



Bruselas, 8 de mayo de 2015
(OR. en)

8707/15

**FREMP 96
JAI 279
POLGEN 68
ASILE 7
COHOM 40
COPEN 117
CULT 30
DATAPROTECT 72
DROIPEN 48
ECOFIN 311
INF 74
JUSTCIV 103
MI 293
SOC 294
VISA 174**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por el secretario general de la Comisión Europea,
D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 8 de mayo de 2015

A: D. Uwe CORSEPIUS, secretario general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2015) 191 final

Asunto: INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES
Informe de 2014 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2015) 191 final.

Adj.: COM(2015) 191 final



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 8.5.2015
COM(2015) 191 final

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

**Informe de 2014 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la
Unión Europea**

{SWD(2015) 99 final}

1. Introducción

Este quinto informe anual examina la manera en que la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros dieron efecto a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (la Carta) en 2014.

La Carta es jurídicamente vinculante desde el 1 de diciembre de 2009. Es vinculante para las instituciones de la UE al adoptar nuevas medidas. Obliga a los Estados miembros cuando actúan en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE. Como joven fuente del Derecho, la Carta ha ido incrementando constantemente su relevancia jurídica. En 2014, 210 decisiones de órganos jurisdiccionales¹ de la Unión citaron la Carta², frente a 43 en 2011, 87 en 2012 y 114 en 2013.

La nueva Comisión bajo el mandato del presidente Juncker entró en funciones en noviembre de 2014. El presidente Juncker se comprometió a «... hacer uso de las prerrogativas de la Comisión para defender, en nuestro ámbito de competencia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, nuestros valores compartidos, teniendo debidamente en cuenta la diversidad de las tradiciones culturales y constitucionales de los veintiocho Estados miembros»³. Otorgó la responsabilidad de los derechos fundamentales al vicepresidente primero, Frans Timmermans.

La Comisión integra la Carta en todas sus políticas. Colabora estrechamente con organizaciones nacionales, europeas e internacionales para garantizar la promoción de los derechos fundamentales.

En su comparecencia ante el Parlamento Europeo, el vicepresidente primero Timmermans se comprometió a organizar un coloquio anual sobre la situación de los derechos fundamentales en la UE, con el fin de mejorar la cooperación mutua y el compromiso político para la promoción y la protección de los derechos fundamentales. En el coloquio, los Estados miembros, las instituciones y las partes interesadas debatirán para determinar y realizar acciones políticas sobre cuestiones relativas a los derechos fundamentales. El primer coloquio, en octubre de 2015, se centrará en la promoción de la tolerancia y el respeto, en particular para impedir y combatir el odio antisemita y antimusulmán. Estará precedido de consultas con la sociedad civil y las partes interesadas, así como de dos diálogos de alto nivel, uno con los líderes religiosos y otro con representantes de organizaciones no confesionales.

¹ Tribunal General, Tribunal de la Función Pública y Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

² El anexo I del documento de trabajo presenta una visión de conjunto de la jurisprudencia del TJUE de 2014 que cita directamente la Carta o la menciona en su motivación.

³ Véase Jean-Claude Juncker, «Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea», http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_es.pdf, p. 8.

En el presente informe se revisa la aplicación de la Carta por y a las instituciones de la UE -la Comisión Europea en particular- y los Estados miembros. Se destaca la importancia del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y se proporciona una actualización sobre la adhesión de la UE al mismo. Por primera vez, el informe incluye una sección sobre una cuestión emergente que estuvo de actualidad este año: «los derechos fundamentales en el entorno digital».

2. Aplicación de la Carta por la UE y a la UE en todas sus acciones

En todas sus acciones, las instituciones de la UE están obligadas a cumplir la Carta.

2.1 Acción legislativa

Es preciso realizar controles sistemáticos de los Derechos fundamentales durante el proceso legislativo a fin de garantizar la conformidad de los proyectos legislativos con la Carta. En 2011, la Comisión publicó unas Orientaciones operativas sobre el modo de tener en cuenta los derechos fundamentales en las evaluaciones de impacto de la Comisión⁴. En 2014, la Comisión se comprometió a revisar sus directrices para la evaluación de impacto y llevó a cabo una consulta pública⁵.

El asunto *Digital Rights Ireland*⁶ ilustra la necesidad de realizar controles de los derechos fundamentales en los proyectos legislativos. El Tribunal de Justicia declaró no válida la Directiva sobre conservación de datos⁷ debido a que infringía los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de los datos personales garantizados por los artículos 7 y 8 de la Carta. Esta sentencia aclaró que en el Derecho derivado de la UE deben incluirse garantías específicas para proteger los derechos fundamentales, en particular disposiciones sobre excepciones al secreto profesional y al control administrativo o judicial previo, y no pueden dejarse a la discreción del legislador nacional. El TJUE se pronunció en el sentido de que la conservación de datos sirve a un objetivo legítimo de interés general, a saber, la lucha contra las formas graves de delincuencia organizada, y constituye un medio adecuado para alcanzar este objetivo. No obstante, declaró que la interferencia de la Directiva con los derechos fundamentales de respeto de la vida privada y de protección de los datos personales no se limitaba a lo estrictamente necesario.

