



LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, según lo establecido en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE). A fin de velar por el respeto de estos valores, el artículo 7 del TUE prevé un mecanismo de la Unión para determinar la existencia (y la posible sanción) de una violación grave y persistente de los valores de la Unión por parte de un Estado miembro. Este mecanismo se activó por primera vez hace poco. La Unión también está obligada a cumplir la Carta de los Derechos Fundamentales, que establece los derechos que deben respetar tanto la Unión como los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión. Por otra parte, la Unión se ha comprometido a adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

DE LA PROTECCIÓN JUDICIAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA CODIFICACIÓN EN LOS TRATADOS

Las Comunidades Europeas (actualmente, la Unión Europea) se crearon en un principio como una organización internacional con un ámbito de acción esencialmente económico. Por tanto, no se observaba la necesidad de establecer normas explícitas sobre el respeto de los derechos fundamentales, que durante mucho tiempo no se mencionaron en los Tratados y que, de todas formas, se consideraban garantizados por el [Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales](#) (CEDH) de 1950, del que los Estados miembros eran signatarios.

Sin embargo, cuando el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) confirmó los principios de efecto directo y de primacía del Derecho europeo, pero se negó a examinar la compatibilidad de las decisiones en el Derecho nacional y constitucional de los Estados miembros ([Storck, asunto 1/58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, asuntos acumulados 36, 37, 38-59 y 40-59](#)), algunos tribunales nacionales empezaron a mostrar su preocupación por los efectos que dicha jurisprudencia podría tener sobre la protección de valores constitucionales como los derechos fundamentales. Si el Derecho europeo había de prevalecer incluso sobre el Derecho constitucional nacional, el primero podría llegar a violar los derechos fundamentales. Para abordar este posible riesgo, los tribunales constitucionales alemán e italiano emitieron,



en 1974, sendas sentencias en las que afirmaban estar facultados para revisar el Derecho europeo con vistas a garantizar su coherencia con los derechos constitucionales (Solange I; Frontini). Ello llevó al TJUE a afirmar, mediante su jurisprudencia, el principio del respeto de los derechos fundamentales, al declarar que los derechos fundamentales están consagrados en los principios generales del Derecho comunitario protegidos por el Tribunal ([Stauder, asunto 29-69](#)). Estos están inspirados en la tradición constitucional común de los Estados miembros ([Internationale Handelsgesellschaft, asunto 11-70](#)) y en los tratados internacionales para la protección de los derechos humanos de los que son parte los Estados miembros ([Nold, asunto 4-73](#)), entre ellos el CEDH ([Rutili, asunto 36-75](#)).

A medida que la Unión iba ampliando sus competencias para abarcar políticas con un impacto directo en los derechos fundamentales —como la de justicia y asuntos de interior (JAI), que después ha dado lugar a la creación de un auténtico espacio de libertad, seguridad y justicia—, los Tratados se fueron modificando para vincular firmemente a la Unión con la protección de los derechos fundamentales. El Tratado de Maastricht incluyó una referencia al CEDH y a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros como principios generales del Derecho de la Unión, mientras que el Tratado de Ámsterdam confirmó los «principios» europeos en los que se basa la Unión (en el Tratado de Lisboa, «valores» enumerados en el artículo 2 del TUE) y creó un procedimiento para suspender los derechos previstos por los Tratados en caso de violación grave y persistente de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro. La redacción de la Carta de los Derechos Fundamentales y su entrada en vigor junto con el Tratado de Lisboa son las últimas novedades en este proceso de codificación destinado a garantizar la protección de los derechos fundamentales en la Unión.

ADHESIÓN DE LA UNIÓN AL CONVENIO EUROPEO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES (CEDH)

Dado que el CEDH es el principal instrumento de protección de los derechos fundamentales en Europa, del que son signatarios todos los Estados miembros, la adhesión de las Comunidades Europeas al CEDH parecía la manera lógica de dar respuesta a la necesidad de vincularlas a obligaciones relacionadas con los derechos fundamentales. La Comisión Europea propuso repetidamente (en 1979, 1990 y 1993) la adhesión de las Comunidades Europeas al CEDH. En 1996, a raíz de una solicitud de dictamen sobre el asunto, el Tribunal de Justicia declaró, en su [Dictamen 2/94](#), que el Tratado no confería ninguna facultad a las Comunidades Europeas para adoptar normas en materia de derechos humanos o celebrar convenios internacionales en este ámbito, por lo que la adhesión era jurídicamente imposible. El Tratado de Lisboa corrigió esta situación mediante su artículo 6, apartado 2, que dispuso la adhesión obligatoria de la Unión al CEDH. Por tanto, en materia de respeto de los derechos fundamentales, la Unión, como ya ocurría con sus Estados miembros, estaría sometida al control de una jurisdicción ajena a ella, a saber: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). En particular, esta adhesión permitiría a los ciudadanos de la Unión, pero también a los ciudadanos de terceros países presentes en su territorio, recurrir



