

Bruselas, 4.3.2016
COM(2016) 111 final

2016/0063 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

**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**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

1.1 Antecedentes

El 7 de abril de 2011, el Comité de Ministros aprobó el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio n.º 210). Quedó abierto a la firma el 11 de mayo de 2011. De conformidad con su artículo 75, el Convenio está abierto a la firma y aprobación por los Estados miembros del Consejo de Europa, los Estados no miembros que hayan participado en su elaboración y la Unión Europea.

El Convenio se negoció en el transcurso de seis reuniones de un comité *ad hoc* específico que tuvieron lugar entre diciembre de 2009 y diciembre de 2010. En ellas participó la Unión Europea junto con los Estados miembros en calidad de observadora. El 1 de agosto de 2014, tras la décima ratificación por uno de los Estados miembros del Consejo de Europa, entró en vigor el Convenio. A 1 de febrero de 2016, doce Estados miembros de la UE habían ratificado el Convenio y veinticinco lo habían firmado.

La violencia contra las mujeres es una violación de sus derechos humanos y una forma extrema de discriminación que no solo hunde sus raíces en las desigualdades de género sino que, además, contribuye a mantener estas desigualdades y reforzarlas. La igualdad entre hombres y mujeres es uno de los valores fundamentales y uno de los objetivos de la Unión Europea, según reconocen los Tratados [artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea, (TUE)], artículo 8 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (TFUE) y Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 23). La Carta reconoce, además, el derecho a la dignidad humana, el derecho a la vida y el derecho a la integridad de la persona, y prohíbe el trato inhumano o degradante, así como toda forma de esclavitud y el trabajo forzado (artículos 1 a 5 de la Carta). La protección de las mujeres contra la violencia es también una obligación en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, de la que la UE es parte junto con sus Estados miembros¹, y el Comité de las Naciones Unidas responsable de la supervisión de dicha Convención ha recomendado que la UE ratifique el Convenio del Consejo de Europa para avanzar en la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres y las niñas con discapacidad².

Desde una perspectiva más general, la UE mantiene un inquebrantable compromiso con la lucha contra la violencia, no solo dentro de sus fronteras, sino también como parte de sus iniciativas internacionales³.

La UE ha adoptado posiciones firmes⁴ en cuanto a la necesidad de erradicar la violencia contra las mujeres y financia campañas específicas y proyectos de base ciudadana para

¹ Decisión del Consejo, de 26 de noviembre de 2009, relativa a la celebración, por parte de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (2010/48/CE), DO L 23 de 27.1.2010, pp. 35-36.

² Observaciones finales sobre el informe inicial de la Unión Europea, CRPD/C/EU/CO/1, 4.9.2015, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fCO%2fEU%2fCO%2f1&Lang=es

³ <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/05/26-fac-dev-council-conclusions-gender-development/>; Conclusiones del Consejo, Plan de acción en materia de género 2016-2020, <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/10/26-fac-conclusions-gender-development/>; Conclusiones del Consejo sobre el Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia 2015 – 2019 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/es/pdf>; Directrices de la UE sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, y la lucha contra todas las formas de discriminación contra ellas <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.en08.pdf>

combatirla. La legislación vigente en materia de protección de las víctimas de delitos, explotación y abusos sexuales de los niños, asilo y migración tiene en cuenta las necesidades especiales de las víctimas de la violencia de género.

A pesar de los esfuerzos realizados tanto a nivel nacional como de la UE, el alcance de la violencia contra las mujeres sigue siendo causa de grave preocupación: Según un estudio llevado a cabo por la Agencia de los Derechos Fundamentales publicado en 2014⁵, en la UE una de cada tres mujeres ha sufrido violencia física y/o sexual a partir de los quince años; una de cada veinte mujeres ha sido violada; el 75 % de las mujeres en profesiones cualificadas o en puestos de dirección han sido víctimas de acoso sexual, y una de cada diez mujeres ha sufrido acoso en general o acoso sexual a través de las nuevas tecnologías.

La violencia de género no solo afecta a la salud y al bienestar, sino también a la participación de las mujeres en el mercado laboral, lo que repercute negativamente en su independencia económica y en la economía en general. Según estimaciones del Instituto Europeo de la Igualdad de Género, la violencia de género contra las mujeres genera en la UE unos costes de aproximadamente 226 000 millones de euros al año⁶.

1.2 Objetivo y contenido del Convenio

Según establece su **Capítulo I**, el Convenio crea un marco jurídico general para proteger a las mujeres y las niñas contra todas las formas de violencia y para prevenir, perseguir y eliminar la violencia contra ellas, incluida la violencia doméstica. Abarca un amplio abanico de medidas que van desde la recopilación de datos y la sensibilización a las medidas legales de penalización de las diversas formas de violencia contra las mujeres. Incluye medidas de protección de las víctimas y prestación de servicios de apoyo y aborda la dimensión de la violencia de género en el ámbito del asilo y la migración, así como algunos aspectos transfronterizos. El Convenio establece un mecanismo de supervisión específico para garantizar la efectiva aplicación de sus disposiciones por las Partes.

El Convenio define la terminología esencial que se utiliza a lo largo de su texto, que incluye en la definición de mujeres a las menores de 18 años. Obliga a las Partes a condenar todas las formas de discriminación, garantizando que se aplique en sus ordenamientos jurídicos el principio de igualdad entre hombres y mujeres, y explicita la posibilidad de recurrir a la acción positiva. En consonancia con su naturaleza —la de instrumento de derechos humanos— el Convenio obliga a todas las Partes a velar por que los actores estatales se abstengan de cometer cualquier acto de violencia y por que actúen con la diligencia debida a fin de evitar, investigar y castigar los actos de violencia cometidos por actores no estatales y de reparar los daños por ellos causados. El Convenio se aplica explícitamente tanto en épocas de paz como en situaciones de conflicto armado. Si bien solo contiene obligaciones

⁴ Véase, por ejemplo, el documento COM(2010) 491 final, Comunicación de la Comisión «Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015» (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1396540108305&uri=CELEX:52010DC0491>);

Conclusiones del Consejo de 8 de marzo de 2010 sobre la erradicación de la violencia hacia las mujeres en la Unión Europea,

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/113226.pdf; Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019», SWD(2015) 278 final http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/151203_strategic_engagement_en.pdf;

⁵ <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

⁶ Cálculo del coste de la violencia de género en la Unión Europea: Informe, 5.12.2014, <http://eige.europa.eu/node/393>

vinculantes en relación con las mujeres, se recomienda encarecidamente su aplicación a todas las víctimas de la violencia doméstica, es decir, también los hombres y los niños.

El **Capítulo II** complementa el enfoque denominado de «las tres p» (prevención, protección y persecución) adoptado en los instrumentos más recientes del Consejo de Europa con la obligación de implantar políticas integradas⁷ y de ofrecer una respuesta global al fenómeno, al reconocer que las medidas legales que se inscriben en dicho enfoque no bastarán, por sí solas, para eliminar la violencia contra las mujeres. Esto entraña la obligación de situar los derechos de las víctimas en el centro de todas las medidas y de asegurar una cooperación efectiva entre todos los agentes involucrados, es decir, instituciones, agencias y organizaciones, y a todos los niveles: nacional, regional y local. Debe reconocerse el importante papel de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil y fomentarse y apoyarse su acción. Las Partes deben asignar los recursos financieros y humanos necesarios para la aplicación de las políticas, medidas y programas integrados destinados a luchar contra la violencia y prevenirla, y prever también una financiación suficiente de los actores no gubernamentales. Además, el Convenio reconoce el papel esencial de una recopilación sistemática y adecuada de datos para la elaboración de políticas eficaces y para el seguimiento, por parte del mecanismo de supervisión y a partir de datos sólidos y comparables, de las medidas adoptadas.

Una disposición fundamental de este Capítulo es la designación y, en caso necesario, la creación de uno o varios organismos oficiales encargados de la coordinación, aplicación, seguimiento y evaluación de las distintas políticas y medidas, y de coordinar asimismo la recogida de datos, el análisis y la difusión.

El **Capítulo III** articula las obligaciones de las Partes en el ámbito de la prevención. En consonancia con el espíritu general del Convenio, las Partes están obligadas a adoptar un enfoque polivalente que incluya la sensibilización, la inclusión de la igualdad de género y el problema de la violencia en la educación formal a todos los niveles, a través de material didáctico y currículos adaptados, y la extensión de la propugnación de la no violencia y la igualdad de género a contextos de educación informal, deportes, cultura, ocio y medios de comunicación. Las Partes habrán de garantizar que se imparta una formación apropiada a los profesionales que tratan a las víctimas y a los autores de los delitos. También es necesario implantar medidas de apoyo y tratamiento a los agresores. Deberá invitarse a los sectores de los medios de comunicación y las tecnologías de la información a participar en la elaboración de normas materiales voluntarias.

El **Capítulo IV** establece los principios generales relativos a la naturaleza de la información, los servicios de apoyo y la protección a las víctimas de la violencia y a los testigos. Contiene una lista de áreas en las que las Partes han de adoptar determinadas medidas que comprenden la disponibilidad de servicios de apoyo generales, como los servicios de asesoramiento jurídico y psicológico, y de servicios especializados, como refugios, guardias telefónicas gratuitas y accesibles de forma permanente, asistencia médica y forense específica para las víctimas de violencia sexual, y la consideración de las necesidades de los niños testigos. Además, es preciso implantar medidas para fomentar la denuncia de la violencia por parte de cualquier testigo de actos violentos o de cualquier persona que tenga motivos fundados para creer que pueda cometerse o repetirse ese tipo de actos, así como normas sobre las condiciones en las que la denuncia, por parte de profesionales, de actos violentos o de posibles actos violentos, no quebrante su obligación general de confidencialidad.

⁷

Véase el informe explicativo del Convenio,
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a>.

El **Capítulo V**, que versa sobre el Derecho material, señala las formas de violencia que requieren una respuesta en el Derecho penal y exige a las Partes que tipifiquen una serie de delitos en su legislación penal. Entre estos se encuentran la violencia psicológica en forma de amenazas y coacción, el acoso⁸, la violencia física, la violencia sexual y la violación, los matrimonios forzados, la mutilación genital femenina, el aborto y la esterilización forzados y el acoso sexual. Las Partes han de tomar medidas para asegurar que el «honor» no se invoque bajo ningún concepto como justificación de cualquiera de estos delitos. El Convenio obliga a las Partes a tipificar como delitos la asistencia y la complicidad, la tentativa y la incitación de terceros a la comisión de estos delitos, y a contemplar sanciones adecuadas y disuasorias. Para determinar esas sanciones, pueden tenerse en cuenta las sentencias firmes dictadas ya por otra Parte. El Convenio exige además que los ordenamientos jurídicos nacionales contemplen una serie de circunstancias agravantes. Por otro lado, el Convenio requiere a las Partes que garanticen la existencia de recursos civiles suficientes, de la indemnización a las víctimas de los delitos tipificados por parte de sus autores y de una indemnización subsidiaria adecuada por parte del Estado⁹. Todo incidente que implique violencia ha de tenerse en cuenta en los procedimientos judiciales de custodia, derechos de visita y seguridad de los niños. Desde el punto de vista procesal, el Convenio obliga a las Partes a establecer su competencia en relación con los delitos perpetrados en su territorio por uno de sus nacionales o por una persona con residencia habitual en su territorio, y esforzarse por establecer su competencia en relación con los delitos perpetrados contra uno de sus nacionales o contra una persona con residencia habitual en su territorio¹⁰. Por último, no se permite a las Partes establecer modos alternativos obligatorios de resolución de conflictos.

El **Capítulo VI** trata del Derecho procesal y de las medidas de protección durante las investigaciones y el proceso judicial. Las Partes deben garantizar que las fuerzas y los cuerpos de seguridad ofrezcan una rápida protección a las víctimas (incluida la recogida de pruebas) y lleven a cabo una evaluación del riesgo de letalidad y de la gravedad de la situación. Deberá prestarse especial atención a la posibilidad de que los autores de los actos de violencia tengan acceso a armas de fuego. Los ordenamientos jurídicos deben contemplar la posibilidad de adoptar medidas prohibitivas o limitativas de emergencia u órdenes de alejamiento que no impongan a la víctima una carga financiera o administrativa indebida. Como norma general, los delitos más graves no deben depender de la presentación de una denuncia o demanda por la víctima¹¹. En este capítulo, el Convenio establece una lista abierta de medidas de defensa de los derechos e intereses de las víctimas, que incluyen sus necesidades como testigos en todas las fases de las investigaciones y los procedimientos judiciales. Entre ellas hay, por ejemplo, medidas destinadas a protegerlas de la intimidación y la victimización reiterada, a proporcionarles información temprana cuando los autores de los delitos se evadan o salgan en libertad, o evitar, dentro de lo posible, el contacto entre la víctima y su agresor. Deberán tenerse especialmente en cuenta las necesidades de los niños que sean víctimas o testigos. Las Partes deben garantizar el derecho a asistencia jurídica gratuita. Por otra parte, las normas de prescripción deben interpretarse de tal forma que, en los delitos más graves, el procedimiento pueda efectivamente iniciarse después de la mayoría de edad de la víctima¹².

⁸ Las Partes siguen teniendo la libertad de contemplar únicamente sanciones no penales para la violencia y el acoso psicológicos (véase el artículo 78, apartado 3).

⁹ Las Partes pueden formular una reserva sobre esa obligación (véase artículo 78, apartado 2).

¹⁰ Las reservas pueden afectar a diversos aspectos de la disposición de que se trate (véase el artículo 44).

¹¹ Las Partes podrán, no obstante, formular una reserva en lo que se refiere a los delitos de violencia física leves (véase el artículo 78, apartado 2).

¹² Las partes pueden formular también una reserva para los delitos de matrimonios forzoso, mutilación genital femenina y aborto o esterilización forzados. No podrá eximirse mediante esta reserva la violencia sexual, concepto que incluye la violación.

El **Capítulo VII** tiene en cuenta el hecho de que las mujeres migrantes y solicitantes de asilo son especialmente vulnerables a la violencia de género e introduce una interpretación de género de la violencia ejercida en estos contextos. Establece la posibilidad de que se aplique a las mujeres migrantes víctimas un estatuto de residencia autónomo¹³. La violencia de género debe reconocerse como forma de persecución y la evaluación del estatuto de refugiado, abordarse desde una perspectiva de género. Además, las Partes han de establecer procedimientos de asilo que incorporen la dimensión de género. Este Capítulo trata también del respeto del principio de no devolución en relación con las víctimas de la violencia contra la mujer.

El **Capítulo VIII** se dedica a garantizar la cooperación internacional entre las partes. Las Partes cooperarán en la aplicación del Convenio y harán uso de los instrumentos de cooperación regionales e internacionales pertinentes. Las Partes deben garantizar que puedan denunciarse en el país de residencia de la víctima los delitos cometidos en el territorio de otra de las Partes. Las Partes deben informarse mutuamente de toda situación que implique un riesgo inmediato para cualquier persona, de forma que puedan adoptarse medidas de protección. Este Capítulo incluye la obligación de procesar los datos personales de conformidad con el Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (n.º 108).

El **Capítulo IX** establece el mecanismo de seguimiento de la aplicación del Convenio. Se creará un grupo independiente de expertos («GREVIO»)¹⁴ (compuesto por un número mínimo de 10 y un número máximo de 15¹⁵ miembros), formado por expertos independientes y altamente cualificados, nacionales de las Partes¹⁶. El proceso de elección ha sido definido por el Comité de Ministros¹⁷. Los miembros de GREVIO son elegidos por el Comité de las Partes.

Las Partes deberán informar al GREVIO, que también podrá llevar a cabo investigaciones más específicas y visitas a los países. El GREVIO presentará sus proyectos de informes a las Partes para recabar sus observaciones. Los informes y las conclusiones finales se remitirán a la Parte afectada y al Comité de las Partes. Este podrá decidir adoptar recomendaciones dirigidas a dicha Parte. El GREVIO podrá también adoptar recomendaciones generales. Se invitará a los parlamentos nacionales a participar en esta labor de seguimiento. Toda actuación del GREVIO se registrará por su reglamento interno¹⁸.

El Comité de las Partes se compone de representantes de las Partes en el Convenio y elegirá a los miembros del GREVIO. Se reunirá a instancia de un tercio de las Partes, del Presidente del Comité de las Partes o del Secretario General del Consejo de Europa.

El **Capítulo X** aclara que el Convenio no afecta a las obligaciones de las Partes que se deriven de otros instrumentos internacionales, y que las Partes son libres de celebrar otros acuerdos internacionales en relación con las materias reguladas por el Convenio con el fin de completar o reforzar las disposiciones del mismo.

¹³ Las Partes pueden formular una reserva sobre el artículo 59 en lo que respecta al estatuto de residencia (véase el artículo 78, apartado 2).

¹⁴ Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

¹⁵ Estos 5 miembros adicionales serán designados tras la 25.ª ratificación.

¹⁶ No podrá haber dos miembros nacionales de una misma Parte.

¹⁷ Resolución CM/Res(2014)43 sobre las normas del procedimiento de elección de los miembros del Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO), 19.11.2014,

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res%282014%2943&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=BDDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

¹⁸ Adoptado por el GREVIO en su primera reunión celebrada los días 21 a 23 de septiembre de 2015.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048358b>

El **Capítulo XI** expone el mecanismo de introducción de enmiendas en el Convenio. Las Partes que no sean miembros del Consejo de Europa deben ser consultadas sobre estas enmiendas.

El **Capítulo XII** contiene las cláusulas finales que incluyen, entre otros extremos, la aclaración de que el Convenio se entiende sin perjuicio de las disposiciones más favorables de la legislación del interna o de los instrumentos internacionales vinculantes, una cláusula sobre la solución de controversias y las disposiciones relativas a la firma, ratificación, entrada en vigor y adhesión de Estados que no sean miembros del Consejo de Europa. El Convenio queda explícitamente abierto a la firma de la Unión Europea (artículo 75, apartado 1,) y sujeto a ratificación, aceptación o aprobación, previo depósito de los instrumentos pertinentes ante el Secretario General del Consejo de Europa. En el momento de la firma o de la ratificación del Convenio, cualquier Estado y la UE pueden especificar su ámbito de aplicación territorial. Cabe la posibilidad de formular reservas respecto de un número limitado de disposiciones, durante un periodo (renovable) de cinco años.

El Convenio tiene como complemento un **Anejo** en el que se establecen los privilegios y las inmunidades de los miembros del GREVIO (y otros miembros de las delegaciones) durante las visitas que lleven a cabo a los distintos países en el ejercicio de sus funciones.

1.3 Objetivo de la UE con la firma del Convenio

El enfoque del Convenio se ajusta plenamente a la visión poliédrica que la Unión tiene del fenómeno de la violencia de género y al espíritu de las medidas vigentes en virtud de las políticas interior y exterior de la UE. La firma del Convenio enviaría un inequívoco mensaje político en cuanto al compromiso de la UE con la lucha contra la violencia de género, generaría coherencia entre la acción interior y la exterior y crearía una complementariedad entre los niveles nacional y de la UE, reforzando la credibilidad de la Unión ante sus interlocutores internacionales. Además, consolidaría la acción de la UE contra la violencia de género desarrollando un enfoque mejor coordinado en el plano interno y la atribución de un papel más eficaz en los foros internacionales.

2. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

2.1. Competencia de la UE para la firma del Convenio

Aunque los Estados miembros conservan su competencia para grandes partes del Convenio y, en particular, para la mayoría de las disposiciones en materia de Derecho penal sustantivo y otras disposiciones del Capítulo V en la medida en que son subsidiarias, la UE es competente respecto de una parte considerable de las disposiciones del Convenio, por lo que debe firmarlo junto con los Estados miembros.

La Unión es competente, en particular, en el ámbito de la lucha contra la discriminación y la defensa de la igualdad de género con arreglo al artículo 157 del TFUE, que guarda relación con el Capítulo I, y en lo que respecta al acoso sexual (cubierto por el artículo 40 del Convenio) en materia de empleo y ocupación y acceso a bienes y servicios y suministro de los mismos; es competente asimismo y se ha dotado de Derecho derivado con arreglo a los artículos 82 y 84 del TFUE respecto de las medidas recogidas en los *Capítulos IV y VI*, que versan de la protección a las víctimas y de la investigación, los procedimientos, el derecho procesal y las medidas de protección. Por lo que respecta a la explotación sexual de las mujeres y los niños, la base jurídica de la actuación es el artículo 83, apartado 1, del TFUE.

La UE es competente, en virtud de los artículos 78 y 79 del TFUE, respecto de ciertas cuestiones de los ámbitos del asilo y de la migración que se recogen en el Capítulo VII del Convenio. El régimen de residencia de los nacionales de la UE que ejercen la movilidad y sus cónyuges de terceros países, así como el de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración y sus cónyuges, son asuntos situados bajo la competencia de la UE de conformidad con los artículos 18, 21, 46, 50, 78 y 79 del TFUE. Por lo que se refiere a los aspectos de la protección consular (véase el artículo 18, apartado 5, del Convenio), la competencia de la UE dimana del artículo 23 del TFUE. Por último, la Unión tiene competencia con arreglo a los artículos 81 y 82 del TFUE sobre cuestiones transfronterizas en materia civil y penal, lo que guarda relación con las medidas de cooperación incluidas en el Capítulo VIII sobre cooperación internacional¹⁹. Ese capítulo incluye también obligaciones en materia de protección de datos, otro de los sectores que son competencia de la Unión, con arreglo al artículo 16 del TFUE.

La Unión ha adoptado abundante legislación en la mayoría de estos ámbitos: el acoso sexual en materia de empleo y ocupación y acceso a bienes y servicios y suministro de los mismos²⁰; los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos en los procesos penales, incluso en la fase de investigación y enjuiciamiento²¹; el asilo y la migración, así como el régimen de residencia de los nacionales de terceros países²²; la cooperación transfronteriza en materia civil y penal²³; las disposiciones de Derecho penal sustantivo para la protección de los

¹⁹ Véase, por ejemplo, el apartado 329 del Informe explicativo del Convenio, que indica que el artículo 62, apartado 2, del Convenio se basa en la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal (DO L 82 de 22.3.2001, p. 1).

²⁰ Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro, DO L 372 de 21.12.2004, p. 37; Directiva 2006/54/CE, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, DO L 204 de 26.7.2006, p.23; Directiva 2010/41/CE, de 7 de julio de 2010, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro, DO L 180 de 15.7.2010, p. 1.

²¹ Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, DO L 315 de 14.11.2012, p. 57.

²² El Derecho derivado pertinente incluye, entre otros actos, la Directiva 2004/81/CE relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos, DO L 261 de 6.8.2004, p. 19; Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar, DO L 251 de 3.10.2003, p. 12; Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, DO L 348 de 24.12.2008, p. 98; Directiva 2009/52/CE por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, DO L 168 de 30.6.2009, p. 24; Directiva 2011/95/UE, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, DO L 337 de 20.12.2011, p. 9; Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), DO L 180 de 29.6.2013, p. 96; Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, DO L 180, p. 60; véanse también la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, DO L 158 de 30.4.2004, p. 77, y la Directiva 2003/109/CE del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, DO L 16 de 23.1.2004, p. 44.

²³ Reglamento (UE) n.º 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, DO L 181 de 29.6.2013, p. 4; Directiva 2003/8/CE, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios, DO L 26 de 31.1.2003, p. 41; Directiva 2004/80/CE sobre indemnización a las víctimas de delitos, DO L 261 de 6.8.2004, p. 15; Decisión Marco 2008/947/JAI

menores (en el caso de las niñas, cubiertas también por el Convenio)²⁴; las disposiciones sobre servicios de comunicación audiovisuales y protección de menores, la prohibición de la discriminación en las comunicaciones comerciales y de la incitación al odio basada, entre otros factores, en el sexo²⁵, y la protección de datos.²⁶ También existe legislación de la Unión sobre ciertos aspectos de la cooperación de los Estados miembros en materia de protección consular de los ciudadanos de la UE²⁷.

Algunas obligaciones se derivan también de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, de la que la UE y sus Estados miembros son Partes contratantes²⁸. En efecto, la Convención exige en sus artículos 6, 7, 15 y 16 a los Estados Partes que, en la medida de sus competencias, tomen todas las medidas necesarias para asegurar que las mujeres, los niños y las niñas con discapacidad disfruten de igualdad de derechos y que las personas con discapacidad estén protegidas contra la explotación, la violencia y el abuso.

La Unión goza de competencia exclusiva con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 2, del TFUE, en la medida en que el Convenio afecte al ámbito de aplicación de estas normas comunes o lo modifique. Así sucede, por ejemplo, con las cuestiones relativas al estatuto de residencia de los nacionales de terceros países y los apátridas, incluidos los beneficiarios de protección internacional, en la medida en que están reguladas por la legislación de la Unión, al examen de las solicitudes de protección internacional y a los derechos de las víctimas de delitos. Aunque muchas de las disposiciones vigentes mencionadas son normas mínimas, no puede descartarse que, a la luz de la jurisprudencia reciente, algunas de ellas puedan verse afectadas o su alcance modificado.

2.2. Base jurídica de la Decisión del Consejo propuesta

Según reiterada jurisprudencia, la elección de la base jurídica de una medida de la UE debe reposar en factores objetivos sujetos a control jurisdiccional entre los que se cuentan el objetivo y el contenido de la medida²⁹. Si el examen de una medida de la UE pone de

del Consejo relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas, DO L 337 de 16.12.2008, p. 102; Directiva 2011/99/CE sobre la orden europea de protección, DO L 338 de 21.12.2011, p. 2. Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo, relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros, DO L 93 de 7.4.2009, p. 23. Decisión 2009/316/JAI del Consejo, por la que se establece el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) en aplicación del artículo 11 de la Decisión Marco 2009/315/JAI, DO L 93 de 7.4.2009, p. 33; Decisión Marco 2008/675/JAI del Consejo relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la Unión Europea con motivo de un nuevo proceso penal, DO L 220 de 15.8.2008, p. 32.

²⁴ Directiva 2011/93/UE relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, DO L 335 de 17.12.2011, p. 1.

²⁵ Directiva 2010/13/CE (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), DO L 95 de 15.4.2010, p. 1.

²⁶ Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, DO L 281 de 23.11.1995, p. 31; Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, DO L 350 de 30.12.2008, p. 60.

²⁷ Directiva (UE) 2015/637, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países, DO L 106 de 24.4.2015, p. 1.

²⁸ Decisión del Consejo, de 26 de noviembre de 2009, relativa a la celebración, por parte de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (2010/48/CE), DO L 23 de 27.1.2010, p. 35.

²⁹ C-377/12, Comisión / Consejo, apartado 34.

manifiesto que esta persigue un doble objetivo o que tiene un doble componente, de los que uno puede calificarse de principal o predominante y otro de meramente accesorio, dicha medida debe fundamentarse en una sola base jurídica, a saber, la requerida por el objetivo o componente principal o predominante. De forma excepcional, si resulta probado que la medida persigue al mismo tiempo diversos objetivos que están inseparablemente unidos, sin que pueda considerarse que uno sea secundario e indirecto con respecto al otro, dicho acto debe fundamentarse en las distintas bases jurídicas pertinentes³⁰.

Las bases jurídicas del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que son pertinentes para las cuestiones que aquí se tratan son las siguientes: artículo 16 (protección de datos), artículo 19, apartado 1, (discriminación por motivos de sexo), artículo 23 (protección consular de los ciudadanos de otro Estado miembro), artículos 18, 21, 46 y 50 (libre circulación de personas, libre circulación de trabajadores y libertad de establecimiento), artículo 78 (asilo y protección subsidiaria y temporal), artículo 79 (inmigración), el artículo 81 (cooperación judicial en materia civil), artículo 82 (cooperación judicial en materia penal), artículo 83 (definición de las infracciones penales y de las sanciones correspondientes a los delitos de especial gravedad y dimensión transfronteriza), artículo 84 (medidas de prevención de la delincuencia sin efecto armonizador) y artículo 157 (igualdad de oportunidades e igualdad de trato para hombres y mujeres en asuntos de empleo y de ocupación).

Si bien tiene varios componentes, el objetivo general y predominante del Convenio es la prevención de los delitos de violencia contra las mujeres, lo que incluye la violencia doméstica, y la protección de las víctimas de esos delitos. Se considera por lo tanto procedente basar la Decisión en las competencias que confiere a la Unión el título V del TFUE y, en particular, su artículo 82, apartado 2, y su artículo 84. Las disposiciones del Convenio sobre otras cuestiones se consideran subsidiarias o, como en el caso de la protección de datos, accesorias de las medidas que constituyen el núcleo del Convenio³¹. Por consiguiente, para que la UE ejerza sus competencias sobre la totalidad del Convenio (excluyendo aquellos elementos respecto de los que carece de competencias), las principales bases jurídicas son el artículo 82, apartado 2, y el artículo 84 del TFUE.

2.3 Conclusión

La existencia de competencias interrelacionadas, unas de ellas atribuidas a la Unión y otras no, requiere que tanto los Estados miembros como la Unión deban firmar el Convenio.

³⁰ Ibid. apartado 34.

³¹ El hecho de que un elemento pueda ser subsidiario no descarta la existencia de competencia exclusiva de la Unión al respecto. La base jurídica de las normas de la Unión es, por sí misma, irrelevante para determinar si un acuerdo internacional afecta a esas normas: en efecto, la base jurídica de una normativa interna viene determinada por el componente principal de esta, mientras que la norma que quizá resulte afectada puede ser un componente meramente accesorio de la citada normativa. La competencia exclusiva de la Unión tiene por objeto, principalmente, preservar la eficacia del Derecho de la Unión y el buen funcionamiento de los sistemas establecidos por sus normas, con independencia de los límites previstos, en su caso, por la disposición del Tratado en la cual se hayan basado las instituciones para adoptar dichas normas (Dictamen 1/03, UE:C:2006:81, apartado 131).

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

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

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 82, apartado 2, y su artículo 84, leídos en relación con su artículo 218, apartado 5,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Unión Europea participó junto con los Estados miembros como observadora de la negociación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio n.º 210) («el Convenio»), adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 7 de abril de 2011. El Convenio quedó abierto a la firma el 11 de mayo de 2011.
- (2) De acuerdo con el artículo 75 del Convenio, este está abierto a la firma de la Unión Europea.
- (3) El Convenio crea un marco jurídico global y con múltiples aspectos para proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia. Su objetivo es prevenir, perseguir y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas y la violencia doméstica. Contempla un amplio abanico de intervenciones que van desde la recopilación de datos y la sensibilización a las medidas legales de penalización de las diversas formas de violencia contra las mujeres. Incluye, además, medidas de protección de las víctimas y servicios de apoyo y aborda la dimensión de la violencia de género en el ámbito del asilo y la migración. El Convenio establece un mecanismo de supervisión específico para garantizar la efectiva aplicación de sus disposiciones por las Partes.
- (4) La firma del Convenio en nombre de la Unión contribuye a la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los terrenos, que es uno de los objetivos y valores fundamentales de la Unión Europea y uno de los principios que esta debe aplicar a todas sus actividades de conformidad con los artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea, el artículo 8 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el artículo 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La violencia contra las mujeres es una violación de sus derechos humanos y una forma extrema de discriminación que no solo hunde sus raíces en las desigualdades de género sino que además contribuye a mantenerlas y reforzarlas. Al comprometerse a aplicar el Convenio, la Unión reafirma su compromiso con la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres dentro de su territorio y en todo el mundo y refuerza su actual acción política y su marco jurídico material en el ámbito del Derecho procesal penal, que afecta especialmente a las mujeres y las niñas.

- (5) Si bien los Estados miembros conservan su competencia en cuanto a la tipificación de una serie de conductas violentas contra las mujeres en su Derecho penal material nacional, conforme requiere el Convenio, la Unión tiene competencias que abarcan la mayor parte de las disposiciones del mismo y ha adoptado un amplio conjunto de normas en esos ámbitos. Concretamente, la Unión se ha dotado de normas sobre los derechos de las víctimas de delitos, a través especialmente de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo³². El Convenio atiende también las necesidades de las mujeres migrantes y de las personas solicitantes de asilo o de protección complementaria y subsidiaria al imponer una perspectiva de género a esos aspectos, respecto de los que existe ya un vasto *corpus* legislativo de la Unión.
- (6) La Unión mantiene la competencia exclusiva en la medida en que el Convenio afecte a las normas comunes o modifique su alcance.
- (7) Irlanda y el Reino Unido están vinculados por la Directiva 2012/29/UE y participan, por lo tanto, en la adopción de la presente Decisión.
- (8) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no está vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.
- (9) Procede por lo tanto firmar el Convenio en nombre de la Unión, a reserva de su celebración en fecha posterior.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Queda aprobada, en nombre de la Unión, la firma del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, a reserva de su celebración.

El texto del Convenio que ha de firmarse se adjunta a la presente Decisión.

Artículo 2

La Secretaría General del Consejo establecerá el instrumento de plenos poderes para la firma del Convenio, a reserva de su celebración, para la persona o las personas que indique la Comisión.

Artículo 3

La presente Decisión entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

³² Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI (DO L 315 de 14.11.2012, p. 57).

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente