COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 8.5.2013
COM(2013) 271 final

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

Informe de 2012 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE

{SWD(2013) 171 final}
{SWD(2013) 172 final}

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

Informe de 2012 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE

1. INTRODUCCIÓN

En su Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales («la Carta») por la Unión Europea, la Comisión anunció que presentaría un informe anual sobre las medidas concretas adoptadas para la aplicación efectiva de la Carta[1]. Con estos informes la Comisión responde a la antigua y legítima expectativa, expresada especialmente por el Parlamento Europeo[2], de situar los derechos fundamentales en el mismo núcleo de las políticas de la Unión. La aplicación sistemática de la Carta exige no solo un control jurídico riguroso, sino también un control político para determinar las repercusiones de todas las iniciativas de la UE sobre los derechos fundamentales.

El presente Informe anual constituye la base para el diálogo necesario entre todas las instituciones de la UE y todos los Estados miembros sobre la aplicación de la Carta. En consecuencia, se inscribe en el proceso de control y diálogo políticos cuyo objetivo es que la Carta siga siendo un punto de referencia, tanto para integrar los derechos fundamentales en todos los actos jurídicos de la UE como en la aplicación del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros. El Informe muestra también cómo la formulación de nueva legislación en los ámbitos de competencia de la Unión, por una parte, y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea («el Tribunal»), por otra, están desarrollando en la UE una cultura de los derechos fundamentales. Habida cuenta del papel fundamental que deben desempeñar los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros para controlar el respeto de la Carta cuando dichos Estados aplican el Derecho de la Unión, el presente Informe expone también, por primera vez, una visión general de la jurisprudencia de los tribunales nacionales al respecto.

El documento de trabajo en anexo al presente Informe presenta datos detallados sobre la aplicación de la Carta y expone los problemas concretos a los que se han enfrentado los particulares (véase el anexo I). Un segundo documento de trabajo (véase el anexo II) presenta los progresos conseguidos en la aplicación de la Estrategia para la igualdad entre hombres y mujeres (2010-2015).

2. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UE PARA PROMOVER LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA CARTA

La Carta se dirige, ante todo, a las instituciones de la UE. En consecuencia, la responsabilidad de garantizar el respeto de los derechos fundamentales, exigencia jurídica emanada del carácter vinculante de la Carta, recae principalmente en ellas.

El objetivo de la Estrategia de la Comisión es conferir efectos prácticos a la Carta, que es legalmente vinculante[3]. Las medidas concretas adoptadas para su aplicación han suscitado la aparición de un «reflejo» en materia de derechos fundamentales siempre que la Comisión prepara nuevas propuestas políticas y legislativas. Este planteamiento es esencial a lo largo de

---

1 Comunicación de la Comisión de 19.10.2010, «Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea» - COM(2010) 573 final.

2 Ponencia Voggenhuber del Parlamento Europeo – Ref. A6-0034/2007.

3 Véase la nota 1.

todo el proceso decisorio de la UE, incluso cuando el Parlamento Europeo y el Consejo presentan modificaciones a las propuestas formuladas por la Comisión. Asimismo, todos los actos de la UE están sometidos al control del Tribunal, lo que constituye la garantía definitiva del respeto de los derechos fundamentales en la labor legislativa de la UE y en todos sus demás actos.

Todas las políticas de la UE promueven los derechos humanos. La política de la Comisión de dar contenido al estatuto de ciudadanía de la Unión es complementaria a la defensa de los derechos fundamentales dentro de la Unión. La mayor parte de los derechos fundamentales consagrados en la Carta no se aplican únicamente a los ciudadanos de la UE, sino que revisten también gran importancia para la protección de todas las personas que viven en la Unión, sean o no ciudadanos de ella.

2.1. Reforzar la protección de los derechos fundamentales a través de la legislación de la UE

Una auténtica cultura de los derechos fundamentales no consiste únicamente en garantizar la compatibilidad de la legislación con la Carta. Siempre que la UE sea competente para actuar, la Comisión puede proponer también actos legislativos que confieran efectos concretos a los derechos y principios enunciados en la Carta, lo que constituye un paso fundamental para que los ciudadanos ejerzan sus derechos con arreglo a la misma.

Para que la Carta surta todos sus efectos en la era digital, la Comisión ha propuesto una **reforma importante de las normas de la UE en materia de protección de los datos personales**[4]. Históricamente, la experiencia europea ha conseguido forjar una concepción común de que la intimidad constituye parte integrante de la dignidad humana y la libertad personal. Por este motivo la Carta reconoce tanto el derecho a la vida privada (artículo 7) como el derecho a la protección de los datos de carácter personal (artículo 8). El Tratado (artículo 16 del TFUE) otorga a la UE competencias legislativas complementarias para que establezca normas armonizadas en materia de protección de datos.

Las propuestas de la Comisión actualizan y modernizan los principios consagrados en la Directiva de 1995 para garantizar el derecho a la protección de los datos personales en el futuro[5]. Esta reforma incrementa la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de todos aquellos que procesan los datos personales, y refuerza el papel de las autoridades nacionales independientes con competencias en la materia. Introduce el «derecho al olvido», que ayudará a los ciudadanos a gestionar mejor los riesgos que afectan a la protección de los datos en línea. La reforma amplía los principios y normas generales en materia de protección de datos a las administraciones nacionales de policía y justicia penal. Las nuevas normas han sido redactadas buscando cuidadosamente el equilibrio con todos los derechos fundamentales a los que puedan afectar, como la libertad de expresión. Esta voluntad se plasma en un ejemplo

[4] a) La protección de la privacidad en un mundo interconectado – Un Marco Europeo de Protección de Datos para el siglo XXI, COM(2012) 09 final. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0009:FIN:ES:PDF;
b) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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, COM(2012) 11final. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:ES:PDF;
c) Propuesta de Directiva 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 la libre circulación de dichos datos, COM(2012) 10 final. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0010:FIN:ES:PDF.

[5] Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, DO L 281 de 23.11.1995, pp. 31-50.

significativo, a saber, la introducción en la propuesta de salvaguardias específicas para aquellos datos que se procesan únicamente con fines periodísticos.

En 2012 **la Comisión adoptó un enfoque anticipatorio a fin de avanzar más rápidamente hacia un mejor equilibrio de género en los consejos de administración de las empresas europeas que cotizan en bolsa**[6]. Su propuesta legislativa supone un hito en la legislación de la UE sobre igualdad entre hombres y mujeres. Concilia la exigencia de igualdad de trato y la posibilidad de adoptar medidas positivas – promoviendo al sexo infrarepresentado – a fin de propiciar la igualdad *de facto*.

La propuesta fija el objetivo de que el porcentaje de miembros del género menos representado entre los administradores no ejecutivos de dichas empresas sea, como mínimo, un 40 % en 2020 (2018 en las empresas de titularidad pública que cotizan). Para cumplir este objetivo del 40 % obliga a las empresas cotizadas en las que el porcentaje es inferior a realizar los nombramientos para esos cargos basándose en un análisis comparativo de las cualificaciones de cada candidato. Para ello se aplicarán unos criterios preestablecidos, claros, formulados de forma neutra y carentes de ambigüedades y, a igualdad de cualificaciones, se dará prioridad al candidato del sexo menos representado.

La UE sigue considerando prioritaria la protección de los derechos procesales. La Directiva relativa al derecho a la información en los procesos penales, adoptada el 22 de mayo de 2012, exige que toda persona detenida sea informada sobre sus derechos en una lengua que comprenda[7]. Por añadidura, la nueva Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, adoptada el 25 de octubre de 2012[8], confiere a las víctimas unos derechos mínimos y no discriminatorios en toda la UE, independientemente de su nacionalidad o país de residencia. Dispone que las víctimas deben ser reconocidas y tratadas de manera respetuosa cuando entren en contacto con agentes de policía, fiscales y personal al servicio de la administración de justicia, les confiere asimismo los derechos procesales a ser informadas, apoyadas y protegidas, y garantiza su participación activa en los procedimientos penales. La Directiva se centra especialmente en la protección y el apoyo a las víctimas particularmente vulnerables a la victimación secundaria o reiterada o a la intimidación durante el procedimiento penal. Entre los grupos vulnerables se encuentran los menores y las víctimas de violencia de género, violencia en las relaciones personales, violencia o explotación sexual y delitos por motivos de odio, así como las víctimas con discapacidad.

La legislación y las políticas de la UE deben basarse en **datos objetivos, fiables y comparables** en materia de respeto de los derechos fundamentales en la Unión. La **Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Agencia»)** se creó para suministrar tales datos y, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, deberá poder llevar a cabo su labor en todos los ámbitos de las competencias de la UE que afecten a los derechos fundamentales. Con este fin, la Comisión propuso que la Agencia pudiera actuar en materia de cooperación policial y judicial en asuntos penales[9]. El Consejo no refrendó este

---

6 Propuesta de Directiva destinada a mejorar el equilibrio de género entre los administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas y por la que se establecen medidas afines, COM (2012) 614 final. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:es:PDF .

7 Directiva 2012/13/UE relativa al derecho a la información en los procesos penales, DO L 142 de 1.6.2012, pp. 1-10.

8 Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, DO L 315 de 14.11.2012, pp. 57-74.

9 Propuesta de Decisión del Consejo por la que establece un marco plurianual para la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea para el período 2013-2017, COM (2011) 880 final.

planteamiento, y decidió excluir estos dos grandes ámbitos de competencia de la Unión del marco plurianual de la Agencia, que determina los ámbitos temáticos en los que puede trabajar durante el periodo 2013-2017. Los retrasos en la adopción del nuevo marco plurianual pusieron todavía más en peligro el buen funcionamiento de la Agencia. En consecuencia, la Agencia no estuvo en situación de llevar a cabo su labor en condiciones normales y, para desempeñarla, se vio obligada a recurrir a un sistema de solicitudes *ad hoc* adoptado por el Consejo a finales de 2012. El Consejo procedió a la adopción del nuevo marco plurianual el 11 de marzo de 2013, tras haber retirado el Reino Unido su reserva parlamentaria[10].

2.2. La dimensión de los derechos fundamentales en las acciones exteriores de la UE

La Carta se aplica a todas las acciones de la Unión Europea, incluidas las relaciones exteriores.

Partiendo de una Comunicación conjunta Comisión/SEAE, el Consejo adoptó un **Marco estratégico sobre derechos humanos y democracia y un Plan de acción** concebidos para mejorar la eficacia y la coherencia del conjunto de la política europea sobre derechos humanos durante los próximos años[11]. Una de las primeras medidas con arreglo a este Marco estratégico y este Plan de acción fue el nombramiento, por el Consejo, de D. Stavros Lambrinidis como Representante Especial de la Unión Europea (REUE) para los Derechos Humanos[12].

En un asunto referente a la **congelación de fondos** de una empresa y de su accionista mayoritario, decidida por el Consejo **en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común**, el Tribunal anuló las medidas adoptadas basándose en que el Consejo no había presentado elementos de prueba o de información. Al hacerlo, el Tribunal confirmó que el principio de tutela judicial efectiva (artículo 47 de la Carta) implica la obligación de comunicar las razones de una medida restrictiva a la entidad y la persona afectadas[13]. Ello es necesario tanto para permitir que los destinatarios de las medidas restrictivas defiendan sus derechos como para que el juez esté en condiciones de ejercer plenamente el control de legalidad de la medida de que se trate. Este control jurisdiccional se extiende a la apreciación de los hechos y de las circunstancias invocadas para justificar la medida, así como a la comprobación de los elementos de prueba y de información en los que se base dicha apreciación.

El 4 de julio de 2012, el **Parlamento Europeo rechazó la propuesta para la celebración del Acuerdo Comercial de Lucha contra la Falsificación** (ACTA), cuyo objetivo era mejorar las normas mundiales para garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual a fin de combatir de manera más efectiva el comercio de productos falsificados y pirateados. Así, el Parlamento Europeo aplicó la Carta al ejercer sus nuevas prerrogativas

---

Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0880:FIN:ES:HTML .

[10] Decisión del Consejo por la que se establece un marco plurianual para el periodo 2013-2017 para la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, adoptada el 11 de marzo. Disponible en: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st10/st10449.es12.pdf .

[11] Comunicación conjunta «Derechos humanos y democracia en el centro de la acción exterior de la UE – Hacia un enfoque más eficaz», COM(2011) 886 final. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0886:FIN:ES:PDF.
«Derechos humanos y Democracia: Marco estratégico y Plan de acción de la UE», Documento nº 11417/12 EXT 1 del Consejo, de 28 de junio de 2012. Disponible en: http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st11/st11417-ex01.es12.pdf .

[12] Decisión 2012/440/PESC del Consejo, de 25.7.2012, por la que se nombra al Representante Especial de la Unión Europea para los Derechos Humanos, DO L 200 de 27.7.2012, pp. 21-23.

[13] TJUE, Asuntos T-439/10 y T-440/10, Fulmen y F.Mahloudian/Consejo, 21.3.2012.

sobre los acuerdos comerciales internacionales[14] refiriéndose, en particular, a la necesidad de que la propuesta de acuerdo comercial consiguiera un equilibrio adecuado entre la libertad de expresión e información y el derecho a la propiedad. La Comisión también seguía atentamente estas cuestiones, y ya había pedido al Tribunal que valorase la compatibilidad del ACTA con la Carta. Una vez que el Parlamento Europeo expresó claramente que no podía aceptar la propuesta de acuerdo, la Comisión retiró su solicitud de dictamen del Tribunal.

2.3. Control por el Tribunal de la compatibilidad de los actos de la UE con la Carta

Las resoluciones emitidas por el Tribunal en 2012 referentes a la compatibilidad de los actos de la UE con la Carta facilitaron orientaciones sobre la forma de tener en cuenta los derechos fundamentales en la labor legislativa de la UE y en todos los demás actos de la Unión que surtan efectos legales.

El Tribunal expuso claramente la necesidad de tener en cuenta la Carta siempre que el legislador decida **delegar competencias** en el Consejo o en la Comisión. Anuló una decisión de ejecución del Consejo sobre la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la UE basándose en que la adopción de normas que atribuyen poderes coercitivos a la guardia de fronteras implicaba elecciones políticas comprendidas en las responsabilidades propias del legislador de la Unión, y que estas normas podían afectar a la libertad personal y a los derechos fundamentales en un grado tal que hiciese necesaria la intervención del legislador de la Unión[15].

El Tribunal examinó también si las instituciones de la UE respetan realmente el **principio de no discriminación** en su política de contratación, y anuló los anuncios de varios concursos generales para la selección de funcionarios de las instituciones de la Unión que solo se habían publicado íntegramente en tres lenguas oficiales[16]. El Tribunal llegó a la conclusión de que un candidato potencial cuya lengua materna no fuera una de las lenguas en las que se habían publicado íntegramente los anuncios de concursos controvertidos se encontraría en una situación de desventaja en relación con un candidato cuya lengua materna fuera una de las lenguas de publicación. Esa desventaja era consecuencia de una diferencia desproporcionada de trato por razón de la lengua, prohibida por el artículo 21 de la Carta.

Asimismo el Tribunal controló la aplicación del **principio de buena administración** por parte de las instituciones de la UE (artículo 41 de la Carta). Anuló la decisión de la Comisión de rechazar una oferta en el contexto de un anuncio de licitación pública porque la Comisión no había motivado suficientemente su decisión[17]. El Tribunal estableció un vínculo entre el artículo 41 (buena administración) y el artículo 47 (acceso a la justicia) de la Carta, en la medida en que la Administración debe exponer claramente los motivos que alega a fin de que la persona afectada pueda decidir si le conviene interponer un recurso ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

En los últimos años varias decisiones del Tribunal dieron lugar a adaptaciones de la legislación de la UE. A este respecto, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión incorporaron la jurisprudencia del Tribunal al negociar el nuevo «Reglamento de Dublín» sobre las condiciones aplicables a los traslados de solicitantes de asilo en el interior de la UE[18]. Así, con arreglo a las normas recientemente acordadas, los solicitantes de asilo no

---

14 Recomendación del Parlamento Europeo, documento ref: A7-0204/2012 de 22.6.2012.

15 TJUE, Asunto C-355/10 Parlamento Europeo/Consejo, 5.9.2012.

16 TJUE, Gran Sala, Asunto C-566/10 P, Italia/Comisión, 27.11.2012.

17 TJUE, Asunto T-183/10 Sviluppo Globale GEIE/Comisión, 10.10.2012.

18 TJUE, Asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10 N.S./Secretary of State for the Home Department y M.E. y otros/Refugee Applications Commissioner, 21.12.2011. Propuesta de Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de

pueden ser devueltos a un Estado miembro donde exista un riesgo grave de violación de sus derechos fundamentales. En vez de ello, la responsabilidad de facilitar acceso rápido a un procedimiento de asilo deberá ser ejercida por otro Estado miembro.

La Comisión ha incorporado también la jurisprudencia del Tribunal al preparar su propuesta modificada relativa a la publicación de información sobre los beneficiarios de los fondos agrícolas europeos[19]. Las nuevas normas propuestas se basan en una justificación detallada revisada, que se centra en la necesidad de control público sobre la utilización de los fondos agrícolas europeos con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión, y exigen que se facilite información más detallada sobre la naturaleza y la descripción de las medidas para las que se destinan los fondos. No obstante, por debajo de un umbral mínimo no se publicará el nombre del beneficiario. Esta disposición responde a consideraciones de proporcionalidad, a saber, entre el objetivo de control público sobre la utilización de fondos públicos, por una parte, y el derecho de los beneficiarios al respeto de su vida privada en general y a la protección de sus datos personales, por otra.

3. APLICACIÓN DE LA CARTA EN LOS ESTADOS MIEMBROS

Dentro de la UE la protección de los derechos fundamentales está garantizada por un sistema de dos niveles: el sistema nacional, basado en las constituciones de los Estados miembros y las obligaciones jurídicas internacionales, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), y el sistema de la UE, basado en la Carta, que se aplica únicamente en relación con las acciones de las instituciones de la UE o cuando los Estados miembros aplican el Derecho de la Unión. La Carta complementa los sistemas existentes para la protección de los derechos fundamentales, no los sustituye.

El Tribunal ha puesto de manifiesto los límites del ámbito de aplicación de la Carta. Declaró inadmisible una petición de decisión prejudicial presentada por un tribunal administrativo búlgaro referente al derecho a un recurso jurisdiccional contra las decisiones por las que se imponen sanciones penales por determinadas infracciones de las normas de tráfico, haciendo referencia a jurisprudencia reiterada según la cual las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales vinculan a los Estados miembros en todos los casos en que deben aplicar el Derecho de la Unión[20].

Las disposiciones de la Carta están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión, y ni la Carta ni el Tratado atribuyen nuevas competencias a la UE en el ámbito de los derechos fundamentales. Cuando la legislación nacional de que se trate no constituye una medida de aplicación del Derecho de la Unión ni presenta otros elementos de conexión con este, no queda acreditada la competencia del Tribunal[21].

Las considerables **implicaciones de la Carta se observan en el número creciente de solicitudes de decisión prejudicial presentadas al Tribunal por las jurisdicciones nacionales.** Por ejemplo, con referencia al asilo, el Tribunal confirmó que cuando se presenta una solicitud de asilo en la frontera o en el territorio de un Estado miembro, ese Estado

---

una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, COM(2008) 820 final. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:ES:PDF.

19 TJUE, Asuntos acumulados C-92/09 y C-93/09 Volker und Markus Schecke GbR y Hartmut Eifert/Land Hessen y Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 10.11.2010. Modificación de la propuesta de la Comisión COM (2011) 628 final/2 de Reglamento sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, COM (2012) 551 final. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0551:FIN:ES:PDF .

20 TJUE, Asunto C-27/11, Vinkov, 7.6.2012.

21 Véase también TJUE, Asunto C-370/12 Pringle/Irlanda, 27.11.2012.

miembro está obligado a garantizar las condiciones mínimas de acogida a los solicitantes de asilo establecidas en el Derecho de la Unión, independientemente de si otro Estado miembro es responsable del examen de la solicitud de asilo en virtud de la legislación de la UE[22]. En particular, la necesidad de garantizar los principios fundamentales de la dignidad humana (artículo 1) y el derecho de asilo (artículo 18) significan que la obligación, en virtud del Derecho de la Unión[23], de proporcionar a los solicitantes de asilo alojamiento, alimentación y vestido y una asignación para gastos diarios, y la carga financiera subsiguiente, corresponden al Estado miembro requirente hasta que el solicitante de asilo sea trasladado al Estado miembro responsable del examen de su solicitud.

3.1. Medidas adoptadas por la Comisión para garantizar el respeto de la Carta por parte de los Estados miembros

La Comisión, en su calidad de guardiana de los Tratados, vela por el respeto de la Carta y está dispuesta a intervenir a tal efecto siempre que sea necesario y esté facultada para hacerlo. En 2012, por primera vez, se pidió a la Comisión que promoviese ante el Tribunal de Justicia procedimientos de infracción referentes al incumplimiento, por parte de un Estado miembro, de disposiciones esenciales de la Carta.

En los últimos años **Hungría ha adoptado diversas leyes** – algunas de las cuales forman parte de las denominadas «leyes cardinales» votadas directamente con arreglo a su nueva Constitución – **que han suscitado gran inquietud en cuanto al respeto de los derechos fundamentales** y han sido analizadas también por el Consejo de Europa. La Comisión, con arreglo al ámbito de aplicación de la Carta (artículo 51) y su función como guardiana de los Tratados, llevó a cabo un análisis jurídico de aquellos aspectos que presentaban una vinculación directa con el Derecho de la UE. Tras enviar en un primer momento cartas de apercibimiento a finales de 2011, el 7 de junio de 2012 la Comisión decidió incoar un procedimiento de infracción ante el Tribunal. En primer lugar, abordó la cuestión de las interferencias con la independencia de la autoridad de protección de datos húngara, alegando que la «total independencia» de las autoridades nacionales de protección de datos es uno de los requisitos de la Directiva sobre protección de datos de 1995 y está recogida explícitamente en el artículo 16 del TFUE y en el artículo 8 de la Carta. Mediante un segundo procedimiento de infracción, la Comisión impugnó la jubilación anticipada de unos 274 jueces y fiscales húngaros provocada por la repentina reducción, de 70 a 62 años, de la edad de jubilación obligatoria para los miembros de estas profesiones. La actuación de la Comisión se basaba en la Directiva 200/78/CE sobre la igualdad de trato en el empleo, que prohíbe la discriminación por motivos de edad. Tal prohibición afecta también al cese por motivos de edad sin justificación objetiva. Así este asunto contribuye a aplicar la prohibición general de discriminación, incluida por razón de edad, garantizada por el artículo 21 de la Carta. La sentencia del Tribunal de 6 de noviembre de 2012 confirmó la valoración de la Comisión de que la jubilación obligatoria de jueces, fiscales y notarios sin prever un periodo transitorio suficientemente largo es incompatible con la legislación de la UE en materia de igualdad de trato. Hungría deberá cambiar estas normas para cumplir sus obligaciones con arreglo al Derecho de la UE[24].

La libertad y el pluralismo de los medios de comunicación fueron también objeto de discusión entre la Comisión y las autoridades húngaras a propósito de la nueva Ley de medios de

---

22 Sentencia del TJUE de 27 de septiembre de 2012, Cimade y Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)/Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (C-179/11).

23 Directiva 2003/9/CE del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, DO L 31 de 6.2.2003, pp. 18-25.

24 TJUE, Asunto C-286/12 Comisión Europea/Hungría, 6.11.2012.

comunicación en lo que respecta a la obligación de una cobertura equilibrada y a las normas sobre contenidos ofensivos. Asimismo la Comisión y las autoridades húngaras acordaron algunas modificaciones referentes a otras disposiciones que, de lo contrario, podrían constituir una infracción de la Directiva sobre servicios de medios audiovisuales o las normas aplicables a la libre circulación de servicios y al establecimiento.

Respecto al asunto de la independencia judicial en Hungría de manera más general, en 2012 la Comisión expresó sus inquietudes en una serie de cartas, en particular sobre la facultad del Presidente de la Autoridad Judicial Nacional húngara de reasignar asuntos de un tribunal a otro y de trasladar a los jueces contra su voluntad. La Comisión señaló que estas medidas podrían afectar a la aplicación efectiva del Derecho de la Unión en Hungría y a los derechos fundamentales de los ciudadanos y las empresas a una tutela judicial efectiva por un tribunal independiente en los asuntos basados en el Derecho de la Unión, como lo garantiza el artículo 47 de la Carta. El Consejo de Europa (concretamente la Comisión de Venecia) y las autoridades húngaras han mantenido conversaciones sobre este tema. La Comisión sigue este asunto muy de cerca, especialmente para comprobar el cumplimiento del derecho a la tutela judicial efectiva.

De manera similar, en cuanto tuvo conocimiento, en agosto de 2012, de los **acontecimientos en Francia** relativos al desmantelamiento de los asentamientos gitanos y al traslado de los ciudadanos gitanos a sus países de origen, la Comisión se puso en contacto con las autoridades francesas y se mantuvieron conversaciones que permitieron aclarar los hechos y el marco jurídico. En los últimos años la situación ha cambiado notablemente. Gracias a las actividades de la Comisión en 2010 destinadas a garantizar la aplicación por todos los Estados miembros de la Directiva sobre libre circulación y a establecer un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos, Francia modificó su legislación para garantizar el pleno cumplimiento de dicha Directiva, especialmente en lo que respecta a las garantías procedimentales relacionadas con las expulsiones de ciudadanos de la UE, y adoptó su Estrategia Nacional para la Integración de los Gitanos. Partiendo de esta Estrategia se han ampliado los esfuerzos y la cooperación para la integración de los gitanos, con la participación activa de Francia.

En 2012 la Comisión también puso en marcha un **procedimiento de infracción contra Malta** debido a que este país no aplicaba correctamente las normas de la UE en materia de libre circulación y, más concretamente, **el derecho de los cónyuges y las parejas de hecho registradas del mismo sexo a reunirse con ciudadanos de la UE en Malta y residir allí con ellos**. Como consecuencia de la acción de la Comisión se modificó la legislación maltesa, que ahora respeta las normas de la UE relativas al derecho de los ciudadanos de la UE a la libre circulación y la no discriminación.

3.2. Evolución de la jurisprudencia nacional respecto a la aplicación de la Carta por parte de los Estados miembros

La comunidad de Derecho en la que se basa la Unión reposa sobre los tribunales nacionales. Solo si los jueces nacionales ejercen plenamente sus competencias podrán garantizarse efectivamente los derechos conferidos por el Derecho de la Unión a los ciudadanos. El tribunal constitucional y el tribunal supremo de cada país tienen la responsabilidad específica de cooperar con el Tribunal para garantizar la aplicación efectiva de la Carta.

Los datos recopilados por la **Asociación de Consejos de Estado y Tribunales Supremos Administrativos** muestran que son ya muchas las sentencias de los tribunales administrativos

de los Estados miembros de la UE que hacen referencia a la Carta[25]. Las disposiciones de la Carta mencionadas más frecuentemente en los informes son: el respeto de la vida privada y familiar (artículo 7), la libertad de expresión y de información (artículo 11), el derecho a la propiedad (artículo 17), el derecho de asilo (artículo 18), la prohibición de expulsiones colectivas y el principio de no devolución (artículo 19), los derechos del niño (artículo 24), el derecho a una buena administración (artículo 41) y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47).

La rama del Derecho en la que se han hecho más referencias a la Carta hasta la fecha es la relativa a la inmigración y el asilo[26]. El análisis llevado a cabo por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre la información facilitada por algunos Estados miembros referente a la jurisprudencia basada en la Carta muestra también que las implicaciones de este texto fundamental van mucho más allá de este ámbito y se refieren a cuestiones muy diversas, como las reglamentaciones sobre mercados financieros, la legislación laboral, la protección de los consumidores, la legislación medioambiental y la custodia de los menores[27].

El análisis de las resoluciones judiciales que hacen referencia a la Carta sugiere además que los tribunales nacionales recurren a ella para fundamentar sus motivaciones, incluso cuando no existe necesariamente una conexión con el Derecho de la Unión. Asimismo pueden observarse algunas pruebas de **incorporación de la Carta a los sistemas nacionales de protección de los derechos fundamentales**. El Tribunal Constitucional austríaco dictó una decisión histórica relativa a la aplicación de la Carta en el marco del control jurisdiccional interno de constitucionalidad[28]. En ella reconocía la especial función de la Carta dentro del sistema jurídico de la UE, así como su naturaleza diferente en comparación con el corpus de derechos y principios que viene desarrollando desde hace años el Tribunal de Justicia de la UE. Consideraba que la Carta tiene carácter ejecutivo en los procedimientos que le son sometidos para el control judicial de la legislación nacional y, en consecuencia, los particulares pueden alegar los derechos y principios reconocidos en ella para impugnar la legalidad de la legislación nacional. El Tribunal Constitucional austríaco constató grandes similitudes entre el papel que desempeña la Carta en el sistema jurídico de la UE y el que desempeña el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) con arreglo a la Constitución Austríaca, según la cual el TEDH tiene valor de ley constitucional.

4. ADHESIÓN DE LA UE AL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

El Tratado de Lisboa imponía claramente a la UE **la obligación de adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos**. Todos los Estados miembros reconocieron esta obligación al ratificar el Tratado de Lisboa.

En el primer semestre del año las negociaciones del acuerdo de adhesión estuvieron bloqueadas debido a que algunos Estados miembros habían expresado dudas y planteado cuestiones sobre el proyecto de acuerdo redactado a nivel técnico en junio de 2011. Finalmente en abril de 2012 se llegó a un acuerdo en el Consejo, por lo que en junio pudieron

---

25 Véanse los informes de ACA Europa. Disponibles en: http://www.aca-europe.eu/en/colloquiums/colloq_en_23.html .

26 Con la excepción de España, Hungría y Austria, en todos los países se ha hecho referencia a la Carta en esta rama del Derecho.

27 Véase, en particular: *The Protection of Fundamental Rights Post Lisbon: the Interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions* Vol I, ed. Laffranque, Julia, Reports of the FIDE Congress Tallinn 2012, Universidad de Tartu.

28 Tribunal Constitucional de Austria, asuntos U 466/11 y U 1836/11, 14.3.2012.

reanudarse las negociaciones en un formato «47 + 1» (47 miembros del Consejo de Europa y la Comisión en nombre de la UE).

Paralelamente se han emprendido los trabajos sobre los elementos esenciales de las normas internas destinadas a regular la participación de la UE y los Estados miembros en los procedimientos ante el Tribunal de Estrasburgo en aquellas situaciones en que se cuestiona el Derecho de la Unión.

En este contexto, la unanimidad requerida para la celebración del acuerdo de adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus medidas de acompañamiento no debería ser excusa para retrasar el proceso, que es un objetivo claro y obligatorio consagrado en el Tratado.

5. CONCLUSIÓN

Apenas tres años después de su entrada en vigor como Derecho primario, el hecho de que los tribunales nacionales incorporen la Carta cuando se aplica el Derecho de la UE puede verse como un signo positivo. Las crecientes referencias a ella suponen un primer indicio de su aplicación efectiva y descentralizada en los ordenamientos constitucionales nacionales. Ello supone un paso importante en la vía hacia un sistema de protección de los derechos fundamentales más coherente que garantice el mismo nivel de derechos y protección en todos los Estados miembros siempre que se aplique el Derecho de la Unión.

El presidente Barroso, en el discurso del estado de la Unión de 2012, subrayó la necesidad de proteger y reforzar continuamente los cimientos de nuestra Unión: el respeto de los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia[29]. Por ello la Comisión se ha comprometido a predicar con el ejemplo garantizando que todos los actos de la UE respeten plenamente la Carta. La Comisión se muestra resuelta a tomar medidas decisivas para conferir un efecto concreto a la Carta siempre que sea competente para hacerlo. Similarmente, la Comisión se ha comprometido a intervenir siempre que sea necesario cuando los Estados miembros apliquen el Derecho de la UE a fin de garantizar la aplicación efectiva de la Carta, como lo hizo al impugnar ante el Tribunal la jubilación anticipada de jueces y fiscales en Hungría.

La Comisión seguirá muy de cerca la evolución de la protección de los derechos fundamentales en la UE, incluida la evolución de la jurisprudencia sobre la aplicación de la Carta tanto a escala de la Unión como en cada país[30], y pide al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros que examinen detalladamente el presente informe.

---

29 Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_es.htm .

30 Discurso de la vicepresidenta Viviane Reding en el XXV Congreso de la FIDE (Federación Internacional de Derecho Europeo), Tallin, 31 de mayo de 2012. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-403_es.htm .