Esta sentencia es importante para todas las instituciones de la UE que participan en el proceso legislativo. En diciembre de 2014, el Consejo actualizó sus Directrices sobre medidas metodológicas

⁴ SEC(2011) 567 final de 6.5.2011.

⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation_2014/index_es.htm.

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 8.4.2014 en los asuntos C-293/12 y C-594/12, Digital Rights Ireland y Kaertner Landesregierung.

⁷ Directiva 2006/24/CE, DO L 105 de 13.4.2006, p. 54.

que deben adoptarse para comprobar la compatibilidad de los derechos fundamentales en los órganos preparatorios del Consejo⁸. Se impartieron cursos de formación para el personal del Consejo a fin de hacer estas directrices más operativas.

2.2 Gestión de los fondos de la UE

Al gestionar los fondos de la UE, las instituciones, organismos, oficinas y agencias de la Unión deben respetar los derechos fundamentales consagrados en la Carta. Los Estados miembros, cuando aplican el Derecho de la Unión, están sujetos a la misma obligación.

En el asunto *Liivimaa Lihaveis MTÜ*⁹, el Tribunal confirmó la jurisprudencia anterior, a saber, que «aplicar el Derecho de la Unión» requiere un cierto grado de vinculación más allá de que las cuestiones cubiertas estén estrechamente relacionadas entre sí o que alguna de ellas tenga un impacto indirecto sobre la otra¹⁰. En tal caso, el Derecho de la Unión exige que los dos Estados miembros implicados en el programa operativo lo apliquen. En primer lugar, se exigió a los Estados miembros que creasen un comité de seguimiento, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 63, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 1083/2006. En segundo lugar, todas las medidas para aplicar dicho programa debían cumplir con los Reglamentos nº 1083/2006 y nº 1080/2006. El TJUE consideró que la adopción del manual del programa por el comité de seguimiento aplica la legislación de la UE en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. El manual del programa excluía la posibilidad de control judicial de las decisiones del comité de seguimiento de rechazar una subvención; el TJUE consideró que esto vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta.

En mayo de 2014, el Defensor del Pueblo Europeo abrió una investigación sobre el respeto de los derechos fundamentales en la política de cohesión de la UE¹¹. En su respuesta de 29 de octubre de 2014¹², la Comisión se comprometió a adoptar medidas dirigidas a aumentar la sensibilización respecto de la Carta entre los Estados miembros a la hora de gestionar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). La Comisión ha recordado oficialmente a los Estados miembros su obligación de respetar la Carta. También ofrece ayuda de los Fondos EIE para apoyar los procedimientos de reclamación. La Comisión difundirá buenas prácticas y formulará orientaciones para los Estados miembros sobre el respeto de la Carta a la hora de gestionar los Fondos EIE en 2015.

⁸ Secretaría General del Consejo, ST 5377 2015 INIT.

⁹ Sentencia del TJUE de 12.9.2014 en el asunto C-562/12 *Liivimaa Lihaveis MTÜ*.

¹⁰ Sentencia del TJUE de 29.5.1997 en el asunto C-299/95 *Kremzow*, apartado 16.

¹¹ <http://www.ombudsman.europa.eu/es/press/release.faces/en/54420/html.bookmark>.

¹² <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58451/html.bookmark>.

La Comisión detectó una posible violación de la protección de los derechos fundamentales en un centro de detención temporal de inmigrantes irregulares; el Tribunal de Cuentas confirmó esta apreciación en un informe especial publicado en 2014. Los gastos de alquiler del centro se habían incluido en un programa nacional en el marco del Fondo para las Fronteras Exteriores y la Comisión no había aceptado los costes correspondientes al cierre del programa. El Tribunal de Cuentas llegó a la conclusión de que el Estado miembro no había respetado la prohibición de tratos degradantes (artículo 4 de la Carta) ni el principio de dignidad humana (artículo 1 de la Carta) debido a las malas condiciones en que estuvieron detenidos los inmigrantes irregulares.

2.3 Dimensión de los derechos humanos en las acciones exteriores de la UE

El artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE) está en la base de la acción exterior de la Unión. Reafirma el papel de la UE en el fomento de la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. Los países que deseen entrar en la UE deben respetar los derechos humanos. Todos los acuerdos de comercio y cooperación con terceros países estipulan que los derechos humanos¹³ son un elemento esencial de las relaciones entre las partes.

