

INNOVACIONES DEL MANDATO DE LA AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

YOLANDA GAMARRA¹
gamarra@unizar.es

Cómo citar/Citation

Gamarra, Y. (2022).
Innovaciones del mandato de la agencia de los
derechos fundamentales de la Unión Europea.
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 73, 749-791.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.73.02>

Resumen

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante la FRA, en sus siglas en inglés) promueve los derechos fundamentales con datos e investigaciones, asesora y ayuda a las instituciones de la UE y a los Estados miembros, cuando apliquen el Derecho de la Unión, al mismo tiempo que favorece campañas de comunicación y sensibilización. Desde su creación por el Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo (en adelante el Reglamento fundacional), la FRA aborda problemas muy diversos en sus informes, conclusiones, dictámenes y opiniones que afectan a los derechos de los niños, el antisemitismo, la no discriminación y la igualdad, la violencia de género, la situación de los gitanos, los delitos de odio, los derechos de los migrantes o la inteligencia artificial, entre otros muchos. El nuevo Reglamento (UE) nº 2022/555 del Consejo, incorpora las modificaciones propuestas por la Comisión Europea en 2020 con el objeto de mejorar la eficiencia, pertinencia y gobernanza de

¹ Catedrática de Derecho internacional público y Relaciones internacionales de la Universidad de Zaragoza. Este trabajo se realiza en el marco del proyecto de I+D+i de la Agencia Estatal de Investigación PID 2021-1283350B-I00.

la FRA. La necesidad de acomodar el ámbito de competencias de la FRA al Derecho de la Unión y de adaptar sus procedimientos a los estandarizados para el resto de las agencias de la UE fueron las razones que condujeron a introducir modificaciones técnico jurídicas específicas en el Reglamento fundacional. Mi propósito aquí es analizar si tales innovaciones son las requeridas para lograr un mecanismo eficaz y eficiente con el fin de afrontar con agilidad y habilidad las nuevas demandas contemporáneas en el ámbito de los derechos fundamentales.

Palabras clave

Agencia de los derechos fundamentales de la Unión Europea (FRA); Derecho de la Unión; agencias descentralizadas; cooperación; control; prevención; democracia; estado de Derecho; derechos humanos.

INNOVATIONS OF THE MANDATE OF THE AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

The European Union Agency for Fundamental Rights (hereinafter FRA) promotes fundamental rights with data and research, advises and helps the EU institutions and Member States, when they apply Union Law, while favoring communication and awareness campaigns. Since its creation by Council Regulation (EC) No 168/2007, the FRA addresses a wide variety of issues in its reports, conclusions and opinions that affect children's rights, anti-Semitism, non-discrimination and equality, gender violence, the situation of the gypsies, hate crimes, the rights of migrants or artificial intelligence, among many others. The new Regulation (EU) No 2022/555 of the Council incorporates the modifications proposed by the European Commission in 2020 with the purpose of improving the efficiency, relevance and governance of the FRA. The need to accommodate the scope of the FRA's competences to Union law and to adapt its procedures to those standardized for the rest of the EU agencies were the reasons that led to the introduction of specific technical-legal modifications in the founding Regulation. The purpose of this article is to analyze whether such innovations are suited to achieve an effective and efficient mechanism required to provide the FRA with the adequate agility and skill to respond to the contemporary challenges in the field of fundamental rights.

Keywords

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA); Union law; decentralized agencies; cooperation; control; prevention; democracy; Rule of Law; human rights.

INNOVATIONS DU MANDAT DE L'AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Resumé

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après FRA) promeut les droits fondamentaux au moyen de données et de recherches, conseille et aide les institutions de l'UE et les États membres lorsqu'ils appliquent le droit de l'Union, tout en favorisant la communication et les campagnes de sensibilisation. Depuis sa création par le règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil, la FRA aborde dans ses rapports, conclusions, avis et opinions une grande variété de questions qui touchent aux droits de l'enfant, à l'antisémitisme, à la non-discrimination et à l'égalité, à la violence sexiste, à la situation des gitans, les crimes de haine, les droits des migrants ou l'intelligence artificielle, parmi tant d'autres. Le nouveau règlement (UE) n° 2022/555 du Conseil intègre les modifications proposées par la Commission européenne en 2020 dans le but d'améliorer l'efficacité, la pertinence et la gouvernance de la FRA. La nécessité d'adapter l'étendue des compétences de la FRA au droit de l'Union et d'adapter ses procédures à celles normalisées pour le reste des agences de l'UE sont les raisons qui ont conduit à l'introduction de modifications technico-juridiques spécifiques dans le règlement fondateur. Mon propos est ici d'analyser si de telles innovations sont celles requises pour aboutir à un dispositif efficace et efficient permettant de faire face avec agilité et compétence aux nouvelles exigences contemporaines en matière de droits fondamentaux.

Mots clés

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA); droit de l'Union; agences décentralisées; coopération; contrôle; prévention; démocratie; État de droit; droits de l'homme.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. VALOR AÑADIDO DE LA FRA: 1. Los cometidos de la FRA en el contexto de las competencias de la Unión. 2. Alcance y límites del programa de trabajo anual y plurianual. 3. La cultura jurídica de la Carta y de los instrumentos de derechos humanos. III. ESFUERZOS EN PRO DE UNA GOBERNANZA EFICAZ: 1. Independencia y experiencia en el órgano decisorio, el control sobre la calidad de los trabajos. 2. Responsabilidad y funcionalidad en el Consejo Ejecutivo. 3. La gestión y ejecución de los cometidos. IV. EFICIENCIA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA FRA: 1. Cooperación con los diversos actores: una agencia con múltiples redes. 2. Evaluaciones externas del impacto de los trabajos. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El 5 de abril de 2022, después de intensas y extensas negociaciones, el Consejo aprobó el Reglamento (UE) n° 2022/555, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 168/2007 (en adelante Reglamento fundacional) por el que se crea la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante la FRA, en sus siglas en inglés)². El propósito del nuevo Reglamento es acoplar el ámbito de sus cometidos al Derecho de la Unión y facilitar su funcionamiento a través de procedimientos técnicos eficaces y eficientes³. El preámbulo señala que las modificaciones introducidas tienen

² Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007 por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO L 53, de 22 de febrero de 2007). Este Reglamento fue adoptado de acuerdo con el art. 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, por unanimidad del Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

³ Reglamento (UE) n° 2022/555 del Consejo, de 5 de abril de 2022, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007 por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, (DO L 108, de 7 de abril de 2022). Este Reglamento fue adoptado de acuerdo con el art. 352 del Tratado de Funcionamiento de la UE, por unanimidad del Consejo, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo mediante un procedimiento legislativo especial.

por objeto «simplificar, mejorar la gobernanza y acrecentar la eficiencia del funcionamiento de la Agencia»⁴. Me propongo así examinar si las innovaciones técnicas específicas y la ampliación del ámbito competencial recogidas en el nuevo Reglamento permitirán a la FRA jugar con habilidad e ingenio un papel central en el ambiguo lenguaje de los derechos humanos (Koskenniemi, 2010). Para lograrlo me detengo en analizar las modificaciones y sus efectos en la promoción de los derechos fundamentales.

La FRA es un órgano consultivo plural e independiente sin poderes legislativos ni regulatorios⁵. Sus cometidos principales consisten en recopilar datos e informaciones pertinentes, fiables, fehacientes y comparables que obtiene, principalmente, mediante análisis de campo, en uno o varios Estados miembros o en todos ellos, y en realizar investigaciones y trabajos científicos relativos a sectores concretos de población cubriendo un amplio espectro que abarcan desde la población general a grupos específicos como mujeres, romaníes, derechos de las víctimas, discapacitados, o del colectivo LGBTIQ+, además de otros. Con su trabajo contribuye a que la acción legislativa de las instituciones de la Unión Europea (en adelante UE) sea más respetuosa con los derechos fundamentales y, sobre todo, sea más eficiente en este ámbito, incluso incidiendo en la formación de la voluntad del Consejo en la firma de convenios internacionales⁶. Realiza también una labor de ayuda y asesoramiento a las instituciones de la UE y a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en particular de difusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (en adelante la Carta), como instrumento jurídicamente vinculante, mediante la publicación de sus análisis en una forma ágil y de fácil acceso, la organización de seminarios y conferencias, la participación en foros de la sociedad civil, entre otras actividades. Asimismo, ha establecido vías de cooperación multinivel con los gobiernos y las entidades regionales y locales, en el entendido que son estas administraciones, en buena medida, las encargadas de aplicar los derechos de la Carta. Los informes anuales de la FRA ponen en evidencia un uso creciente de este instrumento por las instituciones, en particular por la Comisión Europea (en adelante la Comisión), el Tribunal

⁴ Quinto considerando del preámbulo del nuevo Reglamento (UE) n° 2022/555 del Consejo, de 5 de abril de 2022.

⁵ Es un órgano propio del derecho administrativo de la UE (Bogdandy, y Bernstorff, 2009: 1035-1037 y Harlow, 2006: 187-214).

⁶ Como fue el caso de la incidencia del Informe sobre la violencia contra las mujeres en la adhesión de la UE al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, de 11 de mayo de 2011 (STE n° 210, 2011).

de Justicia de la UE (en adelante el TJUE), así como por los poderes y las administraciones de los Estados miembros⁷.

Sus orígenes se remontan a mediados de los años noventa con la creación del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia⁸. Este órgano tenía como función recoger y facilitar datos a las instituciones de la UE y a sus Estados miembros sobre los fenómenos del racismo, la xenofobia y el antisemitismo que pudieran serles útiles cuando, en los ámbitos de sus competencias, adoptaran o definieran acciones. Sus trabajos se centraron entonces en analizar la amplitud y la evolución de los fenómenos y manifestaciones del racismo y la xenofobia, al mismo tiempo que sus causas, sus efectos y los ejemplos de buenas prácticas para combatirlos. Seis años después de su establecimiento, no obstante, los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros adoptaron las conclusiones del Consejo Europeo de 13 de diciembre de 2003, en las que se recogió la decisión de ampliar el mandato del Observatorio a fin de convertirlo en una Agencia de Derechos Humanos⁹. Entre 2003 y 2006, se sucedieron profundas reflexiones y tensos debates entre los representantes de los Estados miembros, de las instituciones de la UE y del Consejo de Europa (De Schutter y Van Goethen, 2009: 609), hasta perfilar el mandato y la estructura de la FRA (Pi Llorens, 2007: 575). En 2007, el Consejo decidió establecer y definir los cometidos del nuevo órgano con el objetivo de «proporcionar a las instituciones, órganos, organismos y agencias competentes de la Comunidad y a sus Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario, ayuda y asesoramiento en materia de derechos fundamentales con el fin de ayudarles a respetarlos plenamente cuando adopten medidas o establezcan líneas de actuación en sus esferas de competencias respectivas»¹⁰. Esta fórmula estaba, en efecto, muy próxima a la que se había contemplado diez años antes en el instrumento de fundación del citado Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia.

⁷ En el Informe anual se recoge un capítulo propio sobre la aplicación de la Carta. EU Agency for Fundamental Rights (2022). Fundamental Rights Report 2022. Luxemburg: Publications Office, 26-49. Disponible en: <https://bit.ly/3yGwsyv> (última consulta el 23 de agosto de 2022).

⁸ Reglamento (CE) n° 1035/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (DO L 151, de 10 de junio de 1997).

⁹ Llama la atención que en aquel momento se mencionase la creación de una Agencia de Derechos Humanos. Conclusiones de los Representantes de los Estados miembros reunidos a nivel de jefes de Estado o de Gobierno en Bruselas, el 13 de diciembre de 2003, disponible en: <https://bit.ly/3NbZhch>. (última consulta 20 de agosto de 2022).

¹⁰ Art. 2 del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo.

Con la creación de la FRA no se pretendió establecer un mecanismo de control similar a los existentes en los ordenamientos internos, como en el caso de los defensores de los derechos humanos nacionales, o instituciones independientes de derechos humanos (Toggenburg, 2008: 385). No se le atribuyeron funciones de control en el sentido estricto del término¹¹, si bien sus cometidos se mueven en una zona gris del control internacional (Alston y De Schutter, 2005; De Schutter, 2009: 93; De Schutter y Van Goethen, 2009: 609; Bogdandy y Bernstorff, 2009: 135). Resulta difícil, ciertamente, distinguir entre facilitar datos, de un lado, y supervisar el cumplimiento de los estándares de derechos fundamentales, de otro. Al final, se estableció un órgano que tenía como función la recopilación y el análisis de datos en materia de los derechos fundamentales para definir la política de la Unión en este ámbito (Sokhi-Bulley, 2011: 683), si bien, de manera indirecta, supuso desarrollar una función de control¹². Su puesta en marcha se enmarcó en una estrategia global y proactiva de protección de los derechos humanos en la UE (De Schutter, 2007: 133) que incluyó la promoción de los derechos a través de procedimientos administrativos y políticos como complemento al inicialmente limitado control judicial¹³.