directamente ante dicho Tribunal, sobre la base de las disposiciones del CEDH, los actos jurídicos adoptados por la Unión, en las mismas condiciones en que podían recurrir los actos jurídicos adoptados por los Estados miembros de la Unión.

En 2010, justo después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión inició negociaciones con el Consejo de Europa sobre un proyecto de acuerdo de adhesión, que concluyó en abril de 2013. En julio de 2013, la Comisión pidió al TJUE que se pronunciara acerca de la compatibilidad de este acuerdo con los Tratados. El 18 de diciembre de 2014, el TJUE emitió un dictamen negativo en el que declaraba que el proyecto de acuerdo podía afectar negativamente a las características específicas y a la autonomía del Derecho de la Unión ([Dictamen 2/13](#)). Tras un plazo de reflexión y debate sobre cómo superar las cuestiones planteadas por el TJUE, en 2019 la Unión y el Consejo de Europa retomaron las negociaciones, que están en curso.

CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Paralelamente al mecanismo de control «externo» previsto con la adhesión de las Comunidades Europeas al CEDH para garantizar la conformidad de la legislación y las políticas con los derechos fundamentales, era preciso un mecanismo de control «interno» a escala de las Comunidades Europeas para hacer posible un control judicial preliminar y autónomo por parte del TJUE. Para ello, era necesaria la existencia de una declaración de derechos específica de la Unión y, en el Consejo Europeo de Colonia de 1999, se decidió convocar una Convención encargada de elaborar una Carta de los Derechos Fundamentales.

En el año 2000, el Parlamento, el Consejo y la Comisión proclamaron solemnemente la Carta en Niza. Tras ser revisada, fue proclamada de nuevo en 2007. Sin embargo, la [Carta](#) solo tuvo efecto directo tras la adopción del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, como establece el artículo 6, apartado 1, del TUE, convirtiéndose así en una fuente vinculante de Derecho primario.

Pese a estar basada en el CEDH y en otros instrumentos europeos e internacionales, la Carta resultó innovadora por varias razones, en particular porque incluye, entre otras cuestiones, la discapacidad, la edad y la orientación sexual como motivos de discriminación prohibidos, y establece como derechos fundamentales el acceso a los documentos, la protección de datos y la buena administración.

Si bien el ámbito de aplicación de la Carta es, por un lado, potencialmente muy amplio, ya que la mayoría de los derechos que reconoce se conceden a «toda persona», independientemente de su nacionalidad o estatuto, por otro lado, el artículo 51 limita su aplicación a las instituciones y órganos de la Unión y a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión. Esta disposición permite definir la frontera entre el ámbito de aplicación de la Carta y el de las Constituciones nacionales y el CEDH.



ARTÍCULO 7 DEL TUE, MARCO DEL ESTADO DE DERECHO, DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y DERECHOS FUNDAMENTALES

Con el Tratado de Ámsterdam se creó un nuevo mecanismo de sanción para garantizar el respeto de los derechos fundamentales, así como de otros principios y valores europeos, como la democracia, el Estado de Derecho, la igualdad y la protección de las minorías, por parte de los Estados miembros de la Unión más allá de los límites jurídicos impuestos por las competencias de la Unión. Ello supuso otorgar a la Unión la facultad de intervenir en ámbitos que se habían dejado al criterio de los Estados miembros, es decir, en situaciones de «violación grave y persistente» de dichos valores. El Parlamento ya había propuesto por primera vez un mecanismo similar en su proyecto de texto del Tratado de la Unión Europea de 1984. El Tratado de Niza añadió una fase preventiva para los casos de «riesgo claro de violación grave» de los valores de la Unión en un Estado miembro. Este procedimiento tenía por objeto garantizar que la protección de los derechos fundamentales, así como de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos de las minorías, incluidos entre los criterios de Copenhague para la adhesión de nuevos Estados miembros, siguiera siendo válida también después de la adhesión y para todos los Estados miembros de la misma manera.