En 2014, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión evaluaron el Plan de Acción para los derechos humanos y la democracia (2012-14)¹⁴. El Plan de Acción establece 97 acciones específicas. Un ejemplo son las Directrices de la UE sobre la libertad de expresión en internet y fuera de internet, adoptadas por el Consejo en mayo de 2014. Las Directrices proporcionan definiciones y orientaciones sobre cómo proteger el derecho a la libertad de expresión, abarcando todos sus aspectos, en particular el derecho a no ser molestado a causa de sus opiniones, el derecho a buscar y recibir información y el derecho a comunicar informaciones e ideas de todo tipo a través de cualquier medio de comunicación, independientemente de las fronteras.

Se ha previsto un nuevo Plan de Acción 2015-2019, que presta una atención particular a garantizar la coherencia entre las políticas de derechos humanos internas y externas, en especial en materia de lucha contra el terrorismo, migración y movilidad, y comercio.

Con el fin de lograr los objetivos contemplados en el artículo 21 del TUE, la UE aplica medidas restrictivas¹⁵, que suelen dar efecto a resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la base de los artículos 41 o 42 de la Carta de las Naciones Unidas, pero que

¹³ El término «derechos fundamentales» se utiliza en la Unión Europea para expresar el concepto de «derechos humanos» en un determinado contexto interno de la UE. Tradicionalmente, el término «derechos fundamentales» se utiliza en un contexto constitucional, mientras que el término «derechos humanos» se utiliza en Derecho internacional.

¹⁴ http://eeas.europa.eu/human_rights/index_en.htm.

¹⁵ Véase el artículo 215 del TFUE.

también pueden ser medidas autónomas de la UE. Algunas de esas medidas afectan al listado de personas físicas y entidades cuyos recursos económicos deben ser inmovilizados. Respecto de las personas y entidades, el derecho a una buena administración y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículos 41 y 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE) son cruciales. En 2014, el TJUE entendió de asuntos relativos al procedimiento para imponer medidas restrictivas a personas y entidades. De más de 30 sentencias dictadas en 2014 sobre la legalidad de las medidas restrictivas, el Tribunal de Justicia mantuvo los listados en solo una cuarta parte de los casos; en todos los demás casos, las decisiones de inclusión en la lista fueron anuladas.

Un asunto, *Yusef*¹⁶, trató sobre las medidas restrictivas adoptadas sobre la base del Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo¹⁷. Este Reglamento da efecto a la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la congelación de capitales de personas, grupos y entidades identificados por el Comité de Sanciones de las Naciones Unidas como asociados con Al Qaida. El Tribunal General declaró que la Comisión se había abstenido de actuar, al no haber subsanado las deficiencias procedimentales y las irregularidades de fondo que afectaron a la congelación de capitales del Sr. Yusef. En consecuencia, instó a la Comisión a cumplir su obligación de examinar detenidamente y con imparcialidad el motivo de inclusión en la lista y, en su caso, en «colaboración efectiva» con el Comité de Sanciones de las Naciones Unidas¹⁸. La Comisión está revisando las razones de la inclusión en la lista en cooperación con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas.

La mayoría de los casos¹⁹ en los que las medidas restrictivas contra entidades o personas fueron anuladas por el TJUE se referían a decisiones y reglamentos del Consejo en que las pruebas o información que justificaban los motivos de inclusión en la lista no eran suficientes y la carga de la prueba, que corresponde al Consejo de conformidad con el artículo 47 de la Carta, tal como ha sido interpretado en la sentencia *Kadi II*²⁰, no se llevó a cabo. Otros casos fueron anulados por motivos de procedimiento²¹.

¹⁶ Sentencia del TJUE de 21.3.2014 en el asunto T-306/10 *Hani El Sayyed Elsebai Yusef/Comisión Europea*.

¹⁷ Reglamento (CE) nº 881/2002, DO L 139 de 29.5.2002, p. 9.

¹⁸ Sentencia del TJUE de 21.3.2014 en el asunto T-306/10 *Hani El Sayyed Elsebai Yusef/Comisión Europea*, apartado 102.

¹⁹ Por ejemplo, sentencia del TJCE, de 3.7.2014, en el asunto T-565/12, *National Iranian Tanker Company /Consejo*; sentencia del TJUE de 9.12.2014 en el asunto T-439/11 *Sport-Pari/Consejo*.

²⁰ Sentencia del TJUE de 18.7.2013 en el asunto C-584/10 P *Comisión y otros/Kadi* (Kadi II), recurso contra T-85/09 *Kadi/Comisión* (Kadi I).

²¹ Véase, por ejemplo, *LTTE/Consejo*, T-208/11 y T-508/11. Esta sentencia es objeto de recurso en el asunto C-599/14 P.

En la política comercial, la revisión del sistema de preferencias generalizadas (SPG +), que requiere el respeto de los principales convenios de derechos humanos, comenzó a aplicarse el 1 de enero de 2014. El mecanismo de seguimiento se ha visto considerablemente reforzado, garantizando que los beneficiarios del SPG + cumplen sus obligaciones, en particular sobre la ratificación y aplicación de los 27 convenios internacionales en materia de derechos humanos y otras cuestiones. El Parlamento Europeo y el Consejo también realizan un control más riguroso.

3. Aplicación de la Carta por los Estados miembros y a ellos

Bajo el control del TJUE, la Comisión supervisa el respeto de la Carta por los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la UE. Si tiene conocimiento de una infracción, la Comisión puede incoar un procedimiento de infracción. Los jueces nacionales son conocedores de la Carta como instrumento para garantizar el respeto de los derechos fundamentales por parte de los Estados miembros. Las disposiciones del Derecho de la UE y la legislación nacional basada en la legislación de la UE deben interpretarse de forma coherente con las obligaciones de la Carta, a fin de dar efecto a los derechos garantizados en virtud de la misma. Cuando un órgano jurisdiccional nacional alberga dudas en cuanto a la aplicabilidad de la Carta o la correcta interpretación de sus disposiciones, puede (y, en el caso de un órgano jurisdiccional nacional de última instancia, debe) plantear al TJUE una cuestión prejudicial. La respuesta del TJUE permite al órgano jurisdiccional nacional resolver sobre el asunto. Los jueces nacionales utilizan habitualmente este procedimiento, que contribuye al desarrollo de la jurisprudencia relativa a la Carta y refuerza el papel de los jueces nacionales en defensa de la misma. En 2014, los jueces nacionales realizaron 43 remisiones de cuestión prejudicial²², algo más que en años anteriores²³.

3.1 Procedimientos de infracción

Mientras que la Carta se mencionó en cinco procedimientos de infracción en 2013, en 2014 la Comisión hizo referencia a ella en 11 procedimientos basados en los artículos 258-260 del TFUE. Las disposiciones de la Carta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando aplican el Derecho de la Unión. Por tanto, los procedimientos de infracción relativos a la Carta deben estar relacionados con la disposición del Derecho de la Unión que da lugar a la aplicabilidad de la Carta.

Cinco de los 11 casos están relacionados con el asilo y la migración²⁴.

²² Véase el anexo II «Resumen de las peticiones de decisión prejudicial presentadas en 2014 que se refieren a la Carta» en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

²³ En 2013 y 2012, el TJUE realizó 41 remisiones a la Carta.

²⁴ Para más detalles, véase el documento de trabajo de los servicios adjunto al presente informe.

Procedimientos de infracción en el ámbito del asilo y la migración

En 2014, la Comisión incoó un procedimiento de infracción contra un Estado miembro relacionado con la Directiva de retorno²⁵, expresando su preocupación por la duración de la detención, las condiciones materiales de la detención, la falta de asistencia jurídica gratuita para los retornados en los centros de detención y la ausencia de control judicial de las órdenes de detención antes de los seis meses y el limitado control de las decisiones de prorrogar la detención más allá de seis meses (artículos 4, 6 y 47 de la Carta).

Por otro lado, se han incoado procedimientos de infracción asimismo contra un Estado miembro por la aplicación incorrecta de las Directivas sobre las condiciones de acogida²⁶ y sobre procedimientos de asilo²⁷. La Comisión expresó su preocupación por la duración del procedimiento de asilo, la eficacia de las vías de recurso contra las decisiones negativas en materia de asilo, la falta de asistencia jurídica gratuita, la detención de determinadas categorías de solicitantes de asilo, que parece aplicarse automáticamente sin una evaluación individualizada, el derecho a un recurso efectivo contra una decisión de detención, y la asistencia jurídica gratuita en la detención (artículos 6 y 47).

En 2014, la Comisión examinó la manera en que los Estados miembros aplican la Carta al ejecutar la legislación de la UE en las fronteras exteriores de la Unión, en particular el principio de no devolución (artículos 4, 6, 18 y 19). Entre las cuestiones que preocupan figuran la aplicación y duración de la detención, las condiciones de detención, la situación particular de los menores, la asistencia jurídica gratuita y las vías de recurso eficaces en el marco del proceso de asilo en algunos Estados miembros (artículos 6, 24 y 47 de la Carta).

Código de visados y recurso contra una decisión de denegación de visado

A finales de 2014, la Comisión instó a cinco Estados miembros a actuar para garantizar que los recursos contra una decisión de denegación, anulación o revocación de un visado prevean el acceso a un órgano judicial.

El Reglamento relativo al Código de visados²⁸ establece los procedimientos y condiciones para la expedición de visados para estancias de corta duración y tránsito aeroportuario. Obliga a los Estados miembros a establecer el derecho a recurrir contra una denegación, anulación o retirada de visado. El artículo 47 de la Carta, confiere a los particulares el derecho a la tutela judicial efectiva ante un órgano jurisdiccional, cuando se hayan vulnerado los derechos y libertades con arreglo al Derecho de la

²⁵ Directiva 2008/115/CE, DO L 348 de 24.12.2008, p. 98.

²⁶ Directiva 2003/9/CE, DO L 31 de 6.2.2003. p. 18.

²⁷ Directiva 2005/85/CE, DO L 326 de 13.12.2005, p. 12.

