

INFORME SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES — 2024

En el año 2023 se produjeron tanto avances como retrocesos en materia de protección de derechos fundamentales. El Informe sobre los Derechos Fundamentales 2024 de la FRA analiza los acontecimientos en este ámbito, identificando tanto los progresos realizados como las dificultades que todavía persisten. La publicación presenta los dictámenes de la FRA sobre los principales avances realizados en los ámbitos temáticos contemplados, así como un resumen de las pruebas que avalan tales dictámenes. Todo ello permite disponer de una visión de conjunto, compacta, pero muy ilustrativa, de los principales desafíos en materia de derechos fundamentales a los que se enfrentan la Unión Europea y sus Estados miembros.

DICTÁMENES DE LA FRA



- 1** Introducción
- 3** Impacto de la crisis del coste de la vida y el aumento de la pobreza en la UE
- 6** Hacer frente a las amenazas a la democracia y al espacio cívico: promover la participación y proteger las libertades de asociación, asamblea pacífica y expresión
- 8** Migración: Preocupación por los derechos fundamentales en las fronteras de la UE
- 11** Aplicación y utilización de la carta de los derechos fundamentales a escala nacional

Manuscrito finalizado en abril de 2024

Ni la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ni nadie que actúe en su nombre se responsabilizarán del uso que pudiera hacerse de esta información.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024

Print	ISBN 978-92-9489-351-2	ISSN 2467-2424	doi:10.2811/75	TK-AM-24-001-ES-C
PDF	ISBN 978-92-9489-381-9	ISSN 2467-2653	doi:10.2811/47	TK-AM-24-001-ES-N

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2024

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para cualquier uso o reproducción de elementos que no sean propiedad de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, podrá ser necesario solicitar la autorización directamente de los respectivos titulares de derechos.

Fotografías:

Cubierta: © Tamas Molnar/FRA; Pingpao/Adobe Stock; Ink drop/Adobe Stock

Página 3: © Pingpao/AdobeStock

Página 4: © Jiri Hera/AdobeStock

Página 6: © Markus/AdobeStock

Página 7: © Ink drop/AdobeStock

Página 8: © Sarah Sighnolfi/FRA

Página 9: © Tamas Molnar/FRA

Página 12: © Artjazz/AdobeStock y © New Africa/AdobeStock

INTRODUCCIÓN

Se trata de una recopilación de dictámenes de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) que acompaña al *Fundamental Rights Report 2024* (Informe sobre los Derechos Fundamentales 2024). Presenta una sinopsis de las principales conclusiones en las áreas temáticas tratadas en el informe, en apoyo de los dictámenes de la FRA. Se trata de medidas basadas en datos contrastados, oportunas y prácticas, que deben ser tenidas en cuenta por los organismos de la Unión Europea (UE) y los gobiernos nacionales.

El *Fundamental Rights Report 2024* (Informe sobre los Derechos Fundamentales 2024), de carácter anual, explora este año los temas de la crisis del coste de la vida, la democracia y las libertades fundamentales y la preocupante situación de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores de la UE. Presenta una revisión oportuna de las amenazas más acuciantes para los derechos fundamentales en Europa. También explora la aplicación y puesta en práctica de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

Aunque el informe se centra únicamente en estas cuestiones clave, 2023 fue un año de múltiples amenazas a los derechos y libertades fundamentales. Las amenazas a los valores democráticos y al espacio cívico, así como el odio y la desinformación en línea, plantean serios desafíos a los derechos fundamentales. También lo hace el aumento del racismo y la intolerancia relacionada. Al mismo tiempo, Europa se enfrenta al aumento de la pobreza en el contexto de una crisis del coste de la vida y sigue luchando contra el problema polarizante de la migración. Las medidas necesarias contra el cambio climático corren el riesgo de reforzar las formas existentes de marginación social y económica. En este contexto, el presente informe presenta un resumen conciso de las cuestiones temáticas clave y sugiere cómo abordar los retos a los que se enfrentan los derechos fundamentales.

Los dictámenes de la FRA contenidos en el presente informe tienen por objeto informar a los responsables políticos y a los legisladores esbozando acciones para la UE y los Estados miembros. Junto con el informe completo, la FRA establece vías para avanzar hacia una Europa más inclusiva basada en la protección y la promoción de los derechos fundamentales.



1

IMPACTO DE LA CRISIS DEL COSTE DE LA VIDA Y EL AUMENTO DE LA POBREZA EN LA UE

La crisis del coste de la vida ha afectado a todos los Estados miembros. Se ha visto impulsada en gran medida por las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 y el aumento de los precios de la energía debido a la guerra de agresión rusa contra Ucrania.

