COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 27.4.2005
COM(2005) 172 final

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

## Respeto de la Carta de Derechos Fundamentales en las propuestas legislativas de la Comisión

***Metodología para un control sistemático y riguroso***

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

**Respeto de la Carta de Derechos Fundamentales en las propuestas legislativas de la Comisión**

***Metodología para un control sistemático y riguroso***

## I. Introducción

1. La Comisión decidió, el 13 de marzo de 2001[1], que toda propuesta de acto legislativo y todo acto reglamentario que deba adoptar el Colegio de Comisarios serían objeto, en el momento de su elaboración y de conformidad con los procedimientos habituales, de un control previo de compatibilidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[2]. Decidió también que las propuestas legislativas y los actos reglamentarios que presenten un vínculo específico con los derechos fundamentales serán objeto de una declaración formal de compatibilidad mediante un Considerando que confirme el respeto de la Carta[3]. El legislador mantendrá en adelante sistemáticamente este Considerando.

2. Desde entonces, se ha asentado la práctica de invocar los derechos fundamentales de la Carta en las consultas interservicios. En el caso de algunas propuestas legislativas, la Comisión ha reconocido la compatibilidad de éstas con la Carta en las respectivas Exposiciones de Motivos (en particular, en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia). En muchos otros casos, no obstante, el Considerando ha sido la única prueba del control del respeto de los derechos fundamentales.

3. Mientras tanto, la Comisión se ha dotado de nuevos instrumentos en el marco de su programación política horizontal y, en particular, de la evaluación de impacto (*impact assessment*). Todas las iniciativas importantes de la Comisión, y, en particular, las iniciativas legislativas, deben ir acompañadas de una evaluación integrada de su impacto probable. La Comisión ha decidido que, a partir de 2005, todas las propuestas legislativas y las principales propuestas políticas contenidas en su Programa Legislativo y de Trabajo anual estarán sujetas a una evaluación de impacto[4].

---

1 SEC(2001) 380, p. 3.

2 Los Presidentes del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron solemnemente la Carta el 7 de diciembre de 2000 (DO C 364 de 18.12.2000, p. 1). Habiendo sido sometido a ligeras modificaciones, constituye la segunda parte del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, firmado el 29 de octubre de 2004 (DO C 310 de 16.12.2004, p. 1). No tiene, pues, valor jurídico vinculante. No obstante, incorpora principios fundamentales a los que la jurisprudencia dio un carácter vinculante en tanto que principios generales del Derecho comunitario.

3 La redacción de este considerando tal como figura en el documento SEC(2001) 380, p.3 es como sigue: "El presente acto respeta los derechos fundamentales y se atiene a los principios reconocidos por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea." Cuando proceda, podrá añadirse una segunda frase: “El presente acto tiene por objeto garantizar el pleno respeto del derecho XX y/o promover la aplicación del principio YY (artículo XX y/o artículo YY de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea)".

4 Véase el programa de trabajo de la Comisión para 2005, COM(2005) 15 final.

4. Por último, la Carta se incluyó en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado el 29 de octubre de 2004.

5. Teniendo en cuenta los elementos precedentes, la presente Comunicación desarrolla una metodología para la aplicación eficaz de la Carta en las propuestas legislativas de la Comisión. Esta metodología persigue un triple objetivo:

- Permitir a los servicios de la Comisión efectuar un control sistemático y riguroso del respeto de todos los derechos fundamentales pertinentes al elaborar cualquier propuesta legislativa;

- Permitir a los miembros de la Comisión, y en particular a los Comisarios del grupo "Derechos fundamentales, lucha contra la discriminación e igualdad de oportunidades", hacer un seguimiento de los resultados de este control y promover "una cultura de derechos fundamentales";

- Dar más visibilidad ante las otras instituciones y el público en general a los resultados del control que lleva a cabo la Comisión en materia de derechos fundamentales. La Comisión debe dar buen ejemplo, ya que ello le permitirá además velar con credibilidad y autoridad por el respeto de los derechos fundamentales en los trabajos de los dos pilares del poder legislativo.