El artículo 7 del TUE establece en su primer apartado una «fase preventiva» al dotar a un tercio de los Estados miembros, al Parlamento Europeo y a la Comisión de la capacidad de iniciar un procedimiento por el que el Consejo puede constatar, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros, la existencia de un «riesgo claro de violación grave» por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE, que incluyen el respeto de los derechos humanos, la dignidad humana, la libertad y la igualdad, así como los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Antes de proceder a dicha constatación, se deberá oír al Estado miembro de que se trate y se le podrán dirigir recomendaciones, mientras que el Parlamento debe dar su aprobación por una mayoría de dos tercios de los votos emitidos que represente la mayoría de los miembros que lo componen (artículo 354, párrafo 4, del TFUE). La Comisión puso en marcha recientemente este procedimiento, de carácter preventivo, en relación con Polonia, y el Parlamento hizo lo mismo en relación con Hungría, pero está bloqueado en el Consejo; solo se celebraron algunas audiencias y no se ha adoptado ninguna recomendación, ni mucho menos ninguna determinación. Además, se denegó al Parlamento el derecho a presentar su posición en las audiencias del Consejo, también sobre Hungría, a pesar de su papel como iniciador del procedimiento.

El artículo 7, apartados 2 y 3, del TUE prevé que, en caso de «existencia de una violación grave y persistente» de los valores de la Unión, la Comisión o un tercio de los Estados miembros (no el Parlamento) puedan activar un «mecanismo de sanción», tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones. El Consejo Europeo determina la existencia de una violación por unanimidad, previa aprobación del Parlamento por la misma mayoría que en el caso del mecanismo preventivo. El Consejo puede decidir, esta vez por mayoría cualificada, que se



suspendan determinados derechos de adhesión del Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto en el Consejo. El Consejo podrá decidir posteriormente, de nuevo por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las sanciones. El Estado miembro en cuestión no participa en las votaciones en el seno del Consejo o del Consejo Europeo. La determinación y adopción de sanciones sigue siendo difícil debido al requisito de unanimidad, tal como ilustra el anuncio de Hungría y Polonia de que vetarían cualquier decisión de este tipo en relación con el otro Estado miembro.

Para colmar la brecha entre la activación, políticamente difícil, de los procedimientos contemplados en el artículo 7 del TUE (utilizados para abordar situaciones que se escapan al alcance de la legislación de la Unión) y los procedimientos de infracción de efecto limitado (utilizados en situaciones específicas que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión), la Comisión puso en marcha en 2014 un [marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho](#). Este marco tiene por objeto garantizar una protección eficaz y coherente del Estado de Derecho, como requisito previo para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y la democracia en situaciones de amenaza sistémica para estos. Está destinado a preceder y complementar al artículo 7 del TUE, y prevé tres etapas: una evaluación de la Comisión, es decir, un diálogo estructurado entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión, seguido, si es necesario, de un dictamen sobre el Estado de Derecho; una recomendación de la Comisión sobre el Estado de Derecho; y el seguimiento de la recomendación por parte del Estado miembro. Este marco se aplicó por primera vez a Polonia y, por falta de éxito, la Comisión tomó posteriormente la decisión de poner en marcha el procedimiento previsto en el artículo 7.

En julio de 2019, la Comisión dio un paso más con su Comunicación titulada «[Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión: Propuesta de actuación](#)» e introdujo un ciclo de revisión del Estado de Derecho, que comprende un informe anual sobre el Estado de Derecho para supervisar la situación en los Estados miembros en materia de Estado de Derecho, lo cual constituye la base del diálogo interinstitucional. El primer [informe](#) de este tipo se publicó en septiembre de 2020, acompañado de veintisiete capítulos (uno por país) que abarcan el sistema de justicia (en particular su independencia, calidad y eficiencia), el marco de lucha contra la corrupción (estructura jurídica y administrativa, prevención, medidas represivas), el pluralismo en los medios de comunicación (organismos reguladores, transparencia de la propiedad e interferencia gubernamental, protección de los periodistas) y otras cuestiones institucionales relacionadas con los controles y equilibrios (proceso legislativo, autoridades independientes, accesibilidad, control judicial, organizaciones de la sociedad civil). El informe refuerza significativamente la supervisión de la Unión al incluir, en comparación con el cuadro de indicadores de la Unión en materia de justicia y otros instrumentos de supervisión y de notificación, la justicia administrativa, tanto civil como penal, abordando la independencia judicial, la corrupción, el pluralismo de los medios de comunicación, la separación de poderes y el espacio de la sociedad civil. Se creó una red de puntos de contacto nacionales para recabar información y garantizar el diálogo con los Estados miembros, así como el fomento del diálogo con las partes interesadas, incluidos los órganos del Consejo de Europa, la Organización para la



Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las redes judiciales y las ONG.

