008, p. 55.

²⁷ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607.

²⁸ Para obtener más información, véase https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

³⁰ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/es/pdf/>.

³¹ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/2nd-survey-discrimination-hate-crime-against-jews>.

³² https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=57312.

³³ <https://fra.europa.eu/en/databases/anti-muslim-hatred/>.

En 2018, la Comisión adoptó su informe sobre la revisión intermedia³⁴ del marco europeo de estrategias nacionales de integración de los **gitanos** de 2011 hasta 2020. En dicho informe se hace hincapié en los avances realizados especialmente en el ámbito de la educación. En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha seguido supervisando la integración de los gitanos y ha propuesto recomendaciones específicas por país sobre el sistema ordinario de enseñanza incluso para los niños gitanos a cuatro países (BG, HU, RO y SK). En su propuesta de mayo de 2018 para los Fondos Estructurales 2021-2027³⁵, la Comisión propuso establecer un vínculo más estrecho entre las políticas y las prioridades de financiación en relación con la integración de los gitanos. El programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía también ha financiado proyectos que apoyan la integración de los gitanos y la lucha contra la discriminación y la hostilidad hacia los gitanos en toda Europa.

2.2. Garantizar el respeto de los derechos fundamentales

Las instituciones, organismos, oficinas y agencias de la UE deben cumplir las disposiciones de la Carta en todas sus acciones. Cualquier caso de incumplimiento puede impugnarse ante el Tribunal de Justicia de la UE. En 2018, la Comisión ha seguido integrando los derechos fundamentales en sus iniciativas legislativas y políticas a fin de garantizar el cumplimiento de la Carta. A continuación, se ofrecen algunos ejemplos:

- Propuesta de Reglamento para **impedir la difusión de contenidos terroristas en Internet**³⁶. De este modo se crearía un marco jurídico armonizado para garantizar que los servicios de alojamiento de datos en Internet no se utilizan para compartir contenidos terroristas. Se aclara la responsabilidad que tienen los Estados miembros y los proveedores de servicios de alojamiento de datos a la hora de garantizar la seguridad de sus servicios y de detectar y retirar los contenidos terroristas. La Comisión ha analizado la repercusión que ha tenido la propuesta en los derechos de la Carta y ha incluido salvaguardas para garantizar el respeto de estos derechos.
- La **Directiva de servicios de comunicación audiovisual**³⁷ revisada refuerza la batalla contra los contenidos ilícitos y nocivos en todos los servicios audiovisuales, incluidos los medios sociales de comunicación. Las plataformas de intercambio de vídeos (por ejemplo, YouTube) deberán aplicar medidas para proteger a los niños de los contenidos nocivos y para proteger a los ciudadanos en general de la incitación a la violencia o al odio, y de determinados contenidos que constituyen actos delictivos.

³⁴ COM(2018) 785 (período 2011-2017).

³⁵ COM(2018) 382 y COM(2018) 375.

³⁶ COM(2018) 640.

³⁷ DO L 303 de 28.11.2018, p. 69.

- Propuesta de medidas sobre la **inteligencia artificial (IA)**³⁸. Los avances en materia de inteligencia artificial deben ser conformes con lo dispuesto en la Carta («derechos fundamentales desde el diseño»). El 7 de diciembre, la Comisión puso en marcha un plan coordinado junto con los Estados miembros para garantizar que se aplica la IA respetando los derechos fundamentales y las normas éticas. El 18 de diciembre 2018, el Grupo de Alto Nivel sobre inteligencia artificial de la Comisión³⁹ elaboró un borrador de orientaciones éticas⁴⁰ donde también se contempla la repercusión de la IA en los derechos fundamentales.
- **Financiación de instrumentos en los ámbitos de la migración, la gestión de fronteras y la seguridad** para el próximo marco financiero plurianual (MFP)⁴¹. Estas propuestas ponen de manifiesto la necesidad de utilizar los fondos en pleno cumplimiento de los derechos y los principios consagrados en la Carta. Las medidas que se aplican con el respaldo de fondos de la UE deben prestar especial atención a los derechos fundamentales de los niños, los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo y garantizar el pleno respeto del derecho a la dignidad humana, el derecho de asilo y los derechos de las personas que necesitan protección internacional y protección en caso de traslado.

2.3 Control de las instituciones de la UE por parte del Tribunal de Justicia

El asunto **Mykola Yanovych Azarov/Consejo**⁴² se refería a un recurso de casación contra la congelación de fondos y de recursos económicos, habida cuenta de la situación en Ucrania. El nombre del recurrente en casación figuraba en la lista de personas, entidades y organismos a los que se aplicaba la congelación de fondos y de recursos económicos sobre la base de una decisión de un órgano jurisdiccional de un país no perteneciente a la Unión. La obligación del Consejo era comprobar que se habían respetado plenamente el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva en la adopción de dicha decisión. El Tribunal consideró que de la exposición de motivos no se desprendía que el Consejo hubiera comprobado si la Administración de justicia ucraniana respetó el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente en casación. Por consiguiente, el Tribunal anuló los actos impugnados en la medida en que afectan al recurrente en casación.

³⁸ COM(2018) 237.

³⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence>.

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai>.

⁴¹ COM(2018) 471, COM(2018) 473 y COM(2018) 472.

⁴² Asunto C-530/17.

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

3.1 Evolución de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho

Las disposiciones de la Carta están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la UE, tal como se establece en el artículo 51. Por lo tanto, los procedimientos de infracción basados en la Carta solo pueden invocarse cuando se establece un vínculo suficiente con el Derecho de la UE. La Comisión recibe muchas quejas cada año en las que no puede intervenir, ya que la situación no entra en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión⁴³. Esto puede ser muy frustrante cuando las personas desean reclamar sus derechos.

En 2018, la Comisión tomó medidas en los siguientes asuntos relacionados con la Carta:

El 24 de septiembre de 2018, la Comisión llevó a Polonia ante el Tribunal de Justicia de la UE debido a las vulneraciones del principio de independencia judicial a que da lugar la nueva Ley polaca del Tribunal Supremo. La Comisión considera que el régimen de jubilación de los jueces en la nueva Ley es incompatible con el Derecho de la UE, dado que socava el principio de independencia del poder judicial, incluida la inamovilidad de los jueces (artículo 19, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, leído en relación con el artículo 47 de la Carta). El 17 de diciembre de 2018, el Tribunal de Justicia de la UE ordenó medidas cautelares con objeto de que deje de aplicarse el régimen de jubilación establecido en la Ley del Tribunal Supremo.

El 19 de julio de 2018, la Comisión incoó un procedimiento de infracción contra la Ley húngara por la que se penaliza toda asistencia que ofrezca cualquier persona en nombre de organizaciones nacionales, internacionales y no gubernamentales a personas que desean solicitar asilo o un permiso de residencia en Hungría. Ese mismo día, llevó a Hungría ante el Tribunal de Justicia de la UE por no cumplir su legislación en materia de asilo y retorno el Derecho de la UE. Esta medida es posterior al procedimiento de infracción incoado en 2015 y sus consiguientes intercambios⁴⁴.

El 8 de noviembre de 2018 la Comisión incoó un procedimiento de infracción contra Bulgaria debido a la incorrecta aplicación de la legislación en materia de asilo de la UE. En particular,

⁴³ El 45 % de las cartas de los ciudadanos en 2018 estaban relacionadas con asuntos para los que la Unión no tiene competencias. Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, página 4.

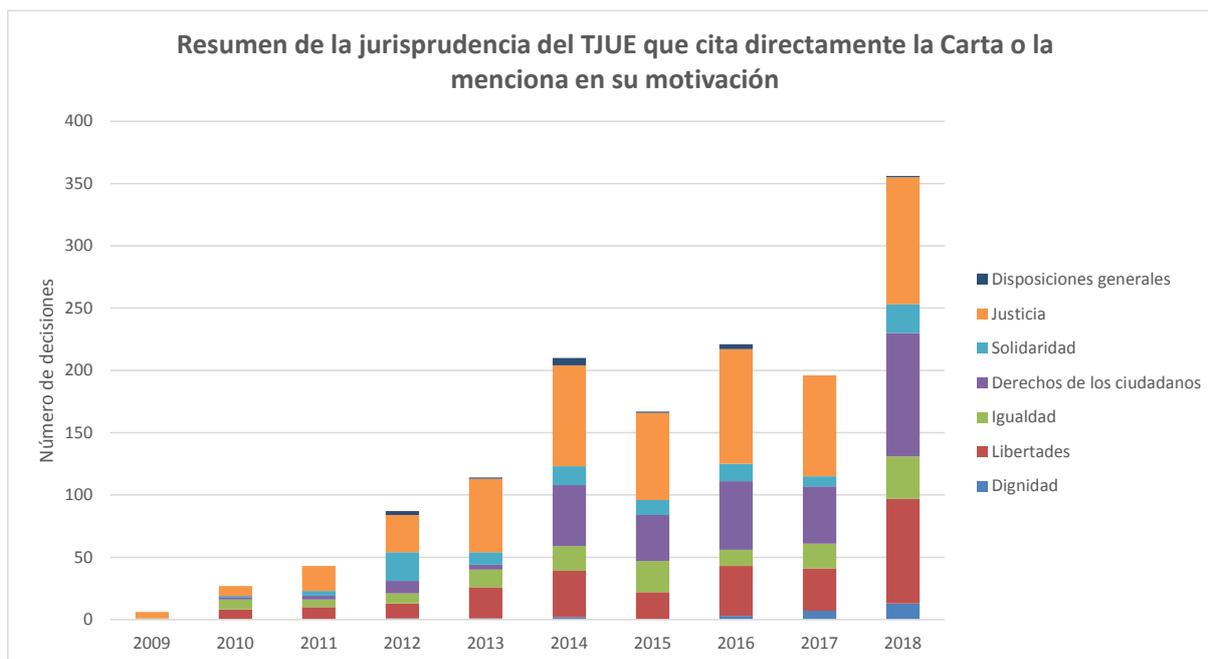
⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm.

existen dudas sobre el alojamiento y la representación legal de los menores no acompañados, la identificación y el apoyo a los solicitantes de asilo vulnerables, la prestación de una asistencia jurídica adecuada y el internamiento de solicitantes de asilo, así como las salvaguardias, dentro del proceso de internamiento⁴⁵.