En 2022, 95,3 millones de personas en la UE estaban en riesgo de pobreza o exclusión social. Esto equivale al 21,6 % de la población de la UE. Tras un aumento en 2020 y 2021, la cifra se mantuvo estable en 2022 en comparación con 2019. Sin embargo, la pobreza y la exclusión social han aumentado entre los niños, afectando al 24,7 %. Este porcentaje representaba alrededor de 20 millones de niños en 2022, casi un millón más que en 2019.

Esta crisis ha repercutido en los derechos fundamentales garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y por la Carta Social Europea del Consejo de Europa. En 2022 y 2023, la UE y los Estados miembros adoptaron medidas para hacer frente al aumento de los precios y a los problemas relacionados con la vivienda, así como para hacer frente a la pobreza energética. Estas medidas han mitigado los efectos negativos en términos de pobreza y exclusión social por término medio en la población de la UE. Pero tales medidas eran a menudo temporales y no siempre llegaban a los más vulnerables. Por lo tanto, los efectos duraderos de la inflación siguen siendo objeto de un estrecho seguimiento.

Varios estudios han puesto de relieve los efectos negativos sobre los derechos fundamentales derivados de la crisis del coste de la vida, causada por la pandemia de COVID-19 y la guerra de agresión rusa contra Ucrania. La inflación y, en particular, el aumento de los precios, amenazan los derechos y principios fundamentales garantizados por el Derecho de la UE. Entre ellos figuran los derechos a la dignidad humana y a la igualdad de género, a la no discriminación, al respeto de la vida privada y familiar, a la ayuda a la vivienda y a la seguridad social y a la asistencia para acceder a los servicios de interés económico general, así como los derechos de las personas pertenecientes a grupos con mayor riesgo de pobreza.

La crisis del coste de la vida sigue afectando a diferentes grupos de distintas maneras y en distintos grados. Los riesgos y las repercusiones no se asumen por igual en todas las sociedades. Las personas que ya son vulnerables o discriminadas corren un mayor riesgo de caer en la pobreza.

Los niños, las mujeres, los jóvenes, las minorías raciales y étnicas, las personas mayores, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y *queer* (LGBTIQ), los gitanos y las personas con discapacidad corren el mayor riesgo de sufrir pobreza y amenazas para sus derechos fundamentales. Por ejemplo, el riesgo de pobreza o exclusión social de los niños ha aumentado significativamente, con alrededor de un millón más de personas en riesgo desde 2019.



DICTAMEN 1.1 DE LA FRA

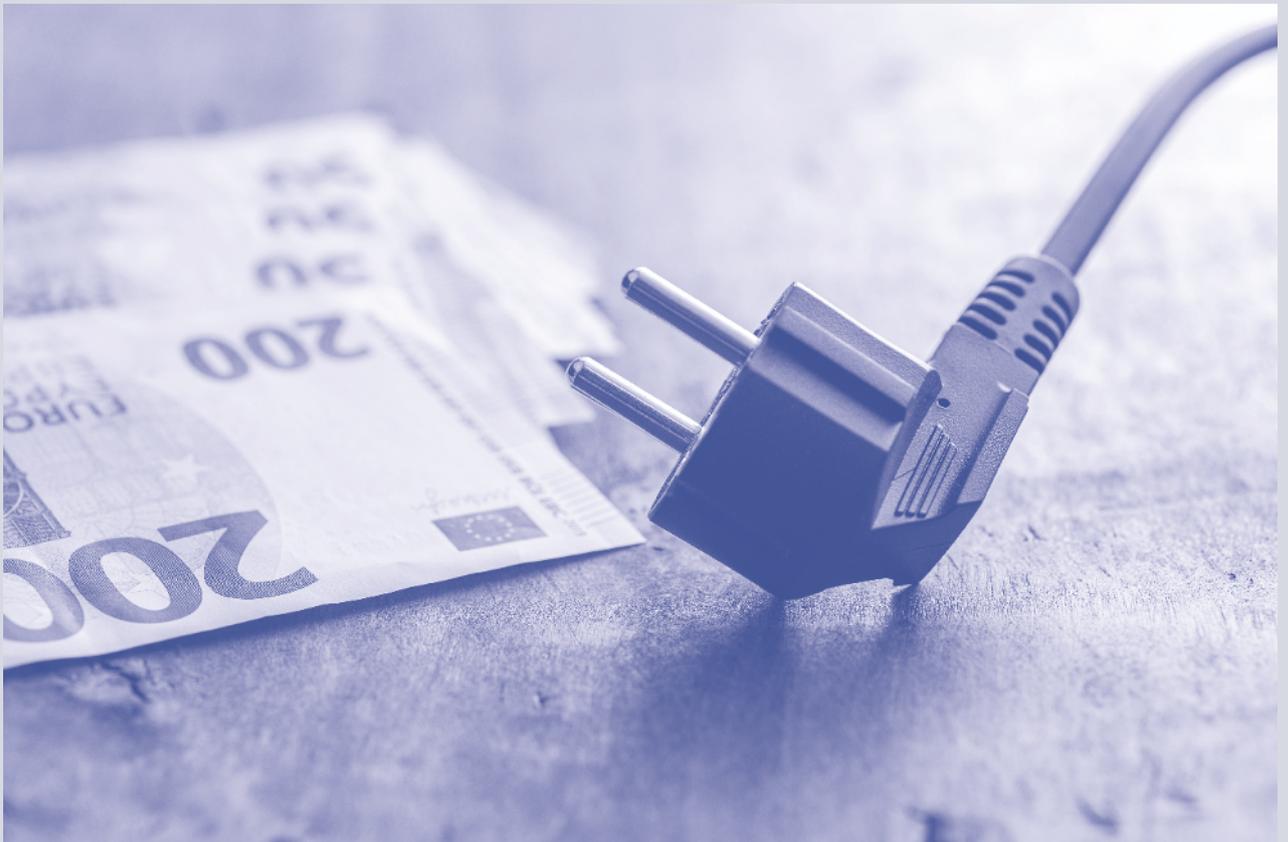
A la hora de planificar y aplicar las respuestas políticas y jurídicas a la crisis del coste de la vida, la UE y los Estados miembros deben tener en cuenta que el impacto de esta crisis no es soportado por igual. También deben garantizar que las respuestas contribuyan a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Para hacerlo de manera eficaz, dichas medidas políticas y jurídicas deben basarse en pruebas utilizando evaluaciones de los derechos fundamentales *ex ante*. Estos deben extraerse de datos sólidos y fiables, suficientemente desagregados para determinar su posible impacto en los derechos fundamentales de las personas potencialmente vulnerables, como las mujeres, los niños y los jóvenes, las minorías étnicas, las personas mayores, las personas LGBTIQ, los gitanos y las personas con discapacidad.