La FRA ha desarrollado sus cometidos durante años sin adaptar su mandato al Tratado de Lisboa (2007) ni al Planteamiento común anexo a la Declaración Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión

¹¹ En el sentido analizado por el profesor G. Garzón Clariana, que defiende que «la noción de control aparece delimitada por la concurrencia de tres elementos: uno material, consistente en una actividad de verificación; un elemento teleológico, que se concreta en el objetivo inmediato de promover el cumplimiento efectivo de ciertas pautas de conducta; y un elemento formal, la regulación por el Derecho de gentes» (Garzón Clariana, 1983: 15).

¹² Los mecanismos no judiciales resultan útiles para presionar a los ejecutivos y a los legislativos de los Estados miembros sobre la necesidad de incorporar en sus sistemas internos estándares internacionales, por ejemplo, de diligencia debida, entre otros (Hinarejos, 2016: 61).

¹³ Estos mecanismos de exigencia de responsabilidades son medios complementarios o paralelos de los mecanismos judiciales. Allí donde las sentencias de los tribunales no conducen a reformas constitucionales o legislativas tendentes a perfeccionar la protección de los derechos fundamentales estos órganos consultivos pueden presionar y persuadir a los poderes ejecutivo y legislativo para alcanzar resultados concretos. En todo caso, un último resorte es el recurso a la llamada «movilización de la vergüenza» (Pastor Ridruejo, 1991: 264).

sobre las agencias descentralizadas, de 19 de julio de 2012¹⁴. Los escenarios de crisis política, económica y de refugiados no eran los apropiados para acometer una modificación de su mandato (Toggenburg, 2018). Las reticencias de algunos Estados a ampliar su ámbito competencial a la cooperación policial y judicial en materia penal y tratarse de una materia sensible desde el punto de vista político explicarían, en buena medida, la demora en acoplar su mandato al Planteamiento Común y al Tratado de Lisboa. Junto a ello, el boom de agencias en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) y la prioridad de dar solución a otros problemas, como en el caso del control de las fronteras exteriores ante las avalanchas de migrantes, la crisis climática o la desinformación, influyeron en la tardía modificación del mandato de la FRA.

En 2020, la Comisión presentó una propuesta de modificación del mandato de la FRA y dos años más tarde el Consejo aprobó un nuevo Reglamento en el que se incluían las modificaciones técnicas específicas propuestas a la luz de los resultados de la evaluación externa de 2017¹⁵ y del análisis de los servicios de la Comisión¹⁶ que afectan: i) a la estructura orgánica de la FRA (Consejo de Administración, Comité Ejecutivo, Comité Científico

¹⁴ En 2012, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión adoptaron un Planteamiento Común sobre las agencias descentralizadas con el fin de establecer criterios generales para la creación y funcionamiento de las diversas agencias y facilitar la gobernanza, la responsabilidad y el control. Véase Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies, 19 July 2012, annex, Common Approach. Disponible en: <https://bit.ly/3fWibCy>. La FRA requería la adaptación de su mandato al Tratado de Lisboa y al Planteamiento Común para equipararla con el resto de las agencias descentralizadas de la UE, en particular desde el punto de vista de la gobernanza y del control de sus actividades. Sobre la adaptación de las agencias del Espacio del ELSJ al nuevo marco del Planteamiento Común véase el trabajo de la profesora Pi Llorens en el que analiza su gobernanza y control (Pi Llorens, 2017: 77).

¹⁵ Cada cinco años se realiza una evaluación externa sobre la FRA. Una primera evaluación externa de la FRA se realizó en 2012 y una segunda en 2017. Véanse Ramboll (2012) y Optimity Advisors (2017). Final Report. 2nd independent External Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights. Berlin/London/Brussels, Disponible en: <https://bit.ly/3Mwpm9y>.

¹⁶ Bajo nuestro punto de vista no hubo cambios sustanciales en el texto final del nuevo mandato de la FRA en relación con la propuesta de la Comisión. Véase Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 168/2007 por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. COM (2020) 225 final, de 5 de junio de 2020.

y Dirección) con la intención de adaptarla al Planteamiento común, y ii) a los sectores de actividad conforme a las competencias de la Unión sobre las que actúa de manera continua. El objeto es, en relación con este último punto, acoplar el mandato de la FRA al Tratado de Lisboa (2007) e incorporar bajo su ámbito de competencia la cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal. La política exterior y de seguridad común sigue quedando excluida del ámbito de aplicación de la FRA, al margen de que esta pueda ofrecer ayuda y asesoramiento, a petición de las instituciones de la UE, en actividades de formación, entre otras, sobre cuestiones que afecten a los derechos fundamentales en el marco de la política exterior y de seguridad común¹⁷. Entre las recomendaciones del Parlamento Europeo a la propuesta de la Comisión destaca precisamente la relativa a la política exterior al reconocer que se trataba de un texto menos ambicioso de lo que hubiera esperado dicha institución. Si bien el Parlamento Europeo estaba de acuerdo con que el mandato revisado de la FRA abarcara los actos y actividades de las autoridades policiales y judiciales en el ELSJ resultaba insuficiente que dicha ampliación no incluyera posibilidades de cooperación con terceros países, como con los países del EEE-/AELC, Reino Unido o países englobados en la Política Europea de Vecindad¹⁸. Las ambiciones de la UE de desarrollar una dimensión exterior fuerte deberían quedar reflejadas, ciertamente, en una mayor participación de la FRA en el seguimiento y control de los actos y actividades de la Unión y sus Estados miembros en la Política Exterior y de Seguridad Común.

En un contexto de crisis de valores (Toggenburg y Grimheden, 2016, Sanz Caballero, 2020), las instituciones de la UE se han centrado en revitalizar y reforzar las deficiencias detectadas en los Estados miembros¹⁹. Los problemas e incumplimientos experimentados en la independencia del poder judicial en

¹⁷ Como se recoge en el cuarto considerando del preámbulo del Reglamento (UE) nº 2022/555.

¹⁸ Véase Recommendation on the proposal for a Council regulation amending Regulation (EC) No 168/2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights | A9-0227/2021 | European Parliament (europa.eu). Disponible en: <https://bit.ly/3CZKz4Q> (última consulta el 9 de octubre de 2022).

¹⁹ En este contexto de crisis, la Conferencia sobre el futuro de Europa es una iniciativa que analiza los cambios jurídicos necesarios para preparar mejor a la UE ante los nuevos desafíos geoeconómicos, geopolíticos y de otro tipo que ha puesto sobre el tablero la pandemia del SARS-CoV-19 y la guerra de Ucrania. En esta iniciativa el ciudadano se sitúa en el centro de las discusiones sobre cómo reformar la UE. Véase sobre este particular el trabajo de Aldecoa Luzárraga *et al.*, 2021, así como los trabajos presentados en el Fundamental Rights Forum organizado por la FRA en 2021 en Viena.

algunos Estados miembros desencadenó la necesidad de abrir procedimientos preventivos, en aplicación del art. 7, apdo. 1, del Tratado de la UE²⁰, contra Polonia (2017), a iniciativa de la Comisión²¹; y contra Hungría, a iniciativa del Parlamento Europeo (2018)²²; en este último caso no solo por las amenazas sobre la independencia judicial, sino también por los ataques a la libertad de expresión, la corrupción, la insuficiente protección de los derechos de las minorías y la pésima situación de los inmigrantes y refugiados, todo lo cual ilustra la preocupación de las instituciones de la UE por revisar de manera periódica el respeto de los valores de la Unión (Nyysönen, 2018: 258; Rech, 2018: 334; Mangas Martín, 2018: 1, y Martín y Pérez de Nanclares, 2019: 121). Es importante destacar en este ámbito la relevancia de los trabajos de la FRA en la supervisión del estado de Derecho en los Estados miembros, al ofrecer datos y análisis fehacientes y contrastables del cumplimiento por los Estados miembros de los valores del art. 2 del TUE (Pérez Bernárdez, 2018 y Gutiérrez Cardenete, 2020).

Mi argumento discurre entre la construcción y la crítica de la modificación del Reglamento fundacional para reforzar la promoción de los valores, las libertades y los derechos fundamentales de la UE. La FRA intenta consensuar una estrategia común entre los Estados miembros para reforzar la promoción de los derechos fundamentales; de modo que, simulando el Equilibrio de Nash, ningún jugador individual salga beneficiado modificando su estrategia mientras los otros jugadores no modifiquen las suyas. Me interesa examinar aquí si el discurso justificativo de los acoplamientos de los procedimientos de la FRA a los estandarizados por la Comisión para el resto de órganos de este tipo y de sus cometidos al ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal servirán para acrecentar la eficacia y la eficiencia del funcionamiento de la FRA. El problema que se presenta radica en si las modificaciones acometidas ayudarán a precisar los claroscuros del mandato de la FRA y de sus efectos.

²⁰ En virtud del art. 7, apdo. 1, del Tratado de la UE, a propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el art. 2 TUE.

²¹ Véase la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia, de 20 de diciembre de 2017. COM (2017) 835 final, 2017/0360 (NLE).

²² Véase la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave por parte de la República de Hungría del Estado de Derecho, Consejo de la Unión Europea, 18 de septiembre de 2018, 12266/18. Expediente interinstitucional 2018/0902 (NLE).

El artículo se construye sobre tres pilares siguiendo las modificaciones introducidas en el Reglamento (UE) n° 2022/555 y en el espíritu inspirador de los cambios. Primero, analizo las funciones de la FRA, su legado y su capacidad de dar respuesta a los desafíos contemporáneos en el ámbito de los derechos fundamentales. En este apartado exploro, a la luz de las innovaciones del mandato de la FRA, sus cometidos, así como el alcance y los límites del programa de trabajo y el valor de la Carta como instrumento de protección de los derechos fundamentales (Peers *et al.*, 2014). Expongo la pertinencia y la utilidad de la FRA en la promoción de los valores y los derechos de la UE ante desafíos contemporáneos como la pandemia²³, la guerra en Ucrania²⁴, o los avances científicos de la inteligencia artificial²⁵, entre otros.

En segundo lugar, me centro en la gobernanza de la FRA con el refuerzo de los poderes reconocidos al Consejo de Administración como máximo órgano que trabaja desde la independencia y la responsabilidad, junto a las nuevas mayorías requeridas para la elección de miembros del Consejo Ejecutivo, y en el análisis de otras modificaciones, como los nuevos requisitos que deben reunir los representantes o la representación igualitaria de mujeres y hombres en el Consejo de Administración. Asimismo, en este apartado examino la ampliación de funciones del Comité Ejecutivo y los cambios materializados en el Comité Científico, y en el órgano de dirección, en particular aquellos que afectan a la figura del Director²⁶. Con estas innovaciones se refuerzan las funciones de los órganos decisorios de la FRA (Hinarejos, 2016: 71) al igual que sucede con el resto de los órganos de esta naturaleza (Pi Llorens, 2017; Mayrhofer, 2020: 129)

A continuación, expongo los cauces de cooperación con los Estados miembros, las Organizaciones internacionales, las organizaciones profesionales, y los representantes de la sociedad civil y, en particular con el resto de agencias descentralizadas en el desarrollo de programas, proyectos y estrategias desde una posición de independencia. Asimismo, abordo la necesidad de implementar las evaluaciones sobre los trabajos desarrollados y sus efectos

²³ Sobre los efectos de la COVID-19 en los derechos fundamentales véase European Union Agency for Fundamental Rights (2021).

²⁴ EU Agency for Fundamental Rights (2022). The War in Ukraine. Fundamental Rights Implications within the EU, Bulletin 1, 1 March-27 April. Luxemburg: Publications Office.

²⁵ EU Agency for Fundamental Rights (2020). Getting the future rights: Artificial intelligence and fundamental rights. Luxemburg: Publications Office, Disponible en: <https://bit.ly/3rV7nMB>. (última consulta el 22 de agosto de 2022).

²⁶ Art. 15 del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros e instituciones de la UE.