Incluso cuando actúan fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la UE, los Estados miembros están obligados a respetar los valores en los que se fundamenta la Unión Europea. En particular, el respeto del Estado de Derecho es un requisito previo para la protección de los derechos fundamentales. En 2018, el Consejo celebró tres audiencias en relación con la situación del Estado de Derecho en Polonia, después de que la Comisión invocase el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea en 2017. El 12 de septiembre de 2018, el Parlamento Europeo decidió incoar un procedimiento del artículo 7, apartado 1, contra Hungría.

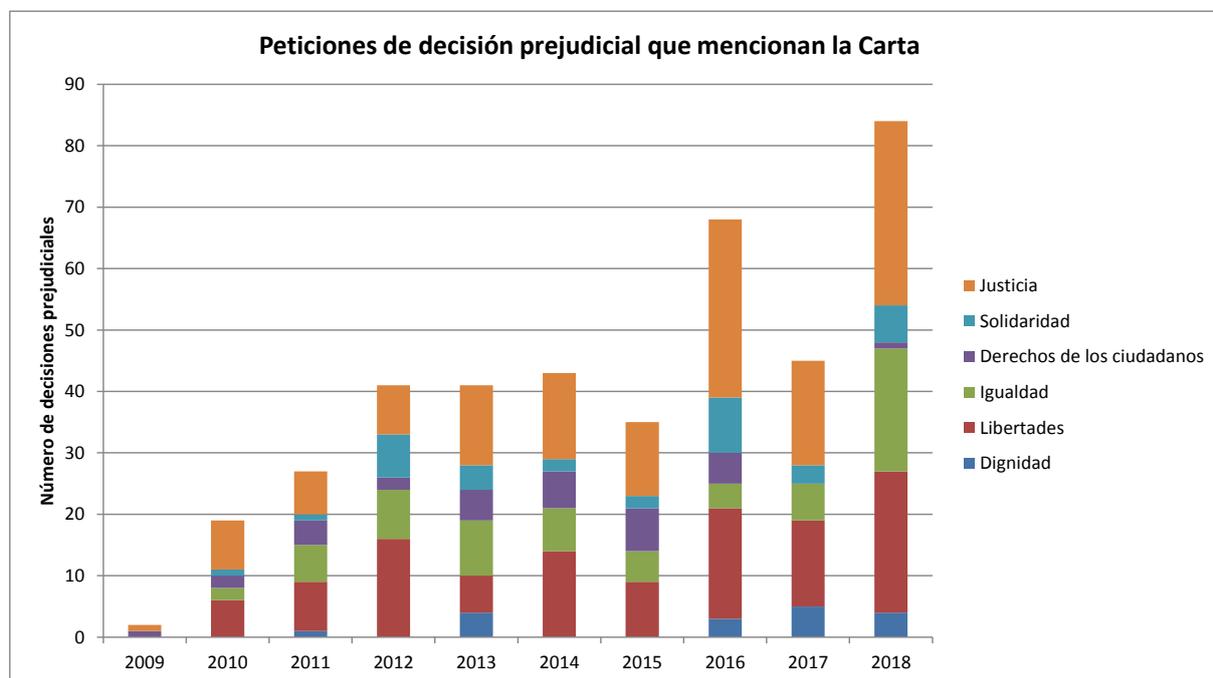
3.2 Orientaciones del Tribunal de Justicia a los Estados miembros

En 2018, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) se remitió a la Carta en 356 asuntos (con respecto a los 27 asuntos en 2010).



⁴⁵ [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-18-6247 es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6247_es.htm).

Al remitir cuestiones al TJUE (peticiones de decisión prejudicial), los órganos jurisdiccionales nacionales mencionan cada vez más la Carta (84 asuntos en 2018, con respecto a 19 en 2010).



En 2018, el TJUE se remitió a la Carta en varios asuntos relacionados con la no discriminación. En dos asuntos donde organizaciones basadas en la ética dieron un trato diferente a trabajadores por razón de su religión⁴⁶, el Tribunal aclaró por primera vez la interpretación del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2000/78/CE⁴⁷, que prevé una excepción al principio de no discriminación por motivos de religión cuando el empresario sea una iglesia u otra organización basada en la ética. El Tribunal se remitió explícitamente a los artículos 10, 21 y 47 de la Carta y estimó que si bien la Directiva 2000/78/CE protege el derecho fundamental de los trabajadores a no ser discriminados por razón de su religión, no es menos cierto que también toma en consideración el derecho a la autonomía de las iglesias y de las demás organizaciones basadas en la ética reconocido en el artículo 10 de la Carta.

⁴⁶ Asunto C-414/16, *Egenberger/Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV* y asunto C-68/17, *IR*.