²⁸ Reglamento 810/2009/CE, DO L 243 de 15.9.2009. p. 1.

Unión. La legislación nacional de los Estados miembros en cuestión, no obstante, solo contemplaba la posibilidad de recurrir ante autoridades administrativas no judiciales. La Comisión considera que esto no se ajusta al criterio de juez independiente e imparcial establecido en el artículo 47.

Segregación de los niños gitanos en la educación

En septiembre de 2014, la Comisión incoó un procedimiento de infracción contra un Estado miembro por discriminación de los niños gitanos en la educación, lo que constituye una violación de la Directiva sobre igualdad racial²⁹. En los debates con la Comisión, el Estado miembro justificó sus acciones mediante referencia a jurisprudencia del TJUE relacionada con la Carta. Por consiguiente, la Comisión consideró necesario aclarar la interpretación de esta jurisprudencia en el escrito de requerimiento, haciendo referencia específicamente al artículo 21 de la Carta, que prohíbe la discriminación por motivos de raza y origen étnico.

3.2 Orientaciones del TJUE a los Estados miembros (cuestiones prejudiciales)

En 2014, en respuesta a remisiones de cuestiones prejudiciales, el TJUE siguió dando orientaciones a los jueces nacionales sobre la aplicabilidad de la Carta y la interpretación de sus disposiciones.

Dignidad humana de los solicitantes de asilo

En diciembre de 2014, el TJUE se pronunció sobre cuestiones prejudiciales planteadas por el Consejo de Estado neerlandés en el asunto *A, B, C v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*³⁰ sobre la interpretación de las disposiciones de la UE en materia de asilo en relación con los métodos utilizados para evaluar la credibilidad de la orientación sexual declarada de los solicitantes de asilo. Los demandantes declararon que temían ser perseguidos en sus países de origen a causa de su homosexualidad. El órgano jurisdiccional nacional preguntó al TJUE si existen limitaciones impuestas por la legislación de la UE en lo que se refiere a la comprobación de la orientación sexual de los solicitantes de asilo. El TJUE consideró que la Directiva relativa a los requisitos de asilo³¹ y la Carta sí imponen límites: los métodos utilizados por las autoridades nacionales deben respetar los derechos fundamentales, como el derecho al respeto de la dignidad humana (artículo 1) y el derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 7). No se puede exigir a los solicitantes nada que vaya en detrimento de la dignidad humana o la integridad personal, como pruebas médicas o pseudomédicas invasivas o humillantes, interrogatorios invasivos o la solicitud o aceptación de pruebas de vídeo o

²⁹ Directiva 2000/43/CE, DO L 180 de 19.7.2000, p. 22.

³⁰ Sentencia del TJUE de 2.12.2014 en los asuntos acumulados C-148/13, C-140/13 y C-150/13, *A, B, C v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

³¹ Directiva 2004/83/CE, DO L 304 de 30.9.2004, p. 12.

fotográficas de prácticas sexuales. Esa sentencia permite a las autoridades nacionales evaluar las solicitudes de manera más coherente, garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de los derechos fundamentales.

Igualdad de armas en el ámbito de la protección de los consumidores

El asunto *Sánchez Morcillo*³² -en relación con el artículo 47- se refiere a los derechos procesales de los consumidores en los procedimientos de ejecución hipotecaria, en que el TJUE destacó el aspecto de la igualdad de armas. El Tribunal consideró que la legislación nacional era contraria a la Directiva sobre cláusulas abusivas en contratos celebrados con los consumidores³³ y al artículo 47 de la Carta en los casos en que la legislación no ofrece a los consumidores el derecho de recurso cuando el acreedor sí puede acogerse a tal derecho en el supuesto inverso.

El TJUE también puso de relieve la vulnerabilidad de los consumidores expuestos al riesgo de perder su hogar. En *Kusinova*³⁴ puntualizó que, de conformidad con la legislación de la UE, el derecho a la vivienda es un derecho fundamental garantizado por el artículo 7 que los órganos jurisdiccionales nacionales deben tener en cuenta a la hora de aplicar la Directiva sobre cláusulas abusivas en contratos celebrados con los consumidores.

El principio ne bis in idem en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen

En el asunto *Zoran Spasic*³⁵, el TJUE evaluó la compatibilidad de un requisito de ejecución previsto en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) con el principio *ne bis in idem* incluido en la Carta (artículo 50).

El CAAS prevé que una persona cuyo juicio haya sido celebrado en un Estado miembro no puede ser enjuiciada en otro Estado miembro por los mismos hechos (principio *ne bis in idem*). No obstante, el CAAS precisa que este principio solo se aplica si la pena se ha ejecutado, está en curso de ejecución, o ya no puede ejecutarse en virtud del Derecho del Estado de condena («requisito de ejecución»). El artículo 50 de la Carta, sin embargo no menciona expresamente tal requisito. El TJUE sostuvo que el requisito de ejecución del CAAS no era contrario a la Carta.