La UE y sus Estados miembros han aplicado diversas medidas legislativas y políticas para hacer frente al aumento de los precios y a la crisis del coste de la vida. Entre ellas se incluyen medidas fiscales, límites en los precios y beneficios directos para garantizar el derecho a la seguridad social y a la asistencia social y el acceso a bienes y servicios esenciales como la energía, la vivienda y los alimentos.

Sin embargo, las evaluaciones exhaustivas no identificaron ningún impacto real de la crisis del coste de la vida en los derechos fundamentales protegidos por la Carta. Además, los datos comparables de los países sobre las necesidades y medidas reales, y su impacto en los derechos de los grupos vulnerables, son limitados. La desagregación de los datos pertinentes se limita a menudo a la edad, el sexo y la situación de renta, sin datos desglosados disponibles para otros grupos en situaciones vulnerables, como las personas de diferentes orígenes étnicos, las personas LGBTIQ, los gitanos y las personas con discapacidad.

La eficacia y la relación coste-eficacia de las medidas adoptadas para las personas en situaciones vulnerables, incluido el impacto en el disfrute de los derechos fundamentales, siguen siendo en gran medida desconocidas. La investigación inicial indica que existen lagunas significativas en la aplicación de las medidas. Las medidas que se han aplicado son temporales y no específicas y no han llegado a los hogares vulnerables. Todo ello ha llevado a que algunos de los grupos más vulnerables se hayan quedado atrás.



La crisis del coste de la vida ha provocado un aumento de la pobreza energética, afectando de manera desproporcionada a las personas que ya están en riesgo de pobreza y exclusión social. Los grupos desfavorecidos —como los gitanos, los inmigrantes y sus descendientes, las minorías étnicas, las personas con bajos ingresos y las personas sin hogar—, en particular, las mujeres de todos esos grupos tienen más probabilidades de encontrar dificultades en relación con la energía y el transporte que la población en general.

El Consejo de la Unión Europea pide a los Estados miembros que refuercen sus respuestas a la elevada inflación y al aumento de los costes de la energía. La Comisión Europea ha establecido un conjunto de buenas prácticas para las mejoras estructurales que los Estados miembros pueden llevar a cabo para abordar las causas profundas de la pobreza energética.

La UE se ha comprometido a abordar la pobreza energética y a garantizar una transición justa y equitativa en Europa, como parte del Pacto Verde Europeo. La lucha contra la pobreza energética se considera prioritaria en la Directiva revisada sobre eficiencia energética [Directiva (UE) 2023/1791], que establece los requisitos de la política energética para alcanzar los objetivos climáticos de la UE en materia de lucha contra la pobreza energética y seguimiento de la misma. La evaluación realizada por la Comisión Europea de los planes nacionales de energía y clima para aplicar el Pacto Verde Europeo muestra que los Estados miembros han adoptado varias medidas en relación con la pobreza energética. Sin embargo, estas medidas carecen de objetivos claros, métodos de evaluación de la vulnerabilidad y un sólido marco de capacitación de los consumidores.