Finalmente, planteo una serie de recomendaciones para un debate abierto y plural sobre la eficiencia de la FRA, en particular, propongo la necesidad de estrechar la cooperación con los Estados miembros, realizar un seguimiento de los trabajos de la FRA y desarrollar una labor de prospectiva alejada de las influencias políticas con el fin de afrontar con investigaciones y trabajos científicos fiables y fehacientes los retos que puedan presentarse en el ámbito de los derechos fundamentales de manera objetiva e independiente (Wouter, Nowak, Chané y Hachez, 2020).

II. VALOR AÑADIDO DE LA FRA

1. LOS COMETIDOS DE LA FRA EN EL CONTEXTO DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

La FRA cuenta con recursos financieros y humanos para realizar encuestas e investigaciones de calidad, ofrecer asistencia técnica, formación y desarrollo de capacidades, al mismo tiempo que dispone de redes para difundir información y desarrollar labores de sensibilización en el ámbito de los derechos fundamentales (De Schutter, 2020: 9). Estas funciones son implementadas bien de manera individual, incluso recurriendo a la contratación de asistencia experta, bien a través de acuerdos de cooperación con otras agencias de la UE, organizaciones internacionales, en particular con el Consejo de Europa, organizaciones no gubernamentales y actores de la sociedad civil involucrados en la promoción de los derechos fundamentales²⁷. Los cometidos de la FRA recogidos en el Reglamento fundacional no experimentan cambios, si bien el ámbito de actuación competencial se ha ampliado a la cooperación policial y judicial en materia penal afectando al trabajo diario.

La FRA acredita una sólida capacidad investigadora en el ámbito de los derechos fundamentales. Se ocupa de recopilar, registrar, analizar y difundir datos e informaciones pertinentes, objetivas, fiables y contrastables, incluidos los resultados de las actividades de investigación y supervisión que le comuniquen los Estados miembros, las instituciones de la Unión, así como los órganos, organismos y agencias de la UE, los centros de investigación, las organizaciones no gubernamentales, y otras organizaciones internacionales,

²⁷ Véase EU Agency for Fundamental Rights (2021). Protecting Civic Space in the EU. Luxemburg: Publications Office.

en particular el Consejo de Europa²⁸. En su día a día, la FRA realiza o fomenta encuestas, investigaciones y trabajos científicos, estudios preparatorios y de viabilidad y analiza datos sobre la situación de los derechos fundamentales en los veintisiete Estados miembros de la UE²⁹ y también en los Estados candidatos. Ofrece a las instituciones de la UE y a los organismos de los Estados miembros información y datos fiables sobre el estado de los derechos fundamentales con el fin de apoyarles a desarrollar iniciativas con base empírica³⁰.

Desde 2018, la labor de investigación está apoyada en una red multidisciplinar llamada FRANET, en que se combina una consultoría europea y contratistas en cada uno de los Estados miembros³¹. La FRA coordina además a EU Fundamental Rights Information System (en adelante EFRIS), el portal que reúne datos e información de bases de datos de derechos humanos y, en ocasiones, comparte datos estadísticos con Eurostat, o datos facilitados por el Consejo de Europa, las Naciones Unidas y las autoridades nacionales. También, la FRA organiza y contrata encuestas a nivel de la UE, como la lanzada en 2012 sobre violencia contra la mujer con entrevistas a 42.000 mujeres³², o la realizada en 2016 sobre minorías y discriminación con 25.515 encuestas³³, entre otras. Estas preguntas recurrentes permiten identificar tendencias y detectar *praxis* erróneas o alejadas de los estándares promovidos por la UE.

²⁸ Art. 4, apdo. 1, a) del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

²⁹ Art. 4, apdo. 1, c) del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

³⁰ Para materializar tal cometido, la FRA desarrolla métodos y procedimientos para mejorar la comparabilidad, la objetividad y la fiabilidad de los datos a escala europea, en cooperación con la Comisión y los Estados miembros con el fin de ayudarles a desarrollar políticas públicas basadas en pruebas en el ámbito de los derechos fundamentales.

³¹ Además de otras fuentes, Franet es una red de investigación multidisciplinar de la FRA. Cada cuatro años se publica una convocatoria de licitación para identificar contratistas para la provisión de investigación y análisis sobre los derechos fundamentales en los veintisiete Estados miembros de la UE.

³² EU Agency for Fundamental Rights (2015). Violence against women: an EU-wide survey. Main results. Luxembourg: Publications Office, 3 y ss, Disponible en: <https://bit.ly/2Tfz4Qm>. (última consulta 1 de agosto de 2022).

³³ EU Agency for Fundamental Rights (2017). Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Main results, Luxembourg: Publications Office, p. 114, Disponible en: <https://bit.ly/2uglXk8> (última consulta 1 de agosto de 2022).

Las investigaciones y trabajos científicos adoptan un cauce formal por medio de informes, como el que anualmente realiza la FRA sobre los derechos fundamentales en la UE, conclusiones y dictámenes sobre temas concretos para las instituciones de la Unión y los Estados miembros³⁴. Desde 2008, la FRA ha venido emitiendo dictámenes jurídicos sobre las propuestas legislativas de la Comisión, principalmente a petición del Parlamento Europeo³⁵. A su vez, publica informes variados: sobre cuestiones relativas a los derechos fundamentales en el marco de los ámbitos de actividad de la FRA³⁶, informes temáticos basados en sus análisis, investigaciones y encuestas³⁷ y un informe anual de actividades³⁸.

La FRA ofrece ayuda y asesoramiento a las instituciones y a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión con el fin de ayudarles a respetar los derechos fundamentales cuando adopten medidas, planes de acción o establezcan líneas de actuación en sus respectivas esferas de competencia³⁹. La ayuda y asesoramiento independiente de la FRA resulta útil a las instituciones y a los Estados miembros en el desarrollo de metodologías sólidas para registrar y recopilar datos comparables y objetivos en ámbitos tales como la no discriminación, el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia, o la violencia contra la mujer, entre otros.

Asimismo, promueve estrategias de comunicación y de fomento del diálogo con la sociedad civil con el fin de aumentar la sensibilización de la

³⁴ La FRA emite conclusiones y dictámenes en virtud del art. 4, apdo. 1, letra d), del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555, sobre temas concretos para las instituciones de la Unión y los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión.

³⁵ Por ejemplo, la solicitud del Parlamento Europeo a la FRA para la recogida de datos sobre la discriminación del colectivo LGBT en los veintisiete Estados miembros de la UE. Si bien estas solicitudes por parte del Parlamento Europeo han disminuido en los últimos años. Véase más amplia información en: <https://rm.coe.int/1680695c00> (última consulta el 3 de agosto de 2022).

³⁶ Los diferentes informes se pueden encontrar en: <https://bit.ly/3TqA7IZ> (última consulta 1 de agosto de 2022).

³⁷ Las encuestas sobre violencia de mujeres o minorías y discriminación son las más relevantes. En la actualidad se está trabajando en obtener testimonios y recopilar datos de los refugiados ucranios y en una segunda encuesta sobre violencia contra las mujeres.

³⁸ Informe de actividades de la FRA (Fundamental Rights Report), Disponible en: <https://bit.ly/3T990m0> (última consulta el 3 de agosto de 2022).

³⁹ Así se recoge en el art. 2 del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555 del Consejo, de 5 de abril de 2022.

opinión pública acerca de los derechos fundamentales⁴⁰, además de una política de difusión e información de su trabajo⁴¹. Con el fin de compartir la experiencia desarrollada a través de sus investigaciones, la FRA se involucra con actores interesados externos en actividades de promoción, desarrollo de capacidades y asistencia técnica, por ejemplo, con la organización de módulos de capacitación sobre la Carta, con el apoyo en puntos críticos como la formación de los guardias fronterizos sobre la protección de los derechos de las personas migrantes o demandantes de asilo, los derechos del niño, o la participación en evaluaciones Schengen, entre otros casos. La actividad recurrente más destacada que promueve, con frecuencia de dos años, es el Fundamental Rights Forum⁴², en el que se dan cita los principales agentes y expertos en derechos fundamentales. Igualmente, la FRA dirige una plataforma de organizaciones de la sociedad civil activas en el área de los derechos fundamentales (Fundamental Rights Platform) y coopera con las instituciones nacionales de derechos fundamentales nacionales, con los organismos de igualdad y con organizaciones no gubernamentales que trabajan en el área. La FRA está potenciando en los últimos años la creación de bases de datos sobre la Carta, de la jurisprudencia del TJUE, de los tribunales nacionales y otro tipo de actos legislativos sobre los principios, las libertades y los derechos recogidos en la Carta⁴³.

Desde 2016, está ampliando sus funciones por nuevas vías, entre otras, la realización de «misiones operativas», con el consentimiento del Estado en cuestión, para recabar testimonio de víctimas, recopilar datos, y ofrecer asesoramiento o ayuda⁴⁴. Esta función no estaba prevista en el Reglamento

⁴⁰ La creación de una unidad de comunicación y actividades es una clara evidencia de la importancia de este cometido. Véase la estructura de la FRA en la web, así como en Optimity Advisors (2017). Final Report. 2nd independent External Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights. Berlin/London/Brussels.

⁴¹ Establecido en el art. 4, apdo. 1 h), del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555 del Consejo, de 5 de abril de 2022.

⁴² De carácter bienal, el Foro reúne a miles de expertos en el ámbito de los derechos humanos. Quizá es la actividad más importante que organiza la FRA para promocionar los derechos fundamentales. En 2021, el Foro se realizó en formato mixto dada la evolución de la pandemia del SARS-CoV-2.

⁴³ La difusión de información sobre los derechos fundamentales contribuye a aumentar la sensibilización entre los distintos actores de la sociedad. Más información en: <https://bit.ly/3ew6s25> (última consulta 23 de agosto de 2022).

⁴⁴ Por ejemplo, con la llegada masiva de migrantes en situación irregular a las costas de Grecia o de Italia, así como en el caso de la guerra de Ucrania, la FRA ha activado este tipo de misiones para recopilar testimonios de afectados.

fundacional ni se incluyó en el nuevo, si bien hubiese sido una espléndida oportunidad de recoger su naturaleza y características en aras de un seguimiento y control de las mismas. Las «misiones operativas» se desarrollan en cooperación con otros organismos y agencias descentralizadas como el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (en adelante EIGE), Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en adelante Frontex), Oficina de Apoyo al Asilo (en adelante EASO), Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas (en adelante eu-LISA), Agencia Europea para la Formación Policial (en adelante Cepol), Agencia de la UE para la Cooperación Policial (en adelante Europol) y la Agencia de la UE para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), entre otras, fortaleciendo las actuaciones y la coherencia de la promoción de los derechos fundamentales. La FRA, por ejemplo, ofreció apoyo a Frontex ante la situación de emergencia migratoria en la UE con actividades de formación y desarrollo de capacidades en los «puntos críticos» e informando periódicamente de la situación sobre el terreno⁴⁵. La asistencia en «puntos críticos» de entrada de migrantes en situación irregular como los situados en Italia o Grecia⁴⁶, la formación en la aplicación del Código de Fronteras Schengen a las organizaciones locales, o a los servicios de inmigración y policía de fronteras sobre el retorno de niños no acompañados ha sido uno de los temas clave en los trabajos de la FRA durante años⁴⁷.

En marzo de 2022, la FRA estableció una misión para conocer de los efectos de la guerra de Ucrania sobre los derechos fundamentales en la UE. La FRA envió una misión a la frontera de Ucrania con Estados de la UE, en particular a Polonia, Eslovaquia y Rumania, para tomar testimonios a las diferentes víctimas de la guerra, principalmente mujeres y niños, junto con otros colectivos que son especialmente vulnerables, incluidos los ancianos y los niños no acompañados, y ofrecer ayuda y asesoramiento en la solicitud de protección temporal en la UE⁴⁸. En esta tarea la EIGE, el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica

⁴⁵ Como miembro del Foro Consultivo de Frontex observa operaciones fronterizas conjuntas coordinadas por esta agencia.

⁴⁶ Sobre la protección de los migrantes en situación irregular resulta de interés la consulta de la Sentencia del TEDH de 7 de julio de 2022, *Safi et Autres c. Greece*, CE:ECHR:2022:0707JUD000541815.

⁴⁷ En la actualidad, la FRA ha decidido mantenerse al margen del proyecto largamente planeado sobre este particular. En el informe del Director al Consejo de Administración, en la reunión de 16 de septiembre de 2022, se ha recogido información sobre dicha medida.

⁴⁸ Decisión de Ejecución (UE) n° 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas

(GREVIO) o Eurojust, entre otros, están apoyando a la FRA en la recopilación de datos y testimonios.

Los cometidos de la FRA se han ampliado al ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal con consecuencias en sus sectores de actividad y en su programa de trabajo anual y plurianual. La FRA comienza una nueva etapa trascendental con trabajos y recogida de datos en el mencionado ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, incluidos aspectos relacionados con los derechos fundamentales en el marco del reconocimiento mutuo de sentencias y decisiones judiciales o el uso de la fuerza por parte de las fuerzas o cuerpos de seguridad del Estado, entre otros, además de las áreas temáticas en las que cuenta con una contrastada trayectoria.

2. ALCANCE Y LÍMITES DEL PROGRAMA DE TRABAJO ANUAL Y PLURIANUAL

La FRA desarrolla sus cometidos sobre la base de un programa de trabajo anual y plurianual en el marco de la Carta⁴⁹ y de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, al margen de las respuestas a las peticiones sobre temas concretos que le puedan formular el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión⁵⁰. El programa de trabajo anual y plurianual ha sufrido modificaciones en el Reglamento (UE) n° 2022/555 del Consejo, con las que se ha pretendido evitar su escaso margen de actuación y encorsetamiento en áreas concretas. Está por determinar, no obstante, si tal innovación contribuirá a dotarle de mayor flexibilidad y agilidad en la capacidad de respuesta ante los nuevos retos contemporáneos. La definición del ámbito de actuación de la FRA debe basarse con exclusividad en el documento de programación⁵¹.

Hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento, las áreas temáticas de interés de la FRA eran decididas cada cinco años por el Consejo en el marco plurianual (MAF), a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento

procedentes de Ucrania en el sentido del art. 5 de la Directiva n° 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO L 71, de 4 de marzo de 2022).

⁴⁹ Art. 5, apdo. 2, b) del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁵⁰ Siempre que lo permitan sus recursos financieros y humanos, de acuerdo con lo establecido en el art. 4, apdo. 1, letras c) y d) del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007.

⁵¹ Sexto considerando del preámbulo del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

Europeo⁵². En el MAF se definían los ámbitos y proyectos específicos de actividad, entre los que figuraba la lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia asociada a los mismos⁵³, así como el respeto de las prioridades de la Unión teniendo en cuenta las orientaciones resultantes de las resoluciones del Parlamento Europeo y de las conclusiones del Consejo en el ámbito de los derechos fundamentales⁵⁴. En el MAF 2018-2022, se incluyeron las áreas temáticas relativas a i) las víctimas de crímenes y acceso a la justicia, ii) igualdad y no discriminación, iii) sociedad de la información, iv) cooperación judicial, excepto en asuntos penales, v) migración, fronteras, asilo e integración, vi) racismo, xenofobia, vii) derechos del niño, y viii) integración del colectivo romaní⁵⁵. Así, la FRA planificaba su trabajo a lo largo de cinco años en un Documento Único de Programación. Este instrumento de planificación plurianual se elaboraba de conformidad con el Reglamento Financiero Marco de la UE⁵⁶.

En el Reglamento (UE) n° 2022/555 se ha eliminado el MAF y establecido una programación anual y plurianual *a priori* más funcional y flexible. En el nuevo Reglamento se establece que cada año, el Director elaborará un proyecto de documento de programación que incluirá los programas de trabajo anual y plurianual, de conformidad con el art. 32 del Reglamento Delegado (UE) n° 2019/715 de la Comisión⁵⁷. El director es el encargado de presentar el proyecto de documento de programación al Consejo de Administración y, una vez refrendado por este órgano, es quién deberá presentarlo al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión,

⁵² Art. 5 del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁵³ Art. 5, apdo. 2 b), del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁵⁴ Art. 5, apdo. 2 c), del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁵⁵ Véase información detallada en: <https://bit.ly/3T99mck> (última consulta el 9 de octubre de 2022).

⁵⁶ Reglamento Delegado (UE) n° 1271/2013 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2013, relativo al reglamento financiero marco de los organismos a que se refiere el art. 208 del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo. (DO, L 328, de 7 de diciembre de 2013, p. 42).

⁵⁷ Reglamento Delegado (UE) n° 2019/715 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2018, relativo al Reglamento Financiero marco de los organismos creados en virtud del Tratado de Funcionamiento de la UE y el Tratado Euratom y a los que se refiere el art. 70 del Reglamento (UE, Euratom) n° 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo. (DO L 122, de 10 de mayo de 2019, p. 1).

como tarde el 31 de enero de cada año⁵⁸. En el Consejo, el Grupo «Derechos Fundamentales, Derechos de los Ciudadanos y Libre Circulación de Personas» (FREMP) mantiene un debate sobre el proyecto de programa de trabajo al que puede ser invitado el Director de la FRA con el objeto de presentar las ideas guía⁵⁹. En paralelo, el documento de programación es introducido a los funcionarios de enlace nacionales y al Comité Científico con el fin de que unos y otros emitan sus opiniones sobre el proyecto⁶⁰. Una vez recibidas las opiniones y los dictámenes de los distintos actores implicados, el Director es el encargado de presentar el proyecto de documento al Consejo de Administración para su aprobación⁶¹. Se espera crear así un *feedback* de ideas que termine por enriquecer y precisar el documento de programación de la FRA.

Para garantizar la pertinencia de los opiniones y dictámenes y el momento de la entrega, de acuerdo con las necesidades de los usuarios, la FRA consultará ampliamente a sus partes interesadas en el momento de la elaboración de su documento de programación plurianual. En particular, la FRA pedirá opinión a las organizaciones de la sociedad civil a través de diversas plataformas, así como a los funcionarios de enlace nacionales que actúan como puntos de contacto en las administraciones nacionales⁶² y a su Consejo de Administración.

El nuevo mandato, con la desaparición del MAF, permitirá previsiblemente que la FRA tenga un alcance de trabajo más amplio al cubrir nuevas áreas del Derecho de la UE, incluidos los actos del Derecho derivado hasta este momento al margen de sus sectores de actividad. El nuevo mandato claramente permite que se ocupe de cuestiones de cooperación policial y judicial en materia penal, un ámbito nuevo para la FRA. El Parlamento Europeo respaldó esta nueva metodología de trabajo e instó a la Comisión a seguir profundizando en una mayor independencia y eficiencia de la FRA⁶³. Si bien

⁵⁸ Art. 5 bis, apdo. 2, del Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) nº 2022/555.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Art. 5 bis, apdo. 3, del Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) nº 2022/555.

⁶¹ Art. 5 bis, apdo. 4, del Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) nº 2022/555.

⁶² En el caso de España el centro de enlace es el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Oberaxe). Más información sobre este Observatorio está disponible en: <https://bit.ly/3VpTnYJ> (última consulta el 3 de agosto de 2022).

⁶³ Recommendation on the proposal for a Council regulation amending Regulation (EC) No 168/2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights

el MAF anterior limitaba el alcance del trabajo de la FRA a ocho áreas clave diferentes, estas se acoplaban con el Derecho derivado más desarrollado de la UE. El programa plurianual ofrece ahora la oportunidad a la FRA de ampliar las áreas temáticas de trabajo. Esto no significa que la FRA deje de trabajar en las áreas claves como el racismo y la xenofobia o la protección de datos.

Los próximos tres años serán muy intensos, ya que deberá seguir abundando en las áreas claves anteriores del MAF, en las que la FRA ha desarrollado una experiencia de investigación relevante, agregando otras nuevas cuando se aplique el Derecho de la UE. En especial, porque no se ha previsto que la ampliación competencial de actuación de la FRA venga acompañada de recursos humanos y financieros adicionales y proporcionales a la expansión de sus áreas de responsabilidad⁶⁴. El presupuesto de la FRA resulta insuficiente para ampliar nuevas áreas de trabajo⁶⁵. En este sentido, el desarrollo de la cooperación incipiente entre la FRA y los fondos de la Oficina del Mecanismo Financiero del Espacio Económico Europeo (en adelante EEE) y Norway Grant pueden resultar de importancia estratégica para suplir las carencias a nivel de recursos de la FRA en el futuro, particularmente en lo que se refiere a la cooperación con los Estados miembros beneficiarios de esos fondos⁶⁶.

| A9-0227/2021 | European Parliament (europa.eu) disponible en: <https://bit.ly/3U-PYssL>.

⁶⁴ En contra de lo expresado por la Comisión al apuntar que «la propuesta no tiene repercusiones presupuestarias, ya que a la Agencia no se le asignarán tareas adicionales y su mandato permanece intacto». COM (2020) 225 final, de 5 de junio de 2020, p. 1. No obstante, de las entrevistas con el personal de la FRA se apunta a la falta de recursos financieros y humanos como una limitación para ampliar las áreas temáticas.

⁶⁵ En 2020 el presupuesto de la FRA alcanzó los 24.167.314 Euros; en 2021 fue de 24.860.492 y en 2022 alcanza los 25.396.740 Euros. Más amplia información del presupuesto de la FRA está disponible en: <https://fra.europa.eu/en/about-fra/what-we-do/annual-work-programme>.

⁶⁶ Este mecanismo fue establecido por Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) participantes de Espacio Económico Europeo (EEE), Islandia, Liechtenstein y Noruega con el fin de reducir las disparidades económicas y sociales en el marco del EEE y fortalecer las relaciones bilaterales entre el donante y los Estados beneficiarios (Grecia, Rumania, Chequia, o Eslovaquia, entre otros). Véase *Administrative Cooperation between the Financial Mechanism Office and the European Union Agency for Fundamental Rights*, 15 December 2016.

3. LA CULTURA JURÍDICA DE LA CARTA Y DE LOS INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS

La FRA trabaja por dar visibilidad y por aumentar el grado de sensibilización sobre los derechos fundamentales en la UE y en los Estados miembros remitiéndose a la Carta (Toggenburg, 2013) y al resto de instrumentos que integran el derecho internacional de los derechos humanos (Saiz Arnaiz, 2001: 41). La Carta es un instrumento moderno que establece las distintas categorías de derechos fundamentales que informan el Derecho de la UE al combinar derechos civiles y políticos y derechos sociales, económicos y culturales (Ripol y Ugartemendía, 2022: 53). La FRA promociona los principios y los derechos recogidos en la Carta a través de diferentes instrumentos como informes, dictámenes, conclusiones u opiniones. Con ella trata de promover la defensa de los derechos humanos y de hacer pedagogía sobre su valor.

Las referencias a la Carta en el instrumento fundacional se encuentran en el preámbulo y en el articulado. En el preámbulo, en los considerandos 2 y 9, se hace referencia de manera genérica al estatuto jurídico de la Carta y a su estrecha vinculación con la FRA⁶⁷. En el articulado del Reglamento fundacional se especifica, a su vez, en el art. 2, apdo. 2, la referencia a los derechos fundamentales definidos en el art. 6, apdo. 2, del TUE. En el nuevo Reglamento, en el mismo artículo, se establece que «(e)n el ejercicio de su misión, la Agencia se remitirá a los derechos fundamentales definidos en el art. 6 del Tratado de la Unión Europea». Se elimina así la referencia explícita al apdo. 2. Ciertamente, en el nuevo Reglamento se podía haber enfatizado la importancia de la Carta como instrumento jurídicamente vinculante como recomendaron los expertos de la segunda evaluación externa⁶⁸.

La UE asumió ante sus ciudadanos la responsabilidad formal de pasar de una comunidad económica a una Unión basada en el estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos. El Tratado de la UE, por la vía del art. 6, apdo. 1, ha constitucionalizado tal opción, reconociendo a la Carta

⁶⁷ En los considerandos 2 y 9 del preámbulo del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo.

⁶⁸ En la segunda evaluación externa independiente sobre la FRA se recomendó enfatizar en la nueva regulación «the importance of the Charter as a now legally binding standard». Optimity Advisors (2017). Final Report. 2nd independent External Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights. Berlin/London/Brussels, p. 144. Sin embargo, la Comisión no consideró esta recomendación en su respuesta, Commission Staff Work Document. Analysis of the Recommendations to the Commission following the Second External Evaluation of the EU Agency for Fundamental Rights, SWD (2019) 313 final, de 26 de julio de 2019.

el mismo valor que a los Tratados⁶⁹. Las referencias a la Carta no excluyen, empero, la invocación de otros instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de obligado cumplimiento para la UE y los Estados miembros en el marco del Derecho de la Unión, en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante el Convenio Europeo)⁷⁰.

El Convenio Europeo se configura como un estándar mínimo que los Estados están obligados a mantener y a respetar (Carmona Contreras, 2018). Este es el espíritu del art. 52, apdo. 3, de la Carta al establecer que

en la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no impide que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.

Los derechos que garantiza el Convenio Europeo, así como los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales, tal y como se contempla en el art. 6, apdo. 3, del TUE. Este conjunto de principios es una parte integrante del acervo de la Unión que goza de primacía frente a cualesquiera de las disposiciones de orden interno, incluso las constitucionales, con las que pudiera entrar en colisión (Kumm, 2005: 299).

En la práctica institucional de la FRA, la Carta tiene una importancia fundamental en todas sus actividades, y también se hacen innumerables referencias a los instrumentos de derechos humanos aprobados en el Consejo de Europa y en el sistema de las Naciones Unidas (Toggenbourg, 2018). La falta de referencias expresas a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos en ambos Reglamentos, en todo caso, provoca un vacío. Este vacío requeriría ser colmado dado que no está claro cómo aplicar y en qué condiciones instrumentos tales como la Carta Social Europea o los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta ausencia de referencias a instrumentos internacionales se podría cubrir invocando las tradiciones constitucionales

⁶⁹ Véase el Informe sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el marco institucional de la Unión. Comisión de Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2019. Doc. A8-0051/2019.

⁷⁰ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4 de noviembre de 1950 (ETS nº 005/1950). Texto español disponible en: <https://bit.ly/3g8d2fG> (última consulta el 23 de agosto de 2022).

comunes a los Estados miembros formando parte del Derecho de la Unión como principios generales, o aplicando la jurisprudencia del TJUE (López Escudero, 2022: 77). El TJUE ha confirmado en su jurisprudencia que los reglamentos y las directivas del Derecho de la Unión deben interpretarse a la luz de los derechos fundamentales en el sistema de la UE, en especial de la Carta (López Castillo, 2022: 87). Este extremo junto a la referencia manifiesta a la competencia de desarrollar sus cometidos en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal deberían clarificarse y despejar las ambigüedades en futuras modificaciones de la normativa reguladora de la FRA⁷¹.

III. ESFUERZOS EN PRO DE UNA GOBERNANZA EFICAZ

1. INDEPENDENCIA Y EXPERIENCIA EN EL ÓRGANO DECISORIO, EL CONTROL SOBRE LA CALIDAD DE LOS TRABAJOS

En el Reglamento fundacional se reconocen amplios poderes al Consejo de Administración al ser el órgano que determina las prioridades estratégicas y aprueba el programa de trabajo. Sus funciones son, ante todo, de naturaleza técnica como se contempla en su mandato y se refleja en los puntos del orden del día de cada una de sus sesiones al igual que ocurre en el resto de órganos decisorios de las agencias del ELSJ. Las principales innovaciones afectan a las competencias administrativas y financieras que deben poseer sus miembros, los mandatos de los miembros, los procedimientos para el nombramiento del personal de la FRA o las reglas de votación o elección de los miembros del Comité Ejecutivo, entre otros.

Este órgano está integrado por expertos independientes de los veintisiete Estados, más el representante del Consejo de Europa y dos miembros de la Comisión. Cada uno de los miembros está asistido por un suplente. La pluralidad de perfiles, la independencia y la experiencia de sus miembros son requisitos que enriquecen los trabajos de la FRA. Este órgano se compone de personas con sólidos conocimientos en el ámbito de los derechos fundamentales y una experiencia contrastada en la gestión de organizaciones del sector

⁷¹ Siguiendo a O. de Schutter «*the reference to the Charter in the work of the Agency widens the wedge with the larger body of European and international human rights with which the development of fundamental rights in the EU legal should remain aligned*» (De Schutter, 2020: 62).

público y/o privado⁷². Además, y dado que sus miembros evalúan documentos relacionados con el presupuesto o los recursos humanos es razonable que se les exijan competencias administrativas y presupuestarias. Se colma de esta manera la demanda de los evaluadores externos y de la Comisión de incluir en el nuevo Reglamento el requisito de que los miembros del Consejo de Administración tengan las competencias presupuestarias y de gestión adecuadas, además de la requerida independencia y experiencia en el ámbito de los derechos humanos⁷³.

En el nuevo Reglamento se han incluido novedades en el mandato de los miembros. Se recoge la posibilidad de volver a nombrar por un período de cinco años a un antiguo miembro o a un suplente para mandatos no consecutivos⁷⁴. Se precisa que salvo en caso de sustitución normal o de fallecimiento, el mandato del miembro o suplente solo finalizará en caso de dimisión. Obviamente, el representante deberá cumplir, en todo momento, con el requisito de independencia y experiencia. En el caso de que el mandato por cumplir de un nuevo miembro por sustitución fuese inferior a dos años, el mandato de ese nuevo miembro o del nuevo suplente podrá ampliarse hasta un mandato completo de cinco años⁷⁵.

Por regla general, las decisiones del Consejo de Administración se adoptan por consenso o, en su caso, por la mayoría simple de sus miembros. En el nuevo Reglamento, sin embargo, se han alterado las reglas de votación en este órgano. Si para la elección de presidente y vicepresidente se mantiene la mayoría de dos tercios de los miembros establecida en el Reglamento

⁷² Según el art. 12 del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, se requiere: i) experiencia en la gestión de organizaciones del sector público; ii) conocimientos en materia de derechos fundamentales; iii) independencia, y iv) responsabilidades de alto nivel en una institución nacional independiente de derechos humanos o en otras organizaciones públicas y privadas.

⁷³ Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 168/2007 por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. COM (2020) 225 final, de 5 de junio de 2020.

⁷⁴ Art. 12, apdo. 3, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555. El Parlamento Europeo fue más ambicioso y propuso que los miembros pudiesen repetir su mandato para asegurar la coherencia y la continuidad de los trabajos de la FRA. Véase Recommendation on the proposal for a Council regulation amending Regulation (EC) No 168/2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights | A9-0227/2021 | European Parliament (europa.eu) disponible en: <https://bit.ly/3VDO7B0>.

⁷⁵ Art. 12, apdo. 4, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

fundacional⁷⁶, la elección de los otros dos miembros del Consejo Ejecutivo son elegidos por la mayoría de los miembros del Consejo de Administración⁷⁷. Se ha pasado de elegir a dos miembros del Comité Ejecutivo de una mayoría de dos tercios a ser elegidos por mayoría de sus miembros. En el pasado estas exigencias provocaron largas sesiones de votación e incluso estancamientos. Con la posibilidad de elegir a un miembro para el Comité Ejecutivo por mayoría de sus miembros se ha simplificado el procedimiento de votación tornándose, en principio, más eficiente.

El sistema de votación se ha reforzado, no obstante, en relación con el procedimiento de destitución del Director. El art. 15, apdo. 7, del nuevo Reglamento establece que el Director podrá ser destituido sobre la base de una propuesta de dos tercios de los miembros del Consejo de Administración o de la Comisión, en caso de falta, rendimiento insatisfactorio o irregularidades graves o recurrentes⁷⁸. Se protege el cargo de director dado que se requiere la mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo de Administración para su destitución. Esta recomendación no fue formulada por el evaluador externo ni por el Consejo de Administración, la Comisión fue quien propuso tal modificación⁷⁹.

El control de la calidad de los trabajos de la FRA recae en el Comité Científico. Este Comité es el garante de la calidad científica de las investigaciones y quien las dirige, además de asesorar sobre la metodología científica empleada⁸⁰. Está integrado por once expertos independientes altamente cualificados en el ámbito de los derechos fundamentales, incluyendo como novedad que deben gozar de «competencias adecuadas de calidad científica y metodologías de investigación». Los miembros son nombrados por el Consejo de Administración, previa consulta a la comisión competente del Parlamento Europeo, esto es, a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (en adelante LIBE)⁸¹. Otra novedad en este órgano se refiere a la

⁷⁶ Art. 12, apdo. 5, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Anteriormente era necesario un tercio de los miembros del Consejo de Administración o de la Comisión para destituir al Director antes de que expirase su mandato.

⁷⁹ Véase la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 168/2007 por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. COM (2020) 25 final, de 5 de junio de 2020, p. 7.

⁸⁰ De conformidad con el art. 14, apdo. 5, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁸¹ Art. 14, apdo. 1, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555 del Consejo. El mandato

aprobación de una lista de reserva establecida por orden de mérito debido a los problemas generados por las bajas de los miembros en mandatos anteriores. El procedimiento de selección es exigente y ello permite contar con investigadores del más alto nivel. Se trata, ante todo, de asegurar la calidad de las investigaciones de la FRA.

Del análisis de las innovaciones técnicas específicas realizado se infiere el enorme poder y la responsabilidad del Consejo de Administración en el éxito de la óptima promoción y defensa de los derechos humanos por la FRA⁸². Por ello, hubiese sido positivo, desde el punto de vista del control democrático, que su Consejo de Administración contase con un miembro designado por el Parlamento Europeo y así seguir con mayor rigor las directrices establecidas en el Planteamiento Común. Queda por comprobar, no obstante, el impacto de la eficiencia en los resultados de los trabajos de aplicación de la Carta por las instituciones de la UE y los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión.

2. RESPONSABILIDAD Y FUNCIONALIDAD DEL CONSEJO EJECUTIVO

El Consejo Ejecutivo es un órgano clave para el desarrollo de los trabajos del Consejo de Administración y de la Dirección⁸³. Su responsabilidad reside en supervisar y controlar los trabajos preparatorios de las decisiones que debe adoptar el órgano decisorio de la FRA. Por esta razón, se trata de un órgano nuclear para un correcto desarrollo de las reuniones del Consejo de Administración y del buen funcionamiento interno de la FRA. Sus funciones se han visto reforzadas, como se contempla en el art. 13, apdo. 1, del Reglamento (UE) n° 2022/555, en el sentido de precisar y asignar nuevas tareas.

La función principal del Consejo Ejecutivo reconocida en el Reglamento de base es la supervisión de los trabajos preparatorios de las decisiones

de estos miembros es de cinco años sin posibilidad de renovación. En la reunión de 19 y 20 de mayo de 2002 se procedió a nombrar a un comité integrado por miembros del Consejo de Administración con el fin de iniciar el procedimiento de convocatoria de candidaturas para la renovación de los miembros del Comité Científico.

⁸² Los consejos de administración de las agencias descentralizadas presentaban ciertas particularidades que con el tiempo han ido adaptando al Planteamiento Común (Pi Llorens, 2017: 99).

⁸³ El Consejo Ejecutivo está integrado por cuatro miembros del Consejo de Administración para un mandato de dos años y medio renovable una sola vez, más un representante de la Comisión, la persona designada por el Consejo de Europa, y el director como invitado sin derecho de voto.

que deba adoptar el Consejo de Administración que implica el examen de cuestiones presupuestarias y de recursos humanos. A esta función se han añadido otras nuevas como las de analizar y revisar el documento de programación de la FRA al que se refiere el art. 5 *bis*, esto es, la programación anual y plurianual, y presentarlo al Consejo de Administración para su aprobación⁸⁴, así como el proyecto de presupuesto anual⁸⁵ y el proyecto de informe anual de actividades⁸⁶. Estos tres cometidos son esenciales para un adecuado funcionamiento de la FRA al ser los tres ejes sobre los que desarrolla su trabajo.

Además, se incluye como novedad el adoptar una estrategia de lucha contra el fraude proporcionada a los riesgos de falsificaciones y teniendo en cuenta los costes y beneficios de las medidas que vayan a aplicarse, sobre la base de un proyecto preparado por el director⁸⁷. Igualmente, se le ha asignado la tarea de realizar un seguimiento adecuado de las conclusiones y recomendaciones resultado de las investigaciones y de los informes de auditoría y las evaluaciones internas y externas, así como de las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) o del fiscal europeo⁸⁸.

Una función más que se ha dispuesto en el nuevo Reglamento consiste en asistir y asesorar al director, sin perjuicio de las responsabilidades que recaen sobre este, en la puesta en práctica de las decisiones del Consejo de Administración, ello con el fin de reforzar la supervisión de la gestión administrativa y presupuestaria⁸⁹. El volumen de asuntos relacionados con el presupuesto de la FRA o la delegación de poderes para contratar a nuevo personal es abundante y creciente.

El Consejo Ejecutivo puede adoptar decisiones provisionales, en caso de necesidad y por razones de urgencia como se contempla en el nuevo Reglamento, en nombre del Consejo de Administración, incluida la suspensión de

⁸⁴ Art. 13, apdo. 2 a), del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁸⁵ Art. 13, apdo. 2 b), del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁸⁶ Art. 13, apdo. 2 c), del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁸⁷ Art. 13, apdo. 2 d), del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁸⁸ Art. 13, apdo. 2 e), del del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁸⁹ Art. 13, apdo. 1 f), del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

la delegación de las competencias de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos del personal de la FRA⁹⁰, y en asuntos presupuestarios⁹¹. El presidente de este órgano es el encargado de convocar una sesión, o también puede convocarse a petición de uno de sus miembros⁹².

En cuanto al sistema de votaciones, las decisiones se adoptan por mayoría de los miembros⁹³. Más concretamente, al representante del Consejo de Europa se le reconoce el derecho de voto sobre las cuestiones relacionadas con las decisiones en las que tiene ese derecho en el Consejo de Administración, de conformidad con el art. 12, apdo. 8 del Reglamento (UE) n° 2022/555⁹⁴. De modo que el representante del Consejo de Europa podrá votar cuando se deban adoptar los programas de trabajo anual y plurianual de la FRA, así como los informes anuales, o nombrar y destituir a los miembros del Comité Científico.

Como órgano técnico tiene como objetivo el correcto desempeño de las funciones del Consejo de Administración y la supervisión de los trabajos del Director; en otras palabras, vigilar la eficacia del mecanismo de promoción de los derechos fundamentales que representa la FRA. Por esta razón es un órgano vital de apoyo al Consejo de Administración y a la Dirección en la promoción de los derechos fundamentales con la máxima utilidad y eficiencia. En el nuevo Reglamento se recogen, en buena medida, las modificaciones propuestas por la Comisión para revisar y aclarar las funciones del Consejo Ejecutivo⁹⁵.

⁹⁰ De acuerdo con las condiciones establecidas en el art. 12, apdos. 7 bis y 7 ter, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁹¹ Art. 13, apdo. 3, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁹² Art. 13, apdo. 5, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.* En cuanto al art. 12, apdo. 8, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555, se contempla que «(l)a persona designada por el Consejo de Europa solo podrá votar sobre las decisiones contempladas en el apdo. 6, letras a), b) y k)».

⁹⁵ Véase Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 168/2007 por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. COM (2020) 225 final, de 5 de junio de 2020, p. 6.

3. LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS COMETIDOS

El director es el responsable de dirigir y ejecutar los cometidos de la FRA como se recoge en el art. 15, apdo. 4 del Reglamento fundacional⁹⁶. En este órgano, clave para acometer los trabajos de la FRA con normalidad y eficiencia, recae la responsabilidad de preparar y ejecutar el programa de trabajo anual y plurianual, el presupuesto de la FRA, así como el nombramiento y la promoción del personal que asiste al director en el desarrollo de su trabajo. Una serie de cambios se han introducido en el nuevo Reglamento para adaptar este órgano a las directrices recogidas en el Planteamiento Común.

Uno de los principales cambios que afectan a la figura y funciones del director se refiere a las facultades conferidas por el Estatuto del Personal (SR) y las Condiciones de Empleo de Otros Funcionarios (CEOS) con respecto al personal de la FRA sobre la Autoridad Nominadora y sobre la Autoridad Facultada para celebrar Contratos de Trabajo (las llamadas facultades de la Autoridad Nominadora). El ejercicio de las facultades de la Autoridad Nominadora comprende la adopción de todas las decisiones que afectan individualmente a los miembros del personal de la FRA de conformidad con la aplicación del Reglamento relativo, entre otros, a la organización de los procedimientos de selección, contratación, reclasificación (ascensos), derechos y obligaciones, asignaciones, salarios y beneficios sociales, extinción de contratos, expedientes sancionadores, denuncias, además de otros. De conformidad con el Reglamento (CE) nº 168/2007, las facultades de la Autoridad Nominadora se atribúan al director. No obstante, el nuevo Reglamento otorga esas facultades al Consejo de Administración⁹⁷, con la obligación de delegarlas en el director⁹⁸. Este reenvío obedece a la práctica seguida en el resto de agencias descentralizadas de la UE de acuerdo con las directrices del Planteamiento Común.

La adopción por el Consejo de Administración de una decisión para delegar en el director las competencias pertinentes de la Autoridad Facultada (la decisión de delegación) no es, por tanto, una opción, sino una obligación impuesta por el

⁹⁶ El art. 15, apdo. 4, del Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) nº 2022/555, recoge las funciones encomendadas al Director de la FRA de manera detallada.

⁹⁷ Así se contempla en el art. 12, apdo. 6 e), del Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) nº 2022/555.

⁹⁸ De acuerdo con el art. 12, apdo. 7 a), del Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) nº. 2022/555.

nuevo Reglamento⁹⁹. La adopción de la decisión de delegación debe seguir el procedimiento previsto en el art. 110, apdo. 2, del Estatuto de los Funcionarios¹⁰⁰, que implica solicitar previamente el acuerdo formal de la Comisión. La dirección de la FRA preparó un proyecto de decisión de delegación basado en un modelo de decisión de la Comisión, que fue adoptado por el Consejo de Administración sin modificaciones sustanciales. El proyecto de decisión de delegación fue discutido y acordado informalmente por la Comisión y enviado para consulta al Comité de Personal.

Para evitar un vacío en el gobierno de la FRA, la decisión de delegación debe ser adoptada por el Consejo de Administración, el cual aprobó dicha decisión en la reunión de 19 y 20 de mayo de 2022. A tal efecto, fue necesario que el Consejo de Administración autorizase sin demora al director la solicitud del acuerdo formal de la Comisión para delegar las facultades de la Autoridad Nominadora en su persona, a fin de que pudiese iniciar el procedimiento previsto en el art. 110, apdo. 2, del Estatuto de los Funcionarios. De modo que el presidente del Consejo de Administración fue quien inició un procedimiento escrito para adoptar una decisión por la que se facultó al director a que solicite el acuerdo formal de la Comisión. Ello con el fin de adoptar la decisión sobre la delegación de facultades de la Autoridad Nominadora al director.

Otra de las innovaciones introducidas en el nuevo Reglamento es la extensión del mandato del director, que se amplía a cinco años con la posibilidad de prorrogarlo una sola vez por un período no superior a otros cinco años. Doce meses antes de expirar el quinquenio inicial, la Comisión llevará a cabo una evaluación con el fin de valorar: i) el rendimiento del director, ii) las actividades, iii) y las necesidades de la FRA en los años siguientes. El Consejo de Administración, actuando a partir de una propuesta de la Comisión y teniendo en cuenta la evaluación podrá prorrogar el mandato del director una sola vez y por cinco años. De ello informará al Parlamento Europeo y al Consejo. Un mes antes de que el Consejo de Administración tome formalmente su decisión de prorrogar dicho mandato podrá solicitarse al director que formule una declaración ante la comisión competente del Parlamento

⁹⁹ Tal y como se contempla en el art. 12 apdo. 7 bis y 7 ter del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

¹⁰⁰ Reglamento n° 31 (CEE) 11 (CEE) por el que se establece el Estatuto de los Funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 45, de 16 de junio de 1962), última modificación por el Reglamento (UE) n° 1416/2013 del Consejo, de 17 de diciembre de 2013. (DO L 24, de 28 de diciembre de 2013).

Europeo, a LIBE, y que responda a las preguntas de sus miembros. El director podrá ser destituido antes de que expire su mandato por decisión del Consejo de Administración, como se ha expuesto anteriormente, basándose en una propuesta de dos tercios de sus miembros o de la Comisión, en caso de falta, rendimiento insatisfactorio o irregularidades graves o recurrentes¹⁰¹.

Las responsabilidades del director son las propias de un órgano de esta naturaleza, unas de carácter técnico, otras de gestión y las propias del ámbito de la comunicación que también han experimentado ciertas innovaciones. Entre las primeras responsabilidades se encuentra la ejecución de los cometidos de la FRA contemplados en el art. 4 y, en particular, la redacción y publicación de los documentos elaborados de conformidad con el art. 4, apdo. 1, letras a) y h) en cooperación con el Comité Científico. En el Director y su personal recae la elaboración y la ejecución del documento de programación de la FRA siguiendo la senda del art. 5 bis del Reglamento (UE) n° 2022/555¹⁰².

Entre las novedades se le encomienda la elaboración de una estrategia antifraude que debe presentar al Comité Ejecutivo para su aprobación¹⁰³. Junto a esto tiene que elaborar un plan de rendición de cuentas sobre la base de las conclusiones de los informes de auditoría y las evaluaciones internas y externas, las investigaciones de OLAF, y del Tribunal de Cuentas Europeo, y la presentación de informes sobre los progresos realizados a la Comisión y al Consejo de Administración¹⁰⁴. Con la estrategia antifraude se trata de prevenir y detectar casos entre el personal de la FRA y los subcontratistas con el fin de evitar cualquier práctica fraudulenta. En todo caso, el director está obligado a diseñar un plan de acción sobre la base de las conclusiones de los informes de auditoría y de las evaluaciones internas y externas para corregir cualquier desviación financiera o problema de recursos humanos. Se refuerza así el control de las instituciones de la UE sobre las actividades del director.

En el nuevo Reglamento se recoge que en el director y el personal de la dirección recae la responsabilidad de trazar cauces de cooperación con los funcionarios de enlace nacionales y con la sociedad civil para el desarrollo

¹⁰¹ Así se recoge en el art. 15, apdo. 7, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

¹⁰² Art. 4 b) del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

¹⁰³ Se incluye esta nueva tarea en el art. 4 i) del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

¹⁰⁴ Art. 4 j) del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

de programas, proyectos y estrategias¹⁰⁵. Esta es una de las recomendaciones expuestas en la segunda evaluación externa sobre la FRA. Las investigaciones y los datos recogidos con la ayuda de distintos actores se canalizan a través de los funcionarios de enlace y las organizaciones de derechos humanos. No obstante, el impacto es indirecto y se requiere de una nueva estrategia para que los actores a nivel nacional conozcan y accedan a los trabajos y a los datos de la FRA¹⁰⁶.

La organización horizontal y vertical de la FRA requiere de una coordinación clara a nivel de su equipo de gestión, compuesto por el Director y los jefes de Unidad, de lo contrario puede resultar confusa en algún punto del proceso de toma de decisiones, además de generar exceso de trabajo en su personal como se puso de manifiesto en la segunda evaluación externa¹⁰⁷. El elevado número de actividades de investigación, recogida de datos, asesoría, actividades operativas y otras tantas más requieren de una priorización, consolidación y de una mayor agilidad, si cabe, para hacer frente a los nuevos retos contemporáneos en el ámbito de los derechos fundamentales.

Al final, el personal de la FRA está abocado a abordar demasiados asuntos que requieren de un alto grado de conocimiento y especialización con recursos que apenas han aumentado durante la última década, como se apunta en la segunda evaluación externa¹⁰⁸, y con una estructura excesivamente burocratizada. Esto le resta capacidad de reacción ante situaciones sobrevenidas.

IV. EFICIENCIA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA FRA

1. COOPERACIÓN CON LOS DIVERSOS ACTORES: UNA AGENCIA CON MÚLTIPLES REDES

La cooperación entre los diferentes actores se configura como el cauce de colaboración más eficaz para avanzar en la protección y en la promoción de los derechos fundamentales. La FRA ha tejido una red de redes en las que se apoya para ejecutar los programas, proyectos y estrategias relativos a los

¹⁰⁵ Art. 15 apdo. 4 k) y l) del Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) nº 2022/555.

¹⁰⁶ Optimity Advisors (2017). Final Report. 2nd independent External Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights. Berlin/London/Brussels, 4.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 146.

¹⁰⁸ *Ibid.*

derechos fundamentales. De las innovaciones introducidas en el nuevo Reglamento tratamos en este apartado.

La FRA canaliza la cooperación con los Estados miembros a través de un funcionario de enlace nacional. Esos cauces están abiertos de manera continua, si bien la FRA trata de reforzarlos con otros actores nacionales para lograr una efectiva y eficaz aplicación de la Carta y del Derecho de la UE vinculado con ella. En el art. 8 apdo. 1 del nuevo Reglamento se establece que cada Estado nombrará a un funcionario de enlace nacional como principal interlocutor entre la FRA y cada uno de los Estados¹⁰⁹. En la estrategia para reforzar la aplicación de la Carta, la Comisión ya instó a los Estados miembros además a que creasen centros de referencia, los conocidos como «focal points», para facilitar la coordinación y la cooperación con las administraciones de los Estados miembros¹¹⁰. Se trataba de facilitar el flujo de información y mejores prácticas en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, por ejemplo, en el reparto de los fondos condicionados al cumplimiento de la Carta (Gamarra, 2022: 27). En la búsqueda de información y recopilación de datos, la Comisión colabora con la FRA¹¹¹, y aprovecha el trabajo de los grupos de expertos existentes en los Estados miembros. La FRA trabaja por estrechar el diálogo e intercambiar información con los Estados miembros con el fin de detectar y resolver, en su caso, en una fase temprana cualquier disfunción que pudiese surgir¹¹². La cooperación estable y estrecha con las autoridades nacionales pretende desarrollar legislación y políticas acordes con los derechos de la Carta cuando apliquen el Derecho de la Unión.

En el art. 9 del nuevo Reglamento se actualizan las bases de la cooperación en lo que se refiere a sus programas de trabajo anual y plurianual. Cada organización aporta sus experiencias y recursos para lograr un mismo objetivo: la estabilidad, la paz y la seguridad en Europa y, por ende, internacionales. La estrecha cooperación entre organizaciones internacionales es un

¹⁰⁹ Art. 8, apdo. 1, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

¹¹⁰ Ello tiene gran importancia dado que algunos agentes nacionales de enlace (National Liaison Officer) pueden carecer del conocimiento/competencias en las áreas requeridas. Véase Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en la UE, cit., p. 7.

¹¹¹ Véanse las directrices recogidas en el documento Aplicación de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea en la elaboración de normas y políticas de ámbito nacional, FRA, 2020, Disponible en: <https://bit.ly/3Tcwo1s> (última consulta el 3 de octubre de 2022).

¹¹² *Ibid.*, p. 9 y ss.

prius desde el momento en el que los Estados europeos se comprometen a respetar los valores democráticos, el estado de Derecho y los derechos fundamentales. Desde ese compromiso, la promoción de los valores y los derechos facilita la cooperación interinstitucional y a la inversa. Para evitar duplicaciones y garantizar la complementariedad y el valor añadido, la FRA coordina sus actividades con las implementadas por el Consejo de Europa, en particular en lo relativo al programa de trabajo anual y plurianual y a la cooperación con la sociedad civil¹¹³. La cooperación con el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), junto a otras organizaciones internacionales como Naciones Unidas o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es percibida por la FRA como esencial en aras de una promoción consistente y coherente de los derechos fundamentales (Pérez Bernárdez, 2015: 573). Los programas y proyectos sirven como banco de pruebas para que puedan nacer nuevas líneas de trabajo y orientaciones de la FRA para cooperar con los Estados miembros y la sociedad civil a un nivel más operativo.

La cooperación con el resto de órganos y organismos competentes de la UE se está intensificando. El art. 7 del nuevo Reglamento lleva por título «Relaciones con los órganos y organismos competentes de la Unión» desapareciendo la referencia a «agencias». En los reglamentos de creación de Frontex, EASO, eu-LISA, entre otros, se menciona de manera explícita la cooperación con la FRA. En los últimos años, la FRA ha establecido acuerdos de cooperación con estas agencias para que se beneficien de la experiencia acumulada en las áreas de trabajo e interés común en el ámbito de los derechos fundamentales. En el Informe sobre el Futuro de las Agencias de la UE se enfatiza sobre una cooperación más estrecha entre agencias del mismo ámbito de acción¹¹⁴. Se detecta que hay organismos y agencias como EIGE y la FRA que son activas en el ámbito de los derechos de las mujeres y que podrían sumar a su ya existente cooperación sinergias adicionales para incrementar resultados convergentes. Igualmente, en el ámbito de la migración hay margen de mejora. Órganos como EASO, Frontex, Europol y la FRA colaboran en situaciones críticas como las que se producen en Italia y Grecia. En el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (en adelante JAI) se celebran reuniones periódicas entre nueve agencias: Cepol, EASO, Frontex, EIGE, eu-LISA, Eurojust, Europol y la FRA y el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT). En suma, la cooperación con

¹¹³ Art. 9 del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

¹¹⁴ Tribunal de Cuentas Europeo (2020). Informe Especial. Futuro de las agencias de la UE. Es posible reforzar la flexibilidad y la cooperación. n° 22, 65-83.

otras agencias de la UE con cometidos complementarios contribuye a dar coherencia y continuidad a los trabajos en asuntos como la violencia contra las mujeres, la situación de los migrantes o solicitantes de asilo, entre otros colectivos. No obstante, sería positivo centralizar la cooperación con las agencias de JAI en una sola unidad para evitar ineficiencias en la gobernanza y en el proceso de toma de decisiones.

La FRA coopera, a su vez, con organizaciones de la sociedad civil, cuyas referencias se mantienen en el nuevo mandato, además de las instituciones nacionales de derechos humanos, y otras organizaciones especializadas en la promoción y el diseño de estrategias relacionadas con los derechos fundamentales a nivel regional y local. La sociedad civil es un componente clave de la arquitectura de derechos fundamentales de Europa. La FRA apoya a la Comisión en el intercambio de mejores prácticas en la promoción de los derechos fundamentales, especialmente a través del programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores»¹¹⁵. Este programa (2021-2027) está destinado a promover y proteger los derechos y los valores de la UE recurriendo a iniciativas de la sociedad civil en los Estados miembros para que promuevan la igualdad y la no discriminación, la participación de los ciudadanos en el proceso democrático, o la lucha contra la violencia y la protección de los valores comunes de la UE. La cooperación con las organizaciones no gubernamentales se canaliza por medio de la red europea de instituciones nacionales de derechos humanos como National Human Rights Institutions (NHRIs), o a nivel europeo, caso de el European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) o European Network of Equality Bodies (Equinet) que facilitan datos e identifican buenas prácticas, y con los que la FRA también coopera.

La FRA mantiene abiertas vías de diálogo con una pluralidad de actores para persuadir a los gobiernos y a las administraciones públicas en el cumplimiento de los principios, las libertades y los derechos de la Carta cuando apliquen el Derecho de la Unión. La eficacia y la eficiencia de su acción dependerá de la energía con la que se ejerza dicha persuasión sobre el Estado en cuestión o la institución de la Unión en aras de la estabilidad y seguridad jurídica.

¹¹⁵ Reglamento (UE) n° 2021/692 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de abril de 2021 por el que se establece el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores y por el que deroga el Reglamento (UE) n° 1381/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n° 390/2014 del Consejo. (DO L 156, de 5 de mayo de 2021).

2. EVALUACIONES EXTERNAS DEL IMPACTO DE LOS TRABAJOS

Dado el enorme trabajo desarrollado por la FRA en la última década está contemplado en su mandato la realización de evaluaciones sobre la utilidad de sus informes, opiniones y dictámenes. En la evaluación participan actores del ámbito nacional e internacional, la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos y los órganos y organismos de la UE e internacionales.

Las evaluaciones de los trabajos de la FRA están previstas en el art. 30 del Reglamento fundacional con ciertas modificaciones en el nuevo Reglamento. En el art. 30 del Reglamento (UE) nº 2022/555, se especifica que la Comisión encargará la evaluación de la FRA cada cinco años para valorar, en particular su impacto, su eficacia y su eficiencia, así como sus prácticas de trabajo¹¹⁶. En la evaluación se tiene en cuenta los puntos de vista de los representantes del Consejo de Administración y de las partes interesadas, tanto en el ámbito de la Unión como a nivel de las administraciones nacionales¹¹⁷.

Evaluaciones del trabajo de la FRA ya habían venido realizándose periódicamente bajo el Reglamento fundacional. La primera evaluación externa e independiente sobre los trabajos de la FRA se realizó en 2012¹¹⁸, una segunda en 2017¹¹⁹ y una tercera está prevista en diciembre de 2022. De acuerdo con el Reglamento nº 2022/555, una nueva evaluación se realizará a más tardar el 28 de abril de 2027 y, posteriormente, cada cinco años¹²⁰. En evaluaciones alternas, se elaborará un balance de los resultados obtenidos en relación con sus objetivos, mandato y funciones, incluida la posibilidad de modificar el mandato y las potenciales repercusiones financieras de tal innovación¹²¹. En todo momento, el Consejo de Administración juega un papel protagonista al examinar las conclusiones de la evaluación y la posibilidad de dirigir a la Comisión las recomendaciones pertinentes sobre posibles

¹¹⁶ Art. 30, apdo. 3, del Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) nº 2022/555.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Rambol (2012), Final Report. Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights. Dinamarca, Disponible en: <https://bit.ly/3CWZDjn>.

¹¹⁹ Optimity Advisors (2017). Final Report. 2nd independent External Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights. Berlin/London/Brussels, Disponible en: <https://bit.ly/3CZvHn0> (última consulta el 9 de octubre de 2022).

¹²⁰ Art. 30, apdo. 3, del Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) nº 2022/555.

¹²¹ Art. 30, apdo. 4, del Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) nº 2022/555.

cambios de mejora o corrección de prácticas en la FRA¹²². La Comisión es la institución encargada de informar al Parlamento Europeo y al Consejo de los resultados de la evaluación y de las recomendaciones del Consejo de Administración. Los resultados de la evaluación son y serán, en cualquier caso, de carácter público¹²³.

Después de quince años de asesorar y ayudar a las instituciones de la UE y a los Estados miembros y de recopilar datos y de realizar investigaciones se requieren evaluaciones de los trabajos realizados por la FRA para medir su impacto, eficacia, eficiencia y para clarificar claroscuros de tan ingente esfuerzo en medios humanos y financieros. La rendición de cuentas obliga a la FRA a explicar con la mayor transparencia, claridad, celeridad y efectividad posibles lo que prioriza en su trabajo y por qué y cómo está actuando para garantizar la promoción de los derechos fundamentales. Además, las evaluaciones de distintos tipos combinados con la existencia de datos fehacientes brindan a los encargados de formular políticas y estrategias una manera de prever el probable efecto de una medida proyectada y de analizar más adelante el efecto real sobre la evolución de esa área o problemática específica.

La creciente toma en consideración de los derechos fundamentales y la elaboración de sistemas cada vez más depurados se debe, en buena medida, a la amplia difusión en los medios de comunicación de violaciones graves, sistemáticas y persistentes de esos derechos y la presión de la opinión pública. En este sentido las medidas de transparencia juegan un papel esencial (Bianchi y Peters, 2013). Entre otras características, los funcionarios de la FRA no deben obediencia ni a los Estados miembros, ni a la Comisión, ni al Parlamento Europeo ni al Consejo. Esa independencia junto a la publicidad de los resultados de los trabajos son la garantía de la eficacia y credibilidad de la promoción de los derechos fundamentales. La transparencia es precisa para el buen gobierno, la justicia, el estado de Derecho y la equidad. La FRA se caracteriza por la transparencia de sus métodos de recogida de datos y el carácter público de los informes y trabajos realizados¹²⁴. Con ambas prácticas y una normativa propia de la UE sobre acceso a documentos se fomenta la transparencia y el interés de la ciudadanía por la FRA, al mismo tiempo que contribuye a su credibilidad y su prestigio. Al igual que sus actividades

¹²² Art. 30, apdo. 5, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

¹²³ Art. 30, apdo. 6, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

¹²⁴ Art. 17 del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) n° 2022/555.

quedan sujetas al control del defensor del Pueblo europeo de acuerdo con lo establecido en el art. 228 del Tratado de Funcionamiento de la UE¹²⁵.

Mientras la evaluación del impacto y su eficacia, así como sus prácticas de trabajo quedan cubiertas en el art. 30 del nuevo Reglamento la eficiencia de las acciones adoptadas está por medir. En otras palabras, queda por conocer si los resultados obtenidos son proporcionales a los recursos invertidos. Dificilmente podremos optimizar un procedimiento sin someterlo a una evaluación continua.

V. CONCLUSIONES

La FRA es una de las agencias descentralizadas de la UE más perseverantes en la promoción de los derechos fundamentales, ofreciendo datos e investigaciones contrastadas y fehacientes (Margaritis, 2019: 97). A lo largo de los años, ha ido acumulando una práctica que la convierte en un referente de la recopilación, del registro y el análisis de datos sobre diversas áreas de los derechos fundamentales en la UE. El gran volumen de informes, conclusiones y dictámenes publicados y la calidad de los mismos son indicios suficientes de su pertinencia¹²⁶.

Hay elementos, no obstante, que requerirían ser reforzados para mejorar la independencia y la eficiencia de la FRA, como son la cooperación con los Estados miembros, el seguimiento de sus trabajos y el análisis prospectivo. Primero, la eficacia y el impacto de los trabajos de la FRA son visibles a nivel de la UE, pero los resultados a nivel nacional y local podrían mejorarse como se recomendó en la segunda evaluación externa¹²⁷. Las campañas de comunicación necesitan ser mejoradas para lograr que los trabajos de la FRA sean conocidos por un número elevado de actores. Incluir, a su vez, a las instituciones nacionales de derechos humanos y a la sociedad civil puede resultar de vital importancia en los próximos años, especialmente en un entorno político

¹²⁵ Art. 19 del Reglamento (CE) nº 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, modificado por el Reglamento (UE) nº 2022/555.

¹²⁶ En la auditoría externa llevada a cabo en 2017, las partes consultadas no cuestionaron la calidad de los resultados de las investigaciones de la FRA. Si bien los resultados de la evaluación externa sobre los dictámenes jurídicos elaborados a petición de las instituciones de la UE, en particular del Parlamento Europeo fueron menos concluyentes. Optimity Advisors (2017). Final Report. 2nd independent External Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights. Berlin/London/Brussels, 141 y 144.

¹²⁷ *Ibid.*, 81 y 121.

en que ciertos Estados miembros parecen experimentar un retroceso en sus políticas de protección de los derechos fundamentales.

Segundo, la FRA debería tener una función operativa mejorada en lo que se refiere al seguimiento del respeto de los derechos fundamentales. Antes de proponer nuevas innovaciones, en cualquier caso, hay que valorar si las actualmente previstas han sido materializadas, en qué grado y qué efectos han generado. Queda por comprobar si el trabajo desarrollado por la FRA terminará por generar el efecto deseado o si los vacíos normativos y las innovaciones técnicas específicas incorporadas seguirán generando efectos ambiguos e ineficiencias. No se trata tanto de introducir modificaciones de los procedimientos como de lograr que las medidas propuestas sean adecuadas, efectivas y eficientes, y no generen dudas en el desarrollo de los proyectos, programas y estrategias. La FRA debería implementar un mecanismo de rendición de cuentas y de vigilancia relativo a los réditos de las medidas desarrolladas por las instituciones de la UE y los Estados miembros en el ámbito de los derechos fundamentales a resultados de su trabajo y en qué medida sus informes y trabajos científicos son de utilidad para otras instituciones y otros órganos defensores de los derechos humanos.

Tercero, en una sociedad desequilibrada y cambiante hay que anticiparse y pronosticar los desafíos futuros mediante el análisis prospectivo y, de ser posible, tratar de influir en ellos. Con el análisis de las causas técnicas, económicas y sociales que aceleran la evolución de la sociedad internacional contemporánea y la previsión de las situaciones que podrían derivarse de sus influencias se lograría detectar los problemas acuciantes en el ámbito de los derechos fundamentales para tratar de reconducirlos o abordarlos con mayor determinación. La capacidad de respuesta a los nuevos desafíos y problemas requiere la creación de una unidad de prospectiva en la FRA. Anticiparse a los problemas es una ventaja competitiva que permite evitar riesgos y aprovechar al máximo las oportunidades de reconducir o abordar determinadas situaciones. Al final, se trata de adelantarse a nuevos retos con el ánimo de influir sobre ellos para lograr una protección efectiva y eficiente de los derechos fundamentales acorde con los principios, las libertades y los derechos reconocidos en la Carta y en el resto de instrumentos que conforman el *corpus* del derecho internacional de los derechos humanos.

El ejercicio de los derechos por los ciudadanos requiere de la promoción de los valores, las libertades y los derechos de manera efectiva. Los Estados y las instituciones de la Unión, de acuerdo con sus competencias, tienen la responsabilidad de afrontar los nuevos retos con determinación a sabiendas que las medidas a tomar no conllevan la obtención del mejor resultado para la totalidad de los actores, sino más bien el mejor resultado para cada uno de ellos. Podría darse el caso, siguiendo la teoría del equilibrio de Nash,

que el efecto obtenido mejorara las expectativas de todos si los actores que promueven los derechos humanos, en particular la FRA y sus múltiples redes, acordasen actuaciones en la misma dirección. La cooperación equilibrada de la FRA con el Consejo de Europa, la OSCE y los Estados miembros junto al resto de actores implicados en la protección y la promoción de los derechos fundamentales podría redundar en el mejor resultado para cada uno de ellos, así como para el conjunto de todos ellos. La FRA trabaja por una convergencia de intereses en pro de la estabilidad y la paz internacionales. Una paz duradera se construye, junto a otras medidas, protegiendo los derechos humanos con el objetivo de alcanzar sociedades plurales e inclusivas que reflejen la realidad de los problemas de la sociedad internacional contemporánea.

Bibliografía

- Alston, P. y De Schutter, O. (2005). *Monitoring Fundamental Rights in the European Union: the contribution of the Fundamental Rights Agency*. Oxford: Hart Publishing.
- Aldecoa Luzárraga, F. y García Cancela, E. (2021). *La Conferencia sobre el Futuro de Europa en Marcha. Una visión desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Bianchi, A. y Peters, A. (eds.) (2013). *Transparency in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bogdandy, A. von y Bernstorff, J. von (2009). The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: the legal framework and some unsettled issues in a new field of Administrative Law. *Common Market Law Review*, 46(4), 1035-1068. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/COLA2009044>.
- Carmona Contreras, A. (2018). *Construyendo un Estándar Europeo de Derechos Fundamentales*. Cizur Menor: Aranzadi.
- De Schutter, O. (2007). Fundamental Rights and the Transformation of Governance in the European Union. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 9, 133-176. Disponible en: <https://doi.org/10.5235/152888712802746777>.
- (2009). The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential, *New Institutions for Human Rights Protection*, 93-135.
- (2020). *Strengthening the Fundamental Rights Agency. The Revision of the Fundamental Rights Agency Regulation*. Brussels: European Parliament.
- De Schutter, O. y Van Goethen, V. (2009). The Fundamental Rights Agency of the European Union. En G. Alfredsson, J. Grimheden, B. G. Ramchran y A. de Zayas (eds.). *International Human Rights Monitoring Mechanisms* (pp. 609-615). The Hague: Brill/Nijhoff. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004162365.i-728.319>.

- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2021). *Informe sobre los derechos fundamentales 2021*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: <https://bit.ly/3EA9Wek>.
- (en cursiva desde Informe hasta 2021) Gamarra, Y. (2022). Razones para una estrategia reforzada de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En S. Ripol Carulla y J. Ugartemendía (eds.). *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, veinte años después / The Charter of the Fundamental Rights of the European Union, twenty years later* (pp. 27-51). Madrid: Colegio Notarial de Cataluña/Marcial Pons.
- Garzón Clariana, G. (1983). El control internacional. Contribución al estudio de los controles jurídicos. *Revista Española de Derecho Internacional*, 35(9), 9-28.
- Gutiérrez Cardenete, A. (2021). Derechos fundamentales y Estado de derecho en la Unión Europea. *Boletín del Ministerio de Justicia*, 2, 238.
- Harlow, C. (2006). Global Administrative Law: the Quest for Principles and Values. *European Journal of International Law*, 17(1), 187-214. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ejil/chi158>.
- Hinarejos, A. (2016). A Missed Opportunity: The Fundamental Rights Agency and the Euro Area Crisis. *European Law Journal*, 22, 61-73. Disponible en: DOI: 10.1111/eulj.12166. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/eulj.12166>.
- Koskenniemi, M. (2010). Human Rights Mainstreaming as a Strategy for Institutional Power. *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 1(1), 47-58. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/hum.2010.0003>.
- Kumm, M. (2005). The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal*, 11(3), 299-300. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2005.00260.x>.
- López Castillo, A. (2022). La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Once años de jurisprudencia. En S. Ripol y J. Ugartemendía (eds.). *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, veinte años después / The Charter of the Fundamental Rights of the European Union, twenty years later* (pp. 87-108). Madrid: Marcial Pons.
- López Escudero, M. (2022). La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Tribunal de Justicia. En S. Ripol y J. I. Ugartemendía (eds.). *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, veinte años después / The Charter of the Fundamental Rights of the European Union, twenty years later* (pp. 77-86). Madrid: Marcial Pons.
- Mangas Martín, A. (2018). Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho? *Revista General de Derecho Europeo*, 44, 1-12.
- Margaritis, K. (2019). Strengthening the founding values of the European Union: the potential role of the Fundamental Rights Agency. *European View*, 18(1), 97-104. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1781685819840276>.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y el Estado de Derecho. *Teoría y*

- Realidad Constitucional*, 43, 121-159. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.43.2019.24401>.
- Mayrhofer, M. (2020). The EU's institutional human rights architecture. En J. Wouter, M. Nowak, A. L. Chané y N. Hachez (eds). *The European Union and Human Rights: Law and Policy* (pp. 117-134). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198814191.003.0006>.
- Nyysönen, H. (2018). The East is different, isn't it? Poland and Hungary in search of prestige. *Journal of Contemporary European Studies*, 26 (3), 258-269.
- Pastor Ridruejo, J. A. (1991). Les procédures publiques spéciales de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 228, 183-271.
- Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. y Ward, A. (2014). *The EU Charter of Fundamental Rights*. London: Hart. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783845259055>.
- Pérez Bernárdez, C. (2015). La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y sus sinergias con el Consejo de Europa. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 51, 573-610. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.51.04>.
- (2018). La Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA) en los mecanismos protectores del Estado de Derecho del artículo 7 y pre-7 del TUE. En D. J. Liñán Nogueras y P. J. Martín Rodríguez (dirs.). *Estado de Derecho y Unión Europea* (pp. 385-424). Madrid: Tecnos.
- Pi Llorens, M. (2007). La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: ¿Avance u Oportunidad perdida? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 27, 575-593.
- (2017). El nuevo mapa de las agencias europeas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 77-117. Disponible en: DOI: 10.18042/cepc/rdce.56.03
- Ramboll (2012). *Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights: Final Report, November 2012*. European Union Agency for Fundamental Rights. Disponible en: <https://bit.ly/3g8zmWi>.
- Rech, W. (2018). Some Remarks on the EU's action on the erosion of the rule of law in Poland and Hungary. *Journal of Contemporary European Studies*, 26(3), 334-345. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.56.03>.
- Ripol Carulla, S., Ugartemendía Uceizabarrena, J. I. (2022). La consolidación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Su aplicación en el período 2018-2020. En S. Ripol y J. I. Ugartemendía (eds.). *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, veinte años después / The Charter of the Fundamental Rights of the European Union, twenty years later* (pp. 53-73). Madrid: Marcial Pons.
- Saiz Arnaiz, A. (2001). La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: entre el Derecho Comunitario y el Derecho internacional de los derechos humanos. *Azpilicueta: Cuadernos de derecho*, 17, 41-47.
- Sanz Caballero, S. (2020). *El futuro de la Unión y la amenaza de una no Europa: la crisis de valores en la Unión Europea*. Cizur Menor: Thomson Reuters/Aranzadi.

- Sokhi-Bulley, B. (2011). The fundamental Rights Agency of the European Union: A New Panopticism. *Human Rights Law Review*, 11(4), 683-706. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngr031>.
- Toggenburg, G. N. (2008). The role of the new EU Fundamental Rights Agency: debating the 'sex of angels' or improving Europe's human rights performance? *European Law Review*, 33, 385-398.
- (2013). Fundamental Rights and the European Union: How does and how should the EU Agency for Fundamental Rights relate to the EU Charter of Fundamental Rights. *EUI Department of Law Research Paper*, 13. Disponible en: <https://bit.ly/3yFpLwL>.
- (2018). The European Union Fundamental Rights Agency. En G. Oberleitner (ed.). *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts* (pp. 443-460). Berlin: Springer.
- Toggenburg, G. N. y Grimheden, J. (2016). Upholding shared values in the EU: What role for the EU agency for fundamental rights?» *Journal of Common Market Studies*, 54(5), 1093-1104. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jcms.12404>.
- Wouter, J, Nowak, M, Chané, A.L. y Hachez, N. (2020). *The European Union and Human Rights: Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198814191.001.0001>.