³² Sentencia del Tribunal de Justicia de 17.7.2014 en el asunto C-169/14, *Sánchez Morcillo*.

³³ Directiva 93/13/CEE, DO L 95 de 21.4.1993, p. 29.

³⁴ Sentencia del TJUE de 10.9.2014 en el asunto C-34/13 *Kusinova*.

³⁵ Sentencia del TJUE de 18.7.2014 en el asunto C-129/14 PPU *Zoran Spasic*.

3.3. Jurisprudencia nacional que cita la Carta

Los jueces nacionales desempeñan un papel esencial en la defensa de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho. La investigación por parte de la Agencia de los Derechos Fundamentales³⁶ confirma que en 2014 los tribunales superiores de Justicia de los Estados miembros siguieron remitiéndose a la Carta para orientación e inspiración, incluso en casos que no entraban en el ámbito de aplicación de la legislación de la UE.

La Comisión fomenta el diálogo y la cooperación entre jueces. El nuevo «identificador europeo de jurisprudencia»³⁷ hará que sea más fácil comprender la interpretación dada a los instrumentos de la UE por los más altos órganos jurisdiccionales nacionales, y ofrece datos sobre la aplicación de los instrumentos de la UE en los tribunales nacionales. Otro proyecto cofinanciado por la UE, «Cooperación judicial europea en la práctica de los derechos fundamentales de los órganos jurisdiccionales nacionales», incluye un manual para jueces sobre técnicas de relaciones entre órganos jurisdiccionales y una base de datos de las sentencias nacionales con arreglo a las disposiciones de la Carta³⁸.

3.4 Sensibilización con respecto a la Carta

En febrero de 2015, una encuesta del Eurobarómetro³⁹ mostró que el conocimiento de la Carta apenas ha mejorado a lo largo de los años: solo un 14 % de los encuestados sabía realmente de qué trataba la Carta (11 % en 2012 y 8 % en 2007). Alrededor del 51 % de los encuestados había oído hablar de la Carta, sin saber exactamente qué es (53 % en 2012 y 48 % en 2007). La encuesta del Eurobarómetro también pone de relieve la necesidad de concienciar a los ciudadanos sobre a dónde deben dirigirse en cuestiones relativas a los derechos fundamentales. El proyecto CLARITY de la Agencia de los Derechos Fundamentales⁴⁰ tiene por objeto facilitar orientación sobre a qué organismo acudir cuando estén en juego derechos fundamentales (institución nacional de derechos humanos, organismo de igualdad o Defensor del Pueblo). Otro nuevo proyecto, *No llame a la puerta equivocada: Charterclick! Una herramienta de fácil manejo para detectar las infracciones que entran en el ámbito*

³⁶ Informe anual de la FRA de 2014, que se publicará el 22 de mayo de 2015.

³⁷ https://e-justice.europa.eu/content_european_case_law_identifier_ecli-175-es.do.

³⁸ <http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/EuropeanJudicialCooperationinFR/Documents.aspx>

³⁹ Eurobarómetro 416, «La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», trabajo de campo entre el 16 y el 18 de febrero de 2015 en los 28 Estados miembros de la UE, disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_420_405_en.htm#416

⁴⁰ <http://fra.europa.eu/en/project/2013/clarity-complaints-legal-assistance-and-rights-information-tool-you>.

*de aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE*⁴¹ comenzó en febrero de 2015 y está cofinanciado por el Programa «Derechos fundamentales y ciudadanía».

La necesidad de fomentar la sensibilización sobre la Carta e identificar las necesidades de formación específicas y mejores prácticas para las autoridades públicas se debatieron en la Conferencia de diciembre de 2014 titulada «*La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: evaluar y responder a las necesidades de formación de los profesionales de la justicia y los funcionarios públicos*»⁴². Los participantes sugirieron realizar un inventario de estrategias de formación, experiencias y herramientas para promover el conocimiento y la aplicación de la Carta a nivel local, regional, nacional y de la UE, y destacaron el papel crucial desempeñado por la sociedad civil y los organismos nacionales de derechos humanos. La UE financia formación sobre la Carta para las autoridades públicas, y seguirá haciéndolo en 2014-2020⁴³.

4. Convenio Europeo de Derechos Humanos

El 18 de diciembre de 2014, el TJUE emitió su dictamen sobre el proyecto de Acuerdo de adhesión de la UE al CEDH. El Tribunal constató problemas en cuanto a su compatibilidad con el Derecho de la UE; declaró que el proyecto de Acuerdo de adhesión era incompatible con el artículo 6, apartado 2, del TUE y el correspondiente Protocolo nº 8. El Tribunal requirió algunas adaptaciones: primacía del Derecho de la Unión en relación con las posibilidades que confiere el artículo 53 de la Carta en lo que respecta al refuerzo de los derechos fundamentales en las constituciones de los Estados miembros; confianza mutua entre los Estados miembros, en especial en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia; relación con el nuevo Protocolo adicional 16 del CEDH; mantenimiento de la competencia exclusiva del TJUE para pronunciarse sobre litigios entre Estados miembros relativos a la interpretación o aplicación de los Tratados; determinados aspectos del procedimiento ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de la UE relacionados con la UE; y tutela judicial en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.

