



FACULTAD DE DERECHO

**DÉCIMO ANIVERSARIO DE LA CARTA DE
DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE COMO
INSTRUMENTO JURÍDICAMENTE VINCULANTE.
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 47; BALANCE Y
RETOS**

Autor: Mercedes Talavera Oliva

5º E3 D

Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Tutor: Elisa Uría Gavilán

Madrid

Abril 2020

RESUMEN

La Carta de Derechos Fundamentales constituye el instrumento último de protección de estos derechos en el ámbito del Derecho de la Unión Europea. Jurídicamente vinculante en virtud del Tratado de Lisboa, el pasado 1 de diciembre de 2019 la entrada en vigor del instrumento cumplió una década. Con motivo de dicho aniversario, el presente trabajo se dedicará al análisis de la aplicación de la Carta durante los últimos diez años, con el fin de reflexionar acerca del éxito de la misma. Para ello, una primera parte tratará del instrumento en sí mismo, dando paso a una segunda parte, que se centrará en la disposición más utilizada de la Carta en la última década: el artículo 47.

Palabras clave: Carta de Derechos Fundamentales de la UE; derechos humanos; Derecho de la UE; artículo 47; derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial; acceso a la justicia; TJUE.

ABSTRACT

The Charter of Fundamental Rights is the ultimate instrument for the protection of these rights within the field of European Union law. Legally binding under the Treaty of Lisbon, the entry into force of the instrument celebrated its tenth anniversary on December 1, 2019. On the occasion of this anniversary, the present paper will be devoted to analysing the implementation of the Charter during the last ten years, in order to reflect on its success. To this end, a first part will deal with the instrument itself, giving way to a second part, which will focus on the most widely used provision of the Charter in the last decade: Article 47.

Key words: EU Charter of Fundamental Rights; human rights; EU law; Article 47; right to an effective remedy and to a fair trial; access to justice; CJEU.

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS	IV
INTRODUCCIÓN. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA.....	1
PRIMERA PARTE. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE DESDE SU ENTRADA EN VIGOR EN 2009	3
1. PRESENTACIÓN DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES.....	3
1. 1. Historia del instrumento	3
1. 2. Contenido del documento.....	5
1. 3. Disposiciones Generales	6
2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES	8
3. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA CARTA	11
3. 1. Aplicación de la Carta por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	12
3. 2. Aplicación de la Carta por parte de los tribunales nacionales.....	14
3. 3. Aplicación de la Carta en el ámbito legislativo.....	18
4. DATOS DE CONOCIMIENTO DE LA CARTA ENTRE LA POBLACIÓN.....	19
5. MEDIDAS PARA MAXIMIZAR LA UTILIDAD DE LA CARTA	24
SEGUNDA PARTE. ARTÍCULO 47: DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y A UN JUEZ IMPARCIAL	29
1. EL ACCESO A LA JUSTICIA	29

2. DESARROLLO Y CONTENIDO DEL ARTÍCULO 47	30
3. EL ARTÍCULO 47 DE LA CARTA Y EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA	33
4. LEGISLACIÓN EUROPEA EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 47 DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES	39
5. MEDIDAS DE CONTROL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 47	43
CONCLUSIONES. BALANCE Y RETOS DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	46
BIBLIOGRAFÍA	III

LISTADO DE ABREVIATURAS

CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
ECLI	European Case Law Identifier
FRA	Fundamental Rights Agency
OJEU	Official Journal of the European Union
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

INTRODUCCIÓN. 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, recogidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, “TUE”).

Si bien en sus inicios, las comunidades europeas se caracterizaron por atender predominantemente a aspectos económicos y políticos, dejando la referencia a los derechos humanos y su protección al margen en la redacción de los Tratados fundacionales, el avance del proyecto de integración europeo fue dando mayor relevancia a los mismos, convirtiendo su respeto en uno de los valores de la UE.

Fue la redacción del artículo 6 del TUE, introducida en el Tratado de Lisboa, quien actualizó esta materia, estableciendo los tres pilares sobre los que se va a erigir la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea.¹

El primero de éstos es la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, “la Carta”), a la que el primer apartado del mencionado artículo dota del mismo valor jurídico que los Tratados de la UE.

El segundo pilar, recogido en el apartado siguiente del mismo artículo, establece el mandato de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, “CEDH”). Sin embargo, diez años después de la introducción de esta disposición con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, sigue sin haberse logrado adoptar un acuerdo de adhesión que materialice dicho mandato y, por tanto, la UE continúa sin ser parte del CEDH.²

¹ Uría Gavilán, E., *La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, 2017, pp. 21-28.

² La adhesión al CEDH ya había sido propuesta aludiendo a distintas justificaciones. Desde un punto de vista político, resaltan el valor simbólico que tendría la misma, así como la manifestación de coherencia entre el Derecho de la Unión y sus exigencias de respeto a los derechos humanos a terceros países. Por otro lado, desde el punto de vista jurídico, destaca la positivización de estos derechos, que serviría para cubrir lagunas. Sin embargo, la adhesión se encontró con un primer obstáculo ante la falta de competencias específicas de la UE para llevarla a cabo, como se destacó en el Dictamen 2/94 del TJCE. Una vez solventada esa cuestión con la redacción del artículo 6 del TUE, las dificultades pasaron a responder a cuestiones institucionales y técnico-jurídicas. En este sentido, el Tribunal volvió a oponerse a la adhesión en el Dictamen 2/13, alegando su incompatibilidad con el Derecho comunitario, destacando aquí que el

El último de los pilares, recogido en el tercer apartado del artículo 6 TUE, reconoce los derechos fundamentales garantizados en el CEDH, y aquéllos fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembro, como principios generales del Derecho de la Unión.

Con motivo del décimo aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2019 y, por tanto, del valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el presente trabajo se centrará en el análisis de la aplicación que se ha hecho este instrumento normativo durante sus diez primeros años de vida.

Para ello, se dedicará una primera parte del trabajo a la propia Carta, donde se estudiarán tanto el instrumento en sí, como la aplicación del mismo y las medidas adoptadas por la Unión para maximizar su utilidad.

A continuación, la segunda parte del trabajo se centrará en el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial del artículo 47 de la Carta. Aquí se examinará la aplicación de dicho artículo durante la última década, atendiendo a los ámbitos político, legislativo y judicial.

Con ello, el trabajo tratará de comprender la utilidad del instrumento, así como de hacer un balance de la aplicación de la Carta desde su entrada en vigor, y de los retos a los que ésta deberá hacer frente en el futuro para cumplir con su propósito de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea.

TJUE quedaría sometido al TEDH (por ejemplo, en materias de política exterior y seguridad, desde el punto de vista de los derechos humanos), minando las competencias de la UE. *Vid.* Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2005, pp. 570-571.

PRIMERA PARTE. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE DESDE SU ENTRADA EN VIGOR EN 2009

1. PRESENTACIÓN DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

1. 1. Historia del instrumento

En un principio, la protección de los derechos fundamentales en la Unión se dejaba en manos de los ordenamientos y tradiciones constitucionales de los Estados miembro, quedando fuera de los Tratados constitutivos. No obstante, la falta de incorporación de éstos en el Derecho comunitario comenzó a manifestar un vacío normativo. En principio, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, “TJUE”) declaró que la protección de los derechos fundamentales se encontraba fuera de sus competencias; sin embargo, esta postura dio un giro con el asunto *Stauder* de 1969,³ donde los derechos fundamentales de la persona fueron reconocidos como principios generales del Derecho comunitario. A partir de entonces, el Tribunal comenzó a garantizar su observancia.⁴

Tras este reconocimiento, el TJUE desarrolló el contenido de los derechos fundamentales mediante el reconocimiento tanto de principios jurídicos generales derivados de las tradiciones constitucionales de los Estados miembro, como de tratados internacionales de los que éstos fueran parte, entre los que destaca el CEDH. Asimismo, también fue derivando los mismos de algunas de las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, “TFUE”).⁵

Por tanto, durante años la protección se centró en un sistema de jurisprudencia del TJUE. Sin embargo, este método suscitaba un gran inconveniente, puesto que obligaba al Tribunal a dar respuesta a los casos que le llegaban, sin poder deducir derechos o desarrollarlos sin que previamente se le plantease una cuestión.⁶

³ STJCE C-26/69, *Erich Stauder c. Stadt Ulm – Sozialamt*, de 12 de noviembre de 1969, ECLI:EU:C:1969:57, para. 7.

⁴ Pérez Pérez, G., “La problemática de los derechos sociales en la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, *Cuestiones constitucionales*, n. 18, 2008, pp. 169-199.

⁵ Borhardt, K-D., *El ABC del Derecho de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2017, pp. 31-37.

⁶ *Ibid.*

Como solución a este problema se consideraron dos opciones: la adhesión de la Unión Europea al CEDH, mencionada *supra*, o el desarrollo de un texto de protección de los derechos fundamentales propio del Derecho comunitario.

En este sentido, el Parlamento propuso en alguna ocasión la adopción de una declaración de derechos por parte de la UE.⁷ Sin embargo, no fue hasta el Consejo Europeo de Colonia de junio 1999 cuando este proyecto tomó forma. En esta ocasión, la institución, bajo la presidencia de Alemania, anticipó unas líneas generales de lo que sería la Carta. Fue finalmente en el Consejo Europeo extraordinario de Tampere, que tuvo lugar en octubre del mismo año, donde se fijaron las pautas para llevarla a cabo.⁸

Siguiendo las instrucciones del Consejo Europeo, la gestación de la Carta quedó en manos de una convención, compuesta por representantes de los quince Estados miembro del momento y de las instituciones europeas.⁹ En diciembre del 2000, el Consejo Europeo de Niza proclamó la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. No obstante, dicha proclamación no dotó a la Carta de fuerza jurídica; a pesar de ello, se convirtió en referente para las instituciones europeas y Estados miembro.¹⁰

Posteriormente, el texto de la Carta fue introducido en el Tratado de 29 de octubre de 2004, que pretendía establecer una Constitución para la Unión Europea. Sin embargo, dicha empresa fracasó ante la oposición de los Países Bajos y Francia.¹¹ Ante esto, el texto fue revisado y se volvió a proclamar solemnemente, como texto independiente, por los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo.¹²

Es ésta la versión que se incluye en el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007. Consecuentemente, desde la entrada en vigor del Tratado el 1 de diciembre de 2009,

⁷ Resolución del Parlamento Europeo, DO C 132, de 28 de abril de 1997, p. 0031, para. 10.

⁸ De la Villa Gil, L.E., “La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 32, 2001, pp. 13-34, pp. 20-21.

⁹ Concretamente, dicha convención estaba compuesta por treinta parlamentarios nacionales (2 de cada Estado miembro), quince representantes de los Jefes de Estado (1 por Estado miembro) y un representante de la Comisión Europea. Esta configuración multinacional quedó patente en las influencias de los distintos Estados en el texto; ejemplo de ello son los derechos sociales de la Carta, influenciados por Francia. *Vid. Gómez-Reino y Carnota, E., “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 22, 2013, pp. 175-193, pp. 186-188.

¹⁰ Roldán Barbero, J., “La Carta de Derechos Fundamentales de la UE: su Estatuto Constitucional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 16, pp. 947-952.

¹¹ García-Valdecasas, I., “El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo”, *ARI*, n. 159, 2005.

¹² *Vid. referencia 4*, pp. 31-37.

la Carta goza de carácter vinculante.¹³ Al ser dicho carácter equivalente al del Tratado, la Carta reviste la condición de Derecho primario de la Unión, es decir, disfruta de los principios de supremacía y eficacia directa.¹⁴

1. 2. Contenido del documento

La Carta responde principalmente a la necesidad de dar visibilidad a los derechos fundamentales en la Unión. En este sentido, da valor a los derechos y principios recogidos en ella puesto que, los amplía en algunos casos y, les concede fuerza de Derecho primario. Esos derechos, que ya se protegían de manera aislada, pasan a estar en un mismo documento, donde quedan enmarcados todos los derechos sobre los que la Unión quiere construirse.

Es la propia Carta, en el preámbulo, la que hace hincapié en que la pretensión principal del instrumento radica en atender a una necesidad de la Unión de reafirmar y reforzar la protección de derechos, que en gran medida se encontraban ya reconocidos, en un contexto de evolución social y tecnológica.

Cabe destacar que algunos de los derechos de la Carta raramente aparecen en constituciones estatales u otros instrumentos derechos humanos.¹⁵ Asimismo, el alcance de muchos de éstos es mayor que en el CEDH. De hecho, existe una relación entre los derechos reconocidos en la Carta y en el Convenio enunciada en las Explicaciones de la Carta,¹⁶ donde se diferencia entre derechos nuevos, derechos ampliados y derechos con el mismo sentido.

Los derechos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE son de todo tipo: civiles y políticos, sociales y culturales y de “tercera generación”. Como ya se ha

¹³ Éste se limita en Polonia y Reino Unido en virtud del Protocolo nº 30, donde se excluye la aplicación de la Carta ante la negativa de estos Estados a verse sometidos en determinadas materias: los derechos sociales en caso de Reino Unido, y cuestiones de religión o trato de minorías en el caso de Polonia. Por tanto, ambos Estados no se rigen por el régimen de protección de derechos de la Carta, sino que dependerán de las otras formas de protección existentes en la Unión.

¹⁴ Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2017, pp. 374-378.

¹⁵ *P. ej.*, los derechos de los trabajadores a la información y la consulta en la empresa (art. 27 de la Carta); la protección en caso de despido injustificado (art. 30 de la Carta); o la protección del consumidor (art. 38 de la Carta).

¹⁶ Explicaciones sobre la Carta de Derechos Fundamentales, DO C 303 de 14 de diciembre de 2007, pp. 17-35.

mencionado, la mayoría de los derechos ya se encontraban reconocidos de una u otra forma. Sin embargo, son estos llamados de “tercera generación” la principal contribución de la Carta. Destacan entre ellos novedades como la protección de datos, la protección del medio ambiente, garantías en el terreno de la bioética o el derecho a la buena administración.

La Carta se estructura en un preámbulo y ocho títulos: dignidad, libertades, igualdad, solidaridad, ciudadanía, justicia (objeto de la segunda parte del presente trabajo) y disposiciones generales. Así, cuenta con un total de cincuenta derechos y cuatro artículos de aplicación que proclaman y protegen los valores de la Unión Europea y los derechos humanos.

1. 3. Disposiciones Generales

Son de especial relevancia los cuatro artículos que concluyen la Carta: las Disposiciones Generales. Éstas tratan el ámbito de aplicación del texto (objeto del siguiente epígrafe), el alcance e interpretación de los derechos y principios, el nivel de protección de los mismos y la prohibición del abuso de derecho.

Dentro de este título destaca la distinción entre derechos y principios, que básicamente conlleva distintos niveles de protección para cada categoría. En este sentido, los derechos gozan de un grado de protección mayor, puesto que han de ser respetados, mientras que de los principios solo se exige su observancia.¹⁷ Dicha observancia viene a aclararse en el artículo 52 (5), que señala que los principios serán aquéllos que, tanto la Unión dentro de sus competencias, como los Estados miembro en el marco del Derecho comunitario, apliquen a través de actos legislativos o ejecutivos. De tal manera, su aplicación se limitará al control de legalidad y la interpretación de dichos actos. Por tanto, los derechos podrán ser invocados directamente por los particulares ante los tribunales nacionales, mientras que los principios no.

La distinción en cada uno de los casos no viene recogida de manera expresa en las disposiciones de la Carta; pero en las Explicaciones de 2007 sobre la misma se encuentran ejemplos, como el principio de gratuidad de la enseñanza (art. 14), el principio de

¹⁷ *Vid.* art. 51 de la Carta.

integración de las personas discapacitadas (art. 26), los principios de protección de la salud (art. 35), el principio de protección del medio ambiente (art. 37) o el principio de protección de los consumidores (art. 38).¹⁸

Adicionalmente, la modificación del artículo 52 introducida en 2007 vino a desarrollar de manera más detallada las cuestiones relativas al alcance e interpretación de la Carta. Éstos se verán condicionados por el contenido de los Tratados de la Unión, el CEDH, las tradiciones constitucionales de los Estados miembro, las legislaciones y prácticas nacionales y las Explicaciones de la Carta. Asimismo, en cuanto al alcance, destaca que cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades de la Carta deba ser establecida por ley, respetar el contenido esencial de los mismos y el principio de proporcionalidad, y se justifique en objetivos de interés general o en la necesidad de proteger los derechos y libertades de los demás.

Dentro de los criterios interpretación, es de especial interés la relación entre el CEDH y la Carta. Muchos de los derechos recogidos en la segunda derivan de los consagrados en el primero. Así, se establece que, en tanto que los derechos de la Carta coincidan con los del Convenio,¹⁹ su contenido y alcance sea el mismo. De tal manera, aunque, como ya se ha mencionado, el Convenio no tenga la consideración de instrumento jurídico de la Unión, sirve para establecer unos estándares de interpretación de la Carta. Éstos, además, serán mínimos, puesto que se permite de manera expresa que el Derecho de la Unión amplíe dicha protección.