## II. Control sistemático del respeto de los derechos fundamentales por los servicios en la elaboración de la iniciativa y en la consulta interservicios

6. El objetivo central de la metodología es permitir a los servicios de la Comisión efectuar una verificación sistemática y rigurosa del respeto de todos los derechos fundamentales de que se trate en el momento de la elaboración de las propuestas legislativas de la Comisión.

7. Tal verificación ya se realiza durante la elaboración del proyecto por el servicio responsable y, en particular, en el momento de la consulta interservicios, en la cual el Servicio Jurídico examina el respeto de los derechos fundamentales como parte integrante de su control de la legalidad. Esta intervención se ajusta al planteamiento adoptado en la Decisión de la Comisión de 13 de marzo de 2001, según la cual el control de conformidad con la Carta debe hacerse en el momento de la elaboración, según los procedimientos habituales, de las propuestas legislativas de la Comisión.

8. Se mantendrá en principio este criterio. La conformidad con los derechos fundamentales de las acciones de la Comisión es uno de los aspectos primordiales de la legalidad constitucional de éstas; su examen debe seguir siendo parte integrante del control de la legalidad en general. No parece necesario ni conveniente crear nuevas estructuras o procedimientos administrativos particulares para este aspecto del control de la legalidad.

9. No obstante, con el fin de reforzar y sistematizar aún más en la práctica el control que se ejerce en el momento de la consulta interservicios, los derechos fundamentales se destacarán en mayor medida en dos documentos clave presentados conjuntamente con el proyecto de propuesta legislativa:

- La evaluación de impacto (*impact assessment*), que debe incluir una exposición, tan completa y precisa como sea posible, del impacto en los derechos individuales (véase *infra*, III);

- La Exposición de Motivos, que debe contener, en el caso de algunas propuestas legislativas, una sección consagrada a la motivación jurídica del respeto de los derechos fundamentales (véase *infra* IV).

10. La evaluación de impacto y la exposición de motivos *se complementan mutuamente* en la presente metodología.

11. La evaluación de impacto tiene por objeto proporcionar a los servicios de la Comisión, desde las primeras fases de la elaboración de una iniciativa, una visión completa de sus efectos en función de las opciones que plantee, sobre los individuos y grupos cuyos derechos pueden verse afectados.

12. En cambio, la evaluación de impacto no puede tener por objeto el examen jurídico, es decir, la calificación jurídica de estos distintos efectos detectados en relación con las disposiciones de la Carta y del Convenio Europeo de los Derechos humanos y lo dispuesto en la jurisprudencia. Este examen jurídico exige unos conocimientos particulares y debe hacerse con relación a un proyecto avanzado de texto legislativo. El examen debe iniciarse en un principio, en la medida de lo posible, en el propio servicio responsable y a continuación, efectuarse en el momento de la consulta interservicios por medio de la intervención formal del Servicio Jurídico; deberá, en su caso, y según las modalidades enunciadas a continuación (parte IV), resumirse en la Exposición de Motivos y hacerse así accesible al público.

13. La evaluación de impacto se convertirá así en una herramienta esencial para *preparar* el control jurídico definitivo del respeto de la Carta proporcionando las bases de información sin por ello reemplazar este control[5]. Las conclusiones de este control jurídico deben figurar en la Exposición de Motivos cuando se planteen cuestiones importantes.

14. Este planteamiento queda justificado sobre todo teniendo en cuenta que la realización de un análisis de impacto no está prevista para todas las propuestas legislativas[6], y que a veces los problemas relativos a los derechos fundamentales surgen a veces sólo en las disposiciones detalladas de aplicación o bien en relación a elementos muy específicos de un acto legislativo que la evaluación del impacto no permite reconocer.

15. Por otra parte, el servicio responsable velará por que la Dirección General de "Justicia, Libertad y Seguridad" participe en la consulta interservicios cuando una propuesta pueda plantear problemas respecto a los derechos fundamentales a la luz,

---

5 La Comisión ya destacó que la evaluación del impacto no es más que una herramienta de ayuda para la toma de decisiones, pero que no sustituye la valoración política (véase la Comunicación de 5.6.2002, COM(2002) 276 final, p. 3). Del mismo modo, debería observarse como un apoyo esencial para el examen jurídico al cual deben proceder los servicios de la Comisión, en particular en la consulta interservicios.

6 Incluso medidas legislativas que no figuran en el Programa legislativo y de trabajo de la Comisión podrían incluirse sin embargo entre las iniciativas para las que se exige una evaluación del impacto.

en particular, de la evaluación de impacto. Del mismo modo, consultará a la Dirección General competente en materia de relaciones exteriores cuando una propuesta pueda afectar a los derechos fundamentales de los nacionales de los países terceros que se encuentran fuera de la Unión.

16. Los actos reglamentarios o decisorios adoptados por la propia Comisión directamente sobre la base del Tratado o en virtud de sus poderes de ejecución a través de los procedimientos de comitología pueden también considerarse sensibles en relación con los derechos fundamentales. La redacción de estos actos se somete también al procedimiento de consulta interservicios, procedimiento que permite por lo tanto efectuar un control de su conformidad con la Carta según los principios mencionados anteriormente. A diferencia de las propuestas legislativas, los actos reglamentarios o decisorios de la Comisión no vienen acompañados por una Exposición de Motivos ni están sujetos a la obligación de efectuar una evaluación de impacto; sin embargo, tal estudio podrá realizarse excepcionalmente cuando, en opinión del servicio responsable, la importancia de los impactos previsibles de un acto normativo previsto lo justifique y el marco legislativo lo permita.

## III. Consideración de los derechos fundamentales en la evaluación del impacto

17. La evaluación de impacto es un instrumento que la Comisión viene utilizando desde 2002[7]. Su objetivo fundamental es sustituir la práctica actual de realizar evaluaciones de impacto en sectores particulares integrándolas en un instrumento global que incluya todos los sectores y que cubra los efectos económicos, sociales y medioambientales. En octubre de 2004, la Comisión adoptó un informe[8] en el que se evaluaban los primeros resultados y se indicaban las medidas que permitirían mejorar el instrumento. Sobre la base de este informe, se están elaborando unas nuevas directrices de evaluación de impacto que serán aplicadas en el futuro. Estas directrices contienen una nueva lista de los efectos que deben tenerse en cuenta en la evaluación[9].

18. Para tener plenamente en cuenta la dimensión de los derechos fundamentales, se han introducido varias cuestiones adicionales sobre derechos fundamentales en la lista de incidencias prevista por las nuevas directrices de evaluación de impacto. Esto permitirá realizar un listado exhaustivo de los efectos previsibles sobre los derechos fundamentales y un análisis de su proporcionalidad en relación con su alcance y amplitud.

19. La lista se seguirá dividiendo en tres categorías: impactos medioambientales, económicos y sociales. En vez de crearse una cuarta categoría separada para los derechos fundamentales o una subparte en la sección de impactos sociales, las cuestiones adicionales sobre derechos fundamentales se han incorporado en las tres categorías existentes en función de sus vínculos con los elementos allí enumerados. La razón de este planteamiento es que los derechos fundamentales de la Carta son muy diversos y afectan a todos los sectores. Así pues, por ejemplo, los impactos en materia de derechos de propiedad, libertad de empresa o libertad profesional, se

---

7 Comunicación de la Comisión sobre la evaluación del impacto de 5.6.2002, COM(2002) 276 final.

8 SEC(2004) 1377.

9 Esta lista de control sustituirá a la lista del anexo II del documento SEC(2004) 1377.

detectan y evalúan más fácilmente en la sección de "impactos económicos". Del mismo modo, las cuestiones sobre derechos sociales deben ser tratadas en la sección sobre "impactos sociales". Introducir una cuarta categoría sobre "derechos fundamentales" podría provocar una repetición innecesaria por los servicios de evaluación que impida centrar su atención en los impactos prácticos que podrían ser importantes para esos derechos. La creación de un subtítulo en el capítulo "impactos sociales" no reflejaría adecuadamente la variedad y el equilibrio entre los derechos sociales, económicos y políticos de la Carta.

## IV. Consideración de los derechos fundamentales en la Exposición de Motivos

20. En el caso de algunas recientes propuestas legislativas de la Comisión, la Exposición de Motivos ya contiene un examen más o menos detallado del respeto de los derechos fundamentales. No se trata, no obstante, de una práctica sistemática válida para todas las propuestas que plantean cuestiones vinculadas a los derechos fundamentales y para las cuales la Comisión incluyó el considerando tipo "respeto de la Carta" previsto en la Decisión de la Comisión de 13 de marzo de 2001. Al mismo tiempo, parece necesario fijar unas directrices que expliciten *las propuestas legislativas* que deberían contener el Considerando "Carta".

21. La Decisión de la Comisión de 13 de marzo de 2001 previó la inserción de un Considerando en el caso de las *"propuestas legislativas que tengan un vínculo específico con los derechos fundamentales"*. Contrariamente a la regla válida para el Considerando relativo al principio de subsidiariedad, no previó, pues, con razón, una aplicación sistemática. No parece posible ni deseable dar consignas detalladas a este respecto. Los servicios deben encontrar el justo equilibrio entre el riesgo de una banalización originada por el uso generalizado del Considerando y la vigilancia necesaria para garantizar que se tenga en cuenta toda cuestión seria relativa al respeto de un derecho fundamental.

22. No obstante, es posible formular dos criterios que no se excluyan entre sí y que ofrezcan orientaciones en la práctica. Por ejemplo, el Considerando "Carta" estará justificado:

- cuando todo indique, a la vista de las informaciones proporcionadas por la evaluación del impacto, que la propuesta legislativa implica *una limitación* de un derecho fundamental que debe justificarse en virtud del artículo 52 de la Carta[10]; igualmente, en los casos de una diferencia directa o indirecta de trato que exija una justificación al no respetarse la igualdad general ante la ley y la no discriminación;

- cuando la propuesta legislativa tenga por objeto *aplicar* o *promover* un derecho fundamental particular.

23. Además, conviene establecer la norma según la cual, en adelante, en toda propuesta legislativa que contenga el considerando tipo "Carta", la Exposición de Motivos incluya una sección que resuma de manera sucinta los motivos que permiten afirmar que se han respetado los derechos fundamentales.

---

[10] Este artículo corresponde al Artículo II-112 del tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

24. Esta norma tiene una doble finalidad:

- Por una parte, la Comisión dará así públicamente cuenta de su examen jurídico sobre el respeto de los derechos fundamentales de la Carta en el marco de toda iniciativa legislativa que plantee cuestiones importantes en relación con estos derechos. De este modo, evitará el reproche, que a veces se ha hecho, de que se limita a certificar la conformidad con la Carta mediante la inclusión del Considerando tipo, pero no explica las razones que motivan la afirmación.

- Por otra parte, esta norma, al igual que la inclusión de los derechos fundamentales en la evaluación de impacto, tiene por objeto reforzar la eficacia del control interno: en efecto, la obligación de los servicios responsables de formular, en su proyecto de Exposición de Motivos, un resumen relativo al respeto de los derechos fundamentales sensibilizará a los servicios respecto a estas cuestiones y proporcionará una mejor base para el examen jurídico formal en la consulta interservicios. El Servicio Jurídico deberá prestar una atención especial a esta parte de la Exposición de Motivos y deberá proporcionar la asistencia necesaria para su puesta a punto definitiva.

## V. Seguimiento por el grupo de Comisarios del control interno del respeto de los derechos fundamentales

25. Si bien el control interno del cumplimiento de la Carta corresponde esencialmente a los servicios, es importante que los miembros de la Comisión, y especialmente los del Grupo "Derechos fundamentales, lucha contra la discriminación e igualdad de oportunidades", sigan de cerca su funcionamiento y sus principales resultados. El Servicio Jurídico informará periódicamente al Grupo de Comisarios de los casos significativos de aplicación del control interno de los derechos fundamentales. En casos muy particulares de iniciativas legislativas que requieran un difícil equilibrio de varios derechos fundamentales opuestos, el Grupo podría también verse obligado a formular orientaciones políticas dentro de los márgenes de apreciación que ofrecen las disposiciones de la Carta.

26. Por último en 2007, se presentará al Grupo un balance general de este control interno elaborado por el Servicio Jurídico en consonancia con la Dirección General "Justicia, Libertad y Seguridad" y la Secretaría General, en el que se incluirán, cuando proceda, propuestas para modificar o completar la presente metodología a la luz de la experiencia adquirida. Además, a partir de la entrada en funciones de la Agencia de Derechos Fundamentales, prevista para enero de 2007, deberán aprovecharse, en el marco de la presente metodología, los trabajos y la acción de esta futura Agencia, que prolongará la acción del Observatorio del Racismo y la Xenofobia de Viena.

## VI. Seguimiento del respeto de los derechos fundamentales en los trabajos del legislador

27. La responsabilidad de la Comisión, como guardiana de los Tratados y, en consecuencia, de los derechos fundamentales, no se agota en el momento en que presenta una propuesta al legislador.

28. Por tanto, la Comisión, y el grupo de Comisarios en particular, seguirán también los trabajos de las dos ramas del poder legislativo desde el punto de vista del respeto de los derechos fundamentales y, en particular, en el caso de expedientes especialmente

sensibles en relación con estos derechos o cuando se mencionen algunos argumentos vinculados a los mismos en el procedimiento legislativo. La Comisión defenderá el nivel de protección de los derechos fundamentales fijado en sus propuestas legislativas y alertará contra toda vulneración en que pueda incurrir el legislador.

29. En última instancia, la Comisión se reservará el derecho a interponer, sin perjuicio de un examen político caso por caso, un recurso de anulación por violación de los derechos fundamentales cuando considere probada la misma y se excluya toda posibilidad de interpretación compatible con los derechos fundamentales del acto adoptado.

## VII. Publicidad del control interno de los derechos fundamentales

30. El control interno del respeto de los derechos fundamentales en las propuestas legislativas de la Comisión debe ser objeto de una comunicación adecuada *con los ciudadanos europeos*.

31. Esta mayor publicidad perseguirá un triple objetivo:

- La Comisión dará así visibilidad a sus propios esfuerzos en materia de respeto de los derechos fundamentales, lo que reforzará la credibilidad de sus iniciativas.

- Esta publicidad promoverá también la imagen de la Carta como vector esencial de la identidad europea de los ciudadanos basada en valores comunes.

- Por último, la sensibilización del público animará a los ciudadanos y a la sociedad civil a hacer valer sus derechos fundamentales en el marco de las consultas a las cuales procede la Comisión, lo que favorecerá a su vez una visión más completa y una promoción más sólida de estos derechos en las políticas de la Unión.

32. La comunicación al público de esta actividad de la Comisión se hará a tres niveles:

- En primer lugar, la presente Comunicación informará a las otras instituciones y al público sobre los principios de control interno de conformidad con los derechos fundamentales de las propuestas legislativas de la Comisión.

- A continuación, la publicidad de los documentos relativos a la evaluación del impacto y la sección consagrada a los derechos fundamentales en las Exposiciones de Motivos permitirá a las otras instituciones y al público seguir concretamente el control de las iniciativas legislativas en relación con la Carta.

- Por último, cada vez que la Comisión consulte a las partes interesadas, la sociedad civil y la opinión pública en la elaboración de sus iniciativas -y, en particular, en el marco de la evaluación impacto-, llamará la atención sobre los derechos de la Carta y su propio control interno del respeto de dichos derechos, invitando a las partes consultadas a hacer valer sus derechos fundamentales. Este planteamiento es esencial para garantizar evaluaciones de impacto completas y equilibradas y promover, de manera más general, una verdadera "cultura de los derechos fundamentales" en la Unión Europea.