La Comisión sigue estando plenamente comprometida con la adhesión de la UE al CEDH. La adhesión reforzará los valores fundamentales, mejorará la eficacia de la legislación de la UE y

⁴¹ <http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/CharterClick/Charterclick.aspx>.

⁴² http://ec.europa.eu/justice/events/fundamental-rights-charter-training-2014/index_en.htm.

⁴³ La formación de los profesionales del Derecho en cuanto a la Carta y las campañas de información sobre la aplicación de la Carta son prioridades de la convocatoria de propuestas en el marco del programa DFC. A raíz de la convocatoria de propuestas de 2013, aproximadamente 2,8 millones EUR (el 25 % del presupuesto total) se asignaron a proyectos en este ámbito; en 2012 se asignaron 1,9 millones EUR de 20,9 (9 % del presupuesto total). En el marco de las perspectivas financieras 2014-2020, la formación sobre la Carta para las autoridades judiciales y los profesionales del Derecho correrá a cargo del Programa de Justicia (2014-2020). Por otra parte, el Programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía (2014-2020) también apoyará formación y actividades de sensibilización, centrándose en los derechos individuales.

aumentará la coherencia de la protección de los derechos fundamentales en Europa. La adhesión al CEDH sigue siendo de vital importancia. Por otra parte, existe la obligación legal para las instituciones de la UE de celebrar un acuerdo de adhesión que cumpla los requisitos establecidos en los Tratados, y en particular en el Protocolo 8 del Tratado de Lisboa. En la actualidad, la Comisión está estudiando la mejor manera de avanzar.

Con independencia del momento de la adhesión, todas las instituciones de la UE y los Estados miembros tienen la obligación de interpretar la Carta a la luz de la jurisprudencia existente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El artículo 52, apartado 3, de la Carta contiene la obligación legal de proporcionar el mismo sentido y alcance a los derechos de la Carta y a los derechos del CEDH, en la medida en que los derechos de la Carta correspondan a los derechos del CEDH. Las explicaciones relativas a la Carta de los Derechos Fundamentales⁴⁴ enumeran los artículos de la Carta cuyo sentido y alcance son los mismos que los de los artículos correspondientes del CEDH, y cuyo sentido es el mismo, pero su alcance es más amplio. Si bien no existe ninguna obligación jurídica en la Carta de armonizar la interpretación con los Tratados de las Naciones Unidas, el TJUE hace referencia a los instrumentos de las Naciones Unidas para la interpretación de los derechos en virtud de la legislación de la UE. Un ejemplo es la definición del concepto de «discapacidad», en que el TJUE en el asunto *Kaltoft*⁴⁵ se inspiró en la formulación de la CNUDPD, de la que la UE es parte, en su evaluación de si la obesidad mórbida puede suponer un caso de «discapacidad» a efectos de la Directiva sobre igualdad de trato en el empleo⁴⁶.

5. Cuestión específica: los derechos fundamentales y la Agenda Digital

La revolución digital ha creado muchas oportunidades para la sociedad, los ciudadanos y las empresas. También ha planteado preocupaciones sobre la protección efectiva de los derechos fundamentales en dicho entorno. La explosión de la recogida, utilización y distribución de datos personales es solo un ejemplo de la nueva realidad digital. Junto con las revelaciones sobre los programas de vigilancia en todo el mundo, ello demuestra la necesidad de establecer salvaguardas más eficaces para la protección de los derechos fundamentales, en particular el derecho a la protección de la intimidad y de los datos personales.

⁴⁴ 2007/C 303/02, DO C 303/17.

⁴⁵ Sentencia del TJUE de 18.12.2014 en el asunto C-354/13 *Kaltoft*.

⁴⁶ Directiva 2000/78/CE, DO L 303 de 27.11.2000, p. 16.

La Comisión está siguiendo de cerca la acción a escala mundial⁴⁷ sobre los derechos fundamentales en una sociedad digital, tales como la Guía de los derechos humanos para los usuarios de Internet del Consejo de Europa⁴⁸. Entre las numerosas cuestiones planteadas figuran la necesidad de igualdad de acceso a Internet, la amenaza de discriminación de las personas por medio de la elaboración de perfiles, y la asimetría de poder entre los poseedores de datos y los que voluntariamente o por descuido los proporcionan. Las nuevas cuestiones guardan relación con los derechos de propiedad intelectual y las obligaciones de las plataformas de Internet respecto de la prevención y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada.

La protección de los datos personales, garantizada por el artículo 8 de la Carta, adquiere mayor importancia en el mundo digital. En enero de 2012, la Comisión publicó una propuesta de Reglamento general de protección de datos⁴⁹ y una Directiva sobre protección de datos por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales⁵⁰. En su primera lectura de 12 de marzo de 2014, el Parlamento Europeo confirmó su apoyo⁵¹. La Comisión siguió negociando con sus homólogos estadounidenses el acuerdo marco de protección de datos a fin de proteger los datos personales que se transfieren entre la UE y los Estados Unidos a efectos policiales y judiciales, y las condiciones de un nuevo régimen de puerto seguro por lo que se refiere a las transferencias de datos a los Estados Unidos.

El TJUE ha subrayado la necesidad de proteger los derechos fundamentales y de equilibrarlos correctamente en el entorno digital. En el asunto *Digital Rights Ireland*, el Tribunal recordó la obligación de las instituciones de la UE de respetar la Carta en sus actividades, en particular cuando

⁴⁷ Véanse, por ejemplo, los debates actuales sobre los «datos masivos», tal como se refleja en el informe de la Casa Blanca sobre los datos masivos y la intimidad (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/big_data_privacy_report_5.1.14_final_print.pdf), el informe del Consejo de Estado francés sobre la tecnología digital y los derechos fundamentales (<http://www.conseil-etat.fr/content/download/33163/287555/version/1/file/Digital%20technology%20and%20fundamental%20rights%20and%20freedoms.pdf>), o el proyecto de declaración de los derechos relativos a Internet del Comité de estudio sobre derechos y obligaciones de Internet de la Cámara de Diputados de Italia (http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file/upload_files/000/000/189/dichiarazione_dei_diritti_internet_inglese.pdf).

⁴⁸ Véase <http://www.coe.int/en/web/internet-users-rights/guide>.

⁴⁹ Propuesta de Reglamento 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) 11 final.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2014 [COM(2012) 0010 — C7-0024/2012 – 2012/0010(COD)].

afectan al derecho a la intimidad, la vida privada y la protección de los datos personales. El Tribunal declaró no válida la Directiva sobre conservación de datos porque restringe de manera desproporcionada los derechos a la intimidad y a la protección de los datos personales tal como se garantizan en la Carta. La Directiva exige a los Estados miembros que aseguren que los proveedores de servicios de telecomunicaciones conserven los datos sobre tráfico y localización de sus clientes por un periodo de entre seis meses y dos años, y que los pongan a disposición, cuando así se les solicite, de las autoridades policiales a efectos de investigación, detección y enjuiciamiento de delitos graves y terrorismo. En el asunto *Google*⁵², el TJUE aclaró que Google, como responsable del tratamiento de datos establecido en la UE, está obligado a respetar la normativa europea de protección de datos (artículos 7 y 8 de la Carta) y, por tanto, debe cumplir los requisitos de supresión de enlaces a determinados datos personales, en determinadas circunstancias («derecho a ser olvidado»).

En sus directrices políticas expuestas ante el Parlamento Europeo, el presidente Juncker hizo un llamamiento en favor de la eliminación de los compartimentos nacionales en la regulación de las telecomunicaciones, en la legislación sobre protección de datos y derechos de autor, en la gestión de las ondas de radio, y en la aplicación del Derecho de competencia⁵³. La estrategia del mercado único digital es una de las iniciativas emblemáticas de la Comisión. La confianza de los ciudadanos es un pilar fundamental de esta estrategia y una condición previa importante de un mercado único digital en pleno funcionamiento. Esto incluye una protección fuerte y eficaz de los derechos fundamentales en línea. Además, el pleno disfrute de los derechos en el mercado único digital exige que se aborden las necesidades de las personas con discapacidad.

La Comisión sigue continuamente la evolución de la protección de los derechos fundamentales en todos los ámbitos políticos, como exige la Carta. Los derechos fundamentales no sirven principalmente para promover la seguridad o las políticas de mercado, sino que son, por derecho propio, esenciales para la prosperidad de una sociedad abierta y democrática.

6. Conclusión

La Comisión se ha comprometido a alcanzar un elevado nivel de protección de los derechos fundamentales en la UE. Pretende garantizar que todas sus propuestas legislativas y actuaciones sean plenamente compatibles con la Carta.

⁵² Sentencia del TJUE de 13.5.2014 en el asunto C-131/12 *Google Spain y Google*.

⁵³ Véase Jean-Claude Juncker, «Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea», http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_es.pdf

A la luz de la evolución de las amenazas a nuestras sociedades, la Comisión garantizará, en su enfoque respecto de la seguridad, el pleno respeto y la promoción de los derechos fundamentales. Asimismo, actualizará las políticas sobre derechos fundamentales a la luz de los nuevos avances, que van desde la agenda digital hasta los retos de la migración, en consonancia con la jurisprudencia del TJUE y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La Carta se aplica a las instituciones de la UE y también a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la UE. La Comisión vela por el respeto de la Carta por los Estados miembros.

La Comisión se propone promover los derechos fundamentales en toda la UE, en particular mediante el primer coloquio anual sobre los derechos fundamentales, que se celebrará en octubre de 2015.