OTROS INSTRUMENTOS DE LA UNIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La Unión dispone de otros instrumentos para proteger los derechos fundamentales.

Cuando propone una nueva iniciativa legislativa, la Comisión aborda su compatibilidad con los derechos fundamentales mediante una evaluación de impacto, un aspecto que posteriormente también es examinado por el Consejo y el Parlamento.

Además, la Comisión publica un informe anual sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales, que es objeto de examen y debate en el Consejo (que adopta conclusiones al respecto) y en el Parlamento, en el marco de su informe anual sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión. En diciembre de 2020, la Comisión puso en marcha una nueva estrategia para reforzar la aplicación de la Carta en la Unión, inclusive en lo que respecta a los fondos de la Unión, a través de la «condición favorable».

Desde 2014, el Consejo también ha mantenido un diálogo anual entre todos los Estados miembros en el seno del Consejo para promover y salvaguardar el Estado de Derecho, que se centra en un asunto diferente cada año. A partir del segundo semestre de 2020, el Consejo decidió centrarse, cada trimestre, en el análisis de la situación del Estado de Derecho en cinco Estados miembros, sobre la base del informe de la Comisión relativo al Estado de Derecho.

Además, en el contexto del Semestre Europeo se realiza un seguimiento de las cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales, que pueden ser objeto de recomendaciones específicas por país. Los ámbitos tratados incluyen los sistemas judiciales (sobre la base del cuadro de indicadores de la justicia), así como la discapacidad, los derechos sociales y los derechos de los ciudadanos (en relación con la protección contra la delincuencia organizada y la corrupción).

Bulgaria y Rumanía también están sometidas al mecanismo de cooperación y verificación, que contiene elementos relativos a los derechos fundamentales.

Los procedimientos de infracción son un instrumento importante para sancionar las violaciones de los derechos fundamentales en la Unión. Pueden incoarse en casos individuales y específicos cuando la legislación nacional no sea conforme con el Derecho de la Unión y los derechos fundamentales protegidos por este, mientras que el artículo 7 se aplica a situaciones que no entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y a violaciones de los derechos fundamentales sistemáticas y persistentes.

La [Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(FRA\)](#), establecida en 2007 en Viena, desempeña un papel esencial en la supervisión de la situación de los derechos fundamentales en la Unión. Entre sus tareas figuran la recogida, el análisis, la difusión y la evaluación de información y de datos relativos a los derechos fundamentales. También lleva a cabo investigaciones y exámenes científicos, y publica informes anuales y temáticos sobre los derechos fundamentales. Se está estudiando una propuesta para modificar el Reglamento por el que se establece la FRA.



Tras el bloqueo provocado por los vetos de Hungría y Polonia, se llegó finalmente a un acuerdo en el Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2020 relativo a un Reglamento sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE. El Reglamento permite proteger el presupuesto de la UE cuando se determine que una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o la protección de los intereses financieros de la UE de un modo suficientemente directo.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento siempre ha apoyado el refuerzo del respeto y la protección de los derechos fundamentales en la Unión. Ya en 1977, adoptó, junto con el Consejo y la Comisión, una [Declaración común sobre los derechos fundamentales](#), en la que las tres instituciones se comprometían a garantizar el respeto de los derechos fundamentales en el ejercicio de sus competencias. En 1979, el Parlamento adoptó una Resolución en la que abogaba por la adhesión de las Comunidades Europeas al CEDH.

El [proyecto de Tratado constitutivo de la Unión Europea de 1984](#) especificaba que la Unión había de proteger la dignidad del individuo y reconocer a toda persona que se hallara en su territorio los derechos y libertades fundamentales que se derivan de los principios comunes de las Constituciones nacionales y del CEDH. También preveía la adhesión de la Unión al CEDH. En una [Resolución de 12 de abril de 1989](#), el Parlamento proclamó su aprobación de la declaración de los derechos y libertades fundamentales.

Cada año desde 1993 el Parlamento celebra un debate y aprueba una resolución sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión, basada en un informe elaborado por su Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Además, ha aprobado un creciente número de resoluciones sobre cuestiones específicas relativas a la protección de los derechos fundamentales en los Estados miembros.

El Parlamento siempre ha defendido que la Unión debía dotarse de una declaración de derechos propia y ha pedido que la Carta de los Derechos Fundamentales sea vinculante. Este objetivo se logró por fin en 2009 con el Tratado de Lisboa.

Más recientemente, el Parlamento ha formulado varias sugerencias para reforzar la protección en la Unión, no solo de los derechos fundamentales, sino también de la democracia y el Estado de Derecho y, de forma más amplia, de todos los valores de la Unión contemplados en el artículo 2 del TUE mediante la proposición de nuevos mecanismos y procedimientos para cubrir las lagunas existentes. En varias de sus resoluciones aprobadas desde 2012, el Parlamento ha pedido la creación de una «Comisión de Copenhague», de un «Ciclo sobre la política europea en materia de derechos fundamentales», de un mecanismo de alerta temprana y de un procedimiento de bloqueo, así como el refuerzo de la FRA.

En una Resolución histórica a este respecto de 2016, el Parlamento consolidó sus anteriores propuestas y pidió que la Comisión presentara un acuerdo interinstitucional



para la creación de un [mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales](#), sobre la base de un pacto de la Unión con la Comisión y el Consejo. Dicho mecanismo incluiría un ciclo político anual basado en un informe que supervise el respeto de los valores de la Unión, elaborado por la Comisión y un grupo de expertos, seguido de un debate parlamentario y acompañado de disposiciones para abordar los riesgos o las infracciones^[1]. El Parlamento también pidió un nuevo proyecto de acuerdo para la adhesión de la Unión al CEDH y modificaciones del Tratado, como la eliminación del artículo 51 de la Carta de los Derechos Fundamentales, la conversión de esta en una Declaración de Derechos de la Unión y la supresión del requisito de unanimidad en los ámbitos de igualdad y no discriminación. En un [informe de 2020](#), el Parlamento propuso el texto de un acuerdo interinstitucional sobre el refuerzo de los valores de la Unión, que desarrollaba propuestas anteriores e incorporaba la posibilidad de informes urgentes y la creación de un grupo de trabajo interinstitucional.

En 2018, el Parlamento aprobó una Resolución en la que acogía con satisfacción la decisión de la Comisión de activar el artículo 7, apartado 1, del TUE en relación con [Polonia](#), así como una Resolución relativa a la puesta en marcha del procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 1, del TUE en relación con [Hungría](#), mediante la presentación de una propuesta motivada al Consejo, invitándolo a determinar si existe un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE, y a dirigir recomendaciones adecuadas a Hungría a este respecto^[2]. En 2020, el Parlamento también aprobó una [Resolución](#) que ampliaba el ámbito de aplicación de las cuestiones que se deben examinar en el procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 1, del TUE en relación con Polonia.

Con objeto de reforzar la supervisión y las medidas del Parlamento en lo relativo a los valores establecidos en el artículo 2 del TUE, la [Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior](#) (LIBE) creó un [Grupo de Seguimiento Sobre Democracia, Estado de Derecho y Derechos Fundamentales](#), que hace frente a las amenazas a los valores de la Unión que surgen en toda la UE y formula propuestas a la Comisión LIBE.

Ottavio Marzocchi
12/2020

[1]La Comisión asumió muchas de las sugerencias del Parlamento en su Comunicación de 2019 (establecimiento de un ciclo interinstitucional con un informe anual y seguimiento de los Estados miembros en materia de Estado de Derecho y cuestiones afines), pero no las relacionadas con la cobertura del artículo 2 del TUE en su conjunto (no solo el Estado de Derecho, sino también la democracia, los derechos fundamentales y las minorías), el establecimiento de un comité de expertos independientes, el establecimiento de un acuerdo interinstitucional sobre el ciclo, la formulación de recomendaciones específicas por Estado miembro y la reanudación de la publicación de los informes anticorrupción.

[2]Para obtener más información sobre las últimas actividades del Parlamento en materia de derechos fundamentales, sírvase consultar «[The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future](#)» («La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea: logros del Parlamento Europeo durante la legislatura 2014-2019 y retos para el futuro»).