La protección de las disposiciones de la Carta se ve reforzada tanto por el artículo 54, que incluye la prohibición del abuso de derecho, como por el artículo 53, que indica que en ningún caso la Carta podrá interpretarse de manera que comprometa el estándar de protección concedido por los acuerdos internacionales de los que la Unión o todos sus Estados miembro sean parte. Ejemplo de estos serán, además del CEDH, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²⁰ o la Convención de los Derechos del Niño.²¹

¹⁸ *Vid.* referencia 16.

¹⁹ *Ibid.* Esto incluye tanto sus Protocolos, como la jurisprudencia del TEDH y del TJUE.

²⁰ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

²¹ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990.

Para cerrar este apartado, es necesario remarcar que lo que la Carta establece es un mínimo de protección. Este mínimo podrá ser reforzado por los Estados miembro, que serán libres de ampliar la protección de los derechos fundamentales en sus territorios. Sin embargo, dicha libertad no es ilimitada, sino que, como apuntó el TJUE en la sentencia *Melloni*, la aplicación de los estándares nacionales de protección quedaría sujeta a que “no afecte al nivel de protección previsto por la Carta, según su interpretación por el Tribunal de Justicia, ni a la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión.”²² Por tanto, los Estados miembro podrán reforzar la protección de los derechos consagrados en la Carta, pero siempre atendiendo a los intereses de la Unión.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Merece especial atención la cuestión relativa al ámbito de aplicación de la Carta, recogida en el artículo 51, donde se indican tanto a quién se dirige, como los límites a la aplicación de la misma.

Lo que más destaca de este artículo es el hincapié que hace la propia Carta en evitar una ampliación de las competencias de la UE en relación con los Estados miembro. Ello se refleja en que no deba restringir el principio de subsidiariedad, así como en que los Estados miembro sólo queden obligados por la Carta cuando apliquen legislación comunitaria. Igualmente, queda patente en que la observancia y aplicación de la Carta deban respetar los límites de las competencias de la Unión.²³

Del segundo apartado puede deducirse lo mismo, quedando establecido que la Carta ni crea, ni modifica, las competencias y misiones de la Unión tal y como están definidas en los Tratados. Así, la propia Carta deja claras las limitaciones que sufre, quedando estrictamente ligada a los Tratados comunitarios.

Siguiendo lo dispuesto en este artículo, la Carta será aplicable únicamente en aquellos casos donde se aplique Derecho comunitario, bien por parte de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, bien a través de los Estados miembro. La explicación de ello

²² Cit. STJUE C-399/11, *Stefano Melloni c. Ministerio Fiscal* [GS], de 26 de febrero de 2013, ECLI:EU:C:2013:107, para. 60.

²³ Opinion of Advocate General Trstenjak delivered on 22 September 2011, N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform [GC], para. 72.

radica en que la ejecución y aplicación del Derecho de la Unión no es competencia exclusiva de las instituciones comunitarias, sino que se lleva a cabo en gran medida a nivel nacional; por tanto, el deber de la Unión se extiende también a dichos actos de los Estados miembro. De no ser así, la Carta no se aplicaría a muchas situaciones cubiertas por el Derecho comunitario y, por lo tanto, existiría una laguna en la protección de los derechos fundamentales en la Unión.²⁴ Conviene señalar que, en aquellos casos en los que la Carta no aplique, la protección de los derechos fundamentales seguirá garantizada, sólo que sobre la base de las tradiciones constitucionales de los Estados miembro y las convenciones internacionales ratificadas, en lugar de la de la Carta.

Con respecto a la aplicación por parte de los Estados miembro surgen ciertas controversias. A pesar de parecer que el artículo 51 resulta lo suficientemente claro al señalar que *“las disposiciones de la presente Carta están dirigidas [...] a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión”*,²⁵ son muchas las ocasiones en las que se han planteado cuestiones al Tribunal acerca de si el instrumento es o no aplicable. De hecho, la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE destaca el gran número de decisiones del TJUE donde la pregunta de si la Carta aplica o no, y el porqué de ello, queda sin respuesta.²⁶

Estas cuestiones surgen cuando los amparados por la Carta tratan de valerse de ella. Gracias a la Carta, los particulares gozan de la protección de sus derechos en el ámbito del Derecho comunitario. Incluso, cuando las circunstancias lo permiten, personas jurídicas como sociedades y otras entidades legales pueden beneficiarse del texto, al igual que ocurre en el caso de entidades públicas.²⁷

Los efectos de la Carta no se limitan, como ya se ha mencionado, al nivel institucional. Como dijo el Parlamento Europeo, *“las autoridades nacionales (judiciales, policiales y administrativas) son agentes fundamentales a la hora de concretar los derechos y las*

²⁴ STJUE C-206/13, *Cruciano Siragusa c. Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, 6 marzo 2014, ECLI:EU:C:2014:126, para. 31: *“Es preciso además tener en cuenta el objetivo de la protección de los derechos fundamentales en el Derecho de la Unión, que es procurar que esos derechos no sean vulnerados en los ámbitos de las actividades de la Unión, sea por la acción de la Unión o bien al aplicar los Estados miembros el Derecho de la Unión”*.

²⁵ *Cit.* art. 51 (1) de la Carta.

²⁶ FRA, *Fundamental Rights Report 2019*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2019, p. 47.

²⁷ FRA, *Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2018, p. 20.

libertades consagrados en la Carta”.²⁸ En este sentido, los tribunales nacionales, así como el resto de órganos estatales, están obligados a interpretar la legislación nacional de conformidad con la Carta, y con la interpretación del TJUE sobre la misma, cuando traten materias dentro del alcance del Derecho comunitario. Esto resulta consecuencia de la condición de Derecho primario del instrumento y, por tanto, de su sujeción a los principios de efecto directo y supremacía.

En virtud de la eficacia directa de la que goza la Carta, la aplicación de ésta por parte de los amparados por la misma en sus relaciones con la propia UE o los Estados miembro es clara, siempre y cuando el caso entre dentro del Derecho comunitario. Así, cuando un acto o disposición de una de las instituciones u organismos de un Estado miembro o de la Unión Europea contradiga o entre en conflicto con las disposiciones de la Carta, ésta prevalecerá, convirtiendo la norma o acto en cuestión en inaplicable.

Sin embargo, además de este tipo eficacia directa, que se conoce como vertical, en ocasiones también se reconoce la misma en sentido horizontal, esto es, que el texto sea directamente aplicable entre partes privadas.²⁹ Es de referencia en esta cuestión el caso de *Küçükdeveci*,³⁰ con el que el TJUE dictaminó que cuando los derechos de la Carta sean directamente aplicables, ésta pueda aplicarse en litigios entre particulares.

En resumen, la Carta de Derechos Fundamentales no amplía las competencias de la UE, sino que las mantiene según quedan éstas dispuestas en los Tratados. No obstante, a pesar de no crear competencias, la utilidad de la Carta radica en su eficacia directa, de manera que el instrumento permite al amparado por el mismo, defenderse y erigir sus derechos en sus relaciones con las instituciones comunitarias y nacionales, así como en algunas relaciones con otros particulares, en aquellos casos donde entre en juego el Derecho de la Unión.

²⁸ *Cit.* Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2013-2014), 2014/2254(INI), para. P.

²⁹ *Vid.* referencia 27, pp. 31-33.

³⁰ STJUE C-555/07, *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG*, de 19 de enero de 2010, ECLI:EU:C:2010:21, donde se determina directamente aplicable el principio de no discriminación de la Carta entre empleador y empleado.

3. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA CARTA

Como se ha explicado *supra*, la Carta constituye un marco para la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Así, su ámbito de aplicación cubrirá tanto cuestiones protagonizadas por las instituciones, órganos y organismos europeos, como aquéllas en las que los Estados miembro apliquen Derecho comunitario.

Desde su entrada en vigor, se puede observar una tendencia por ciertas materias en relación con el uso de la Carta. Destacan en este sentido el ámbito de las políticas sociales (*p. ej.* empleo y condiciones laborales o permisos por paternidad); migración y asilo, protección de consumidores, cooperación judicial en materia civil (*p. ej.* reconocimiento y ejecución de sentencias en materia matrimonial y de responsabilidad paterna); fiscalidad (impuestos sobre el valor añadido); medio ambiente; protección de datos; y cooperación judicial en materia penal (orden de detención europea).³¹

Cada año, el número de referencias a la Carta va en aumento. En el caso del TJUE, éstas han pasado de 27 en 2010 a 356 en 2018. Igualmente, los tribunales nacionales se remiten cada vez más asiduamente a la Carta en sus decisiones, así como aumentan las solicitudes de orientación al TJUE con respecto a la misma.³²

Con el fin de analizar el uso de las disposiciones de la Carta, el presente apartado distinguirá entre la aplicación por parte del TJUE, la aplicación por los tribunales nacionales de los Estados miembro, y el uso del documento en medidas legislativas, tomando 2018 como año de referencia.

Para ello, se estudiarán dichos ámbitos sobre la base, principalmente, de los informes anuales de la Comisión sobre la aplicación de la Carta³³ y de los informes sobre derechos fundamentales de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE, que tratan de hacer balance de los progresos en la protección de los derechos fundamentales y de detectar aquellos ámbitos en los que se requiera intervención para asegurar dicha protección.

³¹ *Vid.* referencia 27, p. 18.

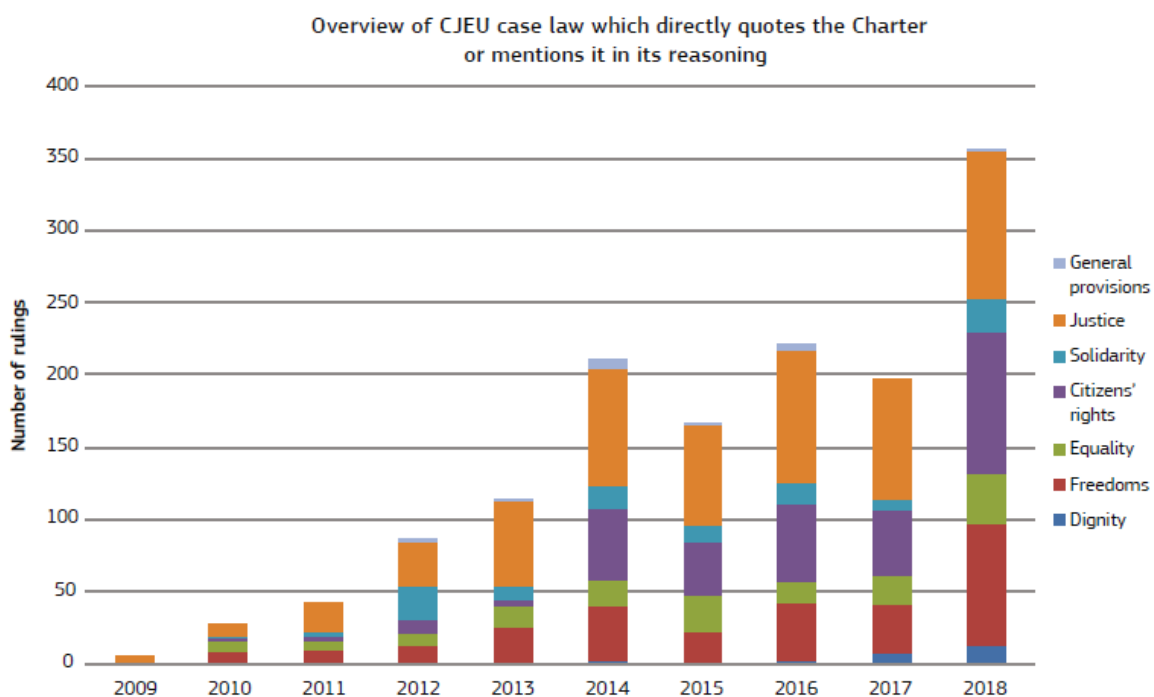
³² Comunicado de prensa de la Comisión Europea, de 5 de junio de 2019, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_2790

³³ Informes que realiza desde 2010 como pilar de su estrategia para controlar y asegurar la correcta aplicación, y por ende protección, de los derechos proclamados en la Carta. *Vid.* Comunicación de la Comisión, *Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea*, de 19 de octubre de 2010, COM (2010) 573.

3. 1. Aplicación de la Carta por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al ostentar el poder judicial en la UE, se encarga de interpretar y aplicar el Derecho comunitario; por tanto, la Carta de Derechos Fundamentales entra dentro de sus competencias. En este sentido, el uso de la Carta por el TJUE se manifiesta tanto en su jurisprudencia como en las cuestiones prejudiciales que los Estados miembro le remiten. Éstas últimas serán tratadas en el siguiente epígrafe, en relación con los tribunales nacionales.

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal con respecto a la Carta, sobresale el incremento del número de casos en los que se refiere a ella, que con el paso de los años ha ido aumentando, alcanzando su máximo en 2018. La gráfica mostrada a continuación muestra la evolución de dichos números a lo largo de la última década.



Source: European Commission

³⁴ Fuente: Comisión Europea, *2018 Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2019, p. 14.

En 2018, de entre los distintos casos, llaman la atención aquéllos en los que el TJUE hace referencia a la no discriminación. Por un lado, destacan el asunto *Egenber*³⁵ y el asunto *IR*.³⁶ En ambos se debate el posible trato desigual de los empleados en una iglesia u otra organización cuya ética se base en la religión o las convicciones basándose en lo dispuesto en la Directiva 2000/78/CE.³⁷ El Tribunal se refirió explícitamente a los artículos 10, 21 y 47 de la Carta y, apoyándose en concreto en el 10, defendió que la Directiva, además de proteger el derecho fundamental de los trabajadores de no ser discriminados por motivos religiosos, también reconoce el derecho de autonomía de las iglesias y demás organizaciones mencionadas. Así, se permite que estas organizaciones establezcan la religión como un requisito profesional esencial cuando la ética de la organización así lo exija y puedan alegarse razones objetivas, que además atiendan al principio de proporcionalidad, frente a control judicial.

Otro de los relativos a la no discriminación es el caso *Coman*, donde se trata la extensión del término cónyuge (*spouse*) en las disposiciones de Derecho comunitario relativas a la libertad de movimiento y residencia de los ciudadanos europeos. El Tribunal se pronunció indicando que dicho término incluye a todo tipo de matrimonio, independientemente del sexo de los casados. Para esta conclusión, el Tribunal se apoyó en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, “TEDH”), que reconoce que las parejas del mismo sexo se deben entender incluidas en las nociones de ‘vida privada’ y ‘vida familiar’ en el mismo sentido que las parejas heterosexuales.³⁸

También es reseñable el caso *Azarov*, donde se juzga a una institución comunitaria.³⁹ El Tribunal resolvió sobre la congelación de fondos y recursos económicos a aquéllos identificados por el Consejo como responsables apropiación indebida de fondos del Estado ucraniano, y a las personas responsables de violaciones de los derechos humanos en Ucrania. El TJUE resolvió que el Consejo debería haber comprobado que la inclusión del apelante como uno de los identificados hubiese cumplido con los derechos de defensa

³⁵ STJUE C-414/16, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.* [GS], de 17 de abril de 2018, ECLI:EU:C:2018:257.

³⁶ STJUE C-68/17, *IR c. JQ* [GS], de 11 de septiembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:696.

³⁷ Del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, OJ L 303 de 2.12.2000, p. 16/22.

³⁸ STJUE C-673/16, *Relu Adrian Coman y otros c. Inspectoratul General pentru Imigrări y Ministerul Afacerilor Interne* [GS], de 5 de junio de 2018, ECLI:EU:C:2018:385.

