



El Abogado General Hogan propone al Tribunal de Justicia que declare que, aunque la Unión haya firmado el Convenio de Estambul, el Consejo puede esperar, sin no obstante estar obligado a hacerlo, a que los Estados miembros hayan alcanzado un común acuerdo en quedar vinculados por dicho Convenio antes de decidir si la Unión se adherirá a él y con qué alcance

El Abogado General considera además que el Convenio de Estambul puede celebrarse sobre la base de los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, 84 TFUE y 336 TFUE mediante dos Decisiones separadas

El Convenio de Estambul¹ sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica fue adoptado por el Consejo de Europa el 7 de abril de 2011 y se abrió a la firma el 11 de mayo de 2011. Una primera propuesta de la Comisión de una Decisión del Consejo de la Unión Europea («Consejo») relativa a la firma del Convenio de Estambul en nombre de la Unión no recabó los apoyos suficientes de los miembros del Consejo. En consecuencia, se decidió reducir el alcance de la celebración propuesta del Convenio de Estambul por parte de la Unión y limitarlo meramente a aquellas competencias que se consideraban que formaban parte de las competencias exclusivas de la Unión. Con el fin de tener en cuenta las posiciones particulares de Irlanda y del Reino Unido que se contemplan en el Protocolo n.º 21 anejo al TUE y al TFUE, también se tomó la determinación de escindir en dos Decisiones separadas la Propuesta de la Comisión de una Decisión del Consejo para la firma del Convenio de Estambul.

Las dos Decisiones del Consejo se adoptaron el 11 de mayo de 2017. La primera se refiere a la firma, en nombre de la Unión, del Convenio de Estambul en lo que respecta a las disposiciones comprendidas en las competencias de la Unión en asuntos relacionados con la cooperación judicial en materia penal, y mencionaba como bases jurídicas sustantivas los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1.² La segunda abarca los aspectos de dicho Convenio relacionados con el asilo y la no devolución y mencionaba como base jurídica sustantiva el artículo 78 TFUE, apartado 2.³ Los considerandos de ambas Decisiones del Consejo incluían referencias a las competencias de la Unión y de sus Estados miembros.

El 9 de julio de 2019, el Parlamento Europeo solicitó al Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 11, que emitiera un dictamen sobre la adhesión de la Unión al Convenio de Estambul. Mediante su primera cuestión, el Parlamento Europeo pregunta qué artículos del TFUE deberían constituir las bases jurídicas adecuadas del acto del Consejo relativo a la celebración del Convenio de Estambul en nombre de la Unión. También pregunta si es necesario o posible adoptar dos Decisiones separadas para la firma y dos Decisiones separadas para la celebración del Convenio de Estambul. Mediante su segunda cuestión, el Parlamento

¹ Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, de 7 de abril de 2011.

² 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).

³ 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).

Europeo pregunta si es compatible con los Tratados que la Unión celebre el Convenio de Estambul de conformidad con el artículo 218, apartado 6, del TFUE cuando no haya común acuerdo entre todos los Estados miembros para otorgar su consentimiento a quedar vinculados por dicho Convenio.

En las conclusiones que presenta hoy, el Abogado General Hogan propone al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Parlamento Europeo de la siguiente manera:

Si no ha habido cambios en las intenciones del Consejo en lo tocante al alcance de las competencias compartidas que se ejercerán para la celebración del Convenio de Estambul, la Decisión de autorizar dicha celebración en nombre de la Unión debería fundamentarse en los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, 84 TFUE y 336 TFUE como bases jurídicas sustantivas.

La celebración del Convenio de Estambul por la Unión mediante dos actos separados no puede provocar la invalidez de dichos actos.

La Decisión de la Unión de celebrar el Convenio de Estambul sería compatible con los Tratados si se adopta sin que haya común acuerdo entre todos los Estados miembros para otorgar su consentimiento a quedar vinculados por dicho Convenio. Asimismo, no obstante, también sería compatible con los Tratados si se adopta después de que se haya alcanzado ese común acuerdo. Corresponde exclusivamente al Consejo decidir cuál de estas dos soluciones es preferible.

El Abogado General considera que todas las cuestiones que plantea el Parlamento deben declararse admisibles, excepto la segunda parte de la primera cuestión, aunque solo en la medida en que se refiere a la Decisión relativa a la firma del Convenio de Estambul. En efecto, dado que el Parlamento Europeo no impugnó la validez de las Decisiones relativas a la firma, como podría haber hecho, y estas han adquirido por tanto firmeza, no puede hacer uso del procedimiento de dictamen para eludir los plazos aplicables al recurso de anulación.

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

El Abogado General propone seguir la jurisprudencia del Tribunal de Justicia conforme a la cual, cuando un acto persigue varios objetivos o tiene varios componentes, dicho acto debe fundarse en principio en una única base jurídica, y, de forma excepcional, en varias bases jurídicas, a saber, aquellas que correspondan a los objetivos o componentes preponderantes o, al menos, a los objetivos o componentes principales de ese acto. De ello se deduce que es irrelevante si se ejercieron otras competencias en la adopción del acto en cuestión, siempre y cuando esas otras competencias se refieran a objetivos o componentes de ese acto que sean accesorios.

Además, cuando la Unión no vaya a ejercer todas sus competencias, resulta importante, en opinión del Abogado General, que la Decisión de autorizar la celebración de un acuerdo internacional se distinga del propio acuerdo. Habida cuenta de que, por lo que respecta a la adhesión al Convenio de Estambul, es obvio que el Consejo pretende que la Unión solo ejerza algunas de sus competencias, el Abogado General Hogan considera que no debe tomarse en consideración el Convenio de Estambul en su totalidad, sino únicamente las partes de este que, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, vincularán a la Unión.

A este respecto, el Abogado General Hogan señala que, en el presente caso, no parece necesario decidir de forma definitiva si, como considera el Consejo, la Unión tiene competencia exclusiva para celebrar el Convenio de Estambul en los ámbitos de asilo e inmigración y de cooperación judicial en asuntos penales y, en consecuencia, si la Unión está obligada a ejercer dichas competencias. La cuestión que plantea el Parlamento Europeo se funda en la premisa de que la Unión ejercerá, como mínimo, las competencias que tiene en materia de asilo e inmigración y de cooperación judicial en asuntos penales.

Tras analizar los objetivos y componentes del Convenio de Estambul, el Abogado General Hogan señala que la celebración del Convenio de Estambul por la Unión puede afectar a un gran número de competencias que ostenta de forma exclusiva o compartida con los Estados miembros y, por consiguiente, en teoría un gran número de bases jurídicas del TFUE pueden ser pertinentes. Añade no obstante que la base o bases jurídicas de un acto no tienen que reflejar todas las competencias ejercidas para su adopción. La Decisión de autorizar la celebración del Convenio de Estambul por la Unión solo debe fundamentarse en la base o bases jurídicas que correspondan al que será el centro de la gravedad de dicha Decisión. Para determinar tal base jurídica, el Abogado General considera necesario tener en cuenta no solo los objetivos y componentes del Convenio de Estambul, sino también tomar en consideración los objetivos y componentes más específicos de la propia Decisión.

El Abogado General Hogan también analiza la pertinencia de determinadas bases jurídicas que el Parlamento Europeo no menciona en su cuestión examinando las distintas competencias que probablemente se vean afectadas por el Convenio de Estambul. A continuación, el Abogado General propone al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión que, habida cuenta del alcance de la celebración que prevé el Consejo, la decisión por la que se autorice a la Unión a llevar a cabo dicha celebración debe basarse en los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, 84 TFUE y 336 TFUE.

Sobre la cuestión de si la autorización para celebrar el Convenio de Estambul puede otorgarse mediante dos Decisiones separadas

El Abogado General Hogan observa que la cuestión formulada por el Parlamento se refiere a la futura validez formal de la Decisión de celebrar el Convenio de Estambul. A este respecto, debe recordarse que del artículo 263 TFUE se desprende que la validez formal de un acto solo puede impugnarse si se ha incurrido en un vicio sustancial de procedimiento. El Abogado General concluye que la celebración del Convenio de Estambul mediante dos Decisiones en lugar de una sola no parece presentar una naturaleza que pueda tener consecuencias para las reglas de votación, como ocurría en una sentencia anterior del Tribunal de Justicia.

Esta conclusión del Abogado General se fundamenta, en primer lugar, en que es incontrovertido que, con independencia del número de decisiones que se adopten, su adopción estará comprendida en todos los casos dentro de las competencias de la Unión. En segundo lugar, en lo referente a las reglas de votación, debe señalarse que escindir una decisión en dos actos separados podría viciar la celebración de un acuerdo internacional si el primero de ellos que hubiera de adoptarse se adoptara de conformidad con una determinada regla de votación y el segundo lo fuera en virtud de otra regla de votación en unas circunstancias en las que, si solo se hubiera adoptado un único acto, habría sido de aplicación una única regla de votación. Sin embargo, en el presente asunto, todas las bases jurídicas en cuestión llevan a la aplicación del mismo procedimiento.

En consecuencia, el Abogado General propone al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión del Parlamento que la celebración del Convenio de Estambul por la Unión mediante dos actos separados no puede provocar la invalidez de dichos actos.

Sobre la cuestión de la validez de la decisión del Consejo relativa a la celebración del Convenio de Estambul si se adoptase sin que haya común acuerdo entre todos los Estados miembros en prestar su consentimiento a quedar vinculados por dicho Convenio

A este respecto, el Abogado General estima que el Consejo no tiene ninguna obligación de esperar al común acuerdo de los Estados miembros, como tampoco tiene ninguna obligación de celebrar un acuerdo internacional, como el Convenio de Estambul, inmediatamente después de firmarlo. Antes bien, corresponde al Consejo valorar, a la vista de factores como la amplitud del riesgo de incumplimiento no justificado del acuerdo mixto en cuestión por un Estado miembro, la posibilidad de obtener la mayoría necesaria en el Consejo para ejercer él solo todas las competencias compartidas.

En consecuencia, el Abogado General propone responder a la segunda cuestión que, en primer lugar, la Decisión de la Unión de celebrar el Convenio de Estambul sería compatible con los Tratados si se adopta sin que exista el común acuerdo de todos los Estados miembros para otorgar su consentimiento a quedar vinculados por dicho Convenio. No obstante, también sería compatible con los Tratados si se adopta después de que se haya alcanzado dicho común acuerdo. Corresponde exclusivamente al Consejo decidir cuál de estas dos soluciones es preferible.

NOTA: Las conclusiones del Abogado General no vinculan al Tribunal de Justicia. La función del Abogado General consiste en proponer al Tribunal de Justicia, con absoluta independencia, una solución jurídica al asunto del que se ocupa. Los jueces del Tribunal de Justicia comienzan ahora sus deliberaciones sobre este asunto. La sentencia se dictará en un momento posterior.

NOTA: Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de este o revisión de los Tratados.

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

El [texto íntegro](#) de las conclusiones se publica en el sitio CURIA el día de su lectura

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