



Los Tratados no prohíben al Consejo esperar, antes de adoptar la decisión de celebración por la Unión del Convenio de Estambul, al «común acuerdo» de los Estados miembros, pero esta institución no puede modificar el procedimiento de celebración de dicho Convenio supeditando esta celebración a la comprobación previa de la existencia de tal «común acuerdo»

El Tribunal de Justicia precisa la base jurídica material adecuada para la adopción del acto del Consejo relativo a la celebración de la parte del Convenio de Estambul objeto del acuerdo previsto y que el acto de celebración puede escindirse en dos decisiones separadas cuando existe una necesidad objetiva

El Convenio de Estambul sobre la Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica ¹ corresponde, en parte, a las competencias de la Unión Europea y, en parte, a las de los Estados miembros. Por lo tanto, se convertirá en un acuerdo mixto, celebrado como tal por la Unión y los Estados miembros. La propuesta de decisión, adoptada por la Comisión, relativa a la firma, en nombre de la Unión, de dicho Convenio indicaba, como base jurídica material, el artículo 82 TFUE, apartado 2, y el artículo 84 TFUE. Al no haber obtenido esta propuesta un apoyo suficiente en el Consejo de la Unión Europea, se decidió limitar la firma del Convenio a las materias cubiertas por este que están comprendidas en la competencia exclusiva de la Unión, tal como ha sido identificada por el Consejo. En consecuencia, dicha institución sustituyó la base jurídica material antes citada por el artículo 78 TFUE, apartado 2, el artículo 82 TFUE, apartado 2, y el artículo 83, TFUE, apartado 1. Por otra parte, para tener en cuenta la situación particular de Irlanda, contemplada en el Protocolo n.º 21, ² la decisión de firma se escindió en dos decisiones separadas.

Estas dos decisiones tienen por objeto la firma del Convenio de Estambul por lo que se refiere, respectivamente, a las cuestiones relativas a la cooperación judicial en materia penal ³ y al asilo y a la no devolución. ⁴ De conformidad con esas dos Decisiones, el Convenio de Estambul se firmó, en nombre de la Unión, el 13 de junio de 2017. No obstante, hasta la fecha no se ha adoptado ninguna decisión relativa a la celebración de dicho Convenio por parte de la Unión, puesto que el Consejo parece supeditar la adopción de tal decisión a la existencia previa de un «común acuerdo» de todos los Estados miembros para quedar vinculados por dicho Convenio en los ámbitos de las competencias de estos.

El 9 de julio de 2019, el Parlamento Europeo presentó al Tribunal de Justicia una solicitud de dictamen con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11, relativa a la celebración del Convenio de

¹ Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, adoptado el 7 de abril de 2011 (en lo sucesivo, «Convenio de Estambul»).

² Protocolo (n.º 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anexo al Tratado UE y al Tratado FUE (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 21»).

³ Decisión (UE) 2017/865 del Consejo, de 11 de mayo de 2017, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, en lo que respecta a asuntos relacionados con la cooperación judicial en materia penal (DO 2017, L 131, p. 11).

⁴ Decisión (UE) 2017/866 del Consejo, de 11 de mayo de 2017, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, en lo que respecta al asilo y a la no devolución (DO 2017, L 131, p. 13).

Estambul por la Unión. Mediante su primera cuestión, el Parlamento pregunta, por una parte, cuáles son las bases jurídicas apropiadas del acto del Consejo relativo a la celebración de dicho Convenio y, por otra parte, si es necesario, o posible, escindir tanto el acto de firma como el acto de celebración del Convenio en dos decisiones separadas. Mediante su segunda cuestión, el Parlamento pregunta si los Tratados permiten u obligan al Consejo a esperar, antes de celebrar el Convenio de Estambul en nombre de la Unión, al «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por dicho Convenio en los ámbitos de las competencias de estos.

En su dictamen, el Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, responde a las cuestiones del Parlamento de la siguiente manera.

En primer lugar, siempre que se respeten plenamente, en todo momento, las exigencias establecidas en el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, los Tratados no prohíben que el Consejo, actuando de manera conforme con su Reglamento interno, espere, antes de adoptar la decisión de celebración por la Unión del Convenio de Estambul, al «común acuerdo» de los Estados miembros. En cambio, prohíben que el Consejo añada al procedimiento de celebración establecido en este artículo una fase adicional consistente en supeditar la adopción de la decisión de celebración de dicho Convenio a que previamente se haya constatado tal «común acuerdo».

En segundo lugar, la base jurídica material adecuada para la adopción del acto del Consejo relativo a la celebración por la Unión de la parte del Convenio de Estambul objeto del acuerdo previsto se compone de los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, 84 TFUE y 336 TFUE.

En tercer lugar, los Protocolos n.º 21 y n.º 22⁵ únicamente justifican escindir en dos decisiones separadas el acto relativo a la celebración si con tal escisión se pretende tener en cuenta la circunstancia de que Irlanda o el Reino de Dinamarca no participan en las medidas adoptadas en virtud de la celebración del acuerdo previsto que pertenecen al ámbito de aplicación de esos Protocolos, consideradas en su globalidad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen

El procedimiento de dictamen tiene como finalidad evitar las complicaciones a que daría lugar la impugnación judicial de la compatibilidad con los Tratados de los acuerdos internacionales que obligan a la Unión. Habida cuenta, en particular, de esta finalidad, el Tribunal de Justicia declara que la solicitud de dictamen es admisible, a excepción de la segunda parte de la primera cuestión, en la medida en que se refiere a la escisión del acto de firma en dos decisiones. En efecto, el Convenio de Estambul fue firmado por la Unión más de dos años antes de la presentación de la solicitud de dictamen, de modo que el objetivo de prevención perseguido por el artículo 218 TFUE, apartado 11, ya no podría alcanzarse. Por otra parte, el Parlamento podría haber impugnado las decisiones de firma mediante un recurso de anulación.

Sobre la práctica del «común acuerdo»

Por lo que respecta a la práctica de esperar al «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por un acuerdo mixto, el Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que los Tratados prohíben al Consejo supeditar la incoación del procedimiento de celebración de un convenio a la comprobación previa de la existencia de tal «acuerdo común». En efecto, si tal práctica hubiera de tener tal alcance, establecería un procedimiento decisorio híbrido, por cuanto la propia posibilidad de que la Unión celebre un acuerdo mixto dependería por completo de la voluntad de cada uno de los Estados miembros de quedar vinculado por tal acuerdo en los ámbitos comprendidos en las competencias de estos. Pues bien, tal proceso decisorio híbrido es incompatible con el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, que concibe la celebración de un acuerdo internacional como un acto adoptado por mayoría cualificada por el Consejo.

⁵ Protocolo (n.º 22) sobre la posición de Dinamarca, anexo al Tratado UE y al Tratado FUE (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 22»).

Dicho esto, dentro de los límites del procedimiento establecido en estas disposiciones, están comprendidos en el margen de apreciación política del Consejo tanto la decisión de dar curso o no a la propuesta de celebrar un acuerdo internacional, y en tal caso en qué medida, como la elección del momento adecuado para proceder a adoptar tal decisión. Por consiguiente, nada impide al Consejo prolongar los debates en su seno a fin de lograr una cooperación más estrecha entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión en el proceso de celebración, lo que puede implicar que se espere al «común acuerdo».

No obstante, este margen de apreciación política se ejerce, en principio, por mayoría cualificada, de manera que tal mayoría en el seno del Consejo puede, en cualquier momento y conforme a las reglas establecidas en su Reglamento interno, imponer la terminación de los debates y la adopción de la decisión de celebrar el acuerdo internacional.

Sobre las bases jurídicas adecuadas para la celebración del Convenio de Estambul

En el marco de la cuestión relativa a las bases jurídicas, el Tribunal de Justicia debe, de entrada, definir el objeto y el alcance de su examen. A este respecto, dado que la decisión de celebración del Convenio de Estambul debe ser adoptada por el Consejo por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento, corresponde a estas instituciones precisar, dentro de los límites de la cuestión planteada, el perímetro del «acuerdo previsto», en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 11. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia lleva a cabo un examen del Convenio de Estambul únicamente a la luz de las partes de este que, según los términos de dicha cuestión y según el contenido de las Decisiones de firma, serán objeto del acto de celebración. Habida cuenta de estos elementos, el Tribunal de Justicia parte de la premisa de que dicho acto se referirá a las disposiciones del Convenio de Estambul que guarden relación con la cooperación judicial en materia penal, el asilo y la no devolución, y las obligaciones que incumben a las instituciones y a la Administración pública de la Unión, en la medida en que tales disposiciones estén comprendidas en la competencia de la Unión.

Por lo que respecta, en primer lugar, a la cooperación judicial en materia penal, habida cuenta del número y del alcance de las disposiciones del Convenio de Estambul comprendidas en la competencia de la Unión establecida en el artículo 82 TFUE,⁶ apartado 2, y en el artículo 84 TFUE,⁷ el Tribunal de Justicia considera que estos artículos deben figurar entre las bases jurídicas del acto de celebración. En cambio, las obligaciones que comporta dicho Convenio y que se refieren al ámbito cubierto por el artículo 83 TFUE, apartado 1, tienen un alcance extremadamente limitado para la Unión, de modo que el acto de celebración no puede basarse en esta disposición.

Por lo que respecta, en segundo lugar, al asilo y a la no devolución, aunque el Convenio de Estambul solo contiene tres artículos relativos a estas materias, estos forman un capítulo separado que no puede considerarse accesorio o de alcance extremadamente limitado, de modo que el artículo 78 TFUE, apartado 2, debe ser un componente de la base jurídica material del acto de celebración.

En tercer lugar, por lo que respecta a su Administración pública, la Unión debe garantizar que se cumplan íntegramente las obligaciones impuestas por el Convenio que están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 336 TFUE,⁸ por lo que esta disposición debe figurar entre las bases jurídicas.

Sobre la escisión en dos decisiones separadas del acto de celebración del Convenio de Estambul

⁶ En virtud de esta disposición, la Unión podrá establecer normas mínimas relativas, en particular, a la admisibilidad de pruebas entre los Estados miembros, a los derechos de las personas durante el procedimiento penal y a los derechos de las víctimas de los delitos.

⁷ Esta disposición atribuye a la Unión competencia para establecer medidas que impulsen y apoyen la actuación de los Estados miembros en el ámbito de la prevención de la delincuencia.

⁸ Relativo a los funcionarios de la Unión y al régimen aplicable a los otros agentes de la Unión.

La cuestión relativa a la escisión del acto de celebración en dos decisiones está relacionada con la aplicabilidad del Protocolo n.º 21 en lo que respecta a Irlanda, debido a la identificación de disposiciones comprendidas en el título V de la tercera parte del Tratado FUE como bases jurídicas para la celebración del acuerdo previsto. En principio, Irlanda no participa en la adopción por el Consejo de medidas comprendidas en esta parte, a menos que notifique su deseo de participar en ellas. Basándose en dicho Protocolo, Irlanda pretendía no participar en la celebración por la Unión del componente del Convenio de Estambul relativo al asilo y a la no devolución y sí participar en la celebración de sus restantes componentes.

Pues bien, queda excluida la participación selectiva en una misma medida contemplada en el Protocolo n.º 21. Asimismo, no está autorizada una escisión en dos decisiones del acto de celebración del acuerdo previsto a fin de permitir que Irlanda participe en la adopción de una de las dos decisiones, pero no en la otra, aunque cada una de las decisiones de celebración se refiera a medidas encuadradas en el título V de la tercera parte del Tratado FUE.

Dicho esto, si se demuestra que son aplicables diferentes bases jurídicas a un acto de celebración de un acuerdo internacional, puede existir una necesidad objetiva de escindir dicho acto en varias decisiones. Este puede ser el caso, en particular, si con tal escisión se pretende tener en cuenta la circunstancia de que Irlanda o el Reino de Dinamarca no participan en las medidas contempladas en virtud de la celebración de un acuerdo internacional que pertenecen al ámbito de aplicación, respectivamente, del Protocolo n.º 21 y n.º 22, pero existen otras medidas contempladas en virtud de esa celebración que no pertenecen al referido ámbito de aplicación. En el caso de autos, dado que entre los componentes de la base jurídica material del acto de celebración del acuerdo previsto figura el artículo 336 TFUE, que no pertenece al ámbito de aplicación de los Protocolos n.º 21 y n.º 22, puede entenderse acreditada una necesidad objetiva de escindir el acto de celebración del Convenio de Estambul.

NOTA: Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión pueden solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de un acuerdo previsto con los Tratados o sobre la competencia para celebrar ese acuerdo. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo que se modifique este o se revisen los Tratados.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.

El [texto íntegro](#) del dictamen se publica en el sitio CURIA el día en que se emite.

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.