DICTAMEN 1.2 DE LA FRA

La Comisión Europea debería considerar incluir en el próximo periodo de programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos las condiciones de habilitación horizontales o temáticas apropiadas para ayudar a abordar la pobreza energética.

Los Estados miembros de la UE deben velar por que las medidas políticas y jurídicas relacionadas con los objetivos climáticos y la pobreza energética tengan en cuenta el derecho fundamental a la asistencia social y a la vivienda, a fin de garantizar una existencia digna para todos aquellos que carecen de recursos suficientes. Esto se ajustaría a las normas establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones nacionales, así como a las prácticas de lucha contra la exclusión social y la pobreza.

Al elaborar planes nacionales revisados en materia de clima y energía, se invita a los Estados miembros a tener en cuenta las recomendaciones pertinentes de la Comisión. Se trata de respetar el cumplimiento de la promesa central y transformadora de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de «no dejar a nadie atrás».

2

HACER FRENTE A LAS AMENAZAS A LA DEMOCRACIA Y AL ESPACIO CÍVICO: PROMOVER LA PARTICIPACIÓN Y PROTEGER LAS LIBERTADES DE ASOCIACIÓN, ASAMBLEA PACÍFICA Y EXPRESIÓN

La participación significativa de los individuos y la sociedad civil en los asuntos públicos es una herramienta crucial para garantizar la plena aplicación de los derechos fundamentales. Garantiza que se tengan en cuenta los derechos de todas las personas a la hora de elaborar leyes y políticas. No obstante, las pruebas demuestran que a menudo escasean el tiempo o las oportunidades para formular observaciones significativas o comprometerse con los proyectos legislativos. Este es el caso, en particular, cuando se utilizan procedimientos acelerados o cuando los proyectos de ley cubren múltiples cuestiones. La Comisión Europea ha publicado una nueva recomendación para subsanar las deficiencias de los procedimientos nacionales de participación y consulta.

Tanto los ataques de terceros como la excesiva injerencia estatal —en particular contra los derechos a la libertad de asociación, reunión pacífica y expresión— siguen amenazando el espacio de la sociedad civil. Esto incluye las demandas estratégicas dirigidas contra los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), así como las restricciones propuestas o impuestas a la libertad de reunión pacífica. La Comisión Europea ha actuado proponiendo legislación de la UE sobre demandas destinadas a intimidar y agotar los recursos de las OSC y los medios de comunicación. Además, la Comisión ha propuesto legislación tanto sobre la libertad de los medios de comunicación como para facilitar las operaciones transfronterizas de las asociaciones.

La participación significativa de los agentes de los derechos humanos y de la población en general en los asuntos públicos a nivel nacional requiere canales y procedimientos adecuados para garantizar que las consideraciones relativas a los derechos humanos lleguen eficazmente a los legisladores y a los responsables políticos. Facilitar la participación en los asuntos públicos es un requisito de derechos humanos, como demuestra el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esta participación es pertinente no solo cuando los Estados miembros legislan de forma autónoma, sino también cuando su legislación y sus políticas entran en el ámbito de aplicación de la legislación de la UE, por ejemplo, al transponer una directiva de la UE.



Cuando la participación se lleva a cabo correctamente, permite a los organismos independientes de derechos humanos y a las OSC con conocimientos especializados pertinentes en materia de derechos fundamentales contribuir de manera sustancial a la elaboración de la legislación y formular observaciones al respecto. De este modo, también proporciona una herramienta crucial para garantizar que los Estados miembros no violan la Carta al aplicar la legislación de la UE. Sin embargo, las pruebas recogidas sugieren que los Estados miembros no siempre disponen de normas adecuadas para la participación pública. Incluso si lo hacen, a veces se aplican de forma poco transparente, se limitan en su alcance o se acortan excesivamente para acelerar los procesos de elaboración de leyes o políticas.

Esto conlleva riesgos significativos, ya que la reducción del control de las leyes o las políticas puede dar lugar a una falta de consideración adecuada de las repercusiones en los derechos fundamentales. En última instancia, puede comprometer la calidad de la legislación y la formulación de políticas nacionales. Cuando no se consulta suficientemente a las OSC con experiencia en derechos fundamentales, existe una mayor probabilidad de que la legislación y la formulación de políticas no incorporen adecuadamente los derechos fundamentales. También significa que no aplicarán efectivamente los derechos y principios establecidos en el artículo 51 de la Carta.