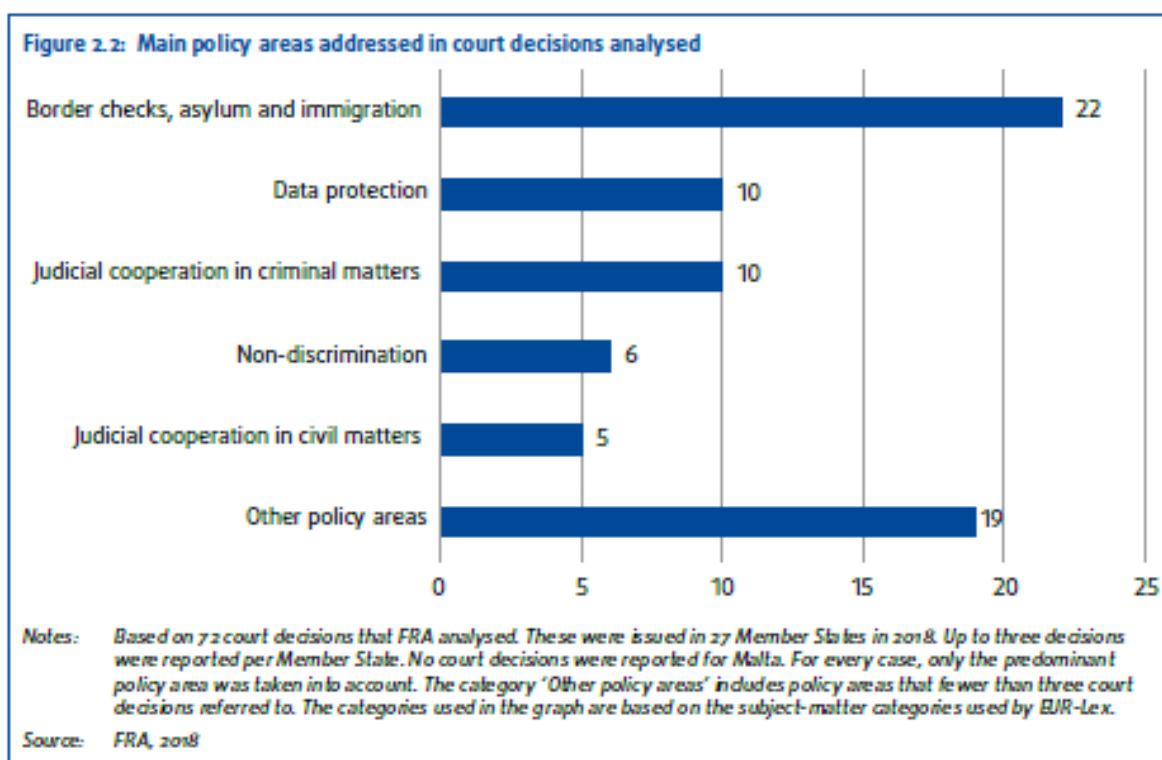
³⁹ STJUE C-530/17 P, *Mykola Yanovych Azarov c. Consejo de la UE*, de 19 diciembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:1031.

y de protección judicial del mismo. Por tanto, el Tribunal anuló la aplicación de medidas sobre el sujeto en cuestión.

3. 2. Aplicación de la Carta por parte de los tribunales nacionales

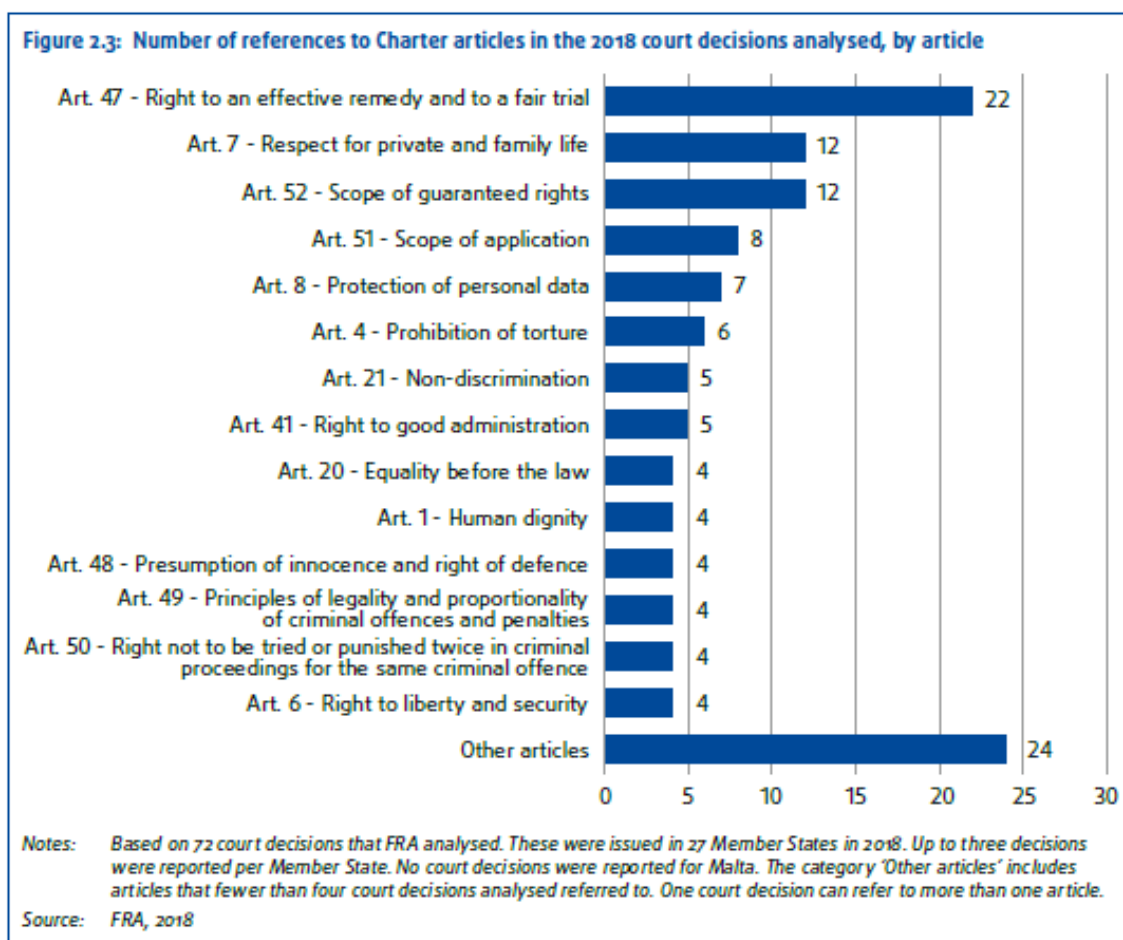
Para el análisis de este apartado resultan especialmente útiles las conclusiones de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE, elaboradas a raíz del estudio de una serie de decisiones judiciales donde distintos tribunales de los Estados miembro, principalmente tribunales superiores, se han apoyado en las disposiciones de la Carta.

De las decisiones judiciales estudiadas, alrededor de un tercio se referían a controles fronterizos, asilo y migración, al igual que en los años anteriores. A este ámbito le siguen el de la protección de datos y la cooperación judicial en materia penal, ambos con la mitad de pronunciamientos. En el gráfico siguiente se pueden observar los temas que destacan en el análisis.



⁴⁰ Fuente: referencia 26, p. 46.

Por sexto año consecutivo, el artículo 47, que contiene el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, es la disposición utilizada con más frecuencia por los tribunales nacionales, lo cual se tratará con mayor detalle en la segunda parte del trabajo. Destacan también los artículos 7 y 8 de la Carta, que recogen el derecho al respeto de la vida privada y familiar y el derecho a la protección de datos personales, respectivamente. Por último, también repitiendo entre los más frecuentados, el derecho a una buena administración en el ámbito de la ciudadanía europea del artículo 41.



41

Además, hay que apuntar al uso dado a la Carta por los tribunales nacionales a la hora de interpretar legislación nacional. Incluso, aun cuando sus disposiciones no son directamente aplicables, los tribunales se sirven de ellas para justificar sus opiniones. Por ejemplo, el Tribunal Supremo Administrativo de la República Checa declaró que la norma

⁴¹ Fuente: referencia 26, p. 46.

nacional que proclamaba prohibición de impugnar ante un tribunal la negativa a conceder un visado violaba el artículo 47 de la Carta y, por tanto, no era aplicable.⁴²

Otro ejemplo de aplicación nacional de la Carta sería el caso en el que el Tribunal Supremo danés defendió que la extensión de la suspensión de un permiso de conducir de Alemania a Dinamarca no suponía una violación del artículo 50 de la Carta, que recoge el derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción, sino una simple extensión geográfica de la pena.⁴³

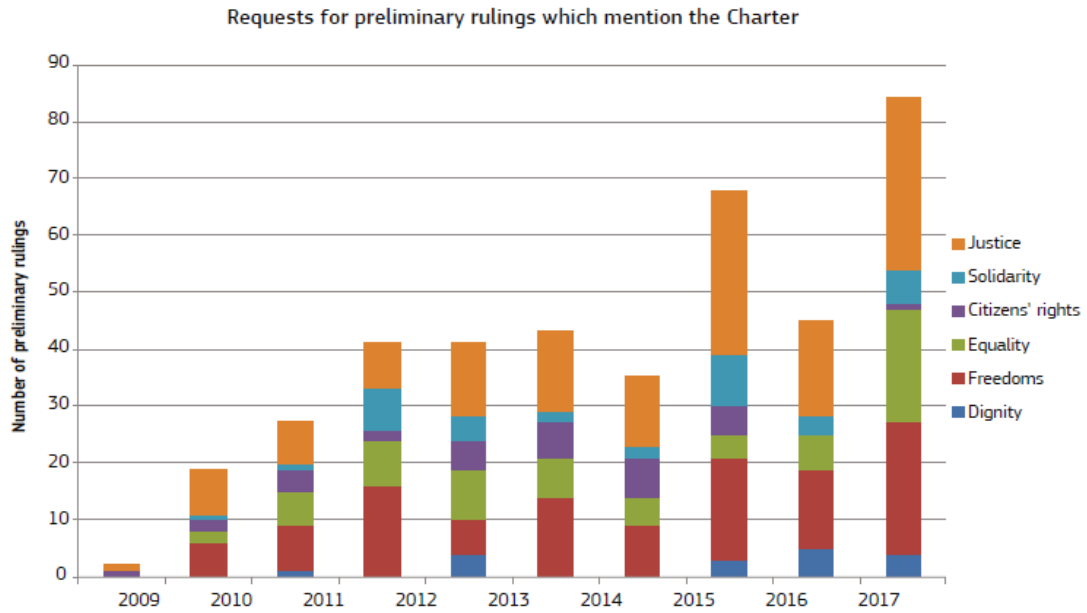
Conviene señalar que la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE hace hincapié en que el uso de las disposiciones de la Carta por los tribunales nacionales suele venir acompañado de otras fuentes de Derecho, especialmente el CEDH. La Agencia lleva años apuntando este dato, que muestra falta de seguridad a la hora de aplicar la Carta por parte de los tribunales nacionales. Es decir, los mismos la conocen, pero no con la seguridad necesaria para aplicarla en solitario, por lo que se apoyan en otras fuentes para ‘jugar sobre seguro’.⁴⁴

Además de las decisiones de los propios tribunales, también se analizan las solicitudes de cuestiones prejudiciales de los tribunales nacionales al TJUE. Así, de las 568 cuestiones prejudiciales remitidas por los tribunales de los distintos Estados miembro en 2018 al Tribunal, 84 se referían a la interpretación de la Carta; número claramente superior a las 50 del año anterior. Puede apreciarse una subida progresiva a lo largo de los años en este tipo de cuestiones, especialmente en comparación con las 19 de 2010. Igualmente, cabe mencionar que dichas cuestiones se refieren predominantemente al artículo 47 y a la no discriminación del artículo 21 de la Carta en 2018, siguiendo una tendencia similar a los resultados de los años anteriores.

⁴² República Checa, Tribunal Supremo Administrativo, Caso 6 Azs 253/2016 – 49, de 4 de enero de 2018.

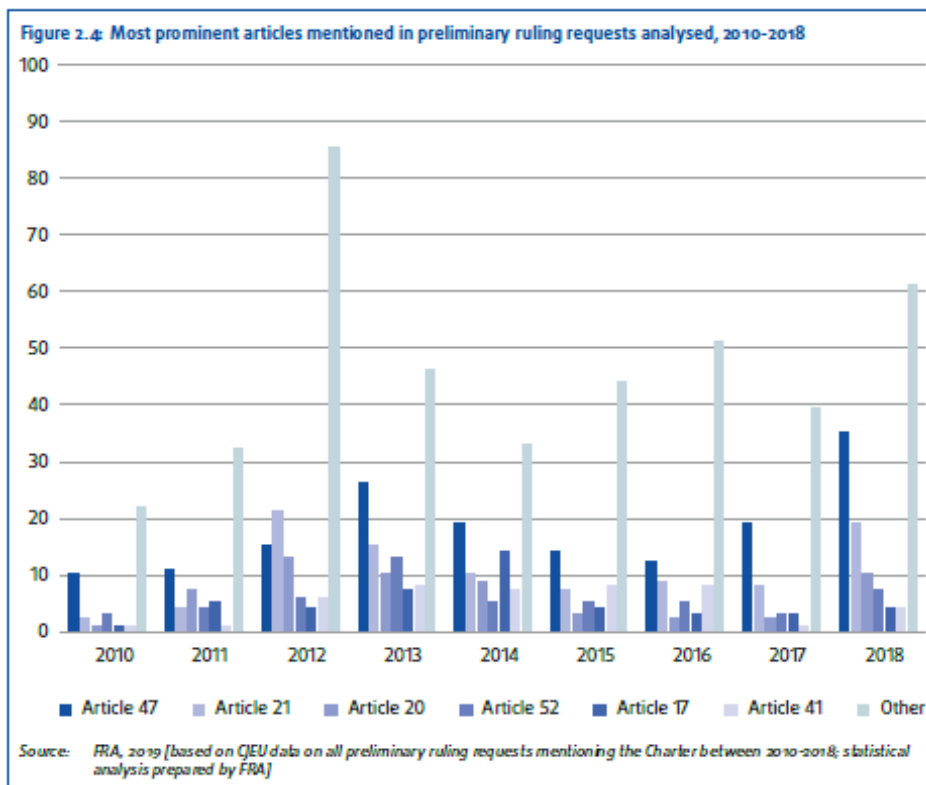
⁴³ Dinamarca, Tribunal Supremo, Caso 108/2017, de 17 de agosto de 2018.

⁴⁴ FRA, *Fundamental Rights Report 2018*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2018, p. 37.



Source: European Commission

45



46

⁴⁵ Fuente: referencia 34, p. 15.

⁴⁶ Fuente: referencia 26, p. 47.

3. 3. Aplicación de la Carta en el ámbito legislativo

La obligación de aplicar la Carta no sólo recae en los tribunales, sino que el resto instituciones y órganos de la UE, así como los de los Estados miembro, están obligados a aplicar sus disposiciones en aquellas situaciones que se encuentren dentro del ámbito del instrumento.

Por ello, tanto las normas comunitarias, como las estatales cuando apliquen materia europea, deben asegurar el cumplimiento de la Carta. Para esto se comprueba la concordancia de la norma en creación y sus disposiciones en lo que sería la fase de valoración de impacto de la norma o borrador, es decir, en la fase previa a su proclamación.

Entre los ejemplos encontrados en 2018 destaca el caso de Chipre, que tuvo que suprimir la disposición de su proyecto de ley sobre la circulación de datos personales, por la que se permitía el procesamiento de datos personales por parte de las compañías de seguros antes de la firma del contrato de seguro, por constituir una violación de los artículos 7 y 8 de la Carta.⁴⁷

En Bélgica, el proyecto de ley relativo al tratamiento de datos personales establecía una excepción a la protección de datos cuando entrasen en juego ámbitos periodísticos, académicos, de expresión literaria o artística. El Consejo de Estado belga opinó acerca de dicho proyecto indicando que suponía una restricción a la libertad de expresión e información del artículo 11 de la Carta; sin embargo, la ley fue finalmente adoptada sin modificación de la cuestión.⁴⁸ Otro caso donde se mencionó la contrariedad con las disposiciones de la Carta, pero aun así el proyecto de ley salió adelante, es el de Eslovaquia en relación con las solicitudes de asilo. Aquí, el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados impugnó la disposición eslovaca que incluía una excepción al límite de tiempo establecido por la directiva que pretendía trasponer, en virtud del derecho de asilo del artículo 18 de la Carta, sin éxito.⁴⁹

Para concluir, cabe señalar que, además de durante el desarrollo normativo, en ocasiones también se hace referencia a la Carta en las propias normas nacionales. Las conclusiones

⁴⁷ *Vid.* referencia 26, p. 50.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

de la Agencia de Derechos Fundamentales sugieren que esto se da en diversas materias, pero que el uso de la Carta destaca especialmente en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal. Ejemplos de estos son las leyes de Bulgaria, República Checa y Eslovenia en materia de orden europea de investigación; así como las de Francia, Lituania y Países Bajos en materia de información comercial de carácter confidencial.

4. DATOS DE CONOCIMIENTO DE LA CARTA ENTRE LA POBLACIÓN

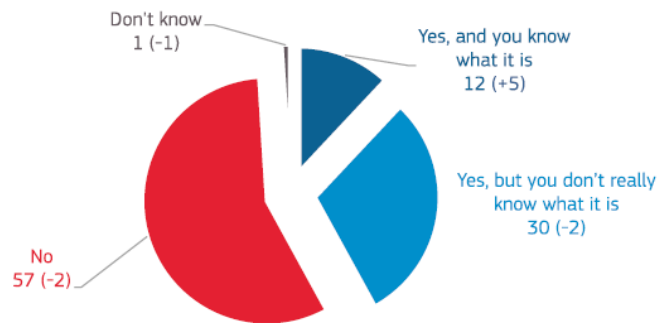
Si bien es cierto que la Carta es un instrumento relativamente joven, y que por ello se requerirá tiempo y trabajo para que alcance todo su potencial, también hay que decir que se trata de un instrumento clave para convertir los derechos fundamentales en una realidad en la vida de las personas.

Con motivo del décimo aniversario de la Carta, la Comisión publicó una edición especial del Eurobarómetro.⁵⁰ Esta encuesta, realizada entre el 15 y 29 de marzo de 2019 en los 28 Estados miembro (en el momento), presenta unos resultados que han mejorado con respecto a años anteriores, pero que siguen sin ser lo suficientemente satisfactorios.

La primera de las cuestiones analizadas gira en torno al conocimiento de la Carta. Únicamente un 42% de los encuestados declaró conocer la existencia del instrumento, lo que muestra que un amplio número de ciudadanos lo desconoce. Además, de ese 42% que dice haber oído de la Carta, exclusivamente un 12% sabe lo que es; el 30% restante ha oído hablar de ella, pero no sabe de lo que verdaderamente se trata.

⁵⁰ Comisión Europea, *Special Eurobarometer 487b “Awareness of the Charter of Fundamental Rights of the European Union” Report*, 2019.

QB1 Have you ever heard of the Charter of Fundamental Rights of the EU?
(% - EU)



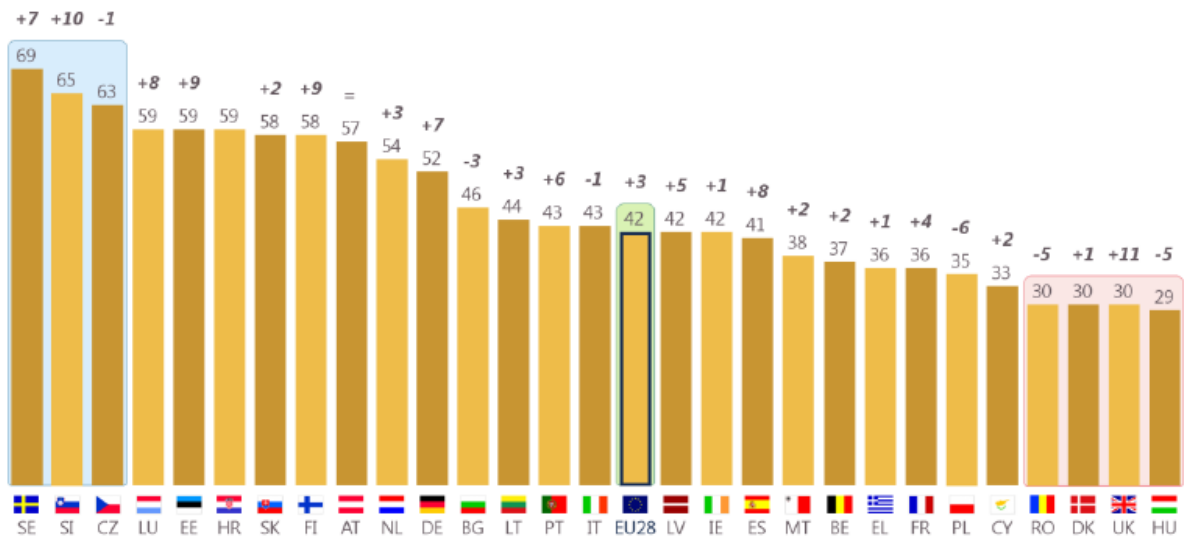
(March 2019 - June 2012)

Base: all respondents (N= 27,524)

51

Teniendo en cuenta dichos datos, y en comparación con los de 2012, se puede afirmar que la sensibilización de la población por la Carta ha aumentado. Sin embargo, el aumento se reduce a una media 3 puntos porcentuales, lo cual, parece poco para un período de tiempo tan extenso. La siguiente tabla muestra la variación porcentual de síes por Estado, donde se puede comprobar que la variación de la sensibilización no ha sido constante entre Estados, habiendo incluso algunos donde el porcentaje ha descendido.

QB1 Have you ever heard of the Charter of Fundamental Rights of the EU?
(% - TOTAL 'YES')



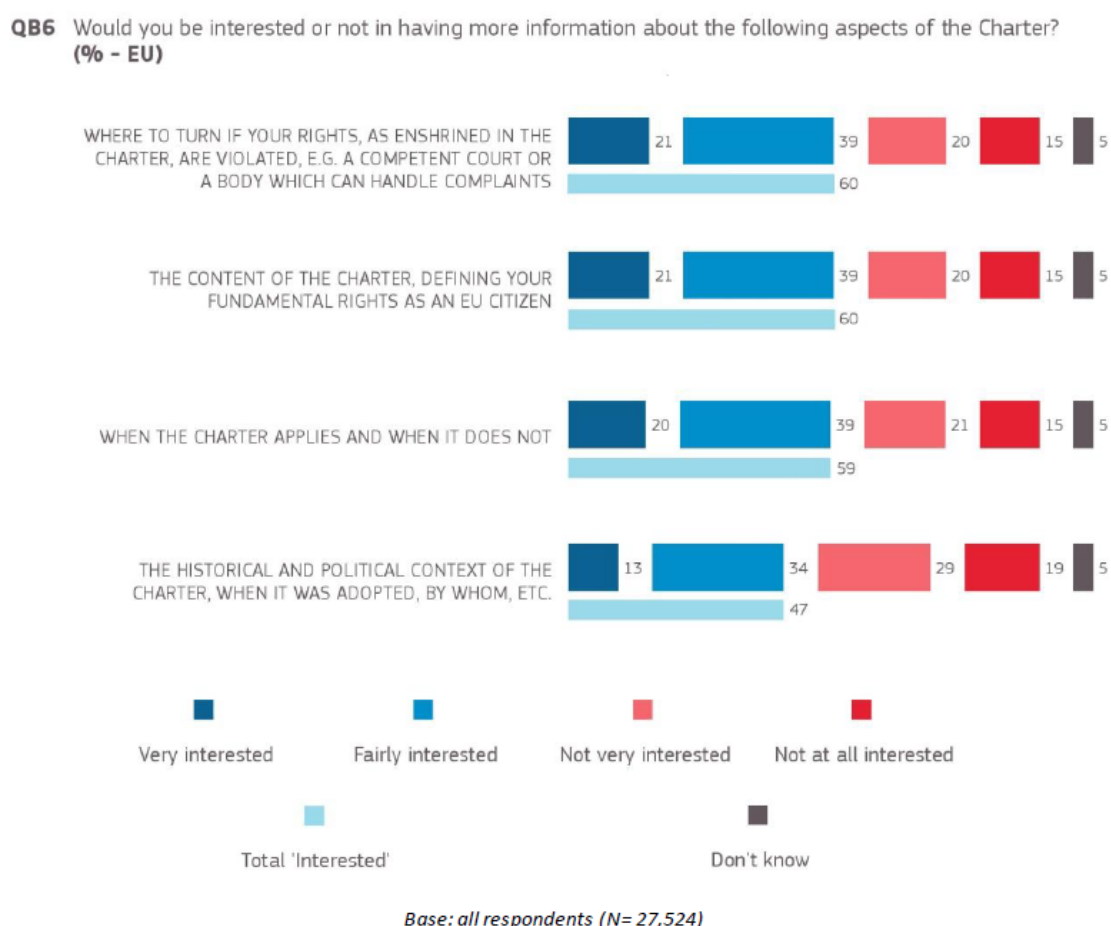
Base: all respondents (N= 27,524)

52

⁵¹ Fuente: referencia 50, p. 5.

⁵² Fuente: *ibid.*, p. 6.

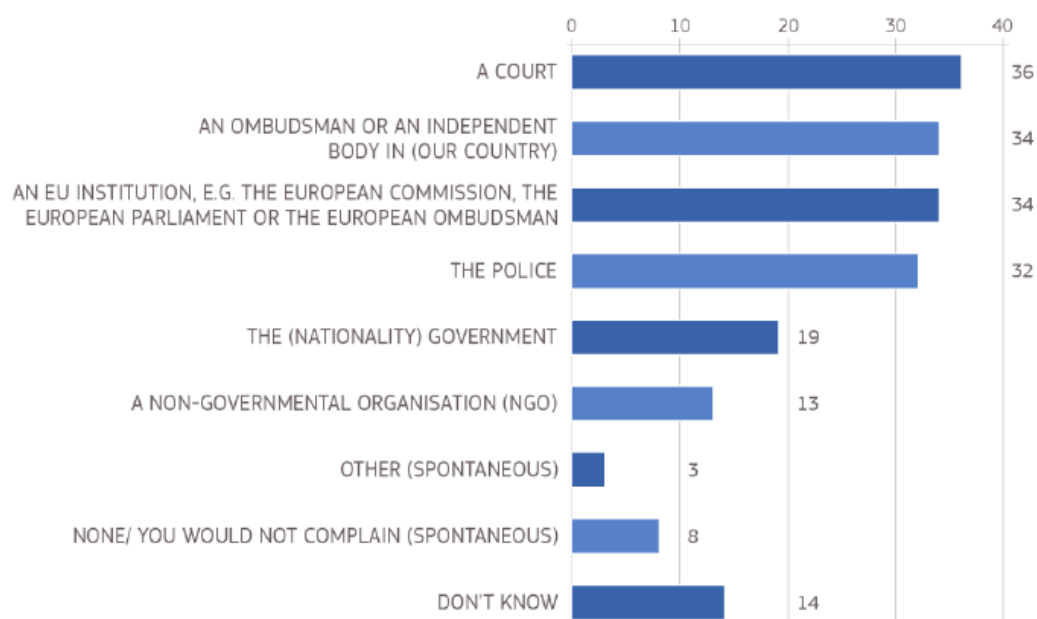
En lo relativo a información sobre la Carta, se pregunta a los encuestados por su deseo de ser informados y sobre qué cuestiones en particular. En este sentido, se concluye que la mayoría de éstos estaría interesada en saber más sobre este instrumento. Concretamente, seis de cada diez encuestados, esto es un 60%, estaría interesado en recibir más información sobre los contenidos de la Carta, al igual que sobre dónde acudir ante violaciones de las disposiciones de la misma. En este sentido, el porcentaje solo se reduce en un punto porcentual cuando la pregunta es acerca de información sobre cuándo aplica la Carta.



⁵³ Fuente: referencia 50, p. 15.

Son curiosas las respuestas sobre a quién acudirían los encuestados ante supuestas violaciones de la Carta, puesto que incluyen diversas opciones. Entre las mismas, que pueden comprobarse en el gráfico anexo a continuación, las opciones más recurrentes serían: los tribunales, a quien acudiría un 36%; al Defensor del Pueblo u otro organismo independiente del país, un 34%; una institución comunitaria, otro 34%; y un 32% a la policía.

QB5T Imagine that you feel that your rights enshrined in the Charter are being violated, and you want to complain about it. To which institution or body would you turn? (MULTIPLE ANSWER POSSIBLE)
(% - EU)



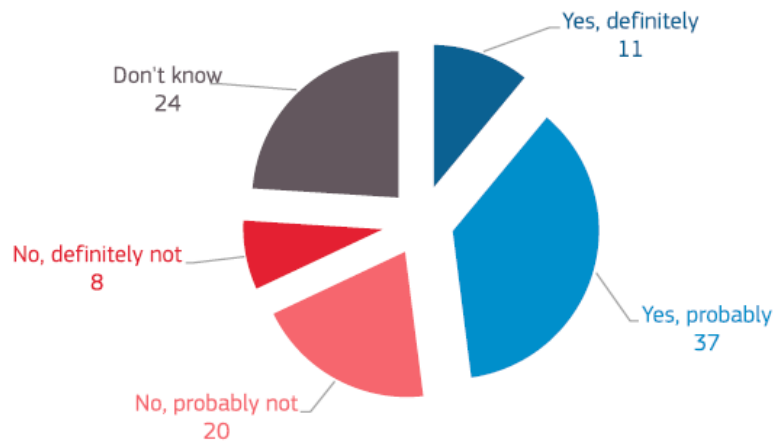
Base: all respondents (N= 27,524)

54

Para cerrar, la encuesta trata la creencia de los sondeados acerca de la vinculación legal del instrumento. Por un lado se pregunta simplemente si creen que cualquier tribunal de la Unión puede hacer valer los derechos de la Carta. Un 48% de los encuestados indica que sí, mientras que un 28% cree que no. Los restantes no dan respuesta a esta cuestión.

⁵⁴ Fuente: referencia 50, p. 22.

QB3 Do you think that the Charter is legally binding? In other words, do you think any court in the European Union can ensure that the rights enshrined in the Charter are respected? (% - EU)

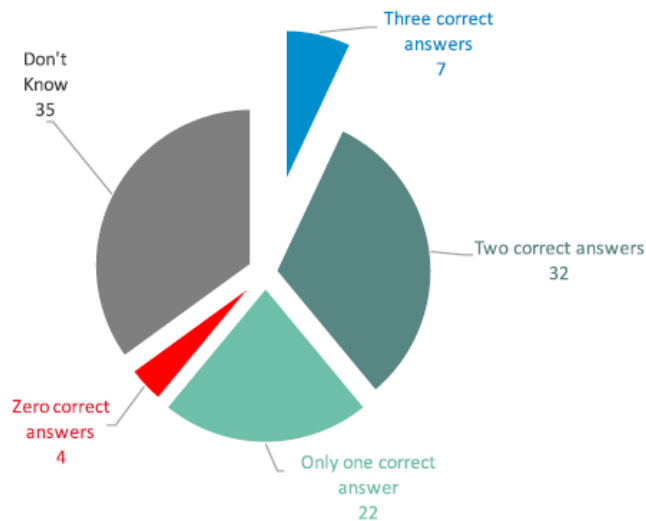


Base: all respondents (N= 27,524)

55

Para mayor detalle, se efectuaron unas preguntas de verdadero o falso sobre cuándo aplicaba la Carta a los encuestados. Las mismas eran las siguientes: 1) a todas las acciones de los organismos e instituciones de la UE; 2) a todas las acciones de los Estados miembro, incluyendo materias de competencia nacional; 3) a todos los Estados miembro, pero únicamente cuando aplican Derecho comunitario.

QB4T Please tell me if you think each of the following statements is true or false: The Charter applies... (% - EU)



Base: all respondents (N= 27,524)

56

⁵⁵ Fuente: referencia 50, p. 27.

⁵⁶ Fuente: *ibid.*, p. 30.

Como puede observarse en el gráfico, tan solo un 7% respondió correctamente a las tres cuestiones, mientras que un 35% no supo siquiera contestar, y un 4% falló todas las preguntas.

Los resultados de esta edición especial del Eurobarómetro no son especialmente satisfactorios. Éstos muestran una importante falta de conocimiento de los ciudadanos con respecto a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Asimismo, reflejan el escaso éxito de las medidas adoptadas por las instituciones europeas y los Estados miembro para fomentar el uso del instrumento, puesto que se observa un repunte muy escaso de los resultados en comparación con los de 2012. No obstante, los resultados también pueden interpretarse de manera alentadora. Si bien las medidas tomadas hasta ahora han fracasado en su propósito, puede apreciarse un interés de la población por el documento. Por tanto, la Unión y los Estados miembro deberán unir fuerzas y trabajar con esfuerzo para que, a través de nuevas propuestas, la Carta alcance el potencial que se pretendía con su proclamación.

5. MEDIDAS PARA MAXIMIZAR LA UTILIDAD DE LA CARTA

Llegados a la conclusión de que la Carta no se utiliza en todo su potencial, es necesario proceder al análisis de las medidas que las distintas instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como Estados miembro, proponen para maximizar la aplicación de la Carta y que se expresen los beneficios que la misma puede aportar a la protección de los derechos fundamentales.

Aquí destacan las actividades para la promoción y protección de los derechos fundamentales llevadas a cabo por la Unión. Entre ellas se encuentra el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos. La Comisión subraya la importancia de éstas para dar a conocer los derechos de la Carta y garantizar que todos puedan disfrutarlos como corresponde.⁵⁷

La cuestión relativa a estas organizaciones se situó en el centro del Coloquio sobre Derechos Fundamentales de 2018 de la Comisión, donde se remarcó la necesidad de

⁵⁷ *Vid.* Referencia 34, pp. 7-12.

acceso a financiación de las mismas. En esta línea, la Comisión presentó una propuesta de un Fondo de Justicia, Derechos y Valores, para proporcionar apoyo adicional a las organizaciones de la sociedad civil y defensores de derechos en la protección y promoción de los derechos fundamentales. La idea de esta iniciativa incluye actividades de concienciación sobre el acceso a la justicia, así como de participación en la vida democrática de la Unión, igualdad y no discriminación y prevención contra el racismo y la violencia.

A esto se suman consultas para aplicar una medida propuesta por el Parlamento Europeo, consistente en la creación de un fondo de apoyo financiero para casos litigiosos relacionados con las violaciones del Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales. Por último dentro del apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de derechos, la Comisión adoptó en junio de 2018 una recomendación dirigida a los Estados miembro, para que implementen medidas para mejorar la eficacia e independencia de los organismos de igualdad.

Dentro de las acciones de la UE para la protección de los derechos fundamentales también destaca la propuesta de la Comisión en abril de 2018 para el establecimiento de unos estándares mínimos de protección para los “denunciantes” a escala europea, tratando con ello de facilitar la denuncia de incumplimientos de Derecho de la UE a través de canales seguros de fácil acceso, tanto a nivel interno dentro de una organización, como a nivel externo informando a la autoridad competente.⁵⁸

Otras medidas destacadas fueron aquellas dirigidas al fomento de los derechos electorales de los ciudadanos europeos, con especial motivo de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019. Las mismas se centrarían en promover elecciones libres e imparciales. En la misma línea, destaca la Comunicación sobre la desinformación de la Comisión, que se completa con un plan de actuación, que invita a las plataformas online y la industria publicitaria a participar en la lucha contra las conocidas como *fake news*.⁵⁹

⁵⁸ Denunciantes son aquéllos con información sobre actos ilícitos o sobre actos u omisiones que representan una amenaza para el interés público. Su papel resulta crucial a la hora de destapar este tipo de casos, como por ejemplo en los Papeles de Panamá. Para más información sobre la propuesta *vid.* <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-whistle-blower-protection-proposal>

⁵⁹ Los compromisos incluyen asegurar la transparencia de la publicidad política, cerrar cuentas falsas y mejorar la visibilidad del contenido comprobado. Para ello se emplearán, entre otros, mejores herramientas de análisis y detección de datos y un sistema de alerta rápida para compartir información sobre las campañas de desinformación y la coordinación de las respuestas. *Vid.* Comunicación de la Comisión al Parlamento

El último grupo de medidas para promover y proteger los derechos fundamentales hace referencia al fomento de la tolerancia, el pluralismo y la no discriminación. Destaca el seguimiento de los efectos del Código de Conducta en materia de lucha contra la incitación del discurso de odio en línea por parte de la Comisión.⁶⁰ Asimismo, destaca la Declaración del Consejo sobre la lucha contra el antisemitismo ante las encuestas realizadas a la población, que señalan el crecimiento de este fenómeno. De igual forma, la Comisión intensificó sus acciones para combatir el odio anti-musulmán.⁶¹

En cuanto a iniciativas legislativas y políticas de los organismos y agencias europeas para garantizar el cumplimiento de la Carta, aparece entre las más destacadas la propuesta de Reglamento para prevenir la difusión online de contenidos terroristas, en la que se recalca la responsabilidad tanto de los Estados miembro como de los proveedores de hospedaje (*hosting service providers*).⁶² También sobresale la revisión de la Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales, que refuerza las medidas contra el contenido ilegal y nocivos en los servicios audiovisuales.⁶³

Otro ejemplo de éstas son las medidas propuestas sobre Inteligencia Artificial, que buscan que esta tecnología respete los derechos fundamentales y las normas éticas.⁶⁴ Por último, las propuestas para dedicar fondos comunitarios a la financiación de instrumentos para la migración, la gestión de fronteras y la seguridad, prestando especial atención a los derechos de los niños, migrantes, refugiados y solicitantes de asilo.⁶⁵

Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones, *La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo*, de 26 de abril de 2018, COM (2018) 236 y Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones, *Plan de Acción contra la desinformación*, de 5 de diciembre de 2018, JOIN (2018) 36.

⁶⁰ Las compañías informáticas eliminan alrededor de un 70% de estos contenidos, cifra que crece con respecto a años anteriores. Para más detalle *vid.* https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300

⁶¹ En este contexto, la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE cuenta con una base de datos con información detallada Estado por Estado sobre el odio contra los musulmanes: <https://fra.europa.eu/en/databases/anti-muslim-hatred/>

⁶² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo para la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea, de 12 de septiembre de 2018, COM (2018) 640.

⁶³ Se obliga a las plataformas de intercambio de vídeos a establecer medidas para proteger a niños de contenidos nocivos y al público en general de la incitación a la violencia o al odio y de ciertos contenidos que constituyen delitos penales. *Vid.* OJ L 303 de 28.11.2018, p. 69/92, disponible en <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>

⁶⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones, *Inteligencia artificial para Europa*, de 25 de abril de 2018, COM (2018) 237.

⁶⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Fondo de Asilo y Migración, de 12 de junio de 2018, COM (2018) 471; Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el

Las instituciones europeas también actúan en relación con la aplicación de la Carta en y por Estados miembro. Así, durante 2018 la Comisión tomó medidas frente a Polonia, Hungría y Bulgaria. En el caso de Polonia, la Comisión remitió a dicho Estado ante el TJUE por supuestas violaciones del principio de independencia judicial en la nueva norma del Tribunal Supremo polaco. Dicha violación se refería al régimen de jubilación de los jueces, que no respetaba la inamovilidad de éstos. Finalmente, el TJUE dio la razón a la Comisión y obligó a Polonia a detener la aplicación del régimen de jubilación en cuestión.

Por su parte, la cuestión con Hungría venía con relación al derecho de asilo. Una nueva legislación húngara tipificaba como delito las actividades que apoyan las solicitudes de asilo y residencia y restringía el derecho a solicitar asilo. La Comisión inició un procedimiento de infracción en 2015; sin embargo, ante la falta de solución, remitió el asunto al TJUE en 2018.⁶⁶

También en materia de asilo, la Comisión inició un procedimiento de infracción contra Bulgaria. Los motivos de éste se refieren al alojamiento y la representación legal de los menores no acompañados, la identificación y el apoyo de vulnerables, la prestación de asistencia jurídica adecuada, la detención de los solicitantes de asilo y las salvaguardias dentro del procedimiento de detención.

Para concluir las medidas tomadas contra los Estados miembro por las instituciones europeas, hay que señalar las cuestiones relativas al Estado de Derecho. Éste es un requisito previo para la tutela de los derechos fundamentales, cuya protección se ve especialmente reforzada en el artículo 7 del TUE. Así, en virtud del procedimiento recogido en dicho artículo, y tras la puesta en marcha del procedimiento por la Comisión el año anterior, el Consejo celebró en 2018 tres audiencias en relación con la situación del Estado de Derecho en Polonia. Asimismo, el Parlamento Europeo decidió iniciar otro de estos procedimientos contra Hungría.

Por tanto, las medidas adoptadas por la Unión con el objeto de fomentar la aplicación y, por ende, utilidad de la Carta destacan por su amplia variedad. Son ejemplo de estos

instrumento de apoyo financiero a la gestión de fronteras y los visados, de 12 de junio de 2018, COM (2018) 473; y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Seguridad Interior, de 13 de junio de 2018, COM (2018) 472.

⁶⁶ Para más detalle *vid.* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_4522

esfuerzos, entre otros, la adopción y desarrollo de nueva normativa, la promoción de las actividades desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos, y el control del correcto cumplimiento de las disposiciones de la Carta por los Estados miembro.

En definitiva, a pesar de ir aumentando cada año, la aplicación de la Carta todavía dista de alcanzar su máximo potencial. De ahí a la trascendencia de las medidas que adopte la Unión Europea para maximizar la utilidad del instrumento, cuyo éxito o fracaso será juzgado con el paso del tiempo.

SEGUNDA PARTE. ARTÍCULO 47: DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y A UN JUEZ IMPARCIAL

1. EL ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia es un elemento principal del Estado de Derecho, así como del propio esqueleto de derechos fundamentales, puesto que se trata de un instrumento esencial para hacer realidad el resto de derechos. Por esta razón, siempre se encuentra recogido en los textos internacionales en materia de derechos humanos, así como en las constituciones de los distintos Estados.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas recoge el derecho a la tutela judicial efectiva y demás componentes del acceso a la justicia en sus artículos 8 y 10. Igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 regula de manera más específica el derecho a un proceso justo en su artículo 14 y en el apartado 3 del artículo 2.⁶⁷

En el contexto europeo, el derecho de acceso a la justicia aparece en los dos principales textos de derechos humanos: en los artículos 6 y 13 del CEDH, en el ámbito del Consejo de Europa, y en el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, en lo que respecta a la Unión.

Esta segunda parte del trabajo se dedicará al estudio en profundidad del derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial del artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Para ello, en primer lugar, se analizarán el desarrollo y contenido del propio artículo. A continuación, tomando como referencia los informes anuales de la Comisión Europea sobre la aplicación de la Carta, desde el año 2010 al 2018, se procederá al análisis de la aplicación del artículo en cuestión en distintos contextos.

⁶⁷ Mangas Martín, A., *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pp.740-741.

2. DESARROLLO Y CONTENIDO DEL ARTÍCULO 47

Para explicar el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, conviene comenzar matizando la diferencia entre lo dispuesto por el CEDH y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Si bien ambos textos reconocen estos derechos atendiendo a una base común, su ámbito y alcance difieren.

En el caso del derecho a un recurso efectivo, recogido en el artículo 13 del Convenio, las diferencias con la Carta aparecen en relación con cuáles son los derechos protegidos y frente a quién se realizan los recursos. Por un lado, el CEDH se limita a los derechos y libertades reconocidos en el propio Convenio; limitación que no tiene la Carta, ya que el primer párrafo del artículo 47 extiende su protección a todos aquellos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la UE, no exclusivamente a los recogidos en la misma. Por otro lado, mientras que el Convenio reconoce el derecho a un recurso efectivo ante una instancia nacional, la Carta va más allá, exigiendo en el párrafo segundo del artículo 47 que sea un juez quien oiga la causa.

En cuanto a las materias afectas por los mencionados artículos, el artículo 6 del CEDH se limita a casos relativos a derechos y obligaciones de carácter civil y a aquéllos relativos a acusaciones en materia penal. En cambio, la Carta no acota las materias que merecen su protección, sino que abarca todas las disciplinas del Derecho, eso sí, siempre en relación con derechos y libertades reconocidos por el Derecho de la Unión. No obstante, es necesario matizar de nuevo el alcance de la propia Carta, que sólo será aplicable a actuaciones de las instituciones, organismos y órganos de la UE, así como a los Estados miembros cuando apliquen Derecho comunitario; por tanto, fuera de este ámbito, la Carta no será aplicable y el derecho de acceso a la justicia contará exclusivamente con la protección del Convenio.

La relación entre el Convenio y la Carta ya se ha explicado *supra*, si bien en esta parte del trabajo conviene recordar que el sentido y alcance de la Carta será el mismo que el que se da en el Convenio en aquellas disposiciones en las que coincidan. Por tanto, a la hora de hablar del derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial del artículo 47, será conveniente tener en cuenta la jurisprudencia del TEDH. En cualquier caso, el acceso a la justicia estará siempre garantizado en los Estados miembro de la Unión Europea, bien gracias a la protección que ofrece la Carta de Derechos Fundamentales,

bien en virtud del CEDH, del que todos los Estados comunitarios son parte, cuando la materia en cuestión se encuentre fuera del ámbito de aplicación de la Carta.⁶⁸

El acceso a la justicia es un concepto amplio que cuenta con una serie de elementos esenciales que se encuentran recogidos en el mencionado artículo 47; éstos son el derecho a un recurso efectivo ante un tribunal, el derecho a una audiencia justa y pública dentro de un plazo razonable ante un tribunal independiente e imparcial previamente establecido por ley, el derecho a ser asesorado, defendido y representado y el derecho a la asistencia jurídica gratuita.⁶⁹

El primer párrafo del artículo recoge el derecho a la tutela judicial efectiva, que ya fue consagrado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, "TJCE") como principio general del Derecho de la Unión, en 1986, en el asunto *Johnson*.⁷⁰ La inclusión del mismo en la Carta no busca una modificación del sistema jurisdiccional establecido por la jurisprudencia del Tribunal y los Tratados, sino que pretende, simplemente, ir un paso más allá blindando su protección.⁷¹

La legislación comunitaria completa la regulación de la tutela judicial efectiva en el TUE, donde establece que "*los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión*".⁷² El fundamento de dicha disposición se encuentra en el principio de cooperación leal de la UE, por el que se obliga a los Estados miembro a adoptar medidas para asegurar el cumplimiento del Derecho de la Unión. Por tanto, si bien el TJUE será garante del derecho a la tutela judicial efectiva, son los tribunales nacionales quienes lo protegerán en un primer nivel.⁷³

Con respecto a este derecho, la jurisprudencia del Tribunal ha hecho hincapié en los principios de equivalencia y eficacia.⁷⁴ Ambos se refieren a que los Estados miembro,

⁶⁸ FRA y Consejo de Europa, *Manual sobre el Derecho europeo relativo al acceso a la justicia*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2016, p. 11.

⁶⁹ FRA, *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2011, p. 15.

⁷⁰ STJCE C- 222/84, *Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, de 15 de mayo de 1986, ECLI:EU:C:1986:206, para. 18.

⁷¹ *Vid.* referencia 16.

⁷² *Cit.* artículo 19 TUE; *Vid.* también en este contexto STJCE C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consejo de la Unión Europea*, de 25 de julio de 2002, ECLI:EU:C:2002:462, paras. 41 y 42.

⁷³ *Vid.* referencia 68, pp.19-20.

⁷⁴ "A falta de normativa comunitaria en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y regular las modalidades procesales

sobre los que recae el peso de establecer un sistema de recursos en vía jurisdiccional para la protección de derechos, deberán asegurar que los derechos reconocidos por el Derecho comunitario gocen de una vía jurisdiccional con condiciones similares a las existentes en procesos de materia interna, y que dicha vía, en la práctica, no imposibilite el ejercicio de estos derechos.⁷⁵

En el segundo párrafo del artículo 47 se encuentra el derecho a un proceso justo, también reconocido como principio general del Derecho de la Unión por el TJCE.⁷⁶ Atendiendo a su jurisprudencia y a la del TEDH, del mismo se deducen una serie de garantías procesales: el principio de igualdad de armas en el proceso, el derecho a un tribunal independiente e imparcial, el derecho a la ejecución de las decisiones judiciales, el derecho a ser oído en juicio, el derecho a la publicidad del proceso, etc. Todas estas garantías, acerca de las cuales el TJUE se ha ido pronunciando en distintas ocasiones en pos de asentar unos parámetros interpretativos de las mismas, son consideradas elementos configuradores del derecho a un proceso justo.⁷⁷

El último de los derechos recogido en el artículo 47 de la Carta es el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Éste se trata de un derecho instrumental que permite que el derecho a un proceso justo se materialice en aquellos casos donde los afectados no dispongan de los recursos suficientes para costearse una defensa adecuada. La Carta garantiza este derecho en todos los niveles; incluso el TJUE cuenta con un sistema de asistencia jurídica gratuita.

En esta línea, la Carta se adecúa con la jurisprudencia del TEDH en cuanto a que debe concederse asistencia jurídica gratuita cuando su ausencia pudiera hacer ineficaz la garantía de un recurso efectivo.⁷⁸ Asimismo, la interpretación de este derecho sigue las demás disposiciones del TEDH al respecto, quedando la asistencia jurídica gratuita limitada a determinadas circunstancias en las que la misma realmente sea necesaria para que un procedimiento sea equitativo.⁷⁹

de los recursos en vía jurisdiccional que hayan de procurar la salvaguarda de los derechos [; estas] normas no pueden ser menos favorables que las correspondientes a recursos similares de carácter interno [ni hacer] imposible en la práctica el ejercicio de derechos". Cit. STJCE 33/76, Rewe-Zentralfinanz eG y Rewe-Zentral AG c. Landwirtschaftskammer für das Saarland.de 16 de diciembre de 1976, ECLI:EU:C:1976:188, para. 5.

⁷⁵ Vid. referencia 67, pp. 743-745.

⁷⁶ P. ej. vid. STJCE C-185/95 P, Baustahlgewebe GmbH c. Comisión Europea, de 17 de diciembre de 1998, ECLI:EU:C:1998:608, para. 21.

⁷⁷ Vid. referencia 67, pp. 749-754.

⁷⁸ Sentencia TEDH, Airey c. Irlanda, de 9 de octubre de 1979.

⁷⁹ Vid. referencia 67, pp. 754-755.

3. EL ARTÍCULO 47 DE LA CARTA Y EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA ⁸⁰

Desde la entrada en vigor de la Carta, el artículo 47 ha sido indiscutiblemente el más utilizado por el TJUE a la hora de fundamentar sus pronunciamientos. Si bien es cierto que las materias tratadas al respecto abarcan incontables aspectos, en el presente epígrafe se tratará de hacer un repaso de los pronunciamientos más destacados del Tribunal en relación con el artículo 47 de la Carta desde el año 2010.

Conviene comenzar recordando que los derechos recogidos en la Carta y, por tanto, en el propio artículo 47 no protegen únicamente a personas físicas, sino que dicha protección incluye también a personas jurídicas y otros entes de Derecho. En este sentido, el TJUE señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva puede ser invocado por toda persona física o toda entidad que interponga un recurso ante los tribunales de la Unión, incluyendo con ello a entidades emanadas de los Estados.⁸¹

En esta misma línea destaca el asunto *DEB*, del año 2010, donde se reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita a personas jurídicas. En éste, una empresa denunciaba que Alemania no aplicaba ciertas directivas de la Unión. La relevancia del asunto radica en que dicha empresa no se podía costear el pago de costas y un abogado, por lo que solicitó asistencia jurídica gratuita, la cual le fue denegada por la ley alemana. En su pronunciamiento, el Tribunal remarcó que “*el principio de tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que no se excluye que pueda ser invocado por personas jurídicas*”.⁸²

Además de pronunciamientos sobre la posible aplicación del propio artículo, el Tribunal recurre mucho al artículo 47 como instrumento para interpretar otra normativa comunitaria.

En el ámbito de Derecho de la Competencia de la UE aparecen varios casos, que tratan principalmente el posible conflicto entre la política de competencia de la UE y el artículo

⁸⁰ *Vid.* Informes anuales sobre la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE de la Comisión.

⁸¹ *Vid.* en este sentido dos pronunciamientos del año 2016: STJUE C-176/13 P, *Consejo de la Unión Europea c. Bank Mellat*, de 18 de febrero de 2016, ECLI:EU:C:2016:96, para. 49, y STJUE C-200/13 P, *Consejo de la Unión Europea c. Bank Saderat Iran*, de 21 de abril de 2016, ECLI:EU:C:2016:284, para 47.

⁸² *Cit.* STJUE C-219/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH c. Bundesrepublik Deutschland*, de 22 de diciembre de 2010, ECLI:EU:C:2010:811, para. 59.

47 de la Carta. En tres sentencias de 2011, el TJUE resolvió señalando que el sistema de competencia establecido por el Derecho de la UE sí permitía el control por parte del Tribunal de las decisiones de la Comisión, pudiendo, además de controlar su legalidad, suprimir, reducir o aumentar la multa impuesta, es decir, imponer su propia apreciación. Por tanto, no existía violación del derecho de tutela judicial efectiva de la Carta.⁸³

Dentro de esta misma materia, también fue relevante el asunto *Europese Gemeenschap c. Otis NV y otros*.⁸⁴ Como respuesta al mismo, el TJUE decretó que la representación de la UE por parte de la Comisión ante un órgano jurisdiccional nacional en una acción civil de indemnización de daños sufridos como resultado de la existencia de prácticas restrictivas de la competencia no resulta incompatible, ni con la independencia del poder judicial, ni con el principio de igualdad de armas. Por tanto, las garantías del artículo 47 no se ven afectadas y la representación en cuestión se permite.

Por último, en 2015 el TJUE confirmó su postura con respecto a los procedimientos de competencia en los casos de cártel, ya establecida en su jurisprudencia de 2013,⁸⁵ remarcando la compatibilidad de éstos con el artículo 47 y demás disposiciones de la Carta.⁸⁶

Por otro lado, en el ámbito del Derecho Medioambiental, en el año 2016, fue importante la resolución del Tribunal acerca de una cuestión prejudicial proveniente de Eslovaquia relativa al acceso a la justicia de ONGs medioambientales y la participación del público en la toma de decisiones en el contexto del Convenio de Aarhus y la legislación europea al respecto.⁸⁷ Aquí el Tribunal estableció que la mencionada legislación debía

⁸³ STJUE C-272/09 P, *KME Germany y otros c. Comisión*, de 8 de diciembre de 2011, ECLI:EU:C:2011:810 y STJUE C-389/10 P, *KME Germany y otros c. Comisión*, de 8 de diciembre de 2011, ECLI:EU:C:2011:816, en las que las demandantes alegaban que el Tribunal no había ejercitado un control adecuado sobre la decisión de la Comisión, suponiendo ello una infracción de su derecho a la tutela judicial efectiva. En el asunto C-386/10 P, *Chalkor AE Epexergasias Metallon c. Comisión*, de 8 de diciembre de 2011, ECLI:EU:C:2011:815, para. 37, la demandante fue más allá, alegando que los procedimientos sancionadores en materia de competencia quedaban amparados bajo la definición de carácter penal del CEDH y que por ello requerían un control jurisdiccional, que la Comisión no proporcionaba de manera suficiente por tratarse de un órgano de naturaleza administrativa.

⁸⁴ STJUE C-199/11, de 6 de noviembre de 2012, ECLI:EU:C:2012:684.

⁸⁵ STJUE C-501/11 P, *Schindler Holding Ltd y otros c. Comisión*, de 18 de julio de 2013, ECLI:EU:C:2013:522.

⁸⁶ STJUE T-406/10, *Emesa-Trefilería, S.A. e Industrias Galycas, S.A., c. Comisión*, de 15 de julio de 2015, ECLI:EU:T:2015:499.

⁸⁷ Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente firmado en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998, y Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, OJ L 206 de 22.7.1992, p. 7.

interpretarse de manera que la decisión que deniega a la ONG la condición de parte en el procedimiento administrativo de autorización de un proyecto que haya de realizarse en un lugar protegido con arreglo a la Directiva 92/43, en su versión modificada por la Directiva 2006/105, debe examinarse en el curso de dicho procedimiento. La razón de esta interpretación se encuentra en que, si el procedimiento relativo al proyecto se concluyese con antelación a la resolución acerca de la condición de parte de la ONG, el recurso quedaría automáticamente desestimado, obligando a la ONG a interponer otro tipo de acción para poder gozar de su derecho a la tutela judicial efectiva y su condición de parte.⁸⁸

El Tribunal volvió a pronunciarse sobre este mismo tema en 2017. En esta ocasión, el TJUE determinó la incompatibilidad entre la normativa austríaca que restringía el derecho de una ONG medioambiental a interponer un recurso contra una decisión administrativa sobre un proyecto hidroeléctrico y la interpretación conjunta del Convenio de Aarhus y el artículo 47 de la Carta.⁸⁹

Por otro lado, durante estos años destacaron algunas sentencias en materia de visados y solicitudes de protección internacional. Así, en 2017, en el asunto *Hassani*, el Tribunal interpretó el Código de Visados de la UE en relación con el artículo 47 de la Carta, apuntando a la obligación de los Estados miembro de garantizar al menos una instancia judicial en el procedimiento que la legislación nacional establezca para para los procedimientos de recurso contra la denegación de visados.⁹⁰

En este mismo ámbito, se planteó ante el Tribunal la cuestión de si la legislación de la Unión Europea exige que los recursos en segunda instancia contra las decisiones por las que se rechaza una solicitud de protección internacional, y se impone una obligación de retorno, tengan un efecto suspensivo automático. El TJUE defendió que dicha normativa no se opone a que la legislación nacional no confiera dicho efecto suspensivo automático

⁸⁸ STJUE C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK c. Obvodný úrad Trenčín*, de 8 de noviembre de 2016, ECLI:EU:C:2016:838.

⁸⁹ STJUE C-664/16, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation c. Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, de 20 de diciembre de 2017, ECLI:EU:C:2017:987.

⁹⁰ STJUE C-403/16, *Soufiane El Hassani c. Minister Spraw Zagranicznych*, de 13 de diciembre de 2017, ECLI:EU:C:2017:960, paras. 38-42.

al recurso en cuestión, ni siquiera cuando el interesado alegue un riesgo serio de vulneración del principio de no devolución.⁹¹

Por último, en el asunto *Madhi* el TJUE se sirvió del artículo 47 de la Carta para interpretar la Directiva relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular,⁹² estableciendo que “*toda decisión adoptada por una autoridad competente, al término del período máximo de internamiento inicial de un nacional de un tercer país, sobre la continuidad de dicho internamiento debe adoptarse mediante un acto escrito en el que se indicarán los fundamentos de hecho y de Derecho que justifican esa decisión.*”⁹³

En materia de protección de consumidores, especialmente relevante en las políticas de la Unión, aparece el asunto protagonizado por *Biuro podróży «Partner»*, en el que el Tribunal decretó que un registro nacional de cláusulas de condiciones generales declaradas ilícitas mediante una resolución jurisdiccional firme mejora la protección del consumidor si se gestiona de manera transparente y se mantiene actualizado. Incluso no se opone a que cláusulas materialmente idénticas sean consideradas también ilícitas, siempre y cuando al comerciante que haya empleado dicha cláusula se le garantice el derecho a la tutela judicial efectiva, que le permita recurrir tanto la resolución que admita la equivalencia de las cláusulas comparadas, como la resolución por la que se le imponga una multa.⁹⁴

Además de éste, destaca el asunto C-567/13, relativo a la protección de consumidores y a las costas procesales, donde el demandante alegaba que la legislación nacional le remitía a un tribunal en el que las costas procesales resultaban superiores a las que tendrían que hacerse frente ante el tribunal local, al no calificarse éste como competente para declarar el carácter abusivo de cláusulas contractuales en el marco de la acción. Aquí el Tribunal aclaró que sí resulta posible la mencionada exclusión, a menos que conlleve a inconvenientes procesales que puedan dificultar excesivamente el ejercicio de los

⁹¹ STJUE C-175/17, *X c. Belastingdienst/Toeslagen*, de 26 de septiembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:776; y STJUE C-180/17, *X e Y c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, de 26 de septiembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:775.

⁹² Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98–107.

⁹³ STJUE C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, de 5 de junio de 2014, ECLI:EU:C:2014:1320.

⁹⁴ STJUE C-119/15, *Biuro podróży «Partner» sp. z o.o. sp.k. w Dąbrowie Górniczej c. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, de 21 de diciembre de 2016, ECLI:EU:C:2016:987.

derechos que el Derecho de la UE confiere al consumidor; además, al considerar que serían los tribunales nacionales los encargados de comprobar lo mencionado, el Tribunal proporcionó una orientación sobre los criterios que los tribunales habrían de tener en cuenta al respecto.⁹⁵

Una vez mencionadas las costas procesales, conviene hablar sobre otro procedimiento del Tribunal al respecto. En el año 2015, el TJUE trató la compatibilidad entre el artículo 47, y los principios de eficacia y equivalencia del derecho de acceso a la justicia, y la normativa sobre procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos en materia de suministros y obras.⁹⁶ Concretamente, en este asunto se cuestionó el establecimiento de tasas judiciales estándar en el marco de un procedimiento de este carácter ante la jurisdicción contencioso-administrativa por parte de la legislación nacional; lo cual se consideró válido siempre que el nivel de la tasa judicial no constituya un obstáculo para el acceso a un tribunal ni dificulte excesivamente el ejercicio de los derechos de recurso judicial en materia de contratación pública. Asimismo, el Tribunal declaró que las tasas acumulativas resultan compatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva cuando el objeto de las acciones presentadas por una persona o los motivos alegados por esa persona en el mismo procedimiento sean independientes o supongan una ampliación significativa del objeto de la controversia pendiente.⁹⁷

Haber mencionado las costas procesales lleva a preguntarse por el resto de aspectos que caracterizan un procedimiento. En el año 2016, el TJUE dictó que el objetivo de mejorar la eficacia y la rapidez de los procedimientos judiciales no puede alcanzarse menoscabando en modo alguno los derechos de la defensa del destinatario, en un auto en el que aclaraba la interpretación del Reglamento relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil en concordancia con el artículo 47 de la Carta.⁹⁸

⁹⁵ STJUE C-567/13, *Nóra Baczó, János István Vizsnyiczai c. Raiffeisen Bank Zrt*, de 12 de febrero de 2015, ECLI:EU:C:2015:88.

⁹⁶ Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, OJ L 395, 30.12.1989, p. 33–35.

⁹⁷ STJUE C-61/14, *Orizzonte Salute - Studio Infermieristico Associato c. Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino - Città di Levico Terme y otros*, de 6 de octubre de 2015, ECLI:EU:C:2015:655, para. 72.

⁹⁸ Auto TJUE C-384/14, *Alta Realitat, S.L. c. Erlock Film ApS y Ulrich Thomsen*, de 28 de abril de 2016, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2016:316, y Reglamento 1393/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, OJ L 324, 10.12.2007, p. 79–120.

En esta línea, en el año 2018 el Tribunal apuntó que forma parte esencial de los derechos de defensa y la equidad del proceso que se ofrezca a la defensa una posibilidad efectiva de acceder a los materiales de la acusación con anterioridad, como mínimo, al inicio de la fase de deliberación de los mismos, garantizándose que el acusado o su abogado puedan participar adecuadamente en dichas deliberaciones, con el fin de que pueda exponer su postura de manera efectiva.⁹⁹ En este asunto el Tribunal interpretaba la Directiva relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales. Sobre la misma, en el asunto *Sleutjes*, el TJUE dictaminó que un acto como una resolución prevista por el Derecho nacional para sancionar infracciones penales leves dictada por un juez tras un procedimiento unilateral abreviado debe considerarse “documento esencial” del procedimiento y, por tanto, proporcionar una traducción escrita a los sospechosos o acusados que no entiendan el idioma del procedimiento en cuestión será de obligado cumplimiento, con la finalidad última de garantizar la salvaguarda del derecho a la tutela judicial efectiva y los demás derechos de la defensa.¹⁰⁰

En cuanto al derecho de audiencia, en el asunto *Sacko*, de 2017, el TJUE estableció que es compatible con el artículo 47 que un tribunal nacional decida sobre recursos, cuando los considere manifiestamente infundados, sin necesidad de que el solicitante sea oído de nuevo, basándose en que la Carta no impone una obligación absoluta de celebrar audiencia en todo tipo de procedimientos.¹⁰¹

Por último, dentro de esta misma esfera, conviene hacer referencia al derecho a que una causa sea oída dentro de un plazo razonable. En relación con este derecho destacan dos pronunciamientos del TJUE. En el primero de ellos, de 2016, se declaró la inobservancia del Tribunal General del TJUE de su obligación de resolver en plazo razonable, con motivo de los cinco años y nueve meses de duración del procedimiento del recurrente, tiempo que no podía justificarse en la naturaleza o la complejidad del caso o el contexto del mismo.¹⁰² En el segundo, de enero de 2017, el Tribunal obligó a la UE a indemnizar daños y perjuicios a dos empresas como consecuencia de la excesiva duración de sus

⁹⁹ STJUE C-612/15, *Procedimiento penal entablado c. Nikolay Kolev y otros*, de 5 de junio de 2018, ECLI:EU:C:2018:392.

¹⁰⁰ STJUE C-278/16, *Procedimiento penal entablado c. Franck Sleutjes*, de 12 de octubre de 2017, ECLI:EU:C:2017:757, paras. 32-34.

¹⁰¹ STJUE C- 348/16, *Moussa Sacko c. Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*, de 26 de julio de 2017, ECLI:EU:C:2017:591, paras. 39-40.

¹⁰² STJUE C-603/13 P, *Galp Energía España, S.A., y otros c. Comisión*, de 21 de enero de 2016, ECLI:EU:C:2016:38, paras. 55 y 57.

asuntos ante el Tribunal, es decir, de la inobservancia de un plazo razonable de enjuiciamiento.¹⁰³

4. LEGISLACIÓN EUROPEA EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 47 DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES ¹⁰⁴

Si se pretende lograr una protección efectiva de los derechos fundamentales, no es suficiente con que su aplicación se limite al control de los tribunales. Es necesario ir más allá. Por ese motivo, la Unión Europea incluye el contenido de los derechos fundamentales de la Carta en las distintas disposiciones del Derecho comunitario, teniendo en cuenta su sentido y límites a la hora de crear nueva normativa.

Es frecuente la introducción de nueva legislación que trate sobre el artículo 47 y demás derechos del título de justicia. Desde la entrada en vigor de la Carta, el ejemplo más claro de esto es el programa legislativo desarrollado por la UE en materia de protección de los derechos procesales de sospechosos y acusados en procesos penales. Dicho programa cuenta con seis directivas que regulan los derechos de los mencionados a lo largo de las distintas fases que componen el proceso penal, tratando tanto el derecho a la tutela judicial efectiva, los derechos procesales y el derecho a la asistencia jurídica gratuita, recogidos en el artículo 47, como los derechos de la defensa, establecidos en el 48.

La primera de éstas fue adoptada en el año 2010. La Directiva relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales establece una serie de normas mínimas que garantizan la protección de la tutela judicial efectiva de aquellos acusados en procesos penales que no entiendan el idioma en el que se desarrolle el proceso; normas que deben aplicarse en todos los Estados miembro de la Unión.¹⁰⁵

En el mismo año, la Comisión propuso establecer una norma que garantizase que todo detenido en territorio de la Unión como sospechoso de un delito fuese informado de sus derechos en un idioma que comprendiera. Esta propuesta dio sus frutos en el año 2012,

¹⁰³ STJUE CT-577/14, *Gascogne Sack Deutschland GmbH y Gascogne c. TJUE*, de 10 de enero de 2017, ECLI:EU:T:2017:1.

¹⁰⁴ *Vid.* Informes anuales sobre la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE de la Comisión.

¹⁰⁵ Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, OJ L 280 de 26.10.2010, pp. 1-7.

en el que se adoptó la Directiva de la UE relativa al derecho a la información en los procesos penales, con la que se refuerzan los derechos procesales de los sospechosos penales, a través de la introducción de una “*declaración de derechos redactada en términos fácilmente inteligibles*” que deberá facilitarse al detenido “*para ayudarle a que comprenda realmente sus derechos*”, consolidándose con ello su tutela judicial efectiva.¹⁰⁶

En 2013 se adoptó la siguiente medida en materia de salvaguarda de derechos procesales en la UE; la Directiva 2013/48/UE, en virtud de la cual se garantiza el derecho a ser asesorado por un abogado a lo largo de todo el proceso, así como el informar a un tercero acerca de una detención en el momento en que ésta se produzca.¹⁰⁷

Por último, en el año 2016 se adoptaron las tres directivas que completaban el programa legislativo desarrollado por la Unión en la materia. Estas son la Directiva por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio; la Directiva relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales; y la Directiva relativa a la asistencia jurídica gratuita a los sospechosos y acusados en los procesos penales y a las personas buscadas en virtud de un procedimiento de orden europea de detención.¹⁰⁸

Estrechamente relacionado con la tutela judicial efectiva, en el año 2013 la Comisión propuso la creación de una Fiscalía Europea, un órgano independiente y sujeto a control democrático, dedicada exclusivamente a delitos que afecten al presupuesto de la Unión, que atendería con especial atención al cumplimiento de las garantías procesales de los sospechosos. Fue en el año 2017 cuando finalmente se adoptó el Reglamento por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, OJ L 142, 1.6.2012, pp. 1–10, para. 22.

¹⁰⁷ Directiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad, OJ L 294 de 6.11.2013, p. 1.

¹⁰⁸ Directiva 2016/343/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, OJ L 65, 11.3.2016, p. 1–11; Directiva 2016/800/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, OJ L 132, 21.5.2016, p. 1–20; y Directiva 2016/1919/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, OJ L 297, 4.11.2016, p. 1–8, respectivamente.

¹⁰⁹ Fueron 20 Estados miembro, entre los que se encuentra España, los que adoptaron, mediante el sistema de la cooperación reforzada previsto en el artículo 20 TUE, el Reglamento 2017/1939/UE del Consejo, de 12 de octubre de 2017, OJ L 283, 31.10.2017, p. 1–71, creando la Fiscalía Europea. *Vid.* Comunicado de prensa del Consejo de la UE de 8 de junio de 2017, disponible en

Guardando cierta relación con los anteriores, en 2014 se promulgó la Directiva relativa a la orden europea de investigación en materia penal, en la que se incluyeron diversas garantías procesales. Entre ellas, destaca la denegación del reconocimiento y ejecución de una orden europea de investigación ante la incompatibilidad de ésta con las obligaciones de la Carta.¹¹⁰

Por otra parte, además de la adopción de normativa que trate de manera directa el artículo 47 y los demás derechos del título de justicia, donde más llama la atención el uso de estos artículos es en las numerosas directivas y reglamentos que hacen referencia de los mismos, a pesar de estar regulando materias de otra índole.

En este sentido, es significativa la atención que la Unión dedica a las víctimas del crimen, siendo distintas las normas e iniciativas que adopta a este respecto. En 2011 la Comisión propuso la creación de una nueva Directiva relativa a los derechos, apoyo y protección de las víctimas de delitos. La misma fue adoptada en 2012, reforzando así el marco jurídico sobre los derechos de las víctimas de delitos de la UE.¹¹¹ Esta directiva garantiza, entre otras, que las víctimas sean reconocidas y tratadas con respeto por los distintos miembros de la administración de justicia. Del mismo modo, se aseguran sus derechos procesales, especialmente aquellos relativos a la información y se garantiza su participación activa en los procesos penales. También es reseñable el trato de protección reforzada que da la directiva a aquellas víctimas en situaciones de especial vulnerabilidad, como es el caso de menores, o víctimas de delitos relacionados con la violencia de género, el terrorismo, la delincuencia organizada, etc.

También en materia de víctimas, destaca la propuesta de la Comisión de adoptar un reglamento relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil. Dicha propuesta, presentada en 2011, fue negociada durante el año siguiente, y finalmente adoptada en 2013.¹¹² A través de este reglamento se garantiza que las medidas de

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/08/eppo/>;

y Comunicado de prensa del Consejo de la UE de 12 de octubre de 2017, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/10/12/eppo-20-ms-confirms/>

¹¹⁰ Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, OJ L 130, 1.5.2014, p. 1–36, art. 11.

¹¹¹ Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, 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, OJ L 315, 14.11.2012, p. 57–73.

¹¹² Reglamento 606/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, OJ L 181, 29.6.2013, p. 4–12.

protección que beneficien a las víctimas se extiendan a todos los Estados miembro, no quedando limitadas al Estado donde se dictó la medida.

Asimismo, las víctimas juegan un papel determinante en la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo, que entró en vigor en septiembre de 2018. Entre su contenido destacan las disposiciones destinadas a mejorar el acceso a la justicia de las víctimas del terrorismo, en especial a través del fortalecimiento de la asistencia letrada y facilitando el acceso a indemnización.¹¹³

Otra de las materias frecuentadas por las políticas europeas es la relativa a los visados. En este sentido, la UE proclamó en 2009 el conocido como “Código de visados”, que entró en vigor en abril de 2011.¹¹⁴ Es remarcable el seguimiento de la Unión al cumplimiento del mismo, especialmente en relación con la obligación de motivar la denegación de un visado y el derecho de apelación ante dicha denegación, directamente relacionados con la tutela judicial efectiva y el derecho a un proceso justo. En el epígrafe siguiente se verán ejemplos al respecto.

Por otra parte, la Directiva adoptada en 2014 en relación con los derechos de los trabajadores en el contexto de la libre circulación va un paso más allá, al hacer mención expresa del artículo de estudio. Concretamente, proclama que *“en caso de que existan procedimientos administrativos como vía de recurso jurídico, los Estados miembros deberían garantizar que toda decisión administrativa pueda impugnarse ante los tribunales, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 47 de la Carta”*.¹¹⁵

Para completar, conviene mencionar el texto refundido del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia, adoptado en 2015, en cuyo preámbulo se manifiesta de manera expresa la aspiración que tiene el propio reglamento de promover la aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial del artículo 47.¹¹⁶

¹¹³ Directiva 2017/541/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo OJ L 88, 31.3.2017, p. 6–21.

¹¹⁴ Reglamento 810/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), OJ L 243, 15.9.2009, p. 1–58.

¹¹⁵ Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores OJ L 128, 30.4.2014, p. 8–14, para. 14.

¹¹⁶ Reglamento 2015/848/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, OJ L 141, 5.6.2015, p. 19–72, para. 83.

5. MEDIDAS DE CONTROL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 47 ¹¹⁷

Una vez analizada la aplicación del artículo 47 por parte tanto del Tribunal de Justicia de la Unión, como del desarrollo normativo comunitario, cabe proceder al estudio de los demás ámbitos donde destaca la aplicación del artículo.

Entre las labores de la Comisión se encuentra el controlar el cumplimiento del ordenamiento europeo y los principios que lo fundan por parte de los Estados miembro. Desde la entrada en vigor de la Carta, son numerosos las opiniones, recomendaciones y procedimientos de infracción llevados a cabo por esta institución en relación con la misma. Entre los destinatarios de los mismos, sobresalen Hungría y Polonia, requeridos en más de una ocasión. Asimismo, la falta de transposición de directivas también ha llevado a la Comisión a tomar acción en el transcurso de estos años.

A finales de 2011, la Comisión expresó su preocupación al Ministro de Justicia de Hungría acerca de determinadas disposiciones de la nueva Constitución húngara y su aplicación. Sin atender a dichas observaciones, Hungría aprobó la legislación en su redacción original. Ante esto, la Comisión, que consideraba que la nueva norma húngara ponía en compromiso la independencia del poder judicial, remitió el asunto al TJUE.

En 2012 el TJUE consideró que la normativa en cuestión entraba en conflicto con el derecho a la no discriminación por motivos de edad, además de afectar a la independencia e inamovilidad de los jueces. De tal modo, sentenció que la jubilación obligatoria de jueces, fiscales y notarios sin justificación objetiva y sin prever un período transitorio suficientemente largo violaba la legislación comunitaria en igualdad de trato y debía ser por tanto modificado para cumplir con el Derecho de la UE. Asimismo, opinó que tanto la facultad del presidente de la Autoridad Judicial Nacional para designar a un tribunal en un determinado asunto, como la posibilidad de trasladar jueces sin su consentimiento, ponían en compromiso la independencia del cuerpo judicial húngaro y, consecuentemente, suponían una clara violación del artículo 47 de la Carta.

El mismo Estado se vio envuelto en un procedimiento de infracción iniciado por la Comisión en diciembre de 2015 en relación con los procedimientos de apelación, de limitado alcance y eficacia, y la posible falta de independencia judicial de la nueva

¹¹⁷ *Vid.* Informes anuales sobre la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE de la Comisión.

normativa húngara en materia de asilo. Asimismo, la Comisión resaltó el incumplimiento de la Directiva relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales por parte de la mencionada legislación húngara en cuanto a los procedimientos penales acelerados para el cruce irregular de fronteras.

En cuanto a Polonia, en 2017, la Comisión inició un procedimiento de infracción alegando la violación del principio de independencia judicial consagrado en el artículo 47 de la Carta. Específicamente, la preocupación de la Comisión se centraba en una disposición de la legislación polaca acerca de los tribunales ordinarios, que concedía un amplio poder discrecional del Ministro de Justicia en torno a la jubilación de los jueces, pudiendo prolongar su mandato una vez hayan alcanzado la edad de jubilación. Por otro lado, la Comisión adoptó contra el mismo país, de conformidad con el artículo 7 (1) del TUE, una propuesta motivada en la que invitaba al Consejo de la UE a determinar la existencia de un riesgo de violación grave del Estado de Derecho; riesgo que se refiere a la falta de revisión constitucional y de independencia judicial.¹¹⁸

En septiembre 2018, la Comisión volvió a remitir a Polonia ante el TJUE, en este caso alegando violaciones del principio de independencia judicial en la nueva ley sobre el Tribunal Supremo polaco. Estas alegaciones se fundan en que la legislación en cuestión reduce la edad de jubilación de los jueces, obligando a estos a jubilarse prematuramente. El único mecanismo que permite evitar esto sería una solicitud de prórroga de mandato judicial al presidente de la República, para cuya decisión no existen criterios establecidos ni recurso contra su denegación. Por tanto, la Comisión defiende la infracción de la normativa europea sobre la independencia judicial por parte de la ley polaca en cuestión, lo que supone un *“riesgo de perjuicio grave e irreparable para la independencia judicial en Polonia y, por lo tanto, del ordenamiento jurídico de la Unión”*.¹¹⁹

Por otro lado, en 2016 el TJUE se pronunció acerca del procedimiento de infracción incoado por la Comisión Europea contra la República Italiana. Éste trataba el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva sobre indemnización de víctimas de delitos.¹²⁰ El Tribunal confirmó dicho incumplimiento, alegando la falta de

¹¹⁸ Comunicado de prensa de la Comisión Europea, de 20 de diciembre de 2017, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367

¹¹⁹ Comunicado de prensa de la Comisión Europea, de 24 de septiembre de 2018, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_5830

¹²⁰ Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, OJ L 261, 6.8.2004, p. 15–18.

toma de medidas para garantizar, en situaciones transfronterizas, un régimen de indemnización para las víctimas de todos los delitos dolosos violentos cometidos en su territorio por parte de Italia.¹²¹

Para terminar, respecto a procedimientos por falta de transposición de directivas, en 2016, la Comisión inició procedimientos de infracción contra varios Estados miembro por no haber comunicado las medidas de transposición de la Directiva, aprobada en 2014 como se menciona *supra*, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores dentro del plazo del que disponían para dicha transposición.¹²² Asimismo, en 2017 la Comisión inició procedimientos de infracción contra nueve Estados miembro ante la falta de correcta transposición de la Directiva sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea.¹²³

En definitiva, la Comisión controla la correcta aplicación de la normativa europea y la transposición de las directivas por los Estados miembro, principalmente a través del procedimiento de infracción que se prevé en el artículo 258 TFUE. Así, lo expuesto *supra* no es más que un pequeño ejemplo de las acciones que la Comisión lleva a cabo en cumplimiento de su función de “guardiana de los Tratados”.

¹²¹ STJUE C-601/14, *Comisión Europea c. República Italiana*, de 11 de octubre de 2016, ECLI:EU:C:2016:759.

¹²² Dicha Directiva tenía por objeto lograr una protección judicial real y efectiva de los derechos de los trabajadores en el sentido del artículo 47 de la Carta. *Vid.* referencia 115.

¹²³ *Vid.* referencia 107.

CONCLUSIONES. BALANCE Y RETOS DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea da visibilidad a los derechos humanos en la Unión, agrupando en un solo documento todos los derechos y principios que ésta garantiza. No sólo recopila derechos anteriormente reconocidos como principios generales mediante el sistema jurisprudencial de protección, sino que, además, los amplía.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, la Carta ganó carácter vinculante, convirtiéndose en Derecho primario de la Unión. Desde ese momento, los derechos en ella contemplados gozan de una protección reforzada, que se sustenta en los principios de eficacia directa y supremacía.

El ámbito de aplicación de la Carta se limita a aquellos casos en los que se aplique Derecho comunitario, bien por parte de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, bien a través de los Estados miembro. En aquellos casos donde la Carta no aplique, la protección de los derechos fundamentales seguirá garantizada sobre la base de los principios generales. Básicamente, con la entrada en vigor de la Carta, se dota de fuerza legal al documento que materializa por escrito los derechos fundamentales de la Unión en aquel ámbito en el que, hasta el momento, contaban exclusivamente con una protección jurisprudencial, reforzando la seguridad jurídica y visibilidad de los mismos.

En cuanto a la aplicación práctica del instrumento, se puede observar una preferencia por ciertas materias como, por ejemplo, el ámbito de las políticas sociales migración y asilo, la protección de consumidores o la cooperación judicial en materia civil y penal.

Desde su entrada en vigor, el número de referencias a la Carta ha ido incrementándose año por año. En el caso del TJUE, éstas han pasado de 27 en el año 2010 a 356 en 2018. Igualmente, los tribunales nacionales se remiten cada vez más asiduamente a la Carta en sus decisiones, así como aumentan las solicitudes de orientación al TJUE con respecto a la misma. Además, las disposiciones de la Carta han servido como motivación para el desarrollo de múltiples normativas comunitarias.

Concretamente, el artículo 47 de la Carta, que recoge el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, ha sido el más utilizado durante estos años. La UE ha

desarrollado cuantiosa normativa en torno a esta disposición, y va desarrollando más cuando intuye lagunas o falta de protección de alguno de sus aspectos. También son muchas las sentencias del TJUE donde se utiliza, o los procedimientos de infracción de la Comisión frente a los Estados miembro basados en la violación de este derecho.

El acceso a la justicia es un elemento principal del Estado de Derecho, así como del propio esqueleto de derechos fundamentales, puesto que se trata de un instrumento esencial para hacer realidad el resto de derechos. El artículo 47 recoge los derechos que lo componen: el derecho a un recurso efectivo ante un tribunal, el derecho a una audiencia justa y pública dentro de un plazo razonable ante un tribunal independiente e imparcial previamente establecido por ley, el derecho a ser asesorado, defendido y representado y el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

El conjunto de estos derechos se convierte en una combinación necesaria para garantizar un acceso a la justicia efectivo y, por tanto, para dar la oportunidad de que el resto de derechos fundamentales se materialicen. La tutela judicial efectiva permite estudiar las supuestas violaciones del resto de derechos fundamentales y ponerles fin cuando éstas efectivamente se den.

Curiosamente, puede apreciarse una diferencia abismal entre el uso del artículo 47 y las demás disposiciones de la Carta, lo que lleva a cuestionarse si dicha disparidad radica de unos mayores esfuerzos en cuanto al fomento de dicha disposición en concreto o si puede explicarse por su propia naturaleza.

La respuesta sería una combinación de ambas. Las políticas de la Unión Europea, sus medidas de control y fomento, y las sentencias del Tribunal de Justicia han animado, sin duda, al uso de este artículo. Pero, en el fondo, el principal motivo de que se haya desarrollado más que el resto, o incluso de que se haya potenciado más, atiende a la necesidad de que realmente exista una tutela judicial efectiva que permita la protección, defensa y cumplimiento de los derechos fundamentales.

Con motivo del décimo aniversario de la Carta, la Comisión publicó una edición especial del Eurobarómetro, en la que se analizaron los conocimientos de la población sobre este instrumento. Los resultados de ésta muestran una importante falta de conciencia de los ciudadanos con respecto a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Tan solo un

42% de los encuestados declaró conocer la existencia del instrumento, de los cuales únicamente un tercio de los mismos afirmó saber exactamente de qué se trataba.

Asimismo, teniendo en cuenta dichos datos, y en comparación con los de 2012, se puede afirmar que la sensibilización de la población por la Carta ha aumentado. Sin embargo, el aumento se reduce a una media 3 puntos porcentuales, lo cual refleja el escaso éxito de las medidas adoptadas por las instituciones europeas y los Estados miembro para fomentar el uso del instrumento.

El objetivo último de la Carta es la protección de los derechos fundamentales. Pues bien, si la Carta no se conoce, dicho objetivo no se llega a alcanzar. Para que las personas denuncien la violación de sus derechos, es necesario que sean conscientes de cuáles son los mismos. De ahí a la importancia de las medidas que adopte la Unión para fomentar su uso, siendo especialmente reseñables en este aspecto las que promueven la formación de los jueces y otros profesionales de la justicia en relación con los derechos fundamentales,¹²⁴ así como aquellas que fomentan la concienciación de los mismos entre la población.¹²⁵

No obstante, los resultados de la edición especial del Eurobarómetro también pueden interpretarse de manera alentadora. Si bien las medidas tomadas hasta ahora no han alcanzado su propósito, puede apreciarse un interés de la población por el documento.

El ejemplo del desarrollo del derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial pone de manifiesto los beneficios que pueden derivarse de la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales. Éste puede tomarse como punto de partida para potenciar y desarrollar el resto de disposiciones del instrumento; las medidas adoptadas en torno al artículo 47 podrán adaptarse al resto de derechos recogidos en la Carta, para lograr garantizar el perfecto cumplimiento y protección de los mismos.

¹²⁴ Este tipo de iniciativas se ha promovido en distintas ocasiones a lo largo de los años, incluyendo actividades destinadas a promover la formación en materia de derechos fundamentales de los profesionales de la justicia, que resulta esencial para el funcionamiento del espacio de justicia y el mercado único en la UE. *Vid. p. ej.* Comisión Europea, *2011 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2012, p.82; y Comisión Europea, *Informe de 2012 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2013 p. 98.

¹²⁵ *Vid.* medidas de organizaciones de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos, epígrafe 5 de la primera parte del trabajo.

Como indicó Věra Jourová, comisaria de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género, en las celebraciones del décimo aniversario del valor jurídico de la Carta, *“hemos trabajado y seguiremos trabajando en pro de una cultura de los derechos fundamentales en la UE. Todos los participantes en la cadena de control del cumplimiento de la Carta están llamados a desempeñar un papel a la hora de hacerla servir realmente en la vida de las personas”*.¹²⁶

En definitiva, la protección de los derechos fundamentales seguirá requiriendo trabajo y esfuerzo en el futuro; las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Estados miembro deberán unir fuerzas y poner empeño en que, a través de nuevas propuestas, la Carta de Derechos Fundamentales alcance su máximo potencial, y termine de consolidarse como el principal instrumento de protección de derechos en la Unión Europea.

¹²⁶ Discurso de Věra Jourová, comisaria de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género, en la conferencia celebrada por la Comisión Europea, la Presidencia finlandesa del Consejo de la Unión Europea y la FRA con motivo del décimo aniversario de la entrada en vigor de la Carta; *cit.* Comunicado de prensa de la Comisión Europea, de 11 de noviembre de 2019, disponible en

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_6252

Para más información sobre las conclusiones de la conferencia: Comisión Europea y FRA, *Outcome of the 12 November 2019 Charter conference “Making the EU Charter of Fundamental Rights a reality for all”*, disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/charter_conference_outcome.pdf

Discurso completo de la comisaria Věra Jourová disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/speech_by_commissioner_jourov_at_the_occasion_of_the_10th_anniversary_of_the_eu_charter_of_fundamental_rights_making_the_eu_charter.pdf

BIBLIOGRAFÍA

A. LEGISLACIÓN

a. Normativa de la UE

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DO C 202 de 7.6.2016, p. 389/405.
- Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, OJ L 395, 30.12.1989, p. 33–35.
- Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, OJ L 206 de 22.7.1992, p. 7.
- Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, OJ L 303 de 2.12.2000, p. 16-22.
- Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos, OJ L 261, 6.8.2004, p. 15–18.
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98–107.
- Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, OJ L 280 de 26.10.2010, pp. 1-7.

- Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales OJ L 142, 1.6.2012, pp. 1–10.
- Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, 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, OJ L 315, 14.11.2012, p. 57–73.
- Directiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad, OJ L 294 de 6.11.2013, p. 1.
- Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal, OJ L 130, 1.5.2014, p. 1–36.
- Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores OJ L 128, 30.4.2014, p. 8–14.
- Directiva 2016/343/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio, OJ L 65, 11.3.2016, p. 1–11.
- Directiva 2016/800/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales, OJ L 132, 21.5.2016, p. 1–20.
- Directiva 2016/1919/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, relativa a la asistencia jurídica gratuita a los sospechosos y acusados en

los procesos penales y a las personas buscadas en virtud de un procedimiento de orden europea de detención, OJ L 297, 4.11.2016, p. 1–8.

- Directiva 2017/541/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo, OJ L 88, 31.3.2017, p. 6–21.
- Reglamento 1393/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil (notificación y traslado de documentos) y por el que se deroga el Reglamento 1348/2000/CE del Consejo OJ L 324, 10.12.2007, p. 79–120.
- Reglamento 810/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), OJ L 243, 15.9.2009, p. 1–58.
- Reglamento 606/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, OJ L 181, 29.6.2013, p. 4–12.
- Reglamento 2015/848/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, sobre procedimientos de insolvencia, OJ L 141, 5.6.2015, p. 19–72, para. 83.
- Reglamento 2017/1939/UE del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea, OJ L 283, 31.10.2017, p. 1–71.
- Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DO C 326 de 26.10.2012, p. 47/390.
- Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, DO C 326 de 26.10.2012, p. 13/390.

b. Tratados Internacionales

- Convención de los Derechos del Niño, Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990.
- Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente firmado en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

B. JURISPRUDENCIA

a. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

- STJCE C-26/69, *Erich Stauder c. Stadt Ulm – Sozialamt*, de 12 de noviembre de 1969, ECLI:EU:C:1969:57.
- STJCE C- 222/84, *Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, de 15 de mayo de 1986, ECLI:EU:C:1986:206.
- STJCE C-185/95 P, *Baustahlgewebe GmbH c. Comisión Europea*, de 17 de diciembre de 1998, ECLI:EU:C:1998:608.
- STJCE C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consejo de la Unión Europea*, de 25 de julio de 2002, ECLI:EU:C:2002:462.

b. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- STJUE C-555/07, *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG*, de 19 de enero de 2010, ECLI:EU:C:2010:21.
- STJUE C-219/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH c. Bundesrepublik Deutschland*, de 22 de diciembre de 2010, ECLI:EU:C:2010:811.
- STJUE C-272/09 P, *KME Germany y otros c. Comisión*, de 8 de diciembre de 2011, ECLI:EU:C:2011:810.
- STJUE C-386/10 P, *Chalkor AE Epexergasias Metallon c. Comisión*, de 8 de diciembre de 2011, ECLI:EU:C:2011:815.
- STJUE C-389/10 P, *KME Germany y otros c. Comisión*, de 8 de diciembre de 2011, ECLI:EU:C:2011:816.
- STJUE C-199/11, *Europese Gemeenschap c. Otis NV y otros*, de 6 de noviembre de 2012, ECLI:EU:C:2012:684.
- STJUE C-399/11, *Stefano Melloni c. Ministerio Fiscal [GS]*, de 26 de febrero de 2013, ECLI:EU:C:2013:107.
- STJUE C-501/11 P, *Schindler Holding Ltd y otros c. Comisión*, de 18 de julio de 2013, ECLI:EU:C:2013:522.
- STJUE C-206/13, *Cruciano Siragusa c. Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, 6 marzo 2014, ECLI:EU:C:2014:126.
- STJUE C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, de 5 de junio de 2014, ECLI:EU:C:2014:1320.
- STJUE C-567/13, *Nóra Baczó, János István Vizsnyiczai c. Raiffeisen Bank Zrt*, de 12 de febrero de 2015, ECLI:EU:C:2015:88.

- STJUE T-406/10, *Emesa-Trefilería, S.A. e Industrias Galycas, S.A., c. Comisión*, de 15 de julio de 2015, ECLI:EU:T:2015:499.
- STJUE C-61/14, *Orizzonte Salute - Studio Infermieristico Associato c. Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino - Città di Levico Terme y otros*, de 6 de octubre de 2015, ECLI:EU:C:2015:655.
- STJUE C-603/13 P, *Galp Energía España, S.A., y otros c. Comisión*, de 21 de enero de 2016, ECLI:EU:C:2016:38.
- STJUE C-176/13 P, *Consejo de la Unión Europea c. Bank Mellat*, de 18 de febrero de 2016, ECLI:EU:C:2016:96
- STJUE C-200/13 P, *Consejo de la Unión Europea c. Bank Saderat Iran*, de 21 de abril de 2016, ECLI:EU:C:2016:284.
- STJUE C-601/14, *Comisión Europea c. República Italiana*, de 11 de octubre de 2016, ECLI:EU:C:2016:759.
- STJUE C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK c. Obvodný úrad Trenčín*, de 8 de noviembre de 2016, ECLI:EU:C:2016:838.
- STJUE C-119/15, *Biuro podróży «Partner» sp. z o.o. sp.k. w Dąbrowie Górniczej c. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, de 21 de diciembre de 2016, ECLI:EU:C:2016:987.
- STJUE CT-577/14, *Gascogne Sack Deutschland GmbH y Gascogne c. TJUE*, de 10 de enero de 2017, ECLI:EU:T:2017:1.
- STJUE C- 348/16, *Moussa Sacko c. Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*, de 26 de julio de 2017, ECLI:EU:C:2017:591.
- STJUE C-278/16, *Procedimento penal entablado c. Franck Sleutjes*, de 12 de octubre de 2017, ECLI:EU:C:2017:757.

- STJUE C-403/16, *Soufiane El Hassani c. Minister Spraw Zagranicznych*, de 13 de diciembre de 2017, ECLI:EU:C:2017:960.
- STJUE C-664/16, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation c. Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, de 20 de diciembre de 2017, ECLI:EU:C:2017:987.
- STJUE C-414/16, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.* [GS], de 17 de abril de 2018, ECLI:EU:C:2018:257.
- STJUE C-612/15, *Procedimiento penal entablado c. Nikolay Kolev y otros*, de 5 de junio de 2018, ECLI:EU:C:2018:392.
- STJUE C-673/16, *Relu Adrian Coman y otros c. Inspectoratul General pentru Imigrări y Ministerul Afacerilor Interne* [GS], de 5 de junio de 2018, ECLI:EU:C:2018:385.
- STJUE C-68/17, *IR c. JQ* [GS], de 11 de septiembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:696.
- STJUE C-175/17, *X c. Belastingdienst/Toeslagen*, de 26 de septiembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:776.
- STJUE C-180/17, *X e Y c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, de 26 de septiembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:775.
- STJUE C-530/17 P, *Mykola Yanovych Azarov c. Consejo de la UE*, de 19 diciembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:1031.
- Auto TJUE C-384/14, *Alta Realitat, S.L. c. Erlock Film ApS y Ulrich Thomsen*, de 28 de abril de 2016, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2016:316.

c. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

- STEDH, *Airey c. Irlanda*, de 9 de octubre de 1979.

d. Otros tribunales

- República Checa, Tribunal Supremo Administrativo, Caso 6 Azs 253/2016 – 49, de 4 de enero de 2018.
- Dinamarca, Tribunal Supremo, Caso 108/2017, de 17 de agosto de 2018.

C. OBRAS DOCTRINALES

- Borchardt, K-D., *El ABC del Derecho de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2017.
- De la Villa Gil, L.E., “La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 32, 2001, pp. 13-34.
- Gómez-Reino y Carnota, E., “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 22, 2013, pp. 175-193.
- García-Valdecasas, I., “El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo”, *ARI*, n. 159, 2005.
- Mangas Martín, A., *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008.
- Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2005.
- Pérez Pérez, G., “La problemática de los derechos sociales en la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, *Cuestiones constitucionales*, n. 18, 2008, pp. 169-199.
- Roldán Barbero, J., “La Carta de Derechos Fundamentales de la UE: su Estatuto Constitucional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 16, pp. 947-952.

- Uría Gavilán, E., *La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, 2017.

D. DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- Comisión Europea, *Informe sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE 2010*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2011.
- Comisión Europea, *2011 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2012.
- Comisión Europea, *Informe sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE 2012*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2012.
- Comisión Europea, *Informe sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE 2013*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2014.
- Comisión Europea, *2014 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2015.
- Comisión Europea, *2015 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2016.
- Comisión Europea, *2016 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2017.
- Comisión Europea, *2017 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2018.
- Comisión Europea, *2018 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2019.

- Comisión Europea, *Special Eurobarometer 487b “Awareness of the Charter of Fundamental Rights of the European Union” Report*, 2019.
- FRA, *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2011.
- FRA, *Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2018.
- FRA, *Fundamental Rights Report 2018*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2018.
- FRA, *Fundamental Rights Report 2019*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2019.
- FRA y Consejo de Europa, *Manual sobre el Derecho europeo relativo al acceso a la justicia*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2016.

E. RECURSOS DE INTERNET

- <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-whistle-blower-protection-proposal>
- https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300
- <https://fra.europa.eu/en/databases/anti-muslim-hatred/>
- <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_4522

F. OTROS RECURSOS

- Comisión Europea y FRA, *Outcome of the 12 November 2019 Charter conference “Making the EU Charter of Fundamental Rights a reality for all”*, disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/charter_conference_outcome.pdf
- Comunicación de la Comisión, *Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea*, de 19 de octubre de 2010, COM (2010) 573.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones, *Inteligencia artificial para Europa*, de 25 de abril de 2018, COM (2018) 237.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones, *La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo*, de 26 de abril de 2018, COM (2018) 236.
- Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones, *Plan de Acción contra la desinformación*, de 5 de diciembre de 2018, JOIN (2018) 36.
- Comunicado de prensa de la Comisión Europea, de 20 de diciembre de 2017, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367
- Comunicado de prensa de la Comisión Europea, de 24 de septiembre de 2018, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_5830
- Comunicado de prensa de la Comisión Europea, de 5 de junio de 2019, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_2790
- Comunicado de prensa del Consejo de la UE, de 8 de junio de 2017, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/08/eppo/>
- Comunicado de prensa del Consejo de la UE, de 12 de octubre de 2017, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/10/12/eppo-20-ms-confirms/>

- Comunicado de prensa de la Comisión Europea, de 11 de noviembre de 2019, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_6252
- Discurso de la comisaria Věra Jourová con motivo del décimo aniversario de la entrada en vigor de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/speech_by_commissioner_jourov_at_the_occasion_of_the_10th_anniversary_of_the_eu_charter_of_fundamental_rights_making_the_eu_charter.pdf
- Explicaciones sobre la Carta de Derechos Fundamentales, DO C 303 de 14 de diciembre de 2007, pp. 17-35.
- Opinion of Advocate General Trstenjak delivered on 22 September 2011, N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform [GC].
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo para la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea, de 12 de septiembre de 2018, COM (2018) 640.
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Fondo de Asilo y Migración, de 12 de junio de 2018, COM (2018) 471.
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el instrumento de apoyo financiero a la gestión de fronteras y los visados, de 12 de junio de 2018, COM (2018) 473.
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Seguridad Interior, de 13 de junio de 2018, COM (2018) 472.
- Resolución del Parlamento Europeo, DO C 132, de 28 de abril de 1997, p. 0031.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2013-2014), 2014/2254 (INI), DO C 316 de 22.9.2017, p. 2/36.