⁴⁷ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, DO L 303 de 2.12.2000, p. 16.

En el asunto *Coman*⁴⁸, el Tribunal confirmó que el concepto «cónyuge» en el sentido de las disposiciones del Derecho de la UE en materia de libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión se refiere a una persona unida a otra por un vínculo matrimonial y no es sexista, por lo que incluye al cónyuge del mismo sexo de un ciudadano de la UE. El Tribunal señaló que los derechos garantizados por el artículo 7 de la Carta tienen el mismo sentido y el mismo ámbito de aplicación que los derechos garantizados por el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. El Tribunal se remitió a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y concluyó que la relación que mantiene una pareja homosexual puede estar comprendida en el concepto de «vida privada» y en el de «vida familiar» del mismo modo que la de una pareja heterosexual que se encuentre en la misma situación.

En dos asuntos relacionados con la aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva con respecto a las normas de la UE en materia de asilo y retorno⁴⁹, el TJUE determinó que el artículo 47 de la Carta, en una lectura combinada con el artículo 18 y el artículo 19, apartado 2, de la Carta, exige que un solicitante de protección internacional pueda invocar sus derechos de forma efectiva ante un órgano jurisdiccional.

3.3. Jurisprudencia nacional que cita la Carta

Los jueces y magistrados nacionales desempeñan un papel clave en la defensa de los derechos fundamentales. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea concluyó que los órganos jurisdiccionales nacionales siguieron remitiéndose a la Carta en 2018, especialmente en materia de asilo y migración, protección de datos y cooperación judicial en materia penal⁵⁰.

La Carta solo vincula a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la UE (artículo 51 del Tratado de la Unión Europea). Sin embargo, los jueces nacionales no solo mencionan la Carta en asuntos que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE. En la mayoría de las decisiones judiciales que citan la Carta, no se plantea la cuestión de si la Carta es aplicable y el motivo de ello. Rara vez el artículo 51 de la Carta y su ámbito de aplicación son analizados por los jueces⁵¹.

⁴⁸ Asunto C-673/16.

⁴⁹ Asunto C-175/17, X v Belastingdienst/Toeslagen y asunto C-180/17, X e Y v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

⁵⁰ Informe de 2019 sobre los derechos fundamentales realizado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Informe sobre los derechos fundamentales de 2019 de la FRA).

⁵¹ *Ibidem*.

En 2018 se confirmaron los últimos patrones en relación con las referencias a determinados artículos de la Carta. El derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47) seguía siendo la disposición de la Carta que más se cita. Los jueces nacionales también se remitían al derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 7) y al derecho a la protección de datos de carácter personal (artículo 8)⁵². Los siguientes asuntos son muy ilustrativos:

En **Finlandia**⁵³, el Tribunal Supremo Administrativo observó que los servicios de inmigración no pueden exigir que los solicitantes de asilo proporcionen fotografías o grabaciones de vídeo de actos de carácter íntimo para apoyar su denuncia de persecución por razón de orientación sexual, ya que esto violaría el derecho a la dignidad humana (artículo 1 de la Carta) y el derecho a la vida privada (artículo 7 de la Carta).

En la **República Checa**⁵⁴, el Tribunal Supremo Administrativo resolvió que el apartado 171, letra a), de la Ley de Residencia de Extranjeros, conforme a la cual la denegación de visado no puede impugnarse ante un órgano jurisdiccional, vulnera el artículo 47 de la Carta (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial).

En **Portugal**⁵⁵, el Tribunal Constitucional revisó el artículo 7, apartado 3, de la Ley 34/2004 que regula el acceso a los órganos jurisdiccionales, por el que se prohíbe la concesión de asistencia jurídica a entidades con ánimo de lucro. El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la norma e hizo hincapié en que el derecho a la tutela judicial efectiva garantizada por el artículo 47 de la Carta puede requerir la concesión de asistencia jurídica a personas jurídicas con ánimo de lucro.

4. Sección específica: décimo aniversario de la entrada en vigor de la Carta

En las instituciones de la UE se ha ido creando una cultura basada en los derechos fundamentales en la UE. Los responsables políticos son cada vez más conscientes de la importancia de garantizar que sus iniciativas sean conformes con la Carta⁵⁶. Desde que la

⁵² Íbidem.

⁵³ Finlandia, Tribunal Supremo Administrativo, [asunto 3891/4/17](#), 13 de abril de 2018.

⁵⁴ República Checa, Tribunal Supremo Administrativo, [asunto 6 Azs 253/2016 – 49](#), 4 de enero de 2018.

⁵⁵ Portugal, Tribunal Constitucional, asunto 242/2018, 8 de mayo de 2018.

⁵⁶ Véanse las Directrices operativas para tener en cuenta los derechos fundamentales en las evaluaciones de impacto de 2011 de la Comisión, así como el paquete «Legislar mejor» de 2015, donde la integración de la Carta es una parte integral de la evaluación de impacto (herramienta 28). Véanse también las Directrices sobre cómo comprobar el respeto de los derechos fundamentales del

Carta entró en vigor, la UE ha adoptado una serie de iniciativas que promueven y protegen directamente los derechos de los ciudadanos consagrados en la Carta⁵⁷. Las referencias que hace el TJUE a la Carta han aumentado desde 2010. La labor debe proseguir a través de una agenda política sólida de la UE que promueva y proteja los derechos fundamentales.

Los órganos jurisdiccionales nacionales también citan la Carta en sus decisiones y cada vez más a menudo realizan consultas al TJUE⁵⁸. Pese a todo, la Carta sigue sin utilizarse al máximo de sus posibilidades y el grado de sensibilización sigue siendo bajo⁵⁹. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea señala la falta de políticas nacionales que promuevan la sensibilización y la aplicación de la Carta⁶⁰. Las encuestas del Eurobarómetro sobre sensibilización con respecto a la Carta⁶¹ muestran que, aunque la situación ha mejorado ligeramente desde 2012, solo el 42 % de los encuestados ha oído hablar de la Carta y solo el 12 % conoce realmente lo que es.

Consejo, Doc. 5377/15 de 20 de enero de 2015, así como la posibilidad de que la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento Europeo pueda emitir un dictamen sobre cualquier procedimiento legislativo (Reglamento interno del Parlamento Europeo, artículo 38).

⁵⁷ Mencionado en las secciones 2.1. «Promover y proteger los derechos fundamentales» de los informes anuales de la Comisión sobre la aplicación de la Carta, disponible en https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en.

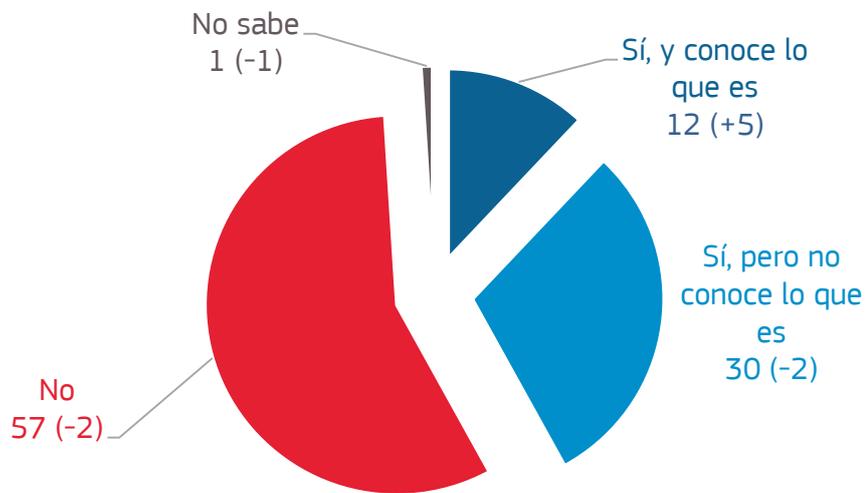
⁵⁸ Véase la sección 3.2. Véanse también las Recomendaciones del TJUE a los órganos jurisdiccionales nacionales relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (DO C 257 de 20.7.2018). Véase Burgorgue-Larsen, L. (2017), *La Charte des droits fondamentaux saisie par les juges en Europe*, París, Pedone. Véase el documento de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea «Challenges and opportunities for the implementation of the Charter of Fundamental rights» (Retos y oportunidades para la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales), de septiembre de 2018, disponible en <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Véanse también las fichas de países sobre la aplicación de la Carta publicadas por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en marzo de 2018, disponibles en <https://fra.europa.eu/en/charterpedia/fra-charter-resources>.

⁵⁹ Challenges and opportunities for the implementation of the Charter of Fundamental rights (Retos y oportunidades para la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales), septiembre de 2018, disponible en <https://fra.europa.eu/en/opinion/2018/charter-training>. Véase también el Informe sobre los derechos fundamentales de 2019 de la FRA sobre el uso de la Carta en la labor legislativa nacional y las fichas de países de la FRA sobre la aplicación de la Carta, op. cit.

⁶⁰ Véase el Informe sobre los derechos fundamentales de 2019 de la FRA relativo a la falta de políticas nacionales dirigidas a promover la aplicación de la Carta.

⁶¹ Eurobarómetro especial n.º 487 b.

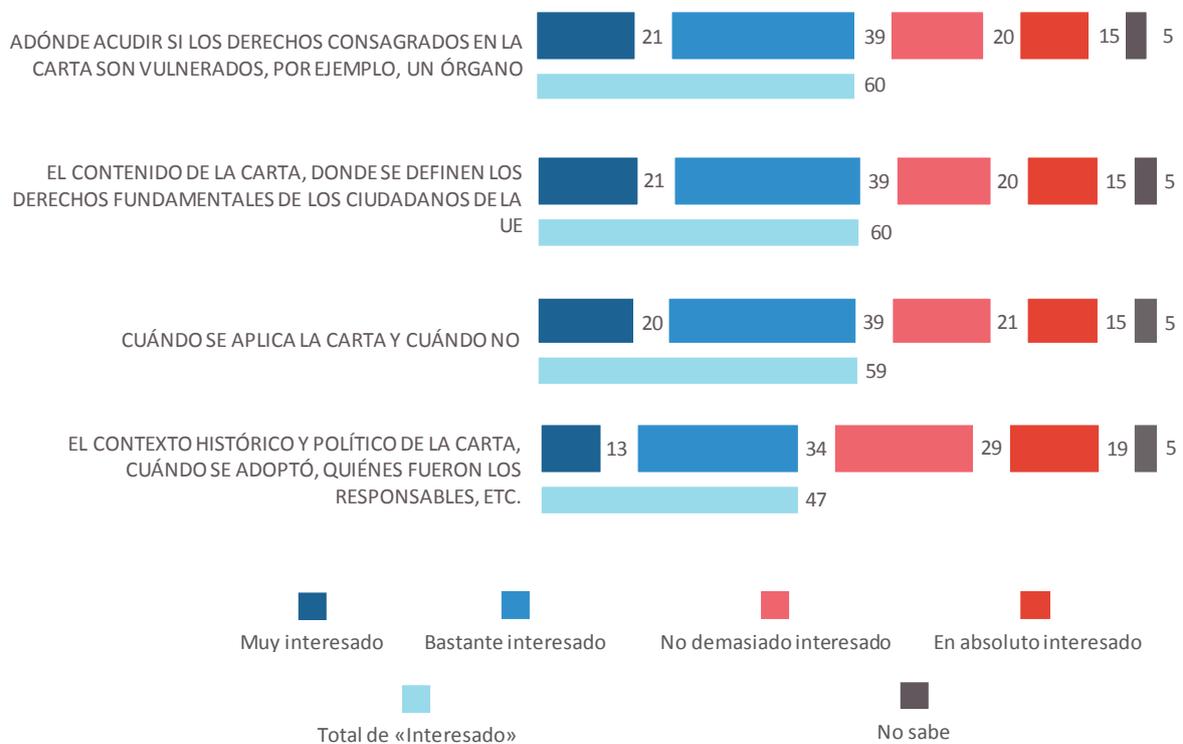
PB1 ¿Ha oído hablar alguna vez de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea?
(% - UE)



(Marzo de 2019-Junio de 2012)

Los resultados también revelan que a seis de cada diez encuestados le gustaría tener más información sobre la Carta y sobre adónde acudir si los derechos de la Carta son vulnerados.

PB6 ¿Estaría interesado en obtener más información sobre los siguientes aspectos de la Carta?
(% - UE)



La Carta solo puede ser eficaz en la vida de los ciudadanos si conocen sus derechos, si saben adónde deben acudir si se vulneran sus derechos y si los órganos jurisdiccionales nacionales, los legisladores y las administraciones aplican sus derechos.

La herramienta interactiva sobre derechos fundamentales⁶² ayuda a las personas a identificar la autoridad nacional competente en caso de que sus derechos hayan sido vulnerados. En 2018 se realizaron 3 871 búsquedas, pero su uso podría ser mayor con una mejor divulgación.

Los actos relacionados con la Carta que han organizado las sucesivas presidencias de la UE en cooperación con la Comisión y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁶³ han hecho hincapié en las mejores prácticas que han aplicado las autoridades nacionales para aumentar la sensibilización con respecto a la Carta y para desarrollar herramientas⁶⁴ a fin de facilitar que los responsables políticos integren la Carta en su trabajo. Desde octubre de 2018, en el Portal Europeo de e-Justicia se ofrece una nueva herramienta — CharterClick⁶⁵— para ayudar a comprobar si un determinado asunto entra en el ámbito de aplicación de la Carta. La herramienta viene acompañada de un tutorial completo sobre el uso de la Carta⁶⁶.

La formación sobre la Carta es esencial para garantizar su eficacia. A través de la Red Europea de Formación Judicial, la Comisión siguió respaldando la formación de jueces y fiscales en 2018⁶⁷. El programa Justicia de la Comisión también respaldaba proyectos de calidad para la formación de los profesionales de la Justicia en relación con la Carta⁶⁸.

⁶² https://beta.e-justice.europa.eu/459/ES/fundamental_rights_interactive_tool.

⁶³ Por ejemplo, la conferencia sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en las legislaciones nacionales, organizada por la Presidencia neerlandesa en 2016, o la conferencia sobre la aplicación nacional de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, organizada por la Presidencia austriaca en 2018.

⁶⁴ Véase la lista de comprobación que la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea señala en su manual «Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level» (Aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la legislación y la formulación de políticas a nivel nacional), Parte II, disponible en <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/national-guidance-application-eu-charter>. Véase el proyecto «Judging the Charter», cofinanciado por la Comisión Europea, que proporciona información sobre la Carta y ofrece un centro único para adquirir material de formación, disponible en <https://charter.humanrights.at/>.

⁶⁵ https://beta.e-justice.europa.eu/583/ES/does_the_charter_apply_to_my_case.

⁶⁶ https://beta.e-justice.europa.eu/584/ES/charter_tutorial.

⁶⁷ Por ejemplo, la formación ofrecida conjuntamente por la REFJ y la FRA sobre la aplicabilidad y el efecto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en los procedimientos nacionales, celebrada los días 19 y 20 de abril de 2018 en Viena, y los seminarios de formación que

La propuesta de la Comisión de un nuevo Fondo de Justicia, Derechos y Valores abre la posibilidad de financiar actividades de sensibilización con respecto a la Carta dirigidas a las autoridades nacionales, así como a jueces y profesionales de la Justicia (es decir, ministerios, fuerzas policiales y parlamentos nacionales).

En 2018, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea llevó a cabo diversas actividades de sensibilización con respecto a la Carta, así como de formación. Publicó los principios clave para comunicar sobre los derechos de la Carta⁶⁹, y actualizó y amplió *Charterpedia* (una herramienta de información en línea con acceso a los artículos de la Carta de uno en uno que ofrece información relativa a la jurisprudencia pertinente a escala europea y nacional, así como a las normas pertinentes del Derecho constitucional, el Derecho de la UE y el Derecho internacional⁷⁰). Esto complementa la información disponible en el Portal Europeo e-Justicia sobre la Carta, su ámbito de aplicación, interpretación y efectos. En octubre de 2018, la Agencia también elaboró un manual sobre la Carta dirigido a los profesionales de la Justicia y los responsables políticos⁷¹, que sirve de base para la formación que se ofrece a las autoridades nacionales⁷². Como resultado de su colaboración con instituciones de defensa de los derechos humanos, la Agencia ha desarrollado material para dar formación a funcionarios y organizaciones de la sociedad civil. Es de vital importancia que las organizaciones de la sociedad civil reciban formación sobre la Carta, dado el papel que desempeñan en hacer que esta sea una realidad en la vida de las personas. Los resultados de una encuesta realizada por la Agencia en 2018 entre los miembros de su plataforma de organizaciones de la sociedad civil revelan que aún es posible mejorar el grado de sensibilización y uso de la Carta.

ofrece la REFJ a los jueces y los fiscales de los Estados miembros de la UE sobre sensibilización con respecto a la Carta y la jurisprudencia del TJUE, celebrados en 2018-2019.

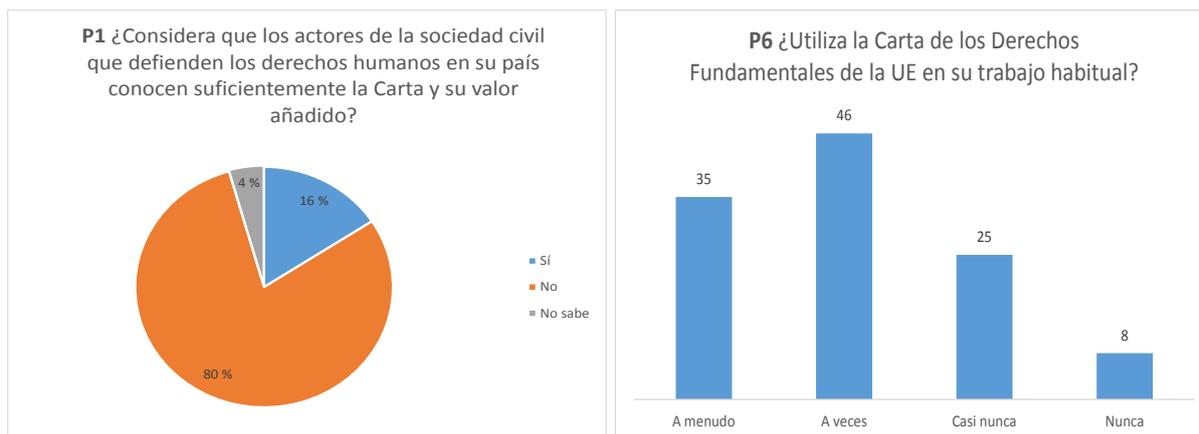
⁶⁸ Por ejemplo, el curso de formación que ofrece el IEAP sobre la protección de los derechos fundamentales en el contexto del procedimiento penal de la Unión Europea: aplicación y relevancia de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la legislación de la UE, que se celebró en Barcelona los días 13 y 14 de marzo de 2018, en Varsovia los días 26 y 27 de junio de 2018 y en Luxemburgo los días 2 y 3 de octubre de 2018.

⁶⁹ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/10-keys-effectively-communicating-human-rights>.

⁷⁰ <https://fra.europa.eu/es/charterpedia>.

⁷¹ Manual de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea «Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level» (Aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la legislación y la formulación de políticas a nivel nacional), op. cit.

⁷² Incluido el ámbito del desembolso de los Fondos de la UE con arreglo a las directrices elaboradas por la Comisión en 2016, disponibles en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0723%2801%29>.



Fuente: Encuesta anónima sobre el uso de la Carta realizada en agosto de 2018 por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea entre las organizaciones que forman parte de la Plataforma de los Derechos Humanos.

El número de instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) acreditadas en virtud de los Principios de París⁷³ ha aumentado significativamente en la UE desde 2010 (aumento del 53 %, de 15 a 23 Estados miembros de la UE). Entre ellas, también se ha observado un aumento del 50 % en el número de INDH con «categoría A» (es decir, que cumplen plenamente los Principios de París), de 10 a 16. En la actualidad, solo cinco Estados miembros no cuentan con una INDH acreditada. La Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI) colabora con las partes interesadas pertinentes para prestar asistencia a este respecto. Desde 2010, las INDH son cada vez más activas en cuanto al seguimiento y la notificación sobre la aplicación de la Carta a escala nacional, aumentando el grado de sensibilización⁷⁴ y ofreciendo formación⁷⁵ sobre la Carta a jueces, abogados y organizaciones de la sociedad civil, asesorando⁷⁶ a los gobiernos y los parlamentos acerca de las disposiciones de la Carta y respaldando pleitos estratégicos⁷⁷ a escala nacional y ante el

⁷³ Normas internacionales para evaluar las INDH, disponibles en <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>.

⁷⁴ Por ejemplo, la guía elaborada por la INDH de Eslovaquia sobre la sensibilización con respecto a los derechos humanos, que dedica un capítulo a la Carta, así como el uso de la Carta que hace la INDH de Eslovaquia, disponible en http://www.snspl.sk/CCMS/files/Sprievodca_ludskopravnymi_temami_suvisiacimi_s_clenstvom_SR_v_EU.pdf.

⁷⁵ Por ejemplo, la INDH de Croacia participaba como socio en el proyecto «Judging the Charter», op. cit.

⁷⁶ Por ejemplo, la INDH de Portugal ha recomendado que el Parlamento portugués adopte el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa (en virtud del artículo 41 de la Carta). Se puede consultar más información sobre esta iniciativa en <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15267>.

⁷⁷ Por ejemplo, la INDH de Irlanda basó en la Carta sus actuaciones en calidad de amicus curiae en asuntos nacionales (por ejemplo, P./Chief Superintendent of the Garda National Immigration Bureau & Ors, más información disponible en <https://www.ihrec.i.e./documents/p-v-chief-superintendent-of->

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Constituyen una parte importante de la cadena coercitiva.

Lo mismo ocurre con los organismos de igualdad que poco a poco han ido surgiendo como agentes clave para la infraestructura en materia de no discriminación de la UE⁷⁸. Como primera toma de contacto con las víctimas de discriminación, han desarrollado un amplio conocimiento sobre cómo afecta la discriminación a los ciudadanos de Europa y han trabajado de un modo más estratégico hacia la consecución de un mayor grado de sensibilización y una mejor aplicación de la legislación en materia de igualdad de trato de la UE⁷⁹. La mayoría de los Estados miembros han ido más allá de los requisitos de la UE jurídicamente vinculantes y han otorgado competencias a sus organismos de igualdad para contemplar, en determinados casos, la amplia variedad de motivos que figuran en el artículo 21 de la Carta⁸⁰. La recomendación de la Comisión de 2018 sobre las normas de los organismos de igualdad⁸¹ tiene como finalidad asesorar a los Estados miembros sobre medidas que ayuden a aumentar la eficacia y la independencia de los organismos de igualdad.

5. Conclusión

El presente informe pone de manifiesto que la Carta ha demostrado ser un instrumento clave para hacer que los derechos fundamentales sean una realidad en la vida de las personas. Sigue siendo un instrumento relativamente joven en comparación, por ejemplo, con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que ya cuenta con 65 años de vida. Llevará tiempo y se necesitará trabajar de manera constante para hacer un uso completo de su potencial, especialmente a escala local y nacional.

La sociedad civil y los defensores de los derechos humanos desempeñan un papel esencial a la hora de hacer que la Carta sea una realidad en la vida de las personas. A finales de 2019, la Comisión, la Presidencia finlandesa de la UE y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea organizarán una conferencia para celebrar el décimo aniversario de la Carta y reflexionar sobre cómo, con la ayuda de la sociedad civil y los defensores de los derechos

[the-garda-national-immigration-bureau-ors/](https://www.garda-national-immigration-bureau-ors/). También prestó servicios de representación legal ante el TJUE a los candidatos a la Garda que impugnaron normas discriminatorias por motivo de edad, basándose en las disposiciones de la Carta, más información en: <https://www.ihrec.i.e./eu-court-of-justice-issues-landmark-equality-law-ruling/>.

⁷⁸ Véase el informe de 2018 de la Red europea de expertos jurídicos en materia de igualdad de género y no discriminación, disponible en <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4763-equality-bodies-making-a-difference-pdf-707-kb>.

⁷⁹ Directiva 2000/43/CE, Directiva 2010/41/UE, Directiva 2006/54/CE y Directiva 2004/113/CE.

⁸⁰ http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/updated_brochure-2.pdf. Véase también la Red europea de organismos sobre igualdad, disponible en <http://www.equineteurope.org/-Members-Directory->.

⁸¹ Op. cit.

humanos, puede la Carta llegar a desempeñar un papel importante en la vida diaria. Esta iniciativa proporcionará a la nueva Comisión información y orientaciones fundamentales.