En virtud de la Carta y del Derecho internacional en materia de derechos humanos, los Estados miembros de la UE están obligados a adoptar medidas positivas para garantizar la existencia de un espacio cívico dinámico, a saber, mediante el pleno cumplimiento de sus obligaciones en virtud de las libertades de asociación, reunión pacífica y expresión. También deben garantizar que las restricciones a estos derechos respeten los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Las OCS, los profesionales de los medios de comunicación y las organizaciones de medios de comunicación han denunciado amenazas verbales y físicas graves y otras medidas represivas. Entre ellas se incluyen las demandas estratégicas contra la participación pública y las medidas de vigilancia encubiertas.

Se han impuesto restricciones significativas a la libertad de reunión pacífica, incluidas sanciones penales, medidas de vigilancia, el uso de la fuerza para dispersar las asambleas y registros domiciliarios. Este tipo de medidas se han aplicado de diversas formas, incluso durante las protestas contra el cambio climático. El Consejo de Europa vigila las agresiones contra periodistas. También existe un mecanismo que cubre la situación de los defensores de los derechos humanos fuera de la UE. Sin embargo, actualmente no existe un seguimiento a escala de la UE del espacio cívico (en particular, pero no limitado a los periodistas) dentro de la UE que proporcione sistemáticamente la base empírica para la elaboración de políticas.



DICTAMEN 2.1 DE LA FRA

Para garantizar un control suficiente de la legislación y las políticas en materia de derechos fundamentales dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la UE, los Estados miembros deben revisar su legislación para garantizar que las normas sobre participación pública sean claras y suficientemente amplias. Deberían permitir que las OSC con experiencia en materia de derechos fundamentales y los defensores de los derechos humanos presenten sus puntos de vista.

Los legisladores y los responsables políticos nacionales deben aplicar estas normas de manera coherente y transparente. Deben dar amplia publicidad y promover la participación en las consultas públicas, integrando una perspectiva de género y prestando especial atención a llegar hasta las personas en situaciones vulnerables para incluirlas, por ejemplo, las personas LGBTQI, las personas con discapacidad y los miembros de minorías étnicas, raciales y religiosas, así como a las OSC con conocimientos especializados en materia de derechos fundamentales.

Los Estados miembros de la UE deberían permitir el tiempo suficiente para que la sociedad civil responda a las iniciativas legislativas y políticas de manera significativa. Deben garantizar que las personas que participaron en las consultas estén informadas del resultado.



DICTAMEN 2.2 DE LA FRA

A raíz de los llamamientos de la sociedad civil, la Comisión Europea podría plantearse la creación de un observatorio que vigile la situación de los defensores de los derechos humanos en la UE. Dicho observatorio debería crearse en consulta con la sociedad civil y los mecanismos existentes que proceda. Como mínimo, debería supervisar las restricciones del espacio cívico, así como los ataques y amenazas contra los agentes de la sociedad civil. También debería facilitar los intercambios de buenas prácticas.

Los Estados miembros de la UE deben fomentar la denuncia de las acciones contra las OSC y los defensores de los derechos humanos. Además, deben garantizar que tales acciones se registren, investiguen y enjuicien debidamente.

3

MIGRACIÓN: PREOCUPACIÓN POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS FRONTERAS DE LA UE



Muchas de las personas que buscan protección internacional u oportunidades de trabajo no poseen documentos de viaje válidos. Algunos intentan llegar a Europa por mar en embarcaciones no aptas para la navegación. En 2023, más de 4 000 personas murieron o desaparecieron en el mar, lo que supone la cifra más elevada de los últimos cinco años. Para frenar la inmigración irregular, los Estados construyen más vallas y las fronteras se militarizan cada vez más.

La UE está implantando nuevos sistemas de información para facilitar los controles fronterizos. Continúan las tensiones entre las legislaciones nacionales que regulan el acceso al asilo y la legislación de la UE, así como las denuncias de malos tratos y otras violaciones de derechos en las fronteras. Las OSC que ayudan a los migrantes y los refugiados se enfrentan a retos continuos.

La UE ha aprobado un pacto sobre migración y asilo, en virtud del cual los procedimientos de asilo y retorno deben ser más rápidos y tener lugar cerca de la frontera. Algunas instalaciones en las fronteras tienen dificultades para ofrecer unas condiciones de acogida dignas a los recién llegados. El pacto introducirá la obligación de los Estados de supervisar el cumplimiento de los derechos fundamentales. Dado que la UE ya es parte en el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), las instituciones y organismos de la UE tendrán que tomar medidas para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en el contexto de la migración, también en las fronteras.

Este capítulo trata de los derechos fundamentales en las fronteras. Se centra en las fronteras exteriores terrestres y marítimas de la UE. Examina las políticas previas a la llegada, los propios controles fronterizos y el tratamiento inicial de las personas que entran evitando los controles fronterizos.

DICTAMEN 3.1 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deben revisar y ajustar sus protocolos de búsqueda y salvamento basándose en las mejores prácticas para salvar vidas en el mar.

A la hora de promover la conformidad de la financiación de la UE con los derechos fundamentales, la Comisión Europea debería estudiar formas de vincular la financiación de la gestión de las fronteras marítimas a la adopción y el cumplimiento de protocolos operativos que garanticen la asistencia oportuna a las personas en peligro inminente en el mar.

Los Estados miembros y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) deben velar colectivamente por que se desplieguen suficientes activos navales adecuadamente equipados en zonas de alta mar, donde el análisis de riesgos sugiere que es más probable que se produzcan naufragios.

Más de 4 000 personas murieron o desaparecieron en sus intentos de llegar a Europa por mar en 2023. Este es el número más elevado de los últimos cinco años. El derecho a la vida [artículo 2 de la Carta y Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)] conlleva una obligación explícita para los Estados que están legalmente obligados a respetarlo en tierra y en el mar. Los Estados miembros de la UE cuentan con protocolos operativos sobre búsqueda y salvamento, que requieren una revisión constante para reflejar las mejores prácticas y las lecciones aprendidas. El número de buques desplegados para rescatar a personas en peligro en el mar no se corresponde con las necesidades.

Reducir el número de muertes en el mar es complejo. Requiere un enfoque exhaustivo que incluya a todos los Estados pertinentes, los organismos de la UE, las organizaciones internacionales y otras partes implicadas. No obstante, la UE y sus Estados miembros pueden adoptar medidas importantes.

Los Estados miembros están tomando medidas reforzadas para controlar sus fronteras y detener la migración irregular. Algunas medidas han dado lugar a arbitrariedad, inseguridad jurídica, restricciones a la labor de la sociedad civil y una protección judicial ineficaz contra las violaciones generalizadas de los derechos en las fronteras. Pocas víctimas acceden a la justicia a través de recursos efectivos. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) establece las condiciones necesarias para que un recurso sea efectivo en la ley y en la práctica. En su contribución al informe de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho, la FRA indica que la falta de acceso a la justicia puede suponer un riesgo para el respeto del Estado de Derecho como valor fundamental de la UE del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

En el futuro, en virtud del pacto sobre migración y asilo, los Estados miembros tendrán la obligación de establecer mecanismos independientes para supervisar los derechos fundamentales durante el control en las fronteras y serán libres de ampliar el alcance de dichos mecanismos a otros aspectos. En 2022, la FRA publicó orientaciones sobre cómo establecer dichos mecanismos.



DICTAMEN 3.2 DE LA FRA

Los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos para proteger los derechos fundamentales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en las fronteras. Deben hacerlo investigando con prontitud y eficacia todas las denuncias de violaciones de derechos fundamentales en las fronteras y en todos los incidentes de naufragio. Además, los Estados miembros deben respetar los requisitos procesales establecidos por el TEDH.

Los Estados miembros deben crear mecanismos independientes nacionales (o reforzar los existentes) para supervisar el cumplimiento de los derechos fundamentales en sus fronteras exteriores, basándose en la experiencia y la orientación de la FRA.

DICTAMEN 3.3 DE LA FRA

Los Estados miembros deben garantizar que las instalaciones utilizadas para acoger a los recién llegados en las fronteras exteriores ofrezcan condiciones dignas y seguras, y no den lugar a detenciones arbitrarias. Estas instalaciones deben formar parte de un sistema general de gestión de la migración sólido, con capacidad suficiente para trasladar a los solicitantes de asilo a instalaciones regulares, cuando sea necesario. El sistema también debe contar con procedimientos eficaces y humanos para unos retornos dignos y ofrecer oportunidades de integración viables a los beneficiarios de protección internacional.

La Comisión Europea debería considerar la posibilidad de solicitar una evaluación independiente del impacto de los derechos fundamentales, cuando sea necesario, para verificar que la financiación de la UE respeta los derechos fundamentales en virtud de los instrumentos de la UE aplicables.



DICTAMEN 3.4 DE LA FRA

Al evaluar la conformidad de la financiación de la UE con la legislación comunitaria, los Estados miembros y la Comisión Europea también deben tener en cuenta las normas establecidas en el Convenio de Estambul del Consejo de Europa.

En 2023, el Convenio de Estambul se convirtió en vinculante para la propia UE y no solo para los Estados miembros que lo han ratificado. La legislación de la UE ya contiene disposiciones para proteger a las mujeres en las fronteras. Las nuevas obligaciones las ampliarán aún más. En virtud del Reglamento sobre disposiciones comunes [Reglamento (UE) 2021/1060], cuando los Estados miembros utilizan la financiación de la UE para apoyar sus políticas de gestión de fronteras, asilo y retorno, deben establecer mecanismos para garantizar que los programas financiados por la UE cumplan la Carta y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En su informe de 2023 titulado *EU Funds – Ensuring compliance with fundamental rights* (Fondos de la UE – Garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales), la FRA sugiere que, en el futuro, también debería tenerse en cuenta el Convenio de Estambul.

4

APLICACIÓN Y UTILIZACIÓN DE LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A ESCALA NACIONAL

Antes de la revisión intermedia de 2025 sobre la aplicación de la estrategia de la Carta para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en la UE y del 25.º aniversario de la proclamación de la Carta, los esfuerzos para aplicar la estrategia de la Carta 2020 a nivel nacional seguían careciendo de un proceso estructurado y de objetivos, hitos y plazos concretos.

La Carta ha seguido reforzando los instrumentos que los derechos fundamentales facilitan en los tribunales, como demuestra la jurisprudencia nacional y europea. Pero los persistentes problemas de accesibilidad al sistema de justicia obstaculizaron el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en la Carta, especialmente para las personas en situación de vulnerabilidad.

La aplicación de la Carta por parte de los legisladores y las autoridades nacionales iba a la zaga de la del poder judicial. Cabe destacar, en particular, que las autoridades regionales y locales no hacen uso de la Carta. Los Estados miembros han venido adoptando lentamente marcos políticos y jurídicos para aplicar la «condición habilitadora horizontal» relacionada con la Carta para el uso de los fondos de la UE. Sin embargo, siguen existiendo problemas en relación con los mecanismos de denuncia y la participación y la capacidad exigida de los agentes de los derechos fundamentales. Dado que las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) son algunos de los principales asesores de los gobiernos nacionales sobre cuestiones de derechos humanos, sigue siendo importante que desarrollen conocimientos especializados sobre la Carta.

Gracias a la financiación específica de la UE, especialmente a través del programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV), se han redoblado los esfuerzos para ampliar los conocimientos y la experiencia sobre la Carta. Sin embargo, existen diferencias entre los Estados miembros, las autoridades nacionales y las profesiones en la medida en que se aplica la Carta.

Pronto se cumplirán 25 años desde la proclamación de la Carta, la cual sigue utilizándose con frecuencia a escala de la UE, especialmente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pero también en la legislación y la formulación de políticas de la UE (por ejemplo, véanse la herramienta n.º 29 de la Comisión Europea y las directrices del Consejo). En 2025, la Comisión Europea informará sobre la aplicación intermedia de su Estrategia 2020 para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en la UE.

A escala nacional, los esfuerzos para aplicar la estrategia de la Carta siguen careciendo de un procedimiento estructurado y de objetivos, hitos y plazos concretos. Además, la Carta todavía no es especialmente visible en la legislación o la elaboración de políticas nacionales que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE. Las normas nacionales sobre las evaluaciones de impacto siguen sin hacer referencia explícita a la Carta.

Al mismo tiempo, 25 Estados miembros nombraron un punto focal de la Carta, tal como se prevé en la estrategia de la Carta y las conclusiones correspondientes del Consejo de la Unión Europea. El establecimiento de puntos focales de la Carta es un primer paso importante, ya que estos puntos focales pueden dirigir o ayudar en el proceso de aplicación de la estrategia a escala nacional. Sin embargo, la mayoría de los puntos focales de la Carta aún tienen que encontrar su papel en el contexto nacional para contribuir mejor a una aplicación reforzada de la Carta a nivel nacional y local.



DICTAMEN 4.1 DE LA FRA

El Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea deberían seguir desarrollando y actualizando herramientas que garanticen que la legislación y la formulación de políticas de la UE se ajustan plenamente a la Carta. También deberían redoblar sus esfuerzos para promover la Carta en toda la UE.

Se invita a los Estados miembros de la UE a establecer un proceso estructurado basado en objetivos, hitos y plazos concretos a la hora de aplicar las conclusiones del Consejo de la Unión Europea.

Se invita a los Estados miembros a reforzar la capacidad de sus puntos focales de la Carta con recursos humanos y financieros adecuados que les permitan mejorar la coordinación y la cooperación con todos los agentes pertinentes.

Los Estados miembros deben garantizar que el impacto de cualquier propuesta legislativa que entre en el ámbito de aplicación de la legislación de la UE se evalúe siempre sobre la base de los principios y derechos de la Carta. Además de un cotejo con las normas nacionales de derechos humanos y el CEDH, las normas sobre evaluaciones de impacto deberían exigir explícitamente una evaluación efectiva con respecto a la Carta, teniendo en cuenta la interpretación dada a sus disposiciones por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.



DICTAMEN 4.2 DE LA FRA

Los Estados miembros de la UE deben garantizar que los niños, las mujeres, las personas mayores, las personas con discapacidad y las minorías étnicas que se encuentren en una situación vulnerable tengan acceso a recursos judiciales y sean informados de sus derechos procesales de forma accesible, tal y como exige la legislación de la UE.

Los profesionales del Derecho a menudo hacen referencia al artículo 47 de la Carta (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial). Además, a nivel político, el acceso a la justicia sigue siendo un tema importante, como pone de manifiesto el informe de la Comisión Europea de 2023 sobre la aplicación de la Carta. En 2023, el informe se centró en la protección jurídica efectiva y el acceso a la justicia. En consonancia con informes anteriores de la FRA, concluye que siguen existiendo obstáculos al acceso a la justicia. Incluyen: un aporte insuficiente de información, en particular sobre los recursos no judiciales; las dificultades prácticas para utilizar soluciones de justicia en línea; las disposiciones insuficientes para supervisar los derechos del menor en los procedimientos judiciales; y los diversos grados de inaccesibilidad de la justicia para los grupos vulnerables, también por motivos económicos. Todo ello puede impedir que las partes interesadas aprovechen los recursos legales.

DICTAMEN 4.3 DE LA FRA

Se anima a los Estados miembros de la UE a utilizar o promover el uso de toda la financiación disponible de la UE para la formación relacionada con la Carta, especialmente el CERV y los programas de justicia. Estas medidas deberían servir para aumentar el conocimiento de la Carta entre los funcionarios públicos de las autoridades nacionales, regionales y locales.

Los Estados miembros deben garantizar la participación significativa de los agentes de los derechos fundamentales pertinentes en el proceso de seguimiento de los fondos pertinentes de la UE y proporcionar financiación específica para mejorar su capacidad de seguimiento y sus conocimientos especializados.

Los Estados miembros deben garantizar que sus mecanismos de denuncia en relación con el uso de los fondos de la UE puedan detectar cualquier violación de la Carta y proporcionar las vías de recurso necesarias.

Los datos aportados en 2023 por la FRA sugieren una tendencia positiva en términos de formación en materia de derechos fundamentales. Cada vez más, la formación sobre la Carta se imparte no solo a los miembros del poder judicial, sino también a los funcionarios, las fuerzas y cuerpos de seguridad, la sociedad civil, el personal de las INDH y los organismos de igualdad, los periodistas y los estudiantes. Hasta la fecha, estas actividades de formación no parecen incluir de forma adecuada a las autoridades regionales y locales. Sin embargo, el programa CERV y el programa de justicia ofrecen oportunidades para cofinanciar las actividades de formación pertinentes.

Un ámbito importante para los conocimientos especializados en materia de la Carta es la ejecución de los fondos de la UE cubiertos por el Reglamento sobre disposiciones comunes [Reglamento (UE) 2021/1060]. El Reglamento obliga a los Estados miembros a garantizar el respeto de la Carta a la hora de ejecutar los fondos de la UE. También permite a las INDH y a los organismos de igualdad, así como a las OSC, desempeñar un papel importante en el seguimiento del respeto de los derechos fundamentales cuando se utilizan los fondos de la UE. El informe de la FRA de 2023 *EU Funds – Ensuring compliance with fundamental rights* (Fondos de la UE – Garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales) encontró problemas relativos a la participación de los organismos de derechos fundamentales y la sociedad civil en el proceso de seguimiento, que parecen carecer de capacidad, recursos y conocimientos especializados de la Carta.





En el año 2023 se produjeron tanto avances como retrocesos en materia de protección de derechos fundamentales. En su *Fundamental Rights Report 2024* (Informe sobre los Derechos Fundamentales 2024), la FRA analiza los acontecimientos sucedidos en la UE entre enero y diciembre de 2023, y presenta sus conclusiones al respecto. Al incluir tanto los progresos realizados como los obstáculos que siguen encontrándose, el informe facilita una perspectiva de los principales problemas que configuran el debate sobre los derechos fundamentales en el conjunto de la UE.



PROMOVER Y PROTEGER SUS DERECHOS FUNDAMENTALES EN TODA LA UE —

El Informe completo de la FRA *Fundamental Rights Report 2024* (Informe sobre los Derechos Fundamentales 2024) se puede consultar en

<https://fra.europa.eu/es/publication/2024/fundamental-rights-report-2024>

Consulte también otras publicaciones de la FRA relacionadas con esta cuestión:

- FRA (2024), *Informe sobre los Derechos Fundamentales 2024 – Dictámenes de la FRA*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <https://fra.europa.eu/es/publication/2024/fundamental-rights-report-2024-fra-opinions> (disponible en las 24 lenguas oficiales de la UE, y en albanés, macedonio y serbio).
- Los informes anuales anteriores de la FRA sobre los desafíos y los logros en relación con los derechos fundamentales en la Unión Europea siguen estando disponibles en el [sitio web](#) de la FRA (en inglés y parcialmente en francés).

PARA MÁS INFORMACIÓN



FRA — AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Schwarzenbergplatz 11 — 1040 Viena — Austria

Tel. +43 158030-0 — Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

facebook.com/fundamentalrights

linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

twitter.com/EURightsAgency



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea