



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GERARD HOGAN
presentadas el 11 de marzo de 2021¹

Procedimiento de dictamen 1/19

Incoado en virtud de una solicitud presentada por el Parlamento Europeo

«Solicitud de dictamen con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11 — Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul) — Adhesión de la Unión — Competencias exteriores de la Unión — Bases jurídicas adecuadas — Artículo 78 TFUE, apartado 2 — Artículo 82 TFUE, apartado 2 — Artículo 83 TFUE, apartado 1 — Artículo 84 TFUE — Escisión de las decisiones de firma y de celebración en dos en virtud de las bases jurídicas aplicables — Compatibilidad con los Tratados UE y FUE — Práctica del “común acuerdo” — Compatibilidad con los Tratados UE y FUE — Admisibilidad de la solicitud de dictamen»

I. Introducción

1. La jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia proporciona abundantes pruebas de que la relación entre los Estados miembros y la Unión respecto de la celebración de acuerdos internacionales que vinculan a ambas partes puede plantear algunas de las preguntas más difíciles y complejas del Derecho de la Unión Europea. La delimitación de las competencias respectivas de los Estados miembros y de la Unión (y de sus mutuas interacciones) invariablemente implica cuestiones complicadas de calificación, que a menudo requieren un análisis detallado y minucioso de acuerdos internacionales que no siempre se han redactado teniendo en cuenta las sutiles complejidades de la arquitectura institucional de la Unión (y su reparto de competencias).

2. Desgraciadamente, esto también sucede en el caso del acuerdo internacional que constituye el objeto de la presente solicitud de dictamen con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11, a saber, el Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 7 de abril de 2011 (Convenio de Estambul). Si bien este Convenio pretende promover el noble y deseable objetivo de combatir la violencia contra las mujeres y los niños, la cuestión de si su celebración sería compatible con los Tratados de la Unión presenta complejas cuestiones jurídicas que son en parte novedosas y que naturalmente deben examinarse desde un punto de vista jurídico de forma serena y desapasionada. El problema se plantea de la siguiente manera.

¹ Lengua original: inglés.

II. Antecedentes del Convenio de Estambul

3. En 1979, las Naciones Unidas adoptaron la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en lo sucesivo, «CEDAW»). Esta Convención fue complementada por recomendaciones elaboradas por el Comité de la CEDAW, incluyendo la Recomendación General n.º 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer, que a su vez fue actualizada por la Recomendación General n.º 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer (2017). Estas recomendaciones especifican que la violencia por razón de género es constitutiva de discriminación en el sentido de la CEDAW.

4. El Consejo de Europa, en una recomendación dirigida a los miembros de esta organización, propuso por primera vez en Europa una estrategia global para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección de las víctimas en todos los Estados miembros del Consejo de Europa.

5. En diciembre de 2008, el Consejo de Europa creó un comité de expertos, denominado el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (en lo sucesivo, «Grevio»). A este órgano, formado por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros del Consejo de Europa, se le encomendó la misión de redactar uno o más instrumentos jurídicos vinculantes «para prevenir y combatir la violencia doméstica, incluyendo formas concretas de violencia contra las mujeres y otras formas de violencia contra las mujeres, y para proteger y apoyar a las víctimas de dicha violencia y llevar ante la justicia a los autores».

6. El Grevio se reunió en nueve ocasiones y finalizó el texto del proyecto del Convenio en diciembre de 2010. La Unión no participó en las negociaciones.²

7. El Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica fue adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 7 de abril de 2011 (en lo sucesivo, «Convenio de Estambul»). Se abrió a la firma el 11 de mayo de 2011, con ocasión de la 121.ª sesión del Comité de Ministros celebrada en Estambul.³

8. Los días 5 y 6 de junio de 2014, el Consejo de la Unión Europea, en su formación de Justicia y Asuntos de Interior, adoptó unas conclusiones que invitaban a los Estados miembros a firmar, concluir y aplicar dicho Convenio.

9. Posteriormente, el 4 de marzo de 2016, la Comisión presentó al Consejo de la Unión Europea una propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma del Convenio de Estambul en nombre de la Unión. La propuesta especifica que la celebración de ese Convenio está comprendida tanto en las competencias de la Unión como en las de los Estados miembros. En lo referente a la Unión, la propuesta de la Comisión preveía la firma del Convenio de Estambul mediante una única decisión basada en los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE.

10. Junto con esta propuesta de Decisión del Consejo por la que se autoriza la firma, en nombre de la Unión, del Convenio de Estambul, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de una única decisión del Consejo por la que se autoriza la celebración, en nombre de la Unión, de dicho

² Según el Consejo de la Unión Europea, esto fue debido a que la Comisión nunca presentó al Consejo de la Unión Europea una recomendación de una decisión para abrir negociaciones y autorizar a la Comisión a negociar en nombre de la Unión.

³ Para una perspectiva más completa del contexto en el que se adoptó este Convenio, véase el Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Informe Explicativo sobre el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, *Serie de Tratados del Consejo de Europa* — n.º 210).

Convenio. Las bases jurídicas propuestas por la Comisión eran la mismas que las previstas en la propuesta de la Comisión relativa a la firma, esto es, también se fundaba en los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE.

11. Durante los debates sobre el proyecto de decisión en los órganos preparatorios del Consejo, quedó claro que una celebración del Convenio de Estambul por la Unión que abarcara determinados ámbitos propuestos por la Comisión no obtendría el apoyo de la mayoría cualificada de los miembros del Consejo necesaria. Por lo tanto, se decidió reducir el alcance de la celebración propuesta del Convenio de Estambul por parte de la Unión simplemente a aquellas competencias que esos órganos preparatorios consideraban que formaban parte de las competencias exclusivas de la Unión. En consecuencia, se modificaron las bases jurídicas de la propuesta eliminando la referencia al artículo 84 TFUE y añadiendo al artículo 82 TFUE, apartado 2, los artículos 83 TFUE, apartado 1, y 78 TFUE, apartado 2. También se decidió dividir la propuesta de la Comisión de una decisión del Consejo relativa a la firma del Convenio de Estambul en dos partes y adoptar dos decisiones para tomar en consideración las posiciones particulares de Irlanda y del Reino Unido, según lo previsto en el Protocolo n.º 21 anejo al TUE y al TFUE.

12. Estos cambios, realizados en la reunión del Comité de Representantes Permanentes (Coreper) celebrada el 26 de abril de 2017, fueron aprobados por la Comisión.

13. El 11 de mayo de 2017, el Consejo adoptó dos Decisiones separadas relativas a la firma del Convenio de Estambul, a saber:

- 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). Esta Decisión menciona como bases jurídicas sustantivas los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1.
- 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). Esta Decisión señala el artículo 78 TFUE, apartado 2, como base jurídica sustantiva.

14. Los considerandos 5 a 7 de ambas Decisiones afirman lo siguiente:

- «(5) Tanto la Unión como sus Estados miembros tienen competencias en los ámbitos cubiertos por el Convenio [de Estambul].
- (6) El Convenio [de Estambul] debe firmarse en nombre de la Unión en lo que respecta a asuntos que son de competencia de la Unión, en la medida en que aquel pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas. Lo anterior se aplica, en particular, a determinadas disposiciones del Convenio [de Estambul] relativas a la cooperación judicial en materia penal y a sus disposiciones en materia de asilo y de no devolución. Los Estados miembros conservan su competencia en la medida en que el Convenio [de Estambul] no afecte a normas comunes o altere el alcance de las mismas.

(7) La Unión también tiene competencia exclusiva para aceptar las obligaciones establecidas en el Convenio [de Estambul] con respecto a sus propias instituciones y administración pública.»

15. Según el considerando 10 de la Decisión 2017/865, «Irlanda y el Reino Unido están vinculados por [la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo (DO 2011, L 101, p. 1), y por la Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión Marco 2004/68/JAI del Consejo (DO 2011, L 335, p. 1),] y participan, por lo tanto, en la adopción de la presente Decisión».

16. A tenor del considerando 10 de la Decisión 2017/866, «de conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al TUE y al TFUE, y sin perjuicio del artículo 4 de dicho Protocolo, estos Estados miembros no participan en la adopción de la presente Decisión y no quedan vinculados por ella ni sujetos a su aplicación».

17. El considerando 11 de ambas Decisiones señala que, «de conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al TUE y al TFUE, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por esta ni sujeta a su aplicación».

18. De conformidad con las dos Decisiones mencionadas relativas a la firma del Convenio de Estambul, este se firmó en nombre de la Unión el 13 de junio de 2017.⁴ Sin embargo, no se ha adoptado ninguna decisión sobre la celebración del Convenio de Estambul.

19. El 9 de julio de 2019, el Parlamento Europeo solicitó, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11, un dictamen del Tribunal de Justicia sobre la adhesión de la Unión al Convenio de Estambul. La solicitud de dictamen tiene el siguiente tenor:⁵

«[1. a)] ¿Constituyen el artículo 82, apartado 2, y el artículo 84 [del TFUE] las bases jurídicas apropiadas para el acto del Consejo relativo a la celebración, en nombre de la Unión, del Convenio de Estambul o debería basarse dicho acto en el artículo 78, apartado 2, el artículo 82, apartado 2, y el artículo 83, apartado 1, del TFUE?

[1. b)] ¿Es necesario o posible escindir en dos tanto la decisión relativa a la firma como la decisión relativa a la celebración del Convenio como consecuencia de escoger estas bases jurídicas?

[2.] ¿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 existe el común acuerdo de todos los Estados miembros para otorgar su consentimiento a quedar vinculados por dicho Convenio?»

⁴ En Derecho internacional, la firma de un acuerdo internacional equivale a una forma de aprobación preliminar. No entraña una obligación vinculante, aunque manifiesta la intención del firmante de convertirse en parte del acuerdo. Si bien la firma no es una promesa de celebración, obliga al firmante a abstenerse de realizar actos contrarios al objetivo o la finalidad del acuerdo.

⁵ En el momento en que se presentó la solicitud de dictamen, veintiún Estados miembros de la Unión habían celebrado el Convenio de Estambul. Sin embargo, en al menos dos Estados miembros, Bulgaria y Eslovaquia, se ha suspendido el procedimiento de celebración. En Bulgaria, la suspensión derivó de una resolución del *Konstitutsionen sad* (Tribunal Constitucional) que declaró la existencia de una contradicción entre el Convenio de Estambul y la Constitución de dicho Estado miembro. En Eslovaquia, el *Národná rada Slovenskej republiky* (Consejo Nacional de la República Eslovaca) votó por amplia mayoría en contra de la celebración.

III. Admisibilidad de la solicitud de dictamen del Parlamento Europeo

20. Existen dos procedimientos principales para que los acuerdos internacionales celebrados por la Unión puedan someterse a la consideración del Tribunal de Justicia. Uno es el examen de un acuerdo internacional por el Tribunal de Justicia en el contexto de su competencia jurisdiccional general, como pueden ser un procedimiento de control jurisdiccional, de ejecución o de remisión prejudicial. El segundo, que es relevante en el presente asunto, es mediante el procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 11, a tenor del cual se otorga expresamente competencia al Tribunal de Justicia, a solicitud de un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión, para emitir un dictamen sobre la compatibilidad con los Tratados de un acuerdo internacional cuya celebración prevé la Unión.⁶

21. El artículo 218 TFUE establece un procedimiento de alcance general en lo relativo a la negociación y la celebración de los acuerdos internacionales cuya celebración es competencia de la Unión en sus ámbitos de acción.⁷ Su último apartado —el artículo 218 TFUE, apartado 11— prevé el importante mecanismo de revisión constitucional *ex ante* del acuerdo previsto. Este mecanismo es importante desde un punto de vista jurídico porque, en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2, los acuerdos internacionales celebrados por la Unión vinculan a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros y, en consecuencia, pueden, en principio, determinar la legalidad de los actos adoptados por esas instituciones. Políticamente, dicho mecanismo también es importante porque la mera presentación de una solicitud de dictamen conlleva posibles impedimentos a la celebración formal del acuerdo.⁸

22. Aunque el uso del procedimiento del artículo 218 TFUE, apartado 11, sigue siendo relativamente inhabitual, los dictámenes del Tribunal de Justicia emitidos sobre la base de esta disposición han tenido no obstante, por lo general, una considerable importancia práctica, entre otras razones debido a las aclaraciones que han proporcionado sobre el alcance de las competencias de la Unión en materia de Derecho internacional, acuerdos internacionales y asuntos conexos. En este sentido, los dictámenes del Tribunal de Justicia han enunciado principios fundamentales del Derecho de las relaciones exteriores que van desde la exclusividad de las competencias de la Unión al principio de autonomía y su aplicación en particular a la solución de controversias internacionales. Algunos de los dictámenes del Tribunal de Justicia han establecido principios constitucionales de una trascendencia que va más allá de las cuestiones inmediatas planteadas o incluso de los límites del Derecho de las relaciones exteriores de la Unión.⁹

23. El Tribunal de Justicia expuso claramente la lógica del procedimiento en el dictamen 1/75,¹⁰ a saber:

«prevenir las complicaciones que producirían las impugnaciones en vía judicial relativas a la compatibilidad con el Tratado de los acuerdos internacionales que vinculan a la [Unión].

⁶ El procedimiento ya se incluyó en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea original (1957), lo que quizás resulte sorprendente, dados los limitados poderes para celebrar tratados expresamente otorgados a la Comunidad Económica Europea en ese momento. Véase Cremona, M., «Opinions of the Court of Justice», en Ruiz Fabri, H. (ed.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law* (EiPro), OUP, Oxford, disponible en línea, apartado 2.

⁷ Véase, por ejemplo, la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 52.

⁸ Cremona, M., «Opinions of the Court of Justice», en Ruiz Fabri, H. (ed.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law* (MPEiPro), OUP, Oxford, disponible en línea, apartado 3.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Dictamen 1/75 (Acuerdo de la OCDE — Norma sobre gastos locales), de 11 de noviembre de 1975 (EU:C:1975:145), p. 384. Véanse también, a tal efecto, el dictamen 2/94 (Adhesión de la Comunidad al CEDH), de 28 de marzo de 1996 (EU:C:1996:140), apartados 3 a 6, y el dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), apartados 145 y 146.

En efecto, una resolución judicial que declarara en su caso que tal acuerdo, a la vista de su contenido o del procedimiento seguido para su celebración, es incompatible con las disposiciones del Tratado no dejaría de provocar, no solo a nivel [de la Unión], sino al de las relaciones internacionales, serias dificultades y podría perjudicar a todas las partes interesadas, incluidos los países terceros.

A fin de evitar estas complicaciones, el Tratado ha recurrido al procedimiento excepcional de una consulta previa al Tribunal de Justicia, para que quede claro, antes de la [celebración] del acuerdo, si este es compatible con el Tratado».

24. Como ha señalado el Tribunal de Justicia,¹¹ una resolución judicial que declarara, *tras* la conclusión de un acuerdo internacional que obligara a la Unión, que tal acuerdo, a la vista de su contenido o del procedimiento seguido para su celebración, es incompatible con las disposiciones del Tratado provocaría en efecto inevitablemente, no solo en el plano interno de la Unión, sino también en el de las relaciones internacionales, serias dificultades jurídicas y prácticas y podría perjudicar a todas las partes interesadas, incluidos los terceros Estados.

25. El dictamen que se solicita del Tribunal de Justicia en el presente asunto exige que este examine importantes cuestiones preliminares relativas a la admisibilidad de las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia en el contexto de este procedimiento excepcional.

A. Excepciones de inadmisibilidad planteada por las partes

26. Varias partes han cuestionado la admisibilidad de la solicitud de dictamen en diversos aspectos.

27. En primer lugar, en cuanto a la parte a) de la primera cuestión, el Consejo, secundado por los Gobiernos húngaro e irlandés, sostiene que es inadmisibile debido a su extemporaneidad. Alegan que, dado que el Parlamento podría haber impugnado las decisiones relativas a la firma del Convenio de Estambul y, en esa misma ocasión, la validez de las bases jurídicas adoptadas, ya no puede someter el asunto al Tribunal de Justicia, pues supondría eludir las normas relativas a los plazos para la interposición de un recurso de anulación y, con ello, se falsearía el objeto del procedimiento de dictamen.

28. En lo tocante a la parte b) de la primera cuestión, el Consejo rechaza su admisibilidad en la medida en que se refiere a la firma del Convenio de Estambul, alegando que las Decisiones relativas a la firma son definitivas.

29. El Consejo también afirma que la segunda cuestión es inadmisibile debido a que es de carácter hipotético. Además de que está formulada de forma general, también se basa en la premisa de que el Consejo actuó con arreglo a una norma autoimpuesta consistente en esperar, en el caso de un acuerdo mixto, hasta que todos los Estados miembros hayan celebrado dicho acuerdo antes de que la Unión lo celebre, sin que la existencia de tal norma de conducta haya sido acreditada por el Parlamento.

30. De forma más general, el Consejo, así como los Gobiernos español y húngaro, cuestionan la admisibilidad de la solicitud de dictamen en su totalidad. Señalan, en primer término, que el proceso de toma de decisiones se encuentra todavía en una fase preparatoria y, en particular, que

¹¹ Véase el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592), apartado 69.

no ha alcanzado la fase en la que el Consejo debe solicitar la aprobación del Parlamento. Dado que, de este modo, el Parlamento todavía tiene la oportunidad de presentar sus observaciones sobre el proyecto de decisión relativa a la celebración del Convenio de Estambul, la solicitud de dictamen es inadmisibile por prematura.

31. Además, el Consejo considera que, en realidad, el Parlamento está objetando al hecho de que el procedimiento de celebración haya sido lento. En consecuencia, el Parlamento debería haber interpuesto un recurso por omisión con arreglo al artículo 265 TFUE. Dado que el procedimiento de dictamen tiene una finalidad distinta y no puede emplearse para obligar a otra institución a actuar, también debe declararse la inadmisibilidat de la solicitud de dictamen por este motivo. Los Gobiernos español, húngaro y polaco comparten esta postura.

32. Por último, el Consejo, junto con los Gobiernos búlgaro, irlandés, griego, español, húngaro y polaco, afirma que, mediante su solicitud de dictamen, de hecho, el Parlamento está tratando de impugnar la decisión del Consejo de limitar el alcance de la celebración del Convenio de Estambul por parte de la Unión a las disposiciones comprendidas en las competencias exclusivas de la Unión y, en consecuencia, de impugnar el reparto exacto de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Por lo tanto, en su opinión, dado que el procedimiento de dictamen solo puede versar sobre la validez de una decisión de celebración, la solicitud de dictamen debe declararse inadmisibile.

B. Análisis

33. Para empezar, debe señalarse que, habida cuenta de la trascendencia jurídica y política del procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 11, tal como se ha descrito anteriormente, en principio, dicho procedimiento debe tener un alcance relativamente amplio.¹²

34. Por consiguiente, las cuestiones que se pueden someter al Tribunal de Justicia de conformidad con este procedimiento pueden referirse tanto a la validez sustantiva como a la formal de la decisión de celebración del acuerdo,¹³ con sujeción, en mi opinión, a tres límites que tienen por objeto, en esencia, garantizar que el Tribunal de Justicia no responda a cuestiones que no tengan un interés concreto para la celebración de un acuerdo determinado.¹⁴

35. En primer lugar, la cuestión planteada necesariamente debe referirse a un acuerdo internacional cuya celebración, salvo por la incoación del procedimiento del artículo 218, apartado 11, sea inminente y razonablemente previsible.¹⁵ Esto se desprende de la propia redacción del artículo 218 TFUE, apartado 11, que alude a la compatibilidad de un «acuerdo previsto» con los Tratados. Por lo tanto, el Parlamento (o, de hecho, cualquier otro solicitante legitimado de los mencionados en el artículo 218, apartado 11) no podría, por ejemplo, invocar el procedimiento del artículo 218 TFUE, apartado 11, para solicitar al Tribunal de Justicia que se

¹² Véase, a este respecto, el dictamen 2/91 (Convenio n.º 170 de la OIT), de 19 de marzo de 1993 (EU:C:1993:106), apartado 3.

¹³ En Derecho internacional, los acuerdos se celebran mediante el intercambio, depósito o notificación de instrumentos que expresan el compromiso definitivo de las Partes contratantes. Desde el punto de vista de la Unión, el Consejo adopta, a propuesta del negociador, una decisión por la que se celebra el acuerdo. Véanse el artículo 218 TFUE y Neframi E., «Accords internationaux, Compétence et conclusion», *Jurisclasseur Fascicule*, 192-1, LexisNexis, 2019.

¹⁴ Véase, a este respecto, el dictamen 1/13 (Adhesión de Estados terceros al Convenio de La Haya), de 14 de octubre de 2014 (EU:C:2014:2303), apartado 54.

¹⁵ A veces, el Tribunal de Justicia toma en consideración actos separados del acuerdo en cuestión, pero directamente relacionados con este. Véase, a este respecto, el dictamen 1/92 (Acuerdo EEE — II), de 10 de abril de 1992 (EU:C:1992:189), apartados 23 a 25.

pronuncie, de forma puramente abstracta o completamente hipotética, sobre la cuestión de si la celebración de un acuerdo internacional concreto violaría el Derecho de la Unión cuando nunca se haya previsto su celebración o cuando la Unión haya expresado claramente que no lo celebrará.

36. En principio, no obstante, las cuestiones planteadas pueden referirse a cualquier posible supuesto hipotético en relación con la celebración del acuerdo previsto, siempre y cuando la finalidad del procedimiento sea prevenir las complicaciones que pueden derivarse de la invalidación del acto de celebración de un acuerdo internacional.¹⁶ En efecto, dado que este procedimiento no es de carácter contradictorio y tiene lugar antes de la celebración del acuerdo propuesto por la Unión, la jurisprudencia que señala que el Tribunal de Justicia debe abstenerse de emitir opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas obviamente no resulta aplicable como tal.¹⁷ Habida cuenta de que esta forma de control *ex ante* necesariamente implica un cierto elemento hipotético, cualquier conclusión en sentido contrario equivaldría a privar al artículo 218 TFUE, apartado 11, de su efecto útil general. En mi opinión, únicamente en el supuesto concreto en que todavía no se conozcan determinados elementos necesarios para responder a la cuestión planteada podría declararse la inadmisibilidad de una cuestión planteada en una solicitud de dictamen no debido a que sea hipotética, sino más bien a que resulta materialmente imposible para el Tribunal de Justicia responderla a la vista del estado de las negociaciones o procedimiento.

37. En segundo lugar, la solicitud de dictamen debe inquirir sobre la compatibilidad con los Tratados de la celebración de dicho acuerdo.¹⁸ Dada la importancia del objetivo perseguido por este procedimiento, prevenir las complicaciones que pueden derivarse de la invalidación del acto de celebración de un acuerdo internacional, a los efectos de la interpretación de la propia disposición,¹⁹ por tanto, la cuestión formulada debe referirse únicamente a elementos que puedan afectar a la validez del acto de celebración.²⁰ Como declaró el Tribunal de Justicia en el dictamen 1/75 (Acuerdo de la OCDE — Norma sobre gastos locales), de 11 de noviembre de 1975 (EU:C:1975:145), «procede [...] admitir [en el procedimiento de dictamen] cualquier cuestión que pueda [...] suscitar dudas sobre la *validez material o formal* [de la decisión de autorizar la celebración, en nombre de la Unión, de un] acuerdo [internacional] en relación con el Tratado». ²¹ Sin embargo, si bien una solicitud de dictamen puede referirse a la cuestión de si un acuerdo debe celebrarse exclusivamente por los Estados miembros, por la Unión o por ambos, no corresponde al Tribunal de Justicia en el marco de un procedimiento de dictamen pronunciarse sobre la *delimitación exacta* de las competencias de que dispone cada uno. En efecto, en el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001 (EU:C:2001:664), el Tribunal de Justicia dictaminó que, una vez establecida su existencia, el alcance de las competencias respectivas de la Unión y de los Estados miembros en una misma

¹⁶ En consecuencia, puede presentarse una solicitud de dictamen al Tribunal de Justicia antes del inicio de las negociaciones internacionales cuando se conozca el objeto del acuerdo previsto. Véase el dictamen 1/09 (Acuerdo por el que se crea un Sistema Unificado de Resolución de Litigios sobre Patentes), de 8 de marzo de 2011 (EU:C:2011:123), apartado 55.

¹⁷ Para un ejemplo de esta línea jurisprudencial en el contexto de una remisión prejudicial, véase la sentencia de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apartado 28.

¹⁸ El Tribunal de Justicia es competente para adoptar una postura, en el marco del procedimiento de dictamen, sobre la competencia de la Unión para celebrar un convenio, sobre el procedimiento que debe seguirse a tal efecto o sobre la compatibilidad de dicho convenio con los Tratados. Véase, en este sentido, el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592), apartados 70 a 72.

¹⁹ Dictamen 1/09 (Acuerdo por el que se crea un Sistema Unificado de Resolución de Litigios sobre Patentes), de 8 de marzo de 2011 (EU:C:2011:123), apartados 47 y 48.

²⁰ En consecuencia, una cuestión relativa al plazo para la adopción de la decisión de celebración de un acto de un acuerdo internacional no sería admisible con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 11, dado que el período de tiempo empleado para adoptar una decisión no constituye, en ausencia de una disposición en contrario, un motivo de anulación. Véase, a este respecto, por ejemplo, el auto de 13 de diciembre de 2000, SGA/Comisión (C-39/00 P, EU:C:2000:685), apartado 44.

²¹ Página 384. El subrayado es mío.

materia no podía, por sí solo, tener incidencia en la propia competencia de la Unión para concluir un acuerdo internacional ni, de manera más general, en la validez material o en la regularidad formal de este último a la luz del Tratado.²²

38. Aparte de estos dos requisitos materiales, también es preciso tener en cuenta la existencia de un requisito formal. Cuando exista un proyecto de acuerdo y el Tribunal de Justicia deba pronunciarse sobre la compatibilidad de las disposiciones del acuerdo previsto con las reglas del Tratado, el Tribunal de Justicia debe disponer de información suficiente sobre el contenido mismo de ese acuerdo para poder desempeñar su función de forma efectiva.²³ Por tanto, si la solicitud de dictamen no contiene el nivel de información exigido acerca de la naturaleza y el contenido del acuerdo internacional, debe declararse su inadmisibilidad.²⁴

39. A continuación se examinarán a la luz de estos principios las diversas excepciones de inadmisibilidad planteadas por las partes.

40. Por lo que respecta a las *dos primeras excepciones* de inadmisibilidad, referidas respectivamente, por un lado, a la falta de impugnación por parte del Parlamento, en la fase de la firma, de la elección de los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1, como bases jurídicas y, por otro lado, a la posibilidad de consultar al Tribunal de Justicia sobre la validez de las Decisiones por las que se autoriza la firma, en nombre de la Unión, del Convenio de Estambul, opino que las consideraciones que subyacen al pronunciamiento de la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), en la medida en que se refieren al principio general de seguridad jurídica,²⁵ son plenamente aplicables por analogía al procedimiento de dictamen. Como consecuencia, dado que el Parlamento no impugnó la validez de las Decisiones de firma, como podría haber hecho, y por tanto estas se convirtieron en definitivas, esta institución no puede utilizar el procedimiento de dictamen para eludir los plazos a los que están sujetos los recursos de anulación. Por lo tanto, en mi opinión, procede declarar la inadmisibilidad de la parte b) de la primera cuestión, aunque únicamente en la medida en que se refiere a las Decisiones relativas a la firma del Convenio de Estambul.

41. Al expresar esta opinión, no olvido el hecho de que el Tribunal de Justicia declaró, en el dictamen 2/92 (Tercera Decisión revisada del Consejo de la OCDE relativa al trato nacional), de 24 de marzo de 1995 (EU:C:1995:83), que «el hecho de que algunas cuestiones puedan ser abordadas en el marco de otros recursos, en especial en un recurso de anulación [...], no constituye un argumento suficiente para descartar que las citadas cuestiones puedan plantearse ante el Tribunal de Justicia, con carácter previo, con arreglo al [artículo 218 TFUE, apartado 11]». ²⁶ Sin embargo, esto no significa que el procedimiento del artículo 218 TFUE,

²² Apartados 15 a 17.

²³ Véase el dictamen 1/09 (Acuerdo por el que se crea un Sistema Unificado de Resolución de Litigios sobre Patentes), de 8 de marzo de 2011 (EU:C:2011:123), apartado 49.

²⁴ Véanse el dictamen 2/94 (Adhesión de la Comunidad al CEDH), de 28 de marzo de 1996 (EU:C:1996:140), apartados 20 a 22; el dictamen 1/09 (Acuerdo por el que se crea un Sistema Unificado de Resolución de Litigios sobre Patentes), de 8 de marzo de 2011 (EU:C:2011:123), apartado 49, y el dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), apartado 147. Dado que en el presente asunto se conocen el contenido del Convenio de Estambul y sus «características esenciales», no existe motivo para declarar la inadmisibilidad de las cuestiones formuladas simplemente debido a la fecha en que se plantearon con arreglo al procedimiento del artículo 218 TFUE, apartado 11. La única limitación temporal consiste en que el procedimiento del artículo 218 TFUE, apartado 11, debe incoarse antes de la fecha de celebración del acuerdo internacional en cuestión por parte de la Unión.

²⁵ Sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), apartados 16, 17 y 25.

²⁶ Apartado 14.

apartado 11, pueda utilizarse como sustituto del recurso de anulación, en lo referente a las Decisiones de firma, puesto que son ya definitivas y cualquier impugnación legal ordinaria, por tanto, sería extemporánea.

42. Como ya he señalado, no obstante, por lo que se refiere a la presente solicitud de dictamen, la decisión de firma —a diferencia de cualquier decisión de celebrar el acuerdo— es la que está fuera de plazo. El Tribunal de Justicia ya ha observado que el acto por el que se autoriza la firma de un acuerdo internacional y el relativo a su conclusión constituyen dos actos jurídicos distintos que generan obligaciones fundamentalmente distintas para las partes interesadas, y que el segundo de estos actos no es en absoluto la confirmación del primero.²⁷ En cualquier caso, esto es lo que establecen los principios generales del Derecho internacional de los tratados. En consecuencia, de ello se deduce que cualquier decisión de autorización de la celebración del Convenio de Estambul en nombre de la Unión sigue siendo impugnabile.

43. La *tercera excepción* invocada consiste en que la segunda cuestión se basa en la premisa implícita de que el Consejo erró al considerar que estaba obligado a esperar a que todos los Estados miembros celebraran el Convenio de Estambul antes de estar autorizado a celebrarlo él. Se argumenta que la incoación del procedimiento del artículo 218 TFUE, apartado 11, a este fin se sustenta, por tanto, en una hipótesis infundada y, en consecuencia, la solicitud de dictamen debe declararse inadmisibile.

44. A este respecto, según se ha explicado anteriormente, debe señalarse que las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia en el marco de una solicitud de dictamen pueden referirse a cualquier posible supuesto hipotético en relación con la celebración del acuerdo previsto, siempre y cuando la finalidad del procedimiento sea prevenir las complicaciones que pueden derivarse de la invalidación del acto de celebración de un acuerdo internacional.

45. Sabido es que, en el marco de un recurso de anulación, una alegación basada en una infracción de los Tratados resultante de una práctica solamente puede conducir a la anulación de la Decisión impugnada si el demandante puede demostrar que quien la adoptó se sentía vinculado por la supuesta práctica o, subsidiariamente, consideraba que era vinculante y, en consecuencia, que la práctica fue el motivo o el fundamento de dicha Decisión.²⁸ Sin embargo, en el marco de una solicitud de dictamen, no se impone una carga de la prueba al Estado miembro o la institución solicitantes y cabe plantear cualquier cuestión siempre y cuando se refiera a situaciones que puedan haber sucedido.²⁹ En efecto, por su propia naturaleza, el procedimiento de dictamen está diseñado para determinar la postura del Tribunal de Justicia en situaciones hipotéticas, dado que solo se puede referir, por principio, a una decisión de celebrar un acuerdo que aún no se haya adoptado. En consecuencia, el hecho de que el Parlamento no haya demostrado que el Consejo se sintió vinculado por la práctica en cuestión no es motivo para desestimar la segunda cuestión por inadmisibile.

²⁷ Dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001 (EU:C:2001:664), apartado 11.

²⁸ Esto presupondría que la práctica en cuestión fuera uno de los motivos de la Decisión impugnada o que se hubiera fijado en normas internas o que el Consejo hubiera hecho referencia a ella en un documento de posición adoptado en el contexto de un recurso por omisión.

²⁹ En efecto, el objetivo del procedimiento de dictamen es prevenir las complicaciones que se producirían en el plano internacional si la decisión de celebrar un acuerdo internacional fuera declarada inválida ulteriormente. Por consiguiente, debe poder abordarse en este «procedimiento consultivo» cualquier cuestión que pueda afectar a la validez de esta decisión. A mi juicio, no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la verosimilitud o falta de verosimilitud del supuesto contemplado, ya que, por definición, solo se pueden conocer y reconocer las elecciones procedimentales del Consejo tras la adopción de la decisión de celebración.

46. En cuanto a la *cuarta excepción*, sobre el carácter prematuro de la solicitud de dictamen, procede recordar que el artículo 218 TFUE, apartado 11, no establece ningún plazo a este respecto.³⁰ El único requisito temporal especificado en esta disposición es que debe estar prevista la celebración del acuerdo. De ello se desprende que un Estado miembro, el Parlamento, el Consejo o la Comisión pueden pedir un dictamen al Tribunal de Justicia sobre cualquier materia relacionada con la compatibilidad con los Tratados de la decisión a adoptar para celebrar un acuerdo internacional, siempre que su celebración esté prevista por la Unión³¹ y la Unión no haya celebrado aún dicho acuerdo. Dado que una solicitud de dictamen debe considerarse admisible aun cuando el proceso conducente a la adopción de la decisión de celebración se encuentre todavía en una fase preparatoria, esta excepción de inadmisibilidad no puede acogerse.

47. Por lo que respecta a la *quinta excepción*, la alegación del Consejo de que el Parlamento debería haber interpuesto un recurso por omisión en lugar de presentar una solicitud de dictamen, debe destacarse que el procedimiento previsto en el artículo 265 TFUE tiene por objeto que se condene a una institución de la Unión por una falta de acción que sea ilegal con arreglo al Derecho de la Unión. En el presente asunto, aun cuando obran en los autos en poder del Tribunal de Justicia elementos que sugieren que el Parlamento pretende acelerar el proceso de celebración del Convenio de Estambul, no es menos cierto que ninguna de las cuestiones planteadas por el Parlamento hace referencia a una posible omisión. Por lo tanto, la presente solicitud de dictamen no puede declararse inadmisibile por este motivo.³²

48. En lo referente a la *sexta excepción de inadmisibilidad*, basada en que las cuestiones planteadas se refieren de hecho a la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, debe señalarse que esta concreta excepción se refiere, a lo sumo, a la parte a) de la primera cuestión. Se funda en la premisa de que, dado que no es posible que la respuesta que dé el Tribunal de Justicia a esta cuestión se refiera a la validez de la decisión de celebrar el Convenio, pretende en realidad la determinación del reparto de competencias preciso entre los Estados miembros y la Unión.

49. A este respecto, procede recordar que, tal como ha subrayado el Tribunal de Justicia reiteradamente, unas irregularidades relativas a la elección de la base jurídica pertinente no conducen necesariamente a la invalidez del acto en cuestión. Antes bien, debe demostrarse que esos vicios pueden afectar al procedimiento legislativo aplicable³³ o a las competencias de la Unión.³⁴

³⁰ Véase Adam, S., *La procédure d'avis devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselas, 2011, p. 166.

³¹ Dictamen 1/09 (Acuerdo por el que se crea un Sistema Unificado de Resolución de Litigios sobre Patentes), de 8 de marzo de 2011 (EU:C:2011:123), apartado 53. Antes de la apertura de las negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional, una solicitud de dictamen solo puede referirse a la competencia de la Unión para concluir un acuerdo en el ámbito en cuestión, siempre y cuando el objeto específico del acuerdo previsto ya sea conocido. Véase, en este sentido, el dictamen 2/94 (Adhesión de la Comunidad al CEDH), de 28 de marzo de 1996 (EU:C:1996:140), apartados 16 a 18.

³² En general, en la medida en que se haya formulado una solicitud de dictamen que cumpla los requisitos de admisibilidad derivados del tenor y los objetivos perseguidos por dicho procedimiento, no se puede declarar inadmisibile. Véase, en este sentido, el dictamen 3/94 (Acuerdo marco sobre los plátanos), de 13 de diciembre de 1995 (EU:C:1995:436), apartado 22.

³³ Véase, a este respecto, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo (C-370/07, EU:C:2009:590), apartado 48. En términos más generales, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una vulneración de una norma procedimental únicamente conllevaría la anulación del acto controvertido si dicha norma puede influir en el contenido de tal acto. Véase la sentencia de 29 de octubre de 1980, van Landewyck y otros/Comisión (209/78 a 215/78 y 218/78, EU:C:1980:248), apartado 47. No obstante, es suficiente con que el vicio pueda haber influido en la decisión para que esta sea anulada. Véase, a contrario, la sentencia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión (C-142/87, EU:C:1990:125), apartado 48.

³⁴ Véase, a este respecto, el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592), apartados 70 y 71.

50. Por ejemplo, en su sentencia de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 67, el Tribunal de Justicia declaró que el «error en que se incurre en los vistos de la Decisión impugnada» (la omisión de una base jurídica entre otras mencionadas) era un vicio puramente formal que no afectaba a la validez de la Decisión controvertida. Igualmente, en la sentencia de 25 de octubre de 2017, Comisión/Consejo (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), aunque el Tribunal de Justicia destacó la importancia constitucional de las bases jurídicas,³⁵ también tomó la precaución de comprobar que, en las circunstancias de ese caso, la irregularidad en cuestión podía influir en las competencias de la Comisión y del Consejo, así como en sus funciones respectivas en el procedimiento de adopción del acto impugnado.³⁶ En particular, en los apartados 55 y 56 de dicha sentencia, si bien el Tribunal de Justicia declaró que la falta de toda referencia a una base jurídica basta para justificar la anulación del acto en cuestión por falta de motivación, señaló no obstante que, en determinados supuestos, la omisión de la referencia a una disposición concreta del Tratado —cuando se han mencionado otras— puede no ser constitutiva de un vicio sustancial.

51. En el presente asunto, es cierto que las distintas bases jurídicas mencionadas en la parte a) de la primera cuestión, es decir, los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, 83 TFUE, apartado 1, y 84 TFUE, prevén la aplicación del procedimiento legislativo ordinario y todas ellas conducen a la adopción de una decisión de celebración de un acuerdo fundada en el mismo procedimiento, a saber, el establecido en el artículo 218 TFUE, apartados 6, letra a), inciso v), y 8.

52. Ciertamente, por una parte, los artículos 82 TFUE, apartado 3, y 83 TFUE, apartado 3, prevén la posibilidad de que un Estado miembro que considere que un acto comprendido en estas bases jurídicas afecta a aspectos fundamentales de su ordenamiento jurídico remita el asunto al Consejo Europeo. Por otra parte, estas bases están comprendidas en el ámbito al que pueden aplicarse los Protocolos n.º 21 y n.º 22 anejos al TUE y al TFUE.

53. Sin embargo, en primer lugar, dado que la remisión al Consejo Europeo solo tiene por efecto la suspensión del procedimiento legislativo, esta posibilidad que se ofrece a los Estados miembros de remitir el asunto al Consejo Europeo no parece tener una naturaleza que la haga incompatible con los procedimientos previstos en los artículos 78 TFUE y 84 TFUE. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los Protocolos n.º 21 y n.º 22 no pueden tener ninguna influencia de ningún tipo en la determinación de las bases jurídicas adecuadas aplicables.³⁷ El Tribunal de Justicia ha confirmado esta postura recientemente, en lo referente al Protocolo n.º 22, en el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592).³⁸

54. En esencia, por tanto, si bien estos Protocolos pueden ciertamente influir en las reglas de votación a seguir en el seno del Consejo en relación con la adopción del acto en cuestión, no afectan a la elección de sus bases jurídicas.³⁹ En efecto, el hecho de que una parte de un acto esté

³⁵ Apartado 49. Como explicó el Tribunal de Justicia en el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592), apartado 71, la importancia constitucional de mencionar las bases jurídicas de un acto se deriva del hecho de que, toda vez que la Unión solo tiene competencias de atribución, hace posible engarzar los actos que la Unión adopta en las disposiciones de los Tratados que la habilitan efectivamente para ello.

³⁶ Véase el apartado 51. Sin embargo, debe recordarse que, en su sentencia de 25 de octubre de 2017, Comisión/Consejo (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), al igual que en la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo (C-370/07, EU:C:2009:590), en la que el Tribunal de Justicia también invalidó un acto debido a un problema de bases jurídicas, el acto impugnado no contenía ninguna indicación de las bases jurídicas en las que se fundamentaba.

³⁷ Sentencias de 27 de febrero de 2014, Reino Unido/Consejo (C-656/11, EU:C:2014:97), apartado 49, y de 22 de octubre de 2013, Comisión/Consejo (C-137/12, EU:C:2013:675), apartado 73.

³⁸ Apartado 117.

³⁹ A mi modo de ver, la aplicación de dichos Protocolos viene determinada por el alcance del acto de que se trate, y no por la elección de la base o bases jurídicas de este acto.

comprendida en el título V de la tercera parte del Tratado FUE ciertamente tiene como consecuencia que las disposiciones en cuestión de dicho acto no sean vinculantes, salvo en casos particulares, para Irlanda o el Reino de Dinamarca. Sin embargo, esto no significa en sí mismo que el ámbito al que se refieren las disposiciones de dicho acto que están comprendidas en el título V de la tercera parte del Tratado FUE deba considerarse predominante, con el efecto de que resulte obligatorio mencionar las bases jurídicas correspondientes. Solo supone que deben aplicarse las reglas de votación en el seno del Consejo previstas en esos Protocolos cuando se adopten las disposiciones de que se trate, incluso si no se menciona ninguna base jurídica referida al título V de la tercera parte del Tratado FUE.

55. En este contexto, cabe razonablemente preguntarse, por tanto, si la parte a) de la primera cuestión se dirige en realidad a determinar el punto concreto de delimitación entre las competencias de la Unión y las de los Estados miembros. Si se respondiera a esta cuestión en sentido afirmativo, ello supondría que parte de la cuestión quedaría fuera del procedimiento de dictamen del artículo 218 TFUE, apartado 11.

56. No obstante, cabe observar que, para poder responder a la parte a) de la primera cuestión, no solo se deberán examinar las bases jurídicas mencionadas por el Parlamento en su cuestión, sino también si deberán incluirse otras bases jurídicas en la decisión de celebración del acuerdo. Puesto que no puede descartarse que una base jurídica distinta de las mencionadas por el Parlamento sea pertinente, tampoco puede descartarse que la respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones formuladas pueda afectar a la validez de la decisión de autorizar a la Unión a celebrar el Convenio de Estambul.⁴⁰ En consecuencia, considero que no existe razón alguna para declarar inadmisibles la parte a) de la primera cuestión por referirse a aspectos que no guardan relación con la validez de la decisión de celebrar el Convenio de Estambul.

57. Por lo que respecta a la parte b) de la primera cuestión y a la segunda cuestión, aparte de que estas cuestiones no tienen nada que ver con el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, considero que, en cualquier caso, dado que el Tribunal de Justicia nunca ha llevado a cabo un examen detallado sobre si tales obligaciones pueden influir en el contenido de la decisión de celebrar un acuerdo internacional, procede responder a esas cuestiones, precisamente con el fin de resolver sobre esta materia.⁴¹

58. Contrariamente, no obstante, a lo que alegan ciertas partes, la segunda cuestión no puede reinterpretarse en el sentido de que se refiere únicamente a si el Consejo puede esperar hasta que todos los Estados miembros hayan celebrado el Convenio de Estambul.⁴² En efecto, aun cuando se considerase tal práctica incompatible con los Tratados, esta circunstancia no conllevaría la nulidad de la decisión de celebrar ese Convenio, dado que, reitero, la demora en esta materia no constituye, como cuestión de principio, una causa de invalidez. A efectos de reunir los criterios de admisibilidad, esta cuestión debe entenderse necesariamente tal y como se ha formulado, es decir, en el sentido de que se está preguntando acerca de si la decisión de celebrar el Convenio de Estambul sería compatible con los Tratados si se adoptara antes de que todos los Estados miembros lo hayan celebrado.

⁴⁰ Incluso en un recurso de anulación, el carácter operante o inoperante de un motivo se refiere exclusivamente a su capacidad, en caso de que esté fundado, para provocar la anulación que solicita el demandante, pero no influye en modo alguno en la admisibilidad de dicho motivo.

⁴¹ Dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592), apartado 74.

⁴² De hecho, tal alegación solo funcionaría en el contexto de un recurso por omisión.

59. Por lo tanto, considero que todas las cuestiones sometidas al Tribunal de Justicia por el Parlamento deben declararse admisibles, salvo la parte b) de la primera cuestión, pero únicamente en la medida en que se refiere a la decisión de firmar el Convenio de Estambul.

IV. Sobre la parte a) de la primera cuestión: las bases jurídicas adecuadas en relación con la celebración del Convenio de Estambul

60. Mediante la parte a) de su primera cuestión, el Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE son las bases jurídicas adecuadas para la Decisión del Consejo relativa a la celebración del Convenio de Estambul en nombre de la Unión o si ese acto debe basarse en los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1.

61. El Parlamento señala que la propuesta de la Comisión de una decisión relativa a la autorización de la firma, en nombre de la Unión, del Convenio de Estambul y su propuesta de una decisión relativa a la autorización a la Unión para celebrar el Convenio de Estambul mencionaban el artículo 218 TFUE como base jurídica procedimental y los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE como bases jurídicas sustantivas. Sin embargo, cuando el Consejo adoptó la Decisión por la que se autorizó la firma del Convenio de Estambul, modificó estas bases jurídicas sustantivas para referirse a los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1.

62. Habida cuenta de los objetivos del Convenio de Estambul, que —como ponen de manifiesto las disposiciones de sus artículos 1, 5 y 7 y sus capítulos III y IV— consisten en proteger a las mujeres que son víctimas de violencia y prevenir dicha violencia, el Parlamento pregunta si la Comisión podía fundamentalmente identificar los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE como los dos elementos predominantes de dicho Convenio. En consecuencia, el Parlamento se pregunta si el Consejo podría abandonar el artículo 84 TFUE como una base jurídica sustantiva y, en su lugar, añadiera los artículos 78 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1, como hizo cuando adoptó la decisión de autorizar la firma del Convenio de Estambul.

63. El Parlamento alberga dudas concretamente en relación con el artículo 78 TFUE, apartado 2, dado que esta base jurídica solo cubre los artículos 60 y 61 del Convenio de Estambul. Se pregunta si estas dos disposiciones pueden considerarse un elemento autónomo y predominante de dicho Convenio o si, por el contrario, no son más que la transposición al ámbito específico del asilo del interés general consistente en proteger a todas las mujeres víctimas de la violencia. Si así fuera, esas dos disposiciones del Convenio de Estambul serían de carácter accesorio y no requerirían la inclusión de una base jurídica específica.

64. Por lo que respecta al artículo 83 TFUE, apartado 1, el Parlamento señala que esta disposición otorga competencia en materia penal a la Unión solo en determinados ámbitos que no incluyen la violencia contra las mujeres como tal. Por consiguiente, dicha violencia podría penalizarse a escala de la Unión cuando tenga por objeto la trata de seres humanos, la explotación sexual de mujeres y niños y la delincuencia organizada, que son el objeto de atención principal del propio Convenio de Estambul. Asimismo, dado que los Estados miembros han conservado sus competencias respecto del grueso del Derecho penal sustantivo que abarca el Convenio de Estambul y que los elementos respecto de los que la Unión tiene competencia parecen ser de carácter secundario, no sería necesario añadir una base jurídica específica relativa al Derecho penal.

65. Por lo tanto, de lo anterior se deduce que la primera cuestión se refiere a la elección de las bases jurídicas y no, como sugieren ciertas alegaciones desarrolladas por algunas de las partes, al carácter exclusivo o no exclusivo de la competencia de la Unión para celebrar el Convenio de Estambul. Ciertamente, el carácter exclusivo o no exclusivo de determinadas competencias se examinará, pero solo en la medida en que sea necesario para responder a esta cuestión. A este respecto, puede ser conveniente realizar algunas observaciones acerca de la metodología antes de examinar el contenido del Convenio de Estambul.

A. Observaciones metodológicas

66. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la elección de las bases jurídicas de un acto de la Unión, incluido uno adoptado con el fin de celebrar un acuerdo internacional, debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en particular, la finalidad y el contenido del acto.⁴³

67. Si el examen de un acto de la Unión muestra que este persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble y si uno de estos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro es meramente accesorio, el acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante.⁴⁴

68. Con carácter excepcional, si se demuestra que el acto persigue al mismo tiempo varios objetivos o tiene varios componentes vinculados entre sí de modo indisociable, sin que uno de ellos sea accesorio del otro, de forma que son aplicables diferentes disposiciones de los Tratados, tal acto deberá fundarse en las distintas bases jurídicas correspondientes.⁴⁵ Sin embargo, no cabe recurrir a una doble base jurídica cuando los procedimientos previstos para una y otra base jurídica sean incompatibles.⁴⁶

69. Por consiguiente, son los objetivos y componentes de un acto lo que determina su base jurídica —o, en algunos casos, sus bases jurídicas—, y no la naturaleza exclusiva o compartida de las competencias que posee la Unión en relación con dicho acto.⁴⁷ Como me propongo exponer más adelante, es cierto que la naturaleza exclusiva o compartida de dichas competencias puede influir, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, en el alcance de la celebración de un

⁴³ Sentencia de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán) (C-244/17, EU:C:2018:662), apartado 36.

⁴⁴ Sentencias de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán) (C-244/17, EU:C:2018:662), apartado 37, y de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo (C-482/17, EU:C:2019:1035), apartado 31. Este enfoque también se ha denominado en ocasiones como la «doctrina de la absorción». Véase Maresceau, M., «Bilateral Agreements Concluded by the European Community», *Recueil Des Cours De l'Academie De Droit International — Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 309, 2006, Martinus Nijhoff, La Haya, p. 157. En esencia, se ha de considerar que el componente o componentes principales o preponderantes de un acto absorben cualesquiera otros objetivos o componentes. Véanse las sentencias de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo (C-42/97, EU:C:1999:81), apartado 43; de 30 de enero de 2001, España/Consejo (C-36/98, EU:C:2001:64), apartados 60, 62 y 63, y, en particular, de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), apartados 70 a 74. Véanse también las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Consejo (C-94/03, EU:C:2005:308), punto 31, y en el asunto Parlamento/Consejo (C-155/07, EU:C:2008:368), punto 66.

⁴⁵ Dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592), apartado 77, y sentencia de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán) (C-244/17, EU:C:2018:662), apartado 37. De la jurisprudencia se desprende que el hecho de recurrir a una doble base exige que se reúnan dos requisitos, a saber, en primer lugar, que el acto en cuestión persiga al mismo tiempo varios objetivos o tenga varios componentes, sin que uno de ellos sea secundario en relación con el otro, de forma que sean aplicables diferentes disposiciones de los Tratados. En segundo lugar, que dichos objetivos o componentes estén vinculados entre sí de modo indisociable (implícitamente; en caso contrario el acto deberá dividirse).

⁴⁶ Dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592), apartado 78.

⁴⁷ Véase, a este respecto, la nota 31 de la propuesta de la Comisión de una 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, COM(2016) 111 final.

acuerdo internacional y, en consecuencia, circunscribirá las bases jurídicas disponibles. No obstante, la elección de las bases jurídicas entre las correspondientes a las competencias ejercidas solamente dependerá de los objetivos y componentes del acto de que se trate.

70. Como ha observado la Abogada General Kokott, tal planteamiento no debe aplicarse a la delimitación de las competencias que ostentan la Unión y los Estados miembros, respectivamente. En efecto, «si [...] la [Unión] solo es competente respecto a determinados componentes de una acción de las que tiene previstas, mientras que otros componentes se incluyen dentro de la competencia de los Estados miembros [...], la [Unión] no puede aplicar sin más la técnica de la determinación del objeto principal para declararse globalmente competente. De lo contrario, violaría el principio de atribución de competencias [...]».⁴⁸

71. Se pueden plantear cuestiones similares respecto de la determinación, entre las competencias de que dispone la Unión, de aquellas en las que debe basarse la adopción del acto en cuestión y, por tanto, respecto de la determinación de las bases jurídicas pertinentes sobre las que adoptar un acto. El criterio del centro de gravedad lleva a que el procedimiento aplicable para la adopción de un acto se determine atendiendo exclusivamente a las bases jurídicas principales. En consecuencia, por definición, tal planteamiento implica que deba atenderse solo a la competencia principal que se está ejerciendo. Resulta importante, por tanto, que las garantías procedimentales primordiales inherentes al ejercicio de otras competencias —como la regla de la unanimidad en el Consejo— no sean eludidas. En efecto, mientras que puede que una disposición normativa hubiera debido ser obligatoriamente adoptada al amparo de una determinada base jurídica si se hubiera adoptado aisladamente, cuando se la inserta en otro acto que contiene otras disposiciones, puede que se adopte al amparo de una base jurídica distinta que, por ejemplo, prescriba una regla de votación diferente. Esto, a su vez, puede conducir a estrategias dirigidas a introducir normas intrusas (*legal riders* o *cavaliers législatifs*).⁴⁹

72. No obstante, el Tribunal de Justicia se ha referido sistemáticamente en la jurisprudencia existente al criterio de los «objetivos y componentes preponderantes» (también denominado el «criterio del centro de gravedad»). Por ejemplo, el Tribunal de Justicia volvió a señalar en su sentencia de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán) (C-244/17, EU:C:2018:662), apartado 38, que, si una «decisión tiene varios componentes o persigue varias finalidades, algunas de las cuales pertenecen a la [Política Exterior y de Seguridad Común], la regla de votación aplicable para su adopción debe determinarse a la luz de su finalidad o componente principal o preponderante». En consecuencia, aunque un acto puede perseguir varios objetivos y exigir la «movilización» de diferentes competencias, la base jurídica en la que se funda su adopción no reflejará todas las competencias ejercitadas para adoptarlo, sino únicamente aquella o aquellas que correspondan al objetivo u objetivos o al componente o

⁴⁸ Véanse las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Consejo (C-13/07, EU:C:2009:190), punto 113.

⁴⁹ Si tal cosa llegara a ocurrir, considero que se trataría de un abuso de procedimiento que podría llevar a la anulación de la disposición en cuestión.

componentes principales del acto.⁵⁰ Asimismo, el riesgo de elusión de determinadas normas procedimentales, que se ha mencionado anteriormente, se ha limitado desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que ha reducido considerablemente las particularidades de determinados procedimientos.

73. Es cierto que en determinadas sentencias, comenzando por la de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo (C-94/03, EU:C:2006:2), apartado 55, el Tribunal de Justicia ha hecho hincapié en que una base jurídica puede servir no solo para determinar el procedimiento aplicable y para verificar que la Unión es efectivamente competente, al menos de forma parcial, para firmar el acuerdo en cuestión, sino también para informar a los terceros sobre el alcance de las competencias de la Unión que se han ejercitado⁵¹ y el alcance del acto en cuestión.⁵² Por lo tanto, podría resultar tentador inferir de esta línea jurisprudencial que, para desempeñar tal cometido, las bases jurídicas de un acto deben reflejar *todas las competencias* ejercitadas por la Unión para adoptar el acto de que se trate. En particular, dicho enfoque podría parecer justificado cuando un acuerdo internacional entre dentro del ámbito de varias competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, dado que la Unión podría decidir no ejercer algunas de sus competencias, lo que, en consecuencia, significa que incumbirá a los Estados miembros implementar la disposición o disposiciones correspondientes de dicho acuerdo.⁵³

74. Tal enfoque, no obstante, sería incompatible con el que ha adoptado el Tribunal de Justicia hasta ahora para evitar los conflictos de bases jurídicas.⁵⁴ Por ejemplo, en el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592) —en el que el Tribunal de Justicia declaró que la decisión de autorizar la celebración por la Unión de los acuerdos internacionales de que se trataba debía tener dos bases jurídicas—, el Tribunal de Justicia se refirió de nuevo a la jurisprudencia antes mencionada.⁵⁵

⁵⁰ Ciertamente es que, en el dictamen 1/08 (Acuerdos por los que se modifican las listas de compromisos específicos en el ámbito del AGCS), de 30 de noviembre de 2009 (EU:C:2009:739), el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 166, que, al determinar la base o bases jurídicas de un acto, no deben tenerse en cuenta las disposiciones que sean accesorias respecto de alguno de los objetivos de dicho acto o que tengan un alcance extremadamente limitado. De manera similar, en su sentencia de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán) (C-244/17, EU:C:2018:662), apartados 45 y 46, el Tribunal de Justicia consideró que las disposiciones de un acuerdo internacional que meramente recogen las declaraciones de las Partes contratantes sobre los objetivos que debe perseguir su cooperación, sin determinar las modalidades concretas de realización de dichos objetivos, no deben tenerse en cuenta para determinar la base jurídica pertinente. No obstante, no está claro si puede deducirse de esto, a la inversa, que debe considerarse que una serie de disposiciones que no encajan en ese escenario hipotético reflejan un componente u objetivo principal de un acto. En efecto, el Tribunal de Justicia ha seguido reiterando ulteriormente su jurisprudencia relativa al criterio del centro de gravedad. En mi opinión, el hecho de que el Tribunal de Justicia haya tomado la cautela de indicar que las disposiciones accesorias o muy limitadas no deben tenerse en cuenta al determinar la base jurídica pertinente demuestra más bien que ahora está llevando a cabo un examen más detallado que en el pasado y está más dispuesto a aceptar una pluralidad de bases jurídicas, sin no obstante abandonar la idea de que la base jurídica de un acto no tiene que reflejar todas las competencias ejercidas para adoptarlo y, por lo tanto, todos los objetivos o componentes del mismo. Véase, por ejemplo, el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592), apartado 90.

⁵¹ Esto no está exento de paradoja, dado que de la jurisprudencia antes citada se desprende que la base jurídica de un acto refleja solo una parte de las competencias ejercitadas. Véase la sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo (C-94/03, EU:C:2006:2), apartados 35 y 55.

⁵² Véanse también las sentencias de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo (C-370/07, EU:C:2009:590), apartado 49, y de 25 de octubre de 2017, Comisión/Consejo (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), apartado 58.

⁵³ El único requisito para que la Unión ejerza una competencia compartida es que dicho ejercicio sea compatible con el Derecho internacional. Véase la sentencia de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida) (C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925), apartado 127.

⁵⁴ Véanse, a este respecto, las sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Parlamento y Consejo (C-178/03, EU:C:2006:4), apartado 57, o de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), apartado 49.

⁵⁵ Para llegar a la conclusión de que la decisión controvertida también tenía la protección de los datos del Registro de Nombres de los Pasajeros como su elemento preponderante, el Tribunal de Justicia se basó en el hecho de que «[el] contenido del Acuerdo previsto [...] trata *fundamentalmente* [(“notamment” en francés)] sobre el establecimiento de un sistema compuesto por un conjunto de normas destinadas a proteger los datos personales». El uso del término «fundamentalmente» resulta bastante revelador, ya que implica que el Tribunal de Justicia considera que no hay necesidad de examinar de forma exhaustiva el acuerdo de que se trate. Dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592), apartado 89. Véase también, a este respecto, la sentencia de 22 de octubre de 2013, Comisión/Consejo (C-137/12, EU:C:2013:675), apartados 57 y 58.

75. Además, si bien tales cuestiones tienen evidentemente una importancia fundamental para el ordenamiento jurídico de la Unión (y su reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros), carecen de relevancia directa para los terceros Estados, habida cuenta de que, en virtud del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331), la cual codifica el Derecho internacional consuetudinario de los acuerdos internacionales y vincula a la Unión,⁵⁶ las Partes de un acuerdo internacional, sean Estados u organizaciones internacionales, no pueden invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.⁵⁷

76. Por lo que respecta a los Estados miembros, si bien pueden tener interés en ser plenamente conscientes del alcance de las competencias ejercidas por la Unión en el momento de la celebración de un acuerdo, las bases jurídicas de un acto no son el único medio para transmitir esta información. En efecto, según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivación, prevista en el artículo 296 TFUE, apartado 2, debe apreciarse en particular a la luz del contenido del acto en su conjunto,⁵⁸ especialmente de sus considerandos.⁵⁹ En consecuencia, aunque es importante que los Estados miembros puedan determinar qué poderes ha ejercido la Unión al concluir un acuerdo concreto, el hecho de que no sea posible deducir esta información de las bases jurídicas efectivamente escogidas como fundamento para la adopción de la decisión por la que se autoriza la celebración de tal acuerdo no parece ser determinante.

77. En este contexto, aunque se pueden dar muchos argumentos en favor de la afirmación de que la base jurídica de un acto debe reflejar fielmente las competencias ejercidas por la Unión para adoptarlo, cabe observar, no obstante, que dicho enfoque no es completamente coherente con el estado de la jurisprudencia.⁶⁰

78. En consecuencia, en el resto de estas conclusiones propongo seguir la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, cuando un acto persiga varios objetivos o tenga varios componentes, dicho acto debe fundarse en principio en una única base jurídica y, de forma excepcional, en varias bases jurídicas. Estas bases jurídicas deben ser aquellas que exigen los objetivos o componentes preponderantes o, al menos, los objetivos o componentes principales del acuerdo internacional. 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 esencialmente accesorios o incidentales.

⁵⁶ Sentencia de 25 de febrero de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), apartado 42. Véase, en relación en general con la articulación entre el Derecho internacional y el Derecho de la Unión, Malenovsky, J., «À la recherche d'une solution inter-système aux rapports du droit international au droit de l'Union européenne», *Annuaire français de droit international*, vol. LXV, CNRS Éditions, 2019, p. 3.

⁵⁷ Debe subrayarse, asimismo, que la Unión se diferencia de las organizaciones internacionales clásicas en que el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros está sujeto a continuos cambios, lo que puede hacer que el análisis de dicho reparto de competencias resulte difícil desde la perspectiva del Derecho internacional.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, la sentencia de 5 de diciembre de 2013, Solvay/Comisión (C-455/11 P, no publicada, EU:C:2013:796), apartado 91.

⁵⁹ Véase, por ejemplo, la sentencia de 28 de julio de 2011, Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531), apartados 34 a 36.

⁶⁰ De hecho, en las sentencias citadas, el Tribunal de Justicia parece haber destacado el hecho de que la base jurídica de un acto puede proporcionar información sobre las competencias ejercidas con el fin de revocar otras dos líneas jurisprudenciales. En primer lugar, la omisión de la referencia a una disposición concreta del Tratado no constituye necesariamente un vicio sustancial cuando las bases jurídicas utilizadas para adoptar una medida puedan determinarse atendiendo a su contenido. Véanse las sentencias de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo (C-370/07, EU:C:2009:590), apartado 56, y de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 65 a 67. En segundo lugar, tal como se ha señalado anteriormente, para que las irregularidades relativas a la elección de las bases jurídicas pertinentes entrañen la anulación del acto en cuestión, en principio, debe demostrarse que esos vicios pueden influir en el procedimiento legislativo aplicable o en la competencia de la Unión. Véanse, a este respecto, las sentencias de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartado 98, y de 11 de septiembre de 2003, Comisión/Consejo (C-211/01, EU:C:2003:452), apartado 52. El Tribunal General se refiere habitualmente a esta jurisprudencia. Véase, por ejemplo, la sentencia de 18 de octubre de 2011, Reisenhel/OAMI — Dynamic Promotion (Jaulas y cestas) (T-53/10, EU:T:2011:601), apartado 41.

79. También debe señalarse que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada anteriormente, los objetivos y los componentes a los que se debe atender son los del acto de la Unión de que se trate. En relación con la celebración de un acuerdo internacional, por tanto, los objetivos y el contenido exacto de la decisión por la que se autorice dicha celebración, y no el propio acuerdo internacional, son los que resultarán determinantes para determinar las bases jurídicas que deben tomarse.

80. Es cierto que, en la práctica, la finalidad y el contenido de esa decisión serán, en su mayor parte, los mismos que los del acuerdo previsto, dado que tal acto, por su propia naturaleza, está destinado a indicar el consentimiento de la Unión en quedar vinculada por dicho acuerdo.⁶¹ Sin embargo, no siempre sucederá tal cosa. En efecto, es importante tener presente la existencia de una significativa diferencia de perspectivas entre el Derecho internacional y el Derecho de la Unión a este respecto, lo cual es crucial en el presente asunto.

81. Desde el punto de vista del Derecho internacional, en el caso de los acuerdos mixtos, se considera que la Unión y los Estados miembros se adhieren de forma conjunta y no en paralelo.⁶² En consecuencia, salvo que se haya formulado una reserva relativa al reparto de competencias —lo que exige que el acuerdo no excluya tal posibilidad—, la celebración de un acuerdo por parte de la Unión implica una obligación a su cargo de aplicarlo en su conjunto.⁶³ Cuestiones como las bases

⁶¹ Véase, a este respecto, la sentencia de 26 de noviembre de 2014, Parlamento y Comisión/Consejo (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400), apartado 52. En este sentido, cabe recordar que, de conformidad con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, una parte en un acuerdo internacional no puede invocar su Derecho interno para justificar el incumplimiento del acuerdo.

⁶² Véase, a este respecto, la sentencia de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo (C-316/91, EU:C:1994:76), apartados 26 y 29. Véase, por ejemplo, Marín Durán, G., «Untangling the International Responsibility of the European Union and its Member States in the World Trade Organisation Post-Lisbon: A Competence/Remedy Model», *European Journal of International Law*, vol. 28, núm. 3, 2017, pp. 703 y 704: «Desde una perspectiva de Derecho internacional, mientras la Unión y sus Estados miembros sigan siendo Partes del Acuerdo de la OMC (y los acuerdos de su ámbito), se presume que cada uno de ellos está vinculado por todas las obligaciones contenidas en él y que no pueden invocar el Derecho interno como justificación del incumplimiento del [artículo 27, apartados 1 y 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados Celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales] [...] La doctrina mayoritaria defiende la postura de que la Unión y sus Estados miembros están vinculados conjuntamente por todas las disposiciones de la normativa de la OMC, y [...] los organismos de solución de diferencias de la OMC también han adoptado esta postura».

⁶³ Véase, por ejemplo, Fry, J. D., «Attribution of Responsibility» en Nollkaemper, A. y Plakokefalos, I. (eds.), *Principles of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge, CUP, 2014, p. 99: «[...] en virtud de los acuerdos mixtos entre la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros que no establezcan una clara división de poderes, ambas partes tendrán una responsabilidad conjunta por los incumplimientos, sin determinar la atribución de conductas. Eso indica que la Unión o los Estados miembros serán responsables incluso si el incumplimiento puede atribuirse al otro».

jurídicas escogidas para celebrar tal acuerdo o el carácter mixto del acuerdo se consideran cuestiones internas del ordenamiento jurídico de la Unión,⁶⁴ que en sí mismas no evitan que se genere responsabilidad internacional en caso de incumplimientos no justificados.⁶⁵

82. Sin embargo, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, cuando la Unión se adhiere a un convenio internacional, lo hace en la medida de las competencias ejercidas para adoptar la decisión de celebrar dicho acuerdo.⁶⁶ Ciertamente debe ejercer sus competencias exteriores exclusivas, pero, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no está obligada a ejercer sus competencias compartidas cuando celebre un acuerdo.⁶⁷ Por consiguiente, dependiendo de las competencias compartidas que la Unión decida ejercer en esa ocasión, el «centro de gravedad» *de la decisión de celebrar* el acuerdo puede variar, con el efecto de cambiar las bases jurídicas aplicables. Una base jurídica que refleje, por ejemplo, una competencia exclusiva puede por tanto verse superada en importancia hasta cierto punto por otra base jurídica que refleje una competencia compartida que la Unión haya decidido ejercer.

83. Dado que la decisión por la que se autoriza la celebración de un acuerdo internacional en nombre de la Unión puede tener un objetivo y un contenido más limitados que los de dicho acuerdo, esa decisión puede tener que adoptarse en virtud de una única base jurídica, mientras que, por ejemplo, si la Unión hubiera ejercido todas las competencias que hasta ese momento compartía con los Estados miembros, podría haber sido necesario utilizar dos o más bases jurídicas, dado que esa decisión, de este modo, podría haber abarcado algunos otros objetivos y componentes importantes.

84. Además, cuando la Unión decida no ejercer la competencia que habría cubierto los objetivos y componentes principales del acuerdo internacional de que se trate, otros objetivos y competentes que se habrían considerado, desde el punto de vista de la decisión de autorizar dicha celebración, incidentales, pasarán a ser predominantes. A esto se debe que considere importante distinguir los objetivos y componentes del acuerdo de los objetivos y componentes de la decisión por la que se autorice la celebración del acuerdo, que quizá sean más limitados.

⁶⁴ Asimismo, debe recordarse que el Tribunal de Justicia ha destacado que el artículo 344 TFUE prohíbe que las controversias relativas a las normas del Derecho de la Unión que rigen la división de competencias entre la Unión y sus Estados miembros sean sometidas a un tribunal distinto del Tribunal de Justicia. Véanse el dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), apartados 201 y ss., y la sentencia de 6 de marzo de 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), apartado 32. De ello se deduce que, cuando esté involucrada en una disputa internacional, la Unión no puede invocar el hecho de que el incumplimiento no justificado en cuestión está comprendido en las competencias de los Estados miembros para rehusar su responsabilidad en Derecho internacional a estos efectos, dado que tal argumento podría llevar al tribunal internacional que conozca del asunto a pronunciarse sobre las normas del Derecho de la Unión que rigen la distribución de competencias entre la Unión y sus Estados miembros.

⁶⁵ La única excepción a lo anterior se producirá, en mi opinión, precisamente cuando se haya formulado una reserva a este respecto o cuando el tratado establezca la obligación de que toda organización internacional declare el alcance de sus competencias. En efecto, en este caso, el tribunal internacional aplicará dicha reserva o dicha declaración sin examinar si se ajusta o no a las normas del Derecho de la Unión que rigen la distribución de competencias entre la Unión y sus Estados miembros, y, por tanto, la exigencia de una estricta separación de competencias entre el Tribunal de Justicia y el tribunal internacional —un punto destacado en el dictamen 1/17 (Acuerdo CETA UE-Canadá), de 30 de abril de 2019 (EU:C:2019:341), apartado 111— se respetará en consecuencia. Precisamente por estas razones, en general es deseable para la Unión, cuando negocia tales acuerdos mixtos, insistir en que el acuerdo internacional en cuestión prevea la posibilidad de formular tal reserva. Parte de las dificultades que presenta el presente asunto provienen del hecho de que el Convenio de Estambul fue negociado por los Estados miembros en el Consejo de Europa sin involucrar en absoluto a la Unión desde el principio. Esto parece haber dado como resultado que los redactores de dicho Convenio sencillamente no previeran la posibilidad de formular reservas.

⁶⁶ Véanse, por ejemplo, Olson, P. M., «Mixity from the Outside: The Perspective of a Treaty Partner», en Hillion, C. y Koutrakos, P. (eds.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Oxford, Hart Publishing, 2010), p. 344: «si bien el reparto de competencias puede afectar a *la forma en que la Unión aplica las disposiciones* de un acuerdo mixto, dicho reparto no dicta la respuesta a la cuestión de la responsabilidad a nivel internacional» (el subrayado es mío).

⁶⁷ Véase, a este respecto, el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017 (EU:C:2017:376), apartado 68.

85. Esta es la cuestión clave del presente asunto, pues es obvio que el Consejo pretende que la Unión solo efectúe una celebración parcial del Convenio de Estambul. Por consiguiente, procede tomar en consideración no 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.

86. En el marco de un recurso de anulación, esta cuestión no plantearía ninguna dificultad particular, dado que el Tribunal de Justicia realizaría su control *ex post*, una vez que se ha adoptado el acto legislativo en cuestión y, por tanto, una vez que se conocen las competencias ejercidas.

87. Sin embargo, en el marco de una solicitud de dictamen, cuando, como en el presente asunto, aún no existe un proyecto de decisión, el hecho de que el Consejo pueda ejercer un número mayor o menor de competencias compartidas puede hacer que la determinación de las bases jurídicas sea algo más compleja, o incluso imposible, ya que se solicita al Tribunal de Justicia que aborde esta cuestión de forma prospectiva.

88. Sin duda, puede parecer apropiado empezar por examinar, respecto de cada parte del acuerdo, si está comprendida en la competencia exclusiva de la Unión por cuanto esta tendrá que ejercer necesariamente dicha competencia. Sin embargo, una vez que se efectúe este examen, ¿cómo se puede determinar cuál será el centro de gravedad *de la decisión de celebrar* dicho acuerdo, en vista de que, tal como se ha explicado anteriormente, este centro también dependerá de las competencias compartidas modificadas que la Unión decida voluntariamente ejercer? En efecto, a menos que el Consejo ya haya votado sobre un proyecto de decisión y se consulte al Tribunal de Justicia de forma simultánea a la remisión de este proyecto al Parlamento, no se puede dar por sentado el alcance de las competencias compartidas que se ejercerán.⁶⁸

89. En mi opinión, en esta situación tan específica —que se refiere a una cuestión que nunca antes ha examinado el Tribunal de Justicia— es necesario inferir de la solicitud de dictamen (o, al menos, de las circunstancias del asunto) qué competencias compartidas concretas es más probable que ejerza la Unión. De otro modo, como he explicado en la parte de este dictamen referida a la admisibilidad, no veo cómo el Tribunal de Justicia podría pronunciarse, como ha solicitado el Parlamento, acerca de en qué base jurídica debe fundarse la decisión de celebrar el Convenio de Estambul.⁶⁹ En estas circunstancias, no obstante, la respuesta que dé el Tribunal de Justicia solo será válida, por tanto, si el supuesto hipotético contemplado llega a materializarse.

90. En el presente asunto, se desprende claramente de la redacción de la cuestión planteada por el Parlamento que esta se fundamenta en la premisa de que, para la adopción de la decisión de autorizar la celebración, en nombre de la Unión, del Convenio de Estambul, la Unión ejercerá cuando menos las competencias que tiene en los ámbitos, en primer lugar, de cooperación judicial en materia penal y, en segundo lugar, de asilo e inmigración. La pertinencia de esta premisa, además, se ve confirmada por el contenido de las Decisiones por las que se autoriza la firma, en nombre de la Unión, del Convenio de Estambul, que puede considerarse, a pesar de la jurisprudencia citada en el punto 42 de las presentes conclusiones, que anticipan, en cierta medida, las competencias que se ejercerán a la hora de la celebración.

⁶⁸ Cabe recordar a este respecto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la decisión por la que se autoriza a la Unión a celebrar un acuerdo internacional no es en modo alguno una confirmación de la decisión por la que se autoriza la firma de dicho acuerdo. Dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001 (EU:C:2001:664), apartado 11.

⁶⁹ En caso contrario, estimo que debería considerarse que la cuestión es tan abstracta que habría que declararla inadmisibile.

91. No obstante, tal premisa debe ser, al menos, compatible con el actual reparto de competencias. Esto exige un análisis de si, aparte de estas competencias, el acuerdo versa sobre otras competencias de la Unión que deben ejercerse por ser exclusivas. Como he explicado, esto supone tener en cuenta no solo las competencias que la Unión pretende ejercer, sino también aquellas que, por ser exclusivas de la Unión, deberán ejercerse necesariamente si desea celebrar ese acuerdo.

92. A este respecto, procede recordar que el artículo 3 TFUE, apartado 1, enumera las competencias que, por su propia naturaleza, son exclusivas. Además de esta lista, el artículo 3 TFUE, apartado 2, especifica que la «Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas».⁷⁰

93. Como se desprende con claridad de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, existe el riesgo de que unos compromisos internacionales afecten a normas comunes de la Unión o alteren el alcance de dichas normas, lo que justifica una competencia externa exclusiva de la Unión, cuando tales compromisos estén comprendidos dentro del ámbito de aplicación de esas normas.⁷¹

94. Para constatar la existencia de ese riesgo no se requiere una concordancia completa entre el ámbito abarcado por los compromisos internacionales y el abarcado por la normativa de la Unión.⁷² En particular, el alcance de las normas comunes de la Unión puede verse afectado o alterado por tales compromisos internacionales cuando estos pertenezcan a un ámbito ya cubierto en gran medida por esas normas.⁷³

95. Contrariamente a lo que alega la Comisión, no puede inferirse de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que se deba adoptar un enfoque integral para determinar si, en los ámbitos cubiertos por un acuerdo, la Unión tiene competencia exclusiva o compartida. Al contrario, como la Unión solo dispone de competencias de atribución, la existencia de una competencia, y más aún de carácter exclusivo, debe basarse en conclusiones resultantes de un análisis global y concreto de la relación entre el acuerdo internacional previsto y el Derecho de la Unión vigente.⁷⁴

⁷⁰ Claramente, la tercera situación a la que se refiere el artículo 3 TFUE, apartado 2, presupone que esa competencia se haya ejercitado. Véanse el dictamen 2/92 (Tercera Decisión revisada de la OCDE relativa al trato nacional), de 24 de marzo de 1995 (EU:C:1995:83), apartado 36, y el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017 (EU:C:2017:376), apartados 230 a 237.

⁷¹ Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo (C-114/12, EU:C:2014:2151), apartado 68. Por este motivo, al determinar si la Unión tiene una competencia exclusiva para celebrar ciertas partes de un acuerdo, no hay necesidad de tomar en consideración los actos que establezcan programas de financiación o cooperación, dado que tales actos no establecen ninguna «norma común».

⁷² Dictamen 1/13 (Adhesión de Estados terceros al Convenio de La Haya), de 14 de octubre de 2014 (EU:C:2014:2303), apartado 72.

⁷³ Dictamen 3/15 (Tratado de Marrakech sobre el acceso a las obras publicadas), de 14 de febrero de 2017 (EU:C:2017:114), apartado 107. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado, en esencia, que los términos «cubierto en gran medida por esas normas» coinciden con los términos que el Tribunal de Justicia utilizó, en el apartado 22 de la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo (22/70, EU:C:1971:32), para definir la naturaleza de los compromisos internacionales que los Estados miembros tienen prohibido asumir fuera del marco de las instituciones de la Unión cuando se hayan adoptado normas comunes de la Unión para alcanzar los fines del Tratado. Por lo tanto, esta expresión debe interpretarse a la luz de las aclaraciones proporcionadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo (22/70, EU:C:1971:32), y en la jurisprudencia desarrollada a partir de dicha sentencia. Véase la sentencia de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo (C-114/12, EU:C:2014:2151), apartados 66 y 67, que pretende impedir que los Estados miembros, «individual o colectivamente, contraigan con Estados terceros obligaciones que puedan afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas». Véase la sentencia de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida) (C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925), apartado 111.

⁷⁴ Dictamen 1/13 (Adhesión de Estados terceros al Convenio de La Haya), de 14 de octubre de 2014 (EU:C:2014:2303), apartado 74.

96. Con objeto de determinar si el acuerdo puede poner en peligro la aplicación uniforme y coherente de ciertas normas comunes de la Unión y el buen funcionamiento del sistema que establecen, dicho análisis debe tener en cuenta los ámbitos cubiertos por las normas de la Unión y por las disposiciones del acuerdo previsto que vincularán a la Unión por corresponder a competencias que la Unión haya decidido ejercer en el momento de la adopción de la decisión de celebrarlo, así como las perspectivas de evolución previsible de dichas normas y disposiciones.⁷⁵

97. Por lo que respecta a estas cuestiones, Irlanda sostiene que, en su solicitud de dictamen, el Parlamento no ha llevado a cabo un análisis global y concreto del impacto del Convenio de Estambul en el Derecho derivado de la Unión.⁷⁶ Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que, a los efectos de ese análisis, corresponde a la parte interesada aportar las pruebas para demostrar el carácter exclusivo de la competencia externa de la Unión que ella pretende invocar.⁷⁷

98. No obstante, es significativo que el razonamiento de esta línea jurisprudencial apareciera en sentencias dictadas en el marco de recursos de anulación. En esos asuntos, se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie a partir de las alegaciones intercambiadas entre las distintas partes. Tal exigencia no es aplicable al procedimiento de solicitud de dictamen, que se caracteriza por un espíritu de colaboración entre el Tribunal de Justicia, las demás instituciones de la Unión y los Estados miembros y tiene por objeto evitar que se produzcan complicaciones en un momento posterior.⁷⁸ En efecto, dado que el procedimiento de dictamen es tanto de carácter *ex ante* como no contradictorio, unos argumentos basados en el sistema de control contradictorio y *ex post* que implica un recurso de anulación tienen escasa pertinencia en este contexto. En consecuencia, considero que el hecho de que el Parlamento no haya llevado a cabo un análisis global y concreto del impacto del Convenio de Estambul en el Derecho derivado de la Unión no es, en sí mismo, significativo y que corresponde al Tribunal de Justicia efectuar tal análisis.

99. No obstante, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la adopción de un acuerdo internacional no afectará a las normas comunes cuando tanto las disposiciones del Derecho de la Unión como las del acuerdo internacional en cuestión establezcan disposiciones mínimas.⁷⁹ En consecuencia, incluso cuando un acuerdo internacional cubra los mismos ámbitos que las normas comunes de la Unión, esta jurisprudencia indica que el Tribunal de Justicia no declarará que las normas de la Unión —y, por tanto, la competencia compartida— se ven afectadas cuando ambos establecen disposiciones mínimas.⁸⁰

⁷⁵ Véanse, por ejemplo, el Dictamen 1/03 (Nuevo Convenio de Lugano), de 7 de febrero de 2006 (EU:C:2006:81), apartados 126, 128 y 133, o la sentencia de 26 de noviembre de 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399), apartado 33. No obstante, para garantizar que no se comprometa el principio del reparto de competencias, y en la medida en que no se puede prever el resultado de los procedimientos legislativos actuales, considero que, en este contexto, debe entenderse el hecho de tener en cuenta las perspectivas de evolución previsible del estado del Derecho de la Unión en el sentido de que se refiere únicamente a los actos ya adoptados, pero que aún no han entrado en vigor.

⁷⁶ Sin, no obstante, extraer ninguna consecuencia concreta de esta alegación.

⁷⁷ Véanse las sentencias de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo (C-114/12, EU:C:2014:2151), apartado 75, y de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida) (C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925), apartado 115.

⁷⁸ Véase el dictamen 2/94 (Adhesión de la Comunidad al CEDH), de 28 de marzo de 1996 (EU:C:1996:140), apartado 6.

⁷⁹ Véanse, a este respecto, el dictamen 2/91 (Convenio n.º 170 de la OIT), de 19 de marzo de 1993 (EU:C:1993:106), apartados 18 y 21, y la sentencia de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo (C-114/12, EU:C:2014:2151), apartado 91.

⁸⁰ Véanse, en este sentido, el dictamen 1/03 (Nuevo Convenio de Lugano), de 7 de febrero de 2006 (EU:C:2006:81), apartados 123 y 127, y la sentencia de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo (C-114/12, EU:C:2014:2151), apartado 91. Sin embargo, esta solución no es aplicable cuando las disposiciones del Derecho de la Unión permiten a los Estados miembros aplicar, en un ámbito plenamente armonizado, una excepción o limitación a una norma armonizada. Véase el dictamen 3/15 (Tratado de Marrakech sobre el acceso a las obras publicadas), de 14 de febrero de 2017 (EU:C:2017:114), apartado 119.

100. En el caso del Convenio de Estambul, el artículo 73 establece que «las disposiciones del presente Convenio no afectarán a las disposiciones de la legislación interna ni a las de otros instrumentos internacionales vinculantes vigentes o que puedan entrar en vigor y en cuya aplicación se reconozcan o puedan ser reconocidos a las personas derechos más favorables en materia de prevención y de lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica».

101. En este contexto, por tanto, para que una competencia compartida por la Unión con los Estados miembros se considere exclusiva (o sea, una que el Consejo estará obligado a ejercer), sería preciso demostrar que la Unión ya ha adoptado normas comunes en este ámbito que, en primer término, no establezcan disposiciones mínimas y que, en segundo término, dichas disposiciones puedan verse afectadas por la celebración del Convenio de Estambul.

102. En cuanto a las dos Decisiones por las que se autoriza la firma, en nombre de la Unión, del Convenio de Estambul, cabe albergar dudas sobre si el Consejo acertó al considerar que la Unión deberá ejercer dichas competencias en virtud de la tercera situación contemplada en el artículo 3 TFUE, apartado 2.

103. Por un lado, como ha tratado de resaltar la República de Polonia, los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1, que se refieren a la cooperación judicial en materia penal, simplemente prevén la adopción de normas mínimas. Por consiguiente, las normas comunes adoptadas en este ámbito solo pueden establecer válidamente disposiciones mínimas.

104. Por otro lado, en lo tocante al artículo 78 TFUE, apartado 2 —que atribuye a la Unión competencia en materia de asilo e inmigración—, a primera vista parece que las normas comunes adoptadas por la Unión en materia de política de asilo e inmigración solo establecen normas mínimas o, cuando no lo hacen, es poco probable, en mi opinión, que esas normas se vean afectadas por las disposiciones del Convenio de Estambul.

105. A este respecto, cabe señalar, en efecto, que el Convenio de Estambul contiene tres disposiciones que pueden ser pertinentes en relación con la política de asilo e inmigración, a saber, sus artículos 59 a 61, que constituyen el capítulo VII de dicho Convenio.

106. En cuanto al artículo 59 del Convenio de Estambul, relativo al estatuto de residente de las mujeres víctimas de violencia, las normas establecidas por la Unión referidas a la residencia solo establecen disposiciones mínimas.⁸¹ En particular, como mencionó el Abogado General Bot en sus conclusiones presentadas en el asunto Rahman y otros (C-83/11, EU:C:2012:174), apartado 64, la Directiva 2004/38/CE⁸² introduce una armonización mínima, dado que tiene por objeto, en particular, reconocer un derecho de residencia para el miembro de la familia de un residente de la Unión en determinadas situaciones, sin excluir que se pueda conceder un derecho de residencia en otros casos.

⁸¹ Véase, por ejemplo, el artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO 2003, L 251, p. 12; esta Directiva es aplicable en los Estados miembros a excepción de Irlanda y Dinamarca). Algunas otras directivas disponen expresamente que son aplicables sin perjuicio de las disposiciones más favorables contenidas en un acuerdo internacional. Véase, por ejemplo, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44; esta Directiva es aplicable en los Estados miembros a excepción de Irlanda y Dinamarca).

⁸² Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, 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, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77).

107. También es cierto que determinadas sentencias relativas a la Directiva 2004/38, como NA⁸³ o Diallo,⁸⁴ pueden haber generado dudas sobre la naturaleza mínima de algunas de las exigencias contenidas en dicha Directiva. No obstante, esas resoluciones deben considerarse en su contexto. En efecto, dado que, en un procedimiento prejudicial, el Tribunal de Justicia no tiene competencia para interpretar el Derecho nacional ni para aplicar el Derecho de la Unión a un asunto concreto, cuando dicta sentencia siempre lo hace atendiendo a la situación contemplada en la cuestión o cuestiones planteadas, que pueden referirse solo a determinados aspectos de la controversia. En consecuencia, cuando se interroga al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de una disposición concreta de una directiva, aun cuando esta directiva disponga que solo establece disposiciones mínimas, el Tribunal de Justicia en la mayoría de las ocasiones se pronunciará, dependiendo de cómo se formule la cuestión, sobre la interpretación que debe darse a la disposición controvertida con independencia de la posibilidad de que los Estados miembros adopten normas más exigentes.⁸⁵ La respuesta que se da en este tipo de situación, por tanto, se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados concedan, *basándose exclusivamente en su Derecho nacional*, un derecho de entrada y de residencia en condiciones más favorables.⁸⁶ Por lo tanto, una vez situado en el contexto del mecanismo de remisión prejudicial, no deben entenderse las soluciones adoptadas en los asuntos NA⁸⁷ o Diallo⁸⁸ en el sentido de que prohíben a los Estados miembros expedir un permiso de residencia en los casos a los que se hace referencia, sino en el sentido de que no exigen a los Estados miembros que lo expidan.⁸⁹

108. En cuanto al artículo 60 del Convenio de Estambul, dispone que las Partes firmantes deberán reconocer, en esencia, que la violencia contra las mujeres por razón de género pueda reconocerse como una forma de persecución en el sentido del Convenio relativo al Estatuto de los Refugiados de 1951 y como una forma de daño grave que da lugar a una protección complementaria o subsidiaria.

109. También en este caso, ciertas directivas, principalmente aquellas denominadas de «primera generación», mencionan que solo establecen normas mínimas.⁹⁰ Es cierto que las directivas más recientes especifican que los Estados miembros solo pueden introducir o mantener normas más favorables «siempre que tales normas sean compatibles con [esas Directivas]», lo que puede dar a entender que no es posible adoptar normas más favorables en relación con determinadas

⁸³ Sentencia de 30 de junio de 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), apartado 51.

⁸⁴ Sentencias de 27 de junio de 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499), apartado 55.

⁸⁵ En el apartado 28 de la sentencia de 27 de junio de 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499), el Tribunal de Justicia señaló de esta forma que solo era competente para pronunciarse sobre la interpretación de las directivas a que se referían las cuestiones prejudiciales.

⁸⁶ Véase, por analogía, la sentencia de 12 de diciembre de 2019, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (Reagrupación familiar — Hermana de un refugiado) (C-519/18, EU:C:2019:1070), apartado 43. Es cierto que este asunto se refería a la Directiva 2003/86, pero es interesante señalar que el Tribunal de Justicia hace referencia expresa en el apartado 42 a la sentencia de 27 de junio de 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499).

⁸⁷ Sentencia de 30 de junio de 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487).

⁸⁸ Sentencia de 27 de junio de 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499).

⁸⁹ Véase, a este respecto, la manera en que se expresó la conclusión final a la que llegó la Gran Sala en la sentencia de 18 de diciembre de 2014, *M'Bodj* (C-542/13, EU:C:2014:2452), apartado 49. Esto es tanto más cierto cuanto que, según el considerando 15 de la Directiva 2003/86, se puede permitir a los nacionales de terceros países que permanezcan en los territorios de los Estados miembros por motivos que están fuera del ámbito de aplicación de esa Directiva.

⁹⁰ Véase, por ejemplo, el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DO 2003, L 31, p. 18). Esta Directiva se ha derogado, pero sigue siendo aplicable a Irlanda.

disposiciones.⁹¹ Sin embargo, esas directivas otorgan derechos o garantías procedimentales o, alternativamente, obligan a los Estados miembros a tomar en consideración determinadas circunstancias sin excluir la posibilidad de que puedan concederse o tomarse en consideración otras. En particular, ninguna de las causas de exclusión del estatuto de refugiado o de cese o revocación de la protección subsidiaria establecidas en dichos instrumentos parece que pueda contravenir las disposiciones del Convenio de Estambul.

110. Evidentemente, el Derecho de la Unión armoniza *en cierta medida* las condiciones para que los nacionales de terceros países o los apátridas puedan obtener el estatuto de refugiado o de personas que necesitan otro tipo de protección internacional, junto con el contenido de dicho estatuto.⁹² Sin embargo, parece que estas condiciones pueden aplicarse de conformidad con el artículo 60 del Convenio de Estambul. En particular, en lo referente al estatuto de refugiado, ha de señalarse que el artículo 2, letra d), de la Directiva 2011/95⁹³ define el concepto de refugiado en el sentido de que designa a cualquier nacional de un tercer país que se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o no quiere acogerse a la protección de tal país debido a fundados temores a ser perseguido por motivos, en particular, de «pertenencia a determinado grupo social», concepto que se define de forma muy amplia en el artículo 10 de la misma Directiva como cualquier grupo cuyos «miembros [...] comparten una característica innata».⁹⁴ Se señala a continuación que «los aspectos relacionados con el sexo de la persona, incluida la identidad de género, se tendrán debidamente en cuenta a efectos de determinar la pertenencia a un determinado grupo social o de la identificación de una característica de dicho grupo».

111. Por último, por lo que respecta al artículo 61 del Convenio de Estambul, cabe observar que dispone que las Partes deben adoptar las medidas necesarias para respetar el principio de no devolución, obligación que ya está prevista en el Derecho de la Unión.⁹⁵

112. En cualquier caso, no creo que sea necesario en el caso de autos decidir de forma definitiva si, como considera el Consejo, la Unión tiene competencia exclusiva para celebrar el Convenio de Estambul en estos dos ámbitos en virtud del artículo 3 TFUE, apartado 2, y, en consecuencia, si la Unión está obligada a ejercer esas competencias. En efecto, incluso si resulta que, en ausencia de cualquier riesgo de que las normas comunes de la Unión relativas a este ámbito se vean afectadas por la celebración del Convenio de Estambul, dichas competencias siguen siendo compartidas, el

⁹¹ Véase, por ejemplo, el artículo 3 de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO 2004, L 304, p. 12; esta Directiva se ha derogado, pero todavía es aplicable a Irlanda). Véanse también los artículos 1 y 4 de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DO 2005, L 326, p. 13; esta Directiva se ha derogado, pero aún es aplicable a Irlanda); el artículo 4 de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98; esta Directiva es aplicable en los Estados miembros a excepción de Irlanda y Dinamarca); el artículo 3 de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, 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 2011, L 337, p. 9; esta Directiva ha sucedido a la Directiva 2004/83 y es aplicable en los Estados miembros, con la excepción de Irlanda y Dinamarca), el artículo 5 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60; esta Directiva es aplicable en los Estados miembros a excepción de Irlanda y Dinamarca), o el artículo 4 de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO 2013, L 180, p. 96; esta Directiva ha sucedido a la Directiva 2003/9 y es aplicable en los Estados miembros a excepción de Irlanda y Dinamarca).

⁹² Véase, a este respecto, la sentencia de 18 de diciembre de 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452), apartado 44.

⁹³ Anteriormente, artículo 2, letra c), de la Directiva 2004/83.

⁹⁴ Véase también el artículo 10 de la Directiva 2004/83.

⁹⁵ Véanse los artículos 4, 5 y 9 de la Directiva 2008/15, el artículo 21 de la Directiva 2004/83 y el artículo 21 de la Directiva 2011/95.

Consejo continuaría siendo libre de ejercerlas, cosa que en principio sucederá.⁹⁶ Como he explicado anteriormente, en efecto, la cuestión que plantea el Parlamento se funda implícitamente en la premisa de que la Unión ejercerá, cuando menos, las competencias que tiene en materia de asilo e inmigración y de cooperación judicial en asuntos penales.

B. Análisis de los objetivos y componentes del Convenio de Estambul

113. A tenor de su preámbulo, el objetivo del Convenio de Estambul es «crear una Europa libre de violencia contra la mujer y de violencia doméstica». Según se establece en el artículo 1 de dicho Convenio, la consecución de ese objetivo se divide en cinco subobjetivos, que son los siguientes:

- «Proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, y prevenir, perseguir y eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica;
- Contribuir a eliminar toda forma de discriminación contra la mujer y promover la igualdad real entre mujeres y hombres, incluyendo el empoderamiento de las mujeres;
- Concebir un marco global, políticas y medidas de protección y asistencia a todas las víctimas de violencia contra la mujer y la violencia doméstica;
- Promover la cooperación internacional para eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica;
- Apoyar y ayudar a las organizaciones y las fuerzas y cuerpos de seguridad para cooperar de manera eficaz para adoptar un enfoque integrado con vistas a eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.»

114. En cuanto al contenido del Convenio de Estambul, tiene 81 artículos divididos en 12 capítulos, que rezan como sigue:

- «Capítulo I — Objetivos, definiciones, igualdad y no discriminación, obligaciones generales»;
- «Capítulo II — Políticas integradas y recogida de datos»;
- «Capítulo III — Prevención»;
- «Capítulo IV — Protección y apoyo»;
- «Capítulo V — Derecho material»;
- «Capítulo VI — Investigación, procedimientos, derecho procesal y medidas de protección»;
- «Capítulo VII — Migración y asilo»;

⁹⁶ Quisiera señalar a este respecto que tal situación no sería comparable con aquella en la que, en el marco de una decisión individual, la autoridad competente considera erróneamente que se encuentra en una situación de competencia reglada (*compétence liée*). Si, al actuar así, la autoridad en cuestión vicia su decisión de un error de Derecho que justifique su anulación, es debido a que una disposición de rango superior le exigía que ejerciera sus facultades discrecionales para tener en cuenta uno o más criterios jurídicos. Sin embargo, en el caso de una decisión por la que se autorice a la Unión a celebrar un acuerdo internacional, no ejercita ningún criterio jurídico que el Consejo deba aplicar para determinar el alcance de las competencias compartidas a ejercer. Se trata de una facultad puramente discrecional.

- «Capítulo VIII — Cooperación internacional»;
- «Capítulo IX — Mecanismo de seguimiento»;
- «Capítulo X — Relación con otros instrumentos internacionales»;
- «Capítulo XI — Enmiendas al Convenio»;
- «Capítulo XII — Cláusulas finales».

115. El capítulo I del Convenio de Estambul contiene disposiciones relativas a los objetivos y las definiciones y a la relación de este Convenio con la igualdad y la no discriminación, así como obligaciones generales. En particular, define la terminología clave que se emplea en todo el texto⁹⁷ y obliga a las Partes a condenar todas las formas de discriminación garantizando la aplicación del principio de igualdad entre hombres y mujeres en sus ordenamientos jurídicos, y se especifica que se pueden adoptar acciones afirmativas.⁹⁸ Asimismo, todas las Partes deben garantizar que los actores que actúan en nombre del Estado se abstengan de cometer cualquier acto de violencia y actúen con la diligencia debida para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia cometidos por actores no estatales.⁹⁹ Finalmente, este capítulo dispone que, entre otras actuaciones, las Partes deberán promover políticas de igualdad entre hombres y mujeres y el empoderamiento de las mujeres.¹⁰⁰

116. El capítulo II obliga a las Partes a poner en práctica una política global de respuesta a la violencia contra la mujer, estableciendo una cooperación efectiva entre todas las agencias, instituciones y organizaciones pertinentes, e implicando también, en su caso, a todos los actores pertinentes como las agencias gubernamentales, los parlamentos y las autoridades nacionales, regionales y locales, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil.¹⁰¹ Las Partes también deben recoger datos estadísticos detallados pertinentes y esforzarse por realizar encuestas basadas en la población, a intervalos regulares, sobre los asuntos relativos a todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del Convenio de Estambul.¹⁰²

117. El capítulo III detalla las obligaciones de las Partes en materia de prevención. Básicamente, las Partes deben adoptar un enfoque diversificado, que incluya la sensibilización, la inclusión de la igualdad entre mujeres y hombres y la cuestión de la violencia en la educación formal a todos los niveles mediante materiales didácticos y programas de estudios oficiales apropiados, y ampliar la promoción de la no violencia y la igualdad entre mujeres y hombres a contextos de educación informal, deportes, cultura, ocio y los medios de comunicación.¹⁰³ Las Partes deben asegurarse de que se imparta una formación adecuada a los profesionales que tratan con víctimas y

⁹⁷ Artículo 3.

⁹⁸ Artículo 4.

⁹⁹ Artículo 5.

¹⁰⁰ Artículo 6.

¹⁰¹ Artículo 7.

¹⁰² Artículo 11.

¹⁰³ Artículos 12 a 14.

autores.¹⁰⁴ También se deben establecer medidas para ofrecer programas preventivos de intervención y tratamiento,¹⁰⁵ y para animar al sector privado a participar en la elaboración y aplicación de esas políticas y en la preparación de normas sustantivas y voluntarias.¹⁰⁶

118. El capítulo IV define las obligaciones de las Partes en relación con la protección y el apoyo a las víctimas.¹⁰⁷ Estas obligaciones incluyen la de facilitar una información adecuada y en el momento oportuno sobre los servicios de apoyo y las medidas legales disponibles en una lengua que comprendan¹⁰⁸ y garantizar la disponibilidad de servicios de apoyo generales, como los servicios de salud y sociales, el asesoramiento jurídico y psicológico, la asistencia financiera, los servicios de alojamiento, la educación, la formación y la asistencia en materia de búsqueda de empleo,¹⁰⁹ y de servicios especializados, incluyendo casas de acogida, guardias telefónicas gratuitas y permanentemente accesibles, apoyo médico y forense específico para víctimas de violencia sexual y que se tengan en cuenta las necesidades de los menores expuestos.¹¹⁰ Asimismo, es preciso adoptar medidas para alentar las denuncias de violencia por parte de cualquier testigo de la comisión de actos de violencia o persona que tenga serias razones para creer que se podría cometer algún acto o que hay riesgo de que se produzcan nuevos actos de violencia, así como normas sobre las condiciones en virtud de las cuales la denuncia de actos violentos o actos violentos esperados por parte de profesionales no viole su deber general de confidencialidad.¹¹¹

119. El capítulo V, relativo al Derecho material, contiene las disposiciones más detalladas. En primer lugar, exige a las Partes que proporcionen a las víctimas recursos civiles adecuados contra los autores de violencia física o psicológica, incluyendo la indemnización; que aseguren que los matrimonios forzados puedan ser anulables, anulados o disueltos sin que esto suponga para la víctima cargas económicas o administrativas excesivas, y que garanticen que, en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos, se tengan en cuenta los incidentes de violencia incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio de Estambul.¹¹² En segundo lugar, este capítulo enumera las conductas que exigen una respuesta en Derecho penal, a saber, la violencia psicológica mediante amenazas o coacción, el acoso, la violencia física, la violencia sexual, incluida la violación, el matrimonio forzoso, la mutilación genital femenina, el aborto o la esterilización forzados y el acoso sexual.¹¹³ Este capítulo también obliga a las Partes a tipificar como delito la asistencia o complicidad y la tentativa de comisión de los delitos, así como la provocación a terceros para que cometan estos delitos.¹¹⁴ En tercer lugar, el capítulo V establece que las Partes deben adoptar medidas para garantizar que no se pueda invocar el «honor» como justificación para ninguno de estos delitos¹¹⁵ y que los delitos previstos en dicho Convenio se sancionarán con independencia de la relación existente entre la víctima y el autor del delito.¹¹⁶ En

¹⁰⁴ Artículo 15.

¹⁰⁵ Artículo 16.

¹⁰⁶ Artículo 17.

¹⁰⁷ Artículo 18. Su apartado 5 especifica que «las Partes tomarán las medidas adecuadas para garantizar la protección consular u otra, y un apoyo a sus nacionales y a las demás víctimas que tengan derecho a esa protección conforme a las obligaciones derivadas del derecho internacional».

¹⁰⁸ Artículo 19.

¹⁰⁹ Artículos 20 y 21.

¹¹⁰ Artículos 22 y 26.

¹¹¹ Artículos 27 y 28.

¹¹² Artículos 29 a 32.

¹¹³ Artículos 33 a 40.

¹¹⁴ Artículo 41.

¹¹⁵ Artículo 42.

¹¹⁶ Artículo 43.

cuarto lugar, obliga a las Partes a adoptar las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para establecer su competencia con respecto a cualquiera de los delitos previstos en ese Convenio, cuando ese delito tenga una relación con su territorio o con uno de sus nacionales.¹¹⁷ En quinto lugar, obliga a las Partes a establecer sanciones adecuadas y disuasorias¹¹⁸ y a tomar en consideración una lista de situaciones como circunstancias agravantes.¹¹⁹ Por último, el capítulo V permite a las Partes tener en cuenta, en el marco de la apreciación de la pena, las condenas dictadas en otra de las Partes por los delitos previstos en ese Convenio¹²⁰ y prohíbe el establecimiento de modos alternativos obligatorios de resolución de conflictos.¹²¹

120. El capítulo VI aborda el Derecho procesal y las medidas de protección durante las investigaciones y los procedimientos judiciales.¹²² Las Partes deben asegurarse, entre otras cuestiones, de que las fuerzas y cuerpos de seguridad ofrezcan protección inmediata a las víctimas, incluyendo la recogida de pruebas,¹²³ y realicen una valoración del riesgo de letalidad y de la gravedad de la situación.¹²⁴ Debe prestarse especial atención a la disponibilidad de armas de fuego por parte de los autores de delitos. Las medidas jurídicas deben prever la posibilidad de adoptar órdenes o mandamientos urgentes de prohibición o de protección, sin que supongan una carga económica o administrativa excesiva para la víctima.¹²⁵ Todo incumplimiento de las órdenes o los mandamientos emitidos serán objeto de sanciones legales, efectivas, proporcionadas y disuasorias. Las Partes garantizarán que las pruebas relativas a los antecedentes sexuales y al comportamiento de la víctima no sean admitidas salvo que sea pertinente y necesario¹²⁶ y que los delitos más graves no dependan totalmente de una denuncia o demanda de la víctima.¹²⁷ Las Partes también deberán prever la posibilidad de que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y los consejeros especializados en violencia doméstica puedan asistir y/o apoyar a las víctimas, a petición de estas, a lo largo de las investigaciones y procedimientos judiciales relativos a los delitos previstos en el Convenio de Estambul. En este capítulo, el Convenio establece una lista no exhaustiva de medidas para proteger los derechos e intereses de las víctimas, incluidas sus necesidades cuando actúen en calidad de testigos, en todas las fases de las investigaciones y procedimientos judiciales. Se tendrán particularmente en cuenta las necesidades específicas de los menores que hayan sido víctimas o testigos.¹²⁸ Por último, las Partes deben velar por que se garantice el derecho a la asistencia jurídica,¹²⁹ y el plazo de prescripción debe interpretarse de manera que permita la tramitación eficaz del procedimiento, después de que la víctima haya adquirido la mayoría de edad, para los delitos más graves.¹³⁰

121. El capítulo VII establece que las Partes también adoptarán las medidas legislativas necesarias para impedir que el estatuto de residente de las víctimas se vea afectado por las medidas para combatir la violencia¹³¹ y que la violencia contra la mujer basada en el género como forma de

¹¹⁷ Artículo 44.

¹¹⁸ Artículo 45.

¹¹⁹ Artículo 46.

¹²⁰ Artículo 47.

¹²¹ Artículo 48.

¹²² Artículo 49.

¹²³ Artículo 50.

¹²⁴ Artículo 51.

¹²⁵ Artículos 52 y 53.

¹²⁶ Artículo 54.

¹²⁷ Artículo 55.

¹²⁸ Artículo 56.

¹²⁹ Artículo 57.

¹³⁰ Artículo 58.

¹³¹ Artículo 59.

persecución y como forma de daño grave den lugar a la protección complementaria o subsidiaria en el sentido de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951.¹³² Asimismo, es preciso que las Partes establezcan procedimientos de asilo sensibles al género. Este capítulo también tiene por objeto garantizar que se aplique el principio de no devolución a las víctimas de violencia contra la mujer en todas las circunstancias.¹³³

122. El capítulo VIII está dedicado a garantizar la cooperación internacional entre las Partes en la aplicación del Convenio de Estambul. En particular, las Partes deben garantizar que puedan presentarse denuncias en el país de residencia de la víctima por delitos cometidos en el territorio de otra Parte del Convenio.¹³⁴ En situaciones en las que una persona se encuentre en riesgo inmediato de violencia, las Partes intercambiarán información de forma que se puedan adoptar medidas de protección.¹³⁵ Además, concede, en particular, a los denunciadores el derecho a ser informados del resultado final de las acciones ejercidas de conformidad con lo dispuesto en este capítulo mediante la organización de intercambios de información sobre esta materia entre las Partes del Convenio.¹³⁶

123. El capítulo IX establece el mecanismo de seguimiento de la aplicación del Convenio de Estambul, que se encomienda al Grevio.

124. El capítulo X aclara que el Convenio de Estambul no afecta a las obligaciones de las Partes en virtud de otros instrumentos internacionales y que las Partes son libres de celebrar otros acuerdos internacionales sobre las materias cubiertas por el Convenio para completar o reforzar sus disposiciones.

125. El capítulo XI establece el procedimiento para introducir enmiendas al Convenio de Estambul.

126. El capítulo XII contiene las cláusulas finales. Menciona de forma específica que el Convenio de Estambul está expresamente abierto a la firma de la Unión.¹³⁷ Este capítulo también especifica que solo es posible formular reservas en supuestos limitados y bajo determinadas condiciones.¹³⁸

127. Como señaló la Comisión en su propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión, del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica,¹³⁹ la celebración del Convenio de Estambul por parte de la Unión puede afectar a un gran número de competencias que ostenta de forma exclusiva o compartida con los Estados miembros. En consecuencia, en teoría un gran número de bases jurídicas del Tratado FUE pueden ser pertinentes, como el «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), artículo 81

¹³² Artículo 60.

¹³³ Artículo 61.

¹³⁴ Artículo 62.

¹³⁵ Artículo 63.

¹³⁶ Artículo 64.

¹³⁷ Artículo 75, apartado 1.

¹³⁸ El Convenio de Estambul es completado por un anejo que establece los privilegios e inmunidades de que gozan los miembros del Grevio y otros miembros de delegaciones durante las visitas a países llevadas a cabo en el ejercicio de sus funciones.

¹³⁹ COM(2016) 111 final.

(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)». A estas bases cabría añadir, a pesar de que la Comisión no las cita, el artículo 165 TFUE (desarrollo de una educación de calidad), el artículo 166 TFUE (desarrollo de una política de formación profesional) o el artículo 336 TFUE (condiciones de empleo de los funcionarios y agentes de la Unión).¹⁴⁰

128. Sin embargo, como he explicado, la base o bases jurídicas de un acto no tienen que reflejar todas las competencias ejercidas para su adopción. La decisión por la que se autorice 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.

C. Determinación de los objetivos y componentes principales de la decisión de autorizar la celebración del Convenio de Estambul en nombre de la Unión

129. Si la respuesta a la parte a) de la primera cuestión simplemente dependiera de los objetivos y el contenido del Convenio de Estambul, bastaría con señalar que, aunque tiene diversos componentes, no obstante, el objetivo de eliminar la discriminación por razón de género es claramente su principal objetivo y componente.¹⁴¹ En efecto, como establece el Informe Explicativo del Convenio, dicho Convenio tiene por objeto, tal como se desprende de su preámbulo, que se reconozca la existencia de «un vínculo entre la erradicación de la violencia contra las mujeres y la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres tanto de hecho como de Derecho». ¹⁴² También afirma que «la definición de “violencia contra las mujeres” pone de manifiesto que, a los efectos del Convenio, debe entenderse que la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación». ¹⁴³ Por consiguiente, en ausencia de una base jurídica más específica, parece que la base jurídica pertinente sería el artículo 3 TUE, apartado 3, que, leído en relación con el artículo 19 TFUE, otorga competencia a la Unión para «adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo».

130. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, con el fin de determinar la base jurídica para la decisión de autorizar la celebración del Convenio de Estambul en nombre de la Unión, es preciso tener en cuenta no solo los objetivos y componentes de dicho Convenio, sino también tomar en consideración los objetivos y componentes más específicos de la propia decisión.

¹⁴⁰ Así como, en lo referente al BCE y al BEI, el artículo 36 del Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, y el artículo 11, apartado 7, del Protocolo (n.º 5) sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones.

¹⁴¹ Véase sobre esta cuestión, pero respecto de si la competencia de la Unión en materia exterior para luchar contra la discriminación es o no exclusiva, Prechal, S., «The European Union’s Accession to the Istanbul Convention», en Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C. y Pohjankoski, P. (eds.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oxford, 2019, pp. 285 y ss.

¹⁴² Punto 31 del Informe Explicativo.

¹⁴³ Punto 40 del Informe Explicativo.

131. En el presente asunto, se da más o menos por sentado que el Consejo no desea que la Unión ejerza competencias distintas de las correspondientes a las disposiciones a las que se refiere la cuestión del Parlamento, que resulta que no incluyen el artículo 3 TUE, apartado 3, o el artículo 19 TFUE.

132. Por lo tanto, la decisión de autorizar la celebración del Convenio de Estambul en nombre de la Unión solo puede basarse en esas disposiciones si, como mínimo, resulta que la Unión debe ejercer necesariamente la correspondiente competencia exterior.

133. A este respecto, cabe señalar que la eliminación de la discriminación por razón de género no es uno de los ámbitos contemplados en el artículo 3 TFUE, apartado 1, respecto de los cuales se ha atribuido expresamente a la Unión competencia exclusiva. Por lo que respecta a los diversos supuestos de competencia externa exclusiva a los que se refiere el artículo 3 TFUE, apartado 2, solo la tercera situación contemplada en el segundo apartado (a saber, que la Unión dispone de competencia externa exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional en relación con las disposiciones de este último que puedan afectar a las normas comunes de la Unión) parece pertinente.

134. Como he explicado anteriormente, dado que el Convenio de Estambul únicamente establece normas mínimas, para que se atribuya una competencia exclusiva a la Unión debido a la existencia de normas comunes que puedan verse afectadas por la celebración de dicho Convenio, es preciso por tanto que dichas normas comunes no se limiten a establecer disposiciones mínimas. Sin embargo, las normas comunes adoptadas en el ámbito de la lucha contra la discriminación por razón de sexo, que derivan de la Directiva 2000/78/CE,¹⁴⁴ la Directiva 2004/113/CE,¹⁴⁵ la Directiva 2006/54/CE¹⁴⁶ o la Directiva 2010/41/UE,¹⁴⁷ solo establecen normas mínimas, dado que todas ellas especifican que los Estados miembros podrán adoptar o mantener disposiciones más favorables.

135. A la vista del contenido actual de las normas comunes relativas a la lucha contra la discriminación por razón de sexo, debe señalarse que la Unión no dispone de una competencia exterior exclusiva en ese ámbito. En consecuencia, la Unión no está obligada a ejercer su competencia en la lucha contra la discriminación por razón de sexo para celebrar el Convenio de Estambul.¹⁴⁸ Habida cuenta de que, en la medida en que la cuestión planteada se basa en la premisa de que la Unión no ejercería, en principio, otras competencias aparte de las relativas al asilo y la cooperación judicial en materia penal, el artículo 3 TUE, apartado 3, o el artículo 19 TFUE no son bases jurídicas adecuadas para adoptar la decisión de celebrar el Convenio de Estambul en nombre de la Unión.

¹⁴⁴ Directiva del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO 2000, L 303, p. 16).

¹⁴⁵ Directiva del Consejo, 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 2004, L 373, p. 37).

¹⁴⁶ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, 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 (refundición) (DO 2006, L 204, p. 23).

¹⁴⁷ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo (DO 2010, L 180, p. 1).

¹⁴⁸ A este respecto, el hecho de que la Declaración 19 aneja al Acta final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, haga referencia a la necesidad de combatir la violencia doméstica en todas sus formas no creo que ponga en entredicho esta afirmación, por cuanto esa declaración, al contrario que los protocolos y los anexos de los Tratados, solo tiene a lo sumo valor interpretativo.

136. Habida cuenta de esto, propongo examinar, llegados a este punto, si existen bases jurídicas que, si bien no abarcan el mencionado Convenio en su totalidad, pueden comprender, no obstante, partes importantes de él y corresponden a competencias que la Unión tendrá que ejercer o tiene la intención de ejercer en el momento de la celebración de dicho Convenio. En efecto, el hecho de que la Unión deba ejercer competencias distintas de las correspondientes a las bases jurídicas mencionadas por el Parlamento en sus cuestiones no es suficiente de por sí para que sean tenidas en cuenta a estos efectos; también es necesario que esas competencias abarquen componentes del Convenio de Estambul que tengan al menos la misma importancia que los abarcados por las bases jurídicas que menciona el Parlamento.

137. A tal efecto, comenzaré por examinar si existen competencias distintas de las contempladas por el Parlamento en su cuestión que parezcan suficientemente pertinentes y que la Unión deberá ejercer para celebrar el Convenio de Estambul.

D. Sobre la existencia de bases jurídicas distintas de las mencionadas por el Parlamento en su cuestión que correspondan, por un lado, a competencias que la Unión estaría obligada a ejercer y, por otro lado, a objetivos y componentes del Convenio de Estambul que puedan considerarse de al menos igual importancia que los abarcados por las bases que menciona el Parlamento

138. Entre las distintas competencias identificadas en el punto 127 de las presentes conclusiones que pueden verse afectadas por el Convenio de Estambul, solo cuatro parecen ser lo suficientemente pertinentes para que se justifique un análisis más detallado, a saber, el artículo 165 TFUE (desarrollo de una educación de calidad), el artículo 166 TFUE (desarrollo de una política de formación profesional), el artículo 81 TFUE (cooperación judicial en materia civil) y el artículo 336 TFUE (condiciones de empleo de los funcionarios y agentes de la Unión).

Sobre los aspectos del Convenio de Estambul relativos a la educación y la formación profesional

139. Según el artículo 6 TFUE, la Unión solo tiene una competencia de apoyo en materia de educación y formación profesional. Por su propia naturaleza, tal competencia no puede ser objeto de preclusión (*pre-emption*) por parte de la Unión y de ello se deduce que la Unión nunca está obligada a ejercerla.

Sobre los aspectos del Convenio de Estambul relativos a la cooperación judicial en materia civil

140. A tenor del artículo 81 TFUE, apartado 1, la cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza está comprendida entre las competencias que la Unión comparte con los Estados miembros. La segunda frase de esta disposición especifica que esta cooperación podrá incluir la adopción de medidas de aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.¹⁴⁹ El artículo 81 TFUE, apartado 2, establece una lista exhaustiva de objetivos que pueden perseguir las medidas que puede adoptar la Unión.

¹⁴⁹ Dado que el artículo 81 TFUE, apartado 1, no establece ninguna norma procedimental, ha de deducirse que las medidas de aproximación en cuestión deben estar relacionadas con los objetivos mencionados en esas dos disposiciones. En particular, si bien el artículo 81 TFUE, apartado 3, se refiere al Derecho de familia, únicamente hace referencia a medidas relativas al Derecho de familia que tengan repercusión transfronteriza (lo que implica que, *a contrario*, los aspectos del Derecho de familia que no tengan esta dimensión siguen siendo competencia exclusiva de los Estados miembros).

141. Sobre la base de esta disposición, la Unión ha adoptado diversas normas. Algunas, como la Directiva 2003/8/CE del Consejo, que tiene por objeto la mejora del acceso a la justicia en litigios transfronterizos, solo establecen normas mínimas.¹⁵⁰ De manera similar, el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2008/52/CE¹⁵¹ especifica que esta no se aplica a los derechos y obligaciones que no estén a disposición de las partes en virtud de la legislación pertinente. Por lo tanto, esta Directiva no excluye la posibilidad de que los Estados miembros puedan prohibir el uso de la mediación en determinados ámbitos.¹⁵²

142. Sin embargo, otros instrumentos contienen normas que claramente no solo establecen disposiciones mínimas.¹⁵³ En particular, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en lo referente al establecimiento de mecanismos para el reconocimiento de resoluciones judiciales, que la Unión ha adquirido una competencia exterior.¹⁵⁴

143. En la medida en que el artículo 62 del Convenio de Estambul establece que las Partes cooperarán para aplicar las sentencias civiles y penales pertinentes dictadas por las autoridades judiciales de las Partes, incluidas las órdenes de protección, la Unión deberá ejercer en definitiva su competencia externa exclusiva relativa a la cooperación judicial en materia civil en relación con determinadas disposiciones del Convenio, como el artículo 62, apartado 1, letra a).

Sobre los aspectos del Convenio relativos a la determinación de las condiciones de empleo de sus funcionarios y agentes

144. Con arreglo al artículo 336 TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta a las demás instituciones interesadas, el Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea y el Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión.

145. Es cierto que las condiciones de empleo por parte de la Unión de todo su personal no se refieren a los ámbitos contemplados en los artículos 3 TFUE y 6 TFUE. En consecuencia, la Unión comparte esta competencia con los Estados miembros, de conformidad con el artículo 4 TFUE, apartado 1. Sin embargo, cabe señalar que esta competencia ha sido objeto de preclusión debido a la adopción del Reglamento n.º 31 (CEE), 11 (CEEA), 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,¹⁵⁵ y que, por lo tanto, puede considerarse que la Unión ha adquirido una competencia exterior exclusiva en la materia con arreglo al artículo 3 TUE, apartado 2.

¹⁵⁰ Directiva de 27 de enero de 2003, 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 2003, L 26, p. 41; corrección de errores en DO 2003, L 32, p. 15). Véanse los artículos 1, apartado 1, y 19 de esta Directiva.

¹⁵¹ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles (DO 2008, L 136, p. 3).

¹⁵² Además, tal como se dispone en su artículo 4, esta Directiva solo establece que los Estados miembros deben fomentar el uso de la mediación.

¹⁵³ Véanse, por ejemplo, los artículos 67 a 73 del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2012, L 351, p. 1).

¹⁵⁴ Dictamen 1/03 (Nuevo Convenio de Lugano), de 7 de febrero de 2006 (EU:C:2006:81), apartado 173.

¹⁵⁵ Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas y el Régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión (DO 1968, L 56, p. 1; EE 01/01, p. 129), en su versión modificada por última vez por el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea y el Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea (DO 2013, L 287, p. 15).

146. De ello se desprende que, además de las bases jurídicas mencionadas por el Parlamento, también es preciso examinar los artículos 81 TFUE y 336 TFUE para determinar sobre qué base o bases jurídicas debe adoptarse la decisión de autorizar la celebración del Convenio de Estambul en nombre de la Unión.

147. En cuanto a cualesquiera otras competencias distintas de las cuatro examinadas o las mencionadas por el Parlamento en su cuestión, opino que, aun cuando determinadas disposiciones del Convenio de Estambul estén comprendidas en esas competencias, no es probable que dichas disposiciones influyan en el centro de gravedad de cualquier decisión de la Unión de celebrar el mencionado Convenio, por los motivos que acabo de exponer. Esto es debido a que la Unión no está obligada a ejercer esas competencias o a que puede considerarse que, en las presentes circunstancias, las disposiciones en cuestión son de carácter accesorio.

E. Apreciación definitiva: sobre la pertinencia de las bases jurídicas mencionadas por el Parlamento y de las previamente identificadas como correspondientes a competencias que han de ejercerse y que cubren objetivos y componentes suficientemente relevantes del Convenio de Estambul

148. En este punto parece importante resaltar de nuevo, desde un principio, lo que hace que este asunto sea tan específico, esto es, que la Unión no ejercerá todas las competencias que comparte con los Estados miembros. En particular, parece que la Unión no tendrá que ejercer la competencia que se habría considerado que abarca los objetivos y los componentes principales del Convenio de Estambul, a saber, la lucha contra la discriminación por razón de género.¹⁵⁶

149. Como consecuencia, otras posibles bases jurídicas —que de lo contrario habrían sido accesorias— pueden devenir pertinentes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que solo cubren de forma parcial los objetivos y componentes del Convenio de Estambul. Por lo tanto, como he explicado, es necesario determinar cuál o cuáles son las bases jurídicas pertinentes por comparación con las demás bases posibles, y no de forma absoluta.

150. En su cuestión, el Parlamento pregunta si la decisión de autorizar la celebración del Convenio de Estambul puede basarse válidamente, tal como contempla el Consejo, por referencia a los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE o si debería basarse, en cambio, en los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1. Además de estas bases jurídicas, que debe considerarse que corresponden a competencias que la Unión ha decidido ejercer, también es necesario tomar en consideración, por las razones expuestas anteriormente, los artículos 81 TFUE y 336 TFUE. Propongo comenzar por los artículos 82 TFUE, apartado 2, 83 TFUE, apartado 1, y 84 TFUE, todos los cuales están comprendidos en el capítulo 4 del título V de la tercera parte del Tratado FUE y se refieren a la cooperación judicial en materia penal, así como por el artículo 81 TFUE, apartado 1.

151. En primer lugar, cabe observar que el artículo 82 TFUE, apartado 2, otorga competencia a la Unión para establecer normas mínimas con el fin de facilitar el reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales en materia penal y para establecer o reforzar la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza. El segundo párrafo de esta disposición específica, no obstante, que, en ausencia de una decisión anterior del Consejo que

¹⁵⁶ A este respecto, no puede excluirse que los Estados miembros temieran que, si la Unión ejerce esta competencia, adquiera competencia, con arreglo al artículo 83 TFUE, apartado 2, para actuar sola para tipificar como delito las conductas a las que se refiere dicho Convenio. Véase también, a este respecto, la sentencia de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo (C-176/03, EU:C:2005:542), apartado 48.

identifique previamente otros elementos específicos del procedimiento penal, estas normas se referirán a la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros, los derechos de las personas durante el procedimiento penal o los derechos de las víctimas de los delitos.¹⁵⁷

152. Como he mencionado anteriormente, el capítulo VIII del Convenio de Estambul tiene por objeto el establecimiento de una cooperación judicial internacional orientada al ámbito penal. En consecuencia, es probable que las disposiciones previstas en ese capítulo entren dentro del ámbito de aplicación del artículo 82 TFUE, apartado 2.¹⁵⁸ Teniendo en cuenta el hecho de que los Estados miembros han conservado en su mayor parte las competencias exclusivas en materia penal, considero que, de las posibles bases jurídicas, el artículo 82 TFUE, apartado 2, constituye, en términos comparativos, y a falta de cualquier deseo de la Unión de ejercer la competencia de que dispone en materia de igualdad de trato, una base jurídica que puede abarcar el centro de gravedad legal de la futura decisión de autorizar la celebración del Convenio de Estambul en nombre de la Unión. Quizás sea significativo a este respecto que las tres instituciones que han presentado observaciones escritas —el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión— consideran unánimemente que el artículo 82 TFUE, apartado 2, es una de las bases jurídicas sustantivas adecuadas para la adopción de la decisión de autorizar a la Unión a celebrar el Convenio de Estambul.

153. En mi opinión, en estas condiciones, el artículo 81 TFUE, apartado 1, no puede ser una de las bases jurídicas para la decisión por la que se autorice la celebración del Convenio de Estambul en nombre de la Unión. En efecto, es evidente, a la vista de la lógica general de dicho Convenio, que sus objetivos y componentes que pueden estar comprendidos en la cooperación judicial en materia civil son accesorios respecto del establecimiento de una cooperación internacional en materia penal. Efectivamente, se deduce claramente de las disposiciones del capítulo VIII (artículos 62 a 65), así como de la lógica general de dicho Convenio, que este pretende priorizar una respuesta de carácter penal a la violencia contra las mujeres y que la cooperación internacional prevista es eminentemente de carácter penal. En estas circunstancias, considero que las disposiciones del Convenio de Estambul relativas al establecimiento de una cooperación judicial en el ámbito del Derecho civil son esencialmente accesorias respecto de la cooperación penal que el Convenio pretende establecer.

154. En cuanto al artículo 83 TFUE, apartado 1, esta disposición otorga a la Unión competencia para establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes. No obstante, el párrafo segundo enumera de forma exhaustiva los ámbitos concernidos, a saber, el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia

¹⁵⁷ Para que el artículo 83 TFUE, apartado 1, mantenga su efecto útil, considero que el concepto de «derechos de las víctimas de los delitos» debe entenderse de forma que excluya la tipificación de determinadas conductas.

¹⁵⁸ Ciertamente, cabe señalar, en primer término, que el artículo 54 del capítulo VI de dicho Convenio establece ciertas obligaciones en materia de prueba. En segundo término, que los artículos 49 a 53 y 56 a 58 del mismo capítulo tienen por objeto el establecimiento de determinados derechos para las víctimas en los procesos penales. En tercer término, que las disposiciones del capítulo IV, así como los artículos 29 a 32 del capítulo V, establecen determinadas normas de procedimiento en beneficio de las víctimas de delitos. No obstante, debe recordarse que, de conformidad con su propio tenor, el artículo 82 TFUE, apartado 2, solo otorga competencia a la Unión para adoptar medidas relativas a «la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros, los derechos de las personas durante el procedimiento penal o los derechos de las víctimas de los delitos». Sin embargo, esas diversas disposiciones no pretenden facilitar el reconocimiento de resoluciones judiciales y me resulta difícil considerar que la violencia contra las mujeres constituya un asunto penal con dimensión transfronteriza, salvo que se considere que esto es aplicable a toda conducta criminal. Debo señalar a este respecto que, en su sentencia de 13 de junio de 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489), apartados 29 a 37, el Tribunal de Justicia puso gran cuidado en no adoptar una postura sobre esta cuestión.

informática y la delincuencia organizada. Aunque el párrafo tercero dispone que el Consejo puede adoptar una decisión para ampliar esta lista, no parece que haya utilizado esta posibilidad hasta la fecha.¹⁵⁹

155. A la vista de la lista de ámbitos actualmente comprendidos por el artículo 83 TFUE, apartado 1, parece que las disposiciones de Derecho penal sustantivo contenidas en el Convenio de Estambul no entran en el ámbito de las competencias de la Unión, sino que los Estados miembros las han conservado. En mi opinión, el mero hecho de que, en algunos casos, la violencia objeto de dicho Convenio pueda encajar en las conductas de trata de seres humanos o de explotación sexual de mujeres y niños no es suficiente *por sí solo* para que pueda concluirse que ciertas disposiciones del Convenio de Estambul pueden estar comprendidas en la competencia que el artículo 83 TFUE, apartado 1, atribuye a la Unión. Por lo tanto, me parece que, en cualquier caso, queda excluido recurrir a esta base jurídica.

156. En lo referente al artículo 84 TFUE, el objetivo de esta disposición es permitir a la Unión establecer medidas que impulsen y apoyen la actuación de los Estados miembros en el ámbito de la prevención de la delincuencia, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias. La pregunta que debe formularse, por tanto, es si el Convenio de Estambul exigirá que la Unión, en caso de que celebre ese Convenio, adopte medidas de apoyo.

157. A este respecto, dicho Convenio impone diversas obligaciones a las Partes firmantes para que lleven a cabo un cierto número de acciones preventivas y protectoras, que corresponden directamente a las Partes firmantes. Sin embargo, en mi opinión, el artículo 84 TFUE no debe leerse de una manera excesivamente restrictiva, en el sentido de que solo permite la adopción de medidas cuyos destinatarios sean los Estados miembros, sino que debe interpretarse en el sentido de que también permite, como resulta evidente a tenor de su redacción, la adopción de medidas que apoyen las actuaciones de los Estados, es decir, complementarias a las adoptadas por estos, pero sin excluir que puedan referirse directamente a personas físicas.

158. Por lo que respecta a la importancia de los objetivos y componentes del Convenio de Estambul que se refieren a la prevención de la delincuencia, dado que, como ya he explicado, la Unión no ejercerá todas sus competencias y, en particular, la relativa a la lucha contra la discriminación por razón de género, la apreciación acerca de si una base jurídica tiene carácter principal se convierte en relativa. Dicho de otro modo, el carácter preponderante o principal de determinados objetivos y componentes concernidos debe apreciarse en comparación con los demás objetivos y componentes del Convenio de Estambul que vincularán a la Unión porque esta haya elegido ejercitar las correspondientes competencias.

159. En estas circunstancias, dado que el Consejo pretende restringir el alcance de las obligaciones legales que suscriba la Unión en el momento de la celebración del Convenio de Estambul, considero que los objetivos y componentes de la decisión de autorizar la celebración

¹⁵⁹ El Consejo podría utilizar esta disposición si un Estado miembro no ratificase el Convenio de Estambul con el fin de reducir la exposición de la Unión al riesgo de que se la considere responsable del incumplimiento no justificado del Convenio de Estambul por parte de un Estado miembro. Es cierto que el artículo 83 TFUE, apartado 2, exige que se demuestre que «la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia penal result[a] imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización», pero esto es precisamente lo que sucederá si se diera el caso de que un Estado miembro no cumple el Convenio de Estambul o incluso no lo celebra. En consecuencia, la Unión podría utilizar esta disposición para concederse a sí misma una competencia exclusiva sobre todas las disposiciones de dicho Convenio que tienen por objeto perseguir penalmente determinadas conductas y, por consiguiente, conforme a la teoría de la sucesión de Estados, asumir sola las obligaciones derivadas de dicho Convenio. Véase también, a este respecto, Prechal, S., «The European Union's Accession to the Istanbul Convention», en Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naome, C. y Pohjankoski, P. (eds.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Hart Publishing, Oxford, 2019, p. 290.

de este Convenio por la Unión que pueden entrar en el ámbito de aplicación del artículo 84 TFUE son tan predominantes como los cubiertos por el artículo 82 TFUE, apartado 2. Además, tanto a la cooperación judicial en materia penal como a la prevención de la violencia contra las mujeres se les dedican un capítulo entero de dicho Convenio.

160. Por lo que respecta al artículo 78 TFUE, apartado 2, se refiere a la competencia de la Unión para establecer un sistema común de asilo. Es cierto que, como ha señalado el Parlamento, el Convenio de Estambul solo contiene tres artículos que regulan la migración y el asilo. El artículo 59 de dicho Convenio obliga a las Partes a prever en su legislación nacional la posibilidad de que las mujeres migrantes que sean víctimas adquieran un estatuto de residente autónomo, mientras que sus artículos 60 y 61, respectivamente, exigen, en esencia, que las Partes reconozcan la violencia contra las mujeres como una forma de persecución y examinen las solicitudes para obtener el estatuto de refugiado basándose en una interpretación sensible al género y que respeten el principio de no devolución de las víctimas de violencia contra las mujeres.

161. No obstante, debe señalarse, en primer término, que estas tres disposiciones conforman, a pesar de todo, un capítulo, lo que ilustra que el Convenio de Estambul otorga a estas cuestiones tanta importancia como a la cooperación judicial o a las medidas preventivas. En segundo término, estas disposiciones, a diferencia de la mayoría de las disposiciones respecto de las cuales la Unión tiene competencia, no coinciden con la legislación actualmente vigente en la Unión. En la actualidad, el Derecho de la Unión por lo general no establece la obligación de considerar la violencia contra las mujeres como una forma de persecución que puede dar lugar al estatuto de refugiado, y la adopción de dicha obligación expresa puede tener importantes consecuencias prácticas. En tercer término y principalmente, debe recordarse que, dado que el Consejo ha contemplado una celebración limitada a determinadas competencias, un gran número de las disposiciones del Convenio de Estambul no serán, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, vinculantes para ella.

162. En este contexto, considero que el artículo 78 TFUE, apartado 2, debe incluirse entre las bases jurídicas de la decisión de celebrar el Convenio de Estambul en nombre de la Unión, dado que abarca objetivos y componentes que, al menos examinados en comparación con los demás objetivos y componentes que tendrá esa decisión, deben considerarse preponderantes. Incluso si cupiera afirmar que ciertos objetivos o componentes de ese Convenio pueden estar comprendidos dentro de alguna competencia exclusiva de la Unión que no haya mencionado, en realidad estos podrían ser, a lo sumo, de carácter meramente accesorio.

163. Por último, por lo que respecta a las condiciones de empleo por la Unión de todo su personal, me parece obvio que, normalmente, el mero hecho de que un acuerdo internacional también pueda afectar a los agentes de la Unión no es suficiente para justificar la mención del artículo 336 TFUE como base jurídica: es preciso que la aplicación de ese acuerdo a dichos agentes constituya el objetivo o el principal componente de la decisión de celebrar dicho acuerdo.

164. En el presente caso, no obstante, en la medida en que la Unión no tiene intención de ejercer su competencia en la lucha contra la discriminación por razón de género, debo señalar que las demás bases jurídicas consideradas solo abarcarán dicho acuerdo de forma muy parcial. Una parte importante de los objetivos y componentes del Convenio de Estambul, en particular los dirigidos a perseguir penalmente determinadas conductas, entrarán dentro de la competencia exclusiva de los Estados miembros. Las obligaciones que tendrá que asumir la Unión, si persiste en su intención de realizar una adhesión restringida, serán de hecho bastante limitadas. En estas circunstancias, considero que los objetivos y componentes de dicho Convenio que pueden

quedar cubiertos por el artículo 336 TFUE serán, desde el punto de vista de la Unión, comparativamente tan importantes como los objetivos y componentes cubiertos por los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE. En efecto, con respecto a su personal, la adhesión de la Unión al Convenio de Estambul tendrá plenos efectos. En consecuencia, las obligaciones que la ratificación de este Convenio entrañará para la Unión en relación con su personal serán más amplias *ratione materiae* que las derivadas, con respecto a los nacionales de la Unión, del ejercicio de sus demás competencias. En estas circunstancias, considero que la adhesión limitada genera una situación especial en la cual el componente relativo al personal al servicio de la Unión no puede considerarse accesorio respecto de las demás competencias.

165. Es cierto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la adopción de un acto, en principio, debe fundarse en una única base jurídica. Pero, como se ha explicado anteriormente, cuando la Unión pretende optar por una adhesión limitada, renunciando a su competencia en el ámbito de la lucha contra la discriminación por razón de género, la acumulación de bases jurídicas parece inevitable debido a la fragmentación de las demás competencias.¹⁶⁰ Además, todas estas bases jurídicas contemplan el mismo procedimiento respecto del ejercicio de las competencias internas, a saber, el procedimiento legislativo ordinario, que, respecto del ejercicio de competencias exteriores, conduce, de conformidad con el artículo 218 TFUE, a la aplicación de las mismas reglas de votación. Por lo tanto, esas bases jurídicas y el ejercicio de la competencia exterior de la Unión son plenamente compatibles.

166. En consecuencia, a tenor de las explicaciones precedentes, propongo 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.

V. Sobre la primera cuestión, parte b): ¿puede la autorización para celebrar el Convenio de Estambul otorgarse mediante dos Decisiones separadas?

167. La parte b) de la primera cuestión planteada por el Parlamento se refiere esencialmente a si, como consecuencia, *inter alia*, de la elección de las bases jurídicas, la autorización para la celebración del Convenio de Estambul por la Unión se otorgase mediante dos Decisiones separadas, dicha autorización resultaría inválida.

168. El Parlamento ha señalado que la razón que se dio para adoptar dos Decisiones separadas en la fase de la firma fue que los artículos 60 y 61 del Convenio de Estambul entraban en el ámbito de la política común de asilo, protección subsidiaria y protección temporal, a la que se refiere el artículo 78 TFUE. Esto habría dado lugar a una dificultad particular en relación con la aplicación del Protocolo n.º 21, en la medida en que este establece que Irlanda no queda vinculada por las medidas adoptadas en ese ámbito o sujeta a su aplicación y, por tanto, no participa en su adopción, salvo cuando decida participar. No obstante, el Parlamento considera que las inquietudes expresadas en relación con el Protocolo n.º 21 son infundadas, dado que, en el caso de que la Unión celebre el Convenio de Estambul, Irlanda estaría vinculada por dicha celebración respecto de todas las competencias ejercidas por la Unión en virtud de dicho Convenio. Sin embargo, por mi parte, no puedo compartir esta postura, dado que este argumento equivale a

¹⁶⁰ Puede verse un ejemplo de acumulación de bases jurídicas en la sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo (C-94/03, EU:C:2006:2), apartado 54.

afirmar que, en el caso de que esto sucediera, el impacto potencial del Protocolo n.º 21 desaparecería, ya que estas disposiciones del Convenio versan fundamentalmente sobre normas comunes a las que Irlanda ha prestado su consentimiento.

169. Desde el principio quiero señalar que la cuestión formulada por el Parlamento se refiere a la futura validez formal de la decisión de celebrar el Convenio de Estambul.

170. 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 forma. Por lo tanto, cabe preguntar en este sentido: ¿qué constituye un requisito sustancial de forma a estos efectos?

171. Como he explicado anteriormente, estos requisitos incluyen requisitos procesales y formales que pueden influir en el contenido del acto en cuestión¹⁶¹ o, en cuanto a la obligación de motivación, dar lugar a confusión sobre la naturaleza o el alcance del acto controvertido.¹⁶² En consecuencia, para que la adopción de dos decisiones separadas —en lugar de una sola— sea contraria al Derecho de la Unión, es preciso examinar en primer lugar si lo que podría denominarse el «procedimiento de escisión» vulnera alguna norma o algún principio y, en segundo lugar, si dicha norma o principio podría considerarse «sustancial» en ese sentido.

172. En lo referente a la existencia de tal norma o principio, cabe señalar que ninguna de las disposiciones recogidas en los Tratados o en las normas de procedimiento internas del Consejo establece un requisito que prohíba escindir la decisión de autorizar la celebración de un acuerdo internacional en dos decisiones separadas.

173. Es cierto que el artículo 218 TFUE, apartado 6, se refiere, en lo tocante al procedimiento para la celebración de un acuerdo, a la adopción por el Consejo de una decisión para autorizar tal celebración. Sin embargo, es evidente que el uso del artículo indefinido «una» se refiere al concepto general de «decisión», que designa la forma usual que adoptan los actos del Consejo o de la Comisión que no son textos de alcance general. Por consiguiente, no se refiere al concepto, utilizado en países de Derecho continental, de *instrumentum* (forma) en contraposición al *negotium* (materia). Leído en su contexto pertinente, por lo tanto, se debe dudar sobre si con ello los redactores pretendían, mediante el mero uso del artículo indefinido, excluir la posibilidad de que tal decisión pueda tomar la forma de dos actos separados.

174. También puede resultar difícil imaginar cómo la escisión de la decisión de autorizar la celebración de un acuerdo internacional en dos actos diferentes podría infringir el artículo 17 TUE, apartado 2, o el artículo 293 TFUE. Mientras que estas dos disposiciones se refieren únicamente al procedimiento legislativo,¹⁶³ de la ubicación del artículo 218 dentro del Tratado FUE —este precepto se recoge en el título V de la quinta parte (que se dedica a la acción exterior de la Unión), y no en la sexta parte, título 1, capítulo 2, sección segunda, como el

¹⁶¹ Véase la sentencia de 29 de octubre de 1980, van Landewyck y otros/Comisión (209/78 a 215/78 y 218/78, EU:C:1980:248), apartado 47. Sin embargo, es suficiente con que el vicio pueda haber influido en la decisión, dado que el juez de la Unión no tiene competencia para sustituir la apreciación de la Administración por la suya propia y, por tanto, no puede valorar la influencia concreta del vicio en la decisión. Véase, por ejemplo, la sentencia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión (C-142/87, EU:C:1990:125), apartado 48.

¹⁶² A este respecto, procede destacar que la decisión objeto del presente asunto es la de autorización de la celebración del Convenio de Estambul por la Unión. La celebración de ese acuerdo, por su parte, se lleva a cabo mediante un único instrumento, a saber, una carta dirigida al depositario del tratado, en este caso el Consejo de Europa.

¹⁶³ Véase, a este respecto, la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión (C-409/13, EU:C:2015:217), apartado 71. Además, el artículo 17 TUE, apartado 2, especifica que los actos, en particular la legislación, deben ser adoptados sobre la base de una propuesta de la Comisión «excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa». En cuanto al artículo 293 TFUE, esta disposición indica que se aplica únicamente cuando «el Consejo se pronuncie a propuesta de la Comisión».

procedimiento legislativo— junto con su contenido se desprende que el procedimiento para celebrar acuerdos internacionales es específico y especial. De hecho, no solo las prerrogativas de las diversas instituciones en cada uno de estos procedimientos son diferentes, sino que la terminología utilizada en los Tratados también difiere. Por ejemplo, el artículo 218 TFUE, apartado 3, establece que el procedimiento comienza, en relación con la firma de un acuerdo internacional, con una «recomendación», mientras que el artículo 294 TFUE, apartado 2, menciona que, en el procedimiento legislativo, el procedimiento se inicia con una «propuesta».¹⁶⁴

175. Asimismo, incluso si se estimase que puede entenderse que alguna de esas disposiciones establece un requisito, no me parece que pudiera considerarse «sustancial» en el sentido del artículo 263 TFUE.

176. En este contexto, la única norma o principio que puede constituir un requisito procedimental o formal sustancial —y, por tanto, que impediría al Consejo escindir una decisión de autorizar la celebración de un acuerdo internacional en dos actos diferentes— es simplemente la de respetar las prerrogativas de las demás instituciones y de los Estados miembros, así como las reglas de votación aplicables,¹⁶⁵ dado que esas normas no tienen carácter dispositivo para las propias instituciones.¹⁶⁶

177. En este sentido, por ejemplo, el Tribunal de Justicia declaró en su sentencia en el asunto Comisión/Consejo,¹⁶⁷ habitualmente denominada la «sentencia de los actos híbridos», que el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros no pueden fusionar en una sola decisión un acto por el que se autoriza la firma de un acuerdo entre la Unión y Estados terceros u organizaciones internacionales y un acto sobre la aplicación provisional de dicho acuerdo por los Estados miembros. Como señaló el Tribunal de Justicia, esto se debe a que los Estados miembros no tienen competencia para adoptar el primer acto y, a la inversa, el Consejo no tiene ningún papel, como institución de la Unión, en la adopción del acto relativo a la aplicación provisional de un acuerdo mixto por los Estados miembros. Este último acto sigue correspondiendo al Derecho interno de dichos Estados.¹⁶⁸ Asimismo, el Tribunal de Justicia observó que esa práctica podría haber tenido consecuencias en las reglas de votación aplicadas, ya que el primer acto tendría que adoptarse, de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 8, por mayoría cualificada del Consejo, mientras que la aplicación provisional de un acuerdo mixto por los Estados miembros requiere, como cuestión que compete al Derecho interno de cada uno de esos Estados, el consenso de los representantes de dichos Estados y, por tanto, el acuerdo unánime de los mismos.¹⁶⁹

178. En el presente asunto, no obstante, la celebración del Convenio de Estambul mediante dos decisiones en lugar de solo una no parece presentar una naturaleza que pueda dar lugar a problemas similares a los identificados por el Tribunal de Justicia en la sentencia de los actos híbridos.

¹⁶⁴ Incluso si se considerase que el procedimiento legislativo sería parcialmente aplicable, el artículo 17 TUE, apartado 2, establece que los actos legislativos deben ser adoptados por la Unión a propuesta de la Comisión «excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa», mientras que, en cuanto al procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE, esta disposición menciona que la decisión de autorizar a la Unión a celebrar un acuerdo se adoptará a propuesta del negociador, que puede no ser la Comisión. De igual manera, el artículo 293 TFUE dispone que solo es aplicable cuando «el Consejo se pronuncie a propuesta de la Comisión».

¹⁶⁵ Sentencia de 25 de octubre de 2017, Comisión/Consejo (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), apartado 42.

¹⁶⁶ Véase, por ejemplo, la sentencia de 6 de mayo de 2008, Parlamento/Consejo (C-133/06, EU:C:2008:257), apartado 54.

¹⁶⁷ Sentencia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo (C-28/12, EU:C:2015:282).

¹⁶⁸ *Ibidem*, apartados 49 y 50.

¹⁶⁹ *Ibidem*, apartados 51 y 52.

179. En primer lugar, 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.

180. 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 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.¹⁷⁰ Sin embargo, se da la circunstancia de que, en el presente asunto, por todas las razones que he expuesto anteriormente en el marco del examen de la admisibilidad, todas las bases jurídicas en cuestión llevan a la aplicación del mismo procedimiento.

181. Ciertamente, de la respuesta de la parte a) de la primera cuestión se desprende que la firma de la Unión —y, si se llega a aprobar, la celebración— del Convenio de Estambul implicaba e implica que la Unión ejercerá determinadas competencias que están comprendidas en el título V de la tercera parte del Tratado FUE. Por lo tanto, de ello se deduce que debe considerarse que la adopción de la decisión de autorizar la celebración del Convenio por la Unión, tal y como el Parlamento contempla esta celebración, entra dentro de las competencias de la Unión a que se refieren los Protocolos n.º 21 y n.º 22. No obstante, contrariamente a lo que ha afirmado el Parlamento, la escisión de la celebración de dicho Convenio en dos actos separados tendrá el efecto de respetar —en lugar de vulnerar— las reglas de votación aplicables y la especial posición de Irlanda amparada por el Protocolo n.º 21.¹⁷¹

182. A este respecto, obviamente, se precisa la adopción de dos decisiones cuando un acto persigue diversos objetivos o tiene varios componentes, sin que uno sea accesorio respecto del otro, y estas distintas bases son inconciliables entre sí, dado que conducen a la aplicación de diferentes reglas de votación.¹⁷² A mi entender, también es cierto que la adopción de varios actos también será necesaria cuando un acto incluya componentes que puedan estar comprendidos, al menos en parte, en el ámbito de aplicación de los Protocolos n.º 21 y n.º 22 y no lo estén respecto de otras partes. Efectivamente, en virtud del Protocolo n.º 21, Irlanda no participa en la adopción por parte del Consejo de las medidas propuestas en virtud del título V de la tercera parte del Tratado FUE, salvo que exprese su deseo de participar.¹⁷³ De conformidad con el Protocolo n.º 22, el Reino de Dinamarca no participa en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V de la tercera parte del Tratado FUE y no queda vinculada por ellas, a menos que, tras su adopción, decida aplicarlas.¹⁷⁴

183. Dado que el Reino de Dinamarca no participa en la adopción por el Consejo de ninguna medida comprendida en el título V de la tercera parte del Tratado FUE e Irlanda solo participa en ella si expresa su intención de hacerlo, siempre que un acto de la Unión deba adoptarse en

¹⁷⁰ Este argumento parte del presupuesto de que es posible que las bases jurídicas de un acto no reflejen fielmente las competencias ejercidas [véase la cuestión 1, parte a)]. En efecto, si no fuera así, las bases jurídicas contenidas en el acto si se adoptase en forma de una única decisión corresponderían a la suma de las bases jurídicas mencionadas en las dos decisiones si dicho acto se escindiera en dos. En consecuencia, bien el procedimiento sería idéntico o, si dichas bases no pudieran conciliarse entre sí, sería necesario escindir el acto en dos decisiones.

¹⁷¹ A este respecto, ha de señalarse que la aplicación de dichos Protocolos depende del contenido del acto de que se trate, y no de las bases jurídicas adoptadas. En consecuencia, cualquiera que sea la respuesta que dé el Tribunal de Justicia a la primera cuestión, si la Unión pretende ejercer poderes amparados por dichos Protocolos, estos deberán ser tomados en consideración.

¹⁷² Véase, a este respecto, la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 57.

¹⁷³ Como el Reino Unido ha abandonado la Unión Europea, no hay necesidad de tenerlo en cuenta.

¹⁷⁴ Con arreglo al artículo 4 de dicho Protocolo, el Reino de Dinamarca puede decidir transponer la medida, pero, en cualquier caso, si lo hace, solo crea una obligación de Derecho internacional entre el Reino de Dinamarca y los restantes Estados miembros.

virtud de varias bases jurídicas, algunas de las cuales estén comprendidas en el ámbito de aplicación del título V de la tercera parte del Tratado FUE y otras en el de otras disposiciones del Tratado, puede ser necesario escindir dicho acto en varias decisiones.

184. En el presente asunto, todas las competencias que ejercerá o que se prevé que ejerza la Unión están comprendidas en el título V de la tercera parte del Tratado FUE. En consecuencia, el Reino de Dinamarca no quedará vinculada por ninguna de estas decisiones y no participará en la votación para la adopción de ninguna de estas dos decisiones. Por lo tanto, el Protocolo n.º 22 no puede modificar las reglas de votación aplicables.

185. En cuanto a la situación de Irlanda, el Parlamento considera que, en la medida en que el acuerdo quedaría cubierto en gran medida por normas comunes que Irlanda habría aceptado, este Estado miembro quedaría necesariamente vinculado por el futuro acuerdo y, en consecuencia, estaría obligado a participar en la votación.

186. Como ya he indicado, no puedo compartir esta postura. No solo se desprende de la respuesta a la primera cuestión que el Derecho derivado de la Unión no abarca completamente los ámbitos correspondientes a las competencias que la Unión estará obligada a ejercer para celebrar el convenio de que se trata y las competencias contempladas por el Parlamento en su solicitud de dictamen, sino que, en mi opinión, el hecho de que Irlanda ya haya accedido a participar en la adopción de determinados actos del Derecho de la Unión no la obliga a hacerlo respecto de la celebración de un acuerdo internacional que tenga el mismo objeto. En mi opinión, esto se desprende del artículo 4 *bis* del Protocolo n.º 21, que establece que las disposiciones del Protocolo «se aplicarán [...] *también* por lo que respecta a las medidas propuestas o adoptadas en virtud del título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que modifiquen una medida existente que sea vinculante para dichos Estados». ¹⁷⁵ En consecuencia, en la medida en que la celebración del Convenio de Estambul puede afectar a determinadas medidas existentes en materia de asilo, como se ha señalado durante el examen de la parte a) de la primera cuestión, parece evidente que, en virtud del Protocolo n.º 21, Irlanda podría decidir no quedar vinculada por la decisión de autorizar la adopción del Convenio de Estambul y, por tanto, puede no participar en la votación relativa a este tema.

187. Ciertamente, en el dictamen 1/15, el Tribunal de Justicia declaró que la aplicación de los Protocolos n.º 21 y n.º 22 en sí misma no podía tener repercusión alguna sobre las reglas de votación en el Consejo. ¹⁷⁶ Sin embargo, el razonamiento en aquel asunto debe entenderse por referencia a las circunstancias ahí examinadas. En efecto, en dicho asunto, Irlanda y el Reino Unido habían notificado su deseo de participar en la adopción de la Decisión en cuestión, de manera que, de conformidad con el artículo 3 del Protocolo n.º 21, no había necesidad de aplicar las reglas de votación establecidas en el artículo 1 de dicho Protocolo. En lo referente al Protocolo n.º 22, el Tribunal de Justicia declaró, en esencia, que, habida cuenta del contenido del acuerdo previsto, el Reino de Dinamarca no estaría vinculada por las disposiciones de dicho acuerdo y que, en consecuencia, con independencia de la base jurídica que se adoptara, el Reino de Dinamarca no participaría en la adopción de esa Decisión. ¹⁷⁷

¹⁷⁵ El subrayado es mío. En ese caso, el artículo 4 *bis*, apartado 2, prevé un mecanismo específico para cuando la falta de participación de Irlanda pueda hacer inviable la de otros Estados miembros. Sin embargo, incluso en este supuesto, Irlanda no está obligada a aplicar la medida.

¹⁷⁶ Dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592), apartados 110 y 117.

¹⁷⁷ Dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592), apartados 111 y 113.

188. Cabe señalar que, contrariamente a lo alegado por la Comisión en la vista, el hecho de que la Unión tenga una competencia exclusiva en esa situación en virtud del artículo 3 TFUE, apartado 2, no puede tener por efecto que se excluya la aplicación del Protocolo n.º 21. En efecto, si fuera así, el artículo 4 *bis* del Protocolo n.º 21 carecería de todo significado real, dado que, en mi opinión, el objetivo de esta disposición es precisamente especificar que el Protocolo también es aplicable cuando la Unión tenga competencia exclusiva porque la medida prevista puede modificar actos legislativos existentes.

189. Incluso respecto de las disposiciones del Convenio de Estambul que no modifican una medida existente, creo que sigue siendo preciso el consentimiento de Irlanda. Aunque el artículo 4 *bis* del Protocolo n.º 21 se refiere a una medida que tenga por efecto modificar una existente, no es menos cierto que —tal como destaca el uso del término «también»—, incluso cuando una medida no vaya a modificar o enmendar un acto existente, el artículo 1 del Protocolo se aplica a pesar de todo cuando la medida prevista contiene disposiciones comprendidas en el título V de la tercera parte del Tratado FUE.

190. Evidentemente, en la medida en que Irlanda haya accedido a quedar vinculada por ciertos actos del Derecho de la Unión, no podría celebrar posteriormente un convenio u otro acuerdo internacional que menoscabase la efectividad de esa normativa. Sin embargo, no ocurre lo mismo en la situación opuesta. El hecho de que haya accedido a quedar vinculada por estos instrumentos legislativos de la Unión no significa que Irlanda se vea posteriormente obligada a participar en la adopción de un acto referido a la celebración de un convenio relativo al ámbito cubierto por el título V de la tercera parte del Tratado FUE. Cualquier conclusión en ese sentido sería contraria al tenor inequívoco del Protocolo n.º 21.

191. Aunque es evidente que, si el Convenio de Estambul entrara en vigor para la Unión, influiría en el Derecho de la Unión en materia de asilo, el efecto del Protocolo n.º 21 consiste en que, visto desde la perspectiva del Derecho de la Unión, Irlanda no estaría vinculada por ese Convenio respecto de todas las competencias ejercidas en el momento de la celebración de dicho Convenio a menos que también manifieste su intención de quedar vinculada de ese modo. En consecuencia, si Irlanda accede a quedar vinculada por la decisión de la Unión de autorizar la celebración del Convenio de Estambul únicamente en relación con determinadas disposiciones de dicho Convenio, se precisará en consecuencia la adopción de dos decisiones separadas.

192. Asimismo, no considero que el hecho de que Irlanda ya haya celebrado el Convenio de Estambul ponga en entredicho el análisis precedente.¹⁷⁸ Esto se debe a que las consecuencias que trae consigo dicha celebración no son las mismas que las que se producirían si Irlanda accediera a quedar vinculada por la decisión de la Unión de celebrar ese Convenio. En particular, si Irlanda accede a quedar vinculada por la adhesión de la Unión a este Convenio, esto conllevará la consecuencia, por un lado, de que, incluso si ese Estado miembro denunciara en cualquier momento ese Convenio con arreglo a su artículo 80, seguiría vinculado respecto de las cuestiones comprendidas en las competencias de la Unión. Por otro lado, dicho Estado miembro podría desear no quedar vinculado por la decisión que adopte la Unión en la medida en que, dependiendo del alcance de la adhesión, esa decisión pudiera invalidar las reservas formuladas por él.

¹⁷⁸ Según la información recogida en la página web del Consejo de Europa, Irlanda ratificó este Convenio el 8 de marzo de 2019.

193. En estas circunstancias, dependiendo de las intenciones de Irlanda, la adopción de dos decisiones no solo sería válida, sino que tal enfoque sería apropiado y podría incluso ser jurídicamente necesario.

194. En estas circunstancias, propongo al Tribunal de Justicia que responda al Parlamento que la celebración del Convenio de Estambul por la Unión mediante dos actos separados no puede provocar la invalidez de dichos actos.

VI. Sobre la segunda cuestión

195. Mediante su segunda cuestión, el Parlamento pregunta si la decisión de la Unión de celebrar el Convenio de Estambul sería válida si se adoptara sin el común acuerdo de todos los Estados miembros para otorgar su consentimiento a quedar vinculados por dicho Convenio.

196. A este respecto, el Parlamento reconoce la importancia de garantizar una estrecha cooperación entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión en el proceso de negociación, celebración y aplicación de un acuerdo internacional. Sin embargo, considera que el hecho de que el Consejo espere hasta que todos los Estados miembros hayan celebrado el acuerdo antes de que lo haga la Unión (una práctica denominada por el Parlamento como la práctica del «común acuerdo») excede de dicha cooperación. El Parlamento sostiene que, en la práctica, supone exigir la unanimidad en el Consejo para adoptar un acuerdo internacional, a pesar de la existencia de la regla de la mayoría cualificada. Además, considera que dicha práctica equivale a transformar la decisión por la que se autoriza la celebración de un acuerdo internacional por la Unión en un acto híbrido.

197. En la vista, el Consejo pareció admitir que, en el caso de un acuerdo mixto, su práctica general consiste en la mayoría de las ocasiones en esperar a la celebración de este por los Estados miembros (o, como mínimo, hasta que confirmen que lo celebrarán) antes de someter a votación la decisión por la que se autoriza a la Unión a celebrar ese acuerdo. El Consejo alega, no obstante, que no se considera vinculado por esta práctica, pero que tal espera está plenamente justificada en el caso de la celebración del Convenio de Estambul.

198. En este contexto, en primer lugar, debe recordarse que, cuando la Unión decide ejercer sus competencias, debe hacerlo respetando el Derecho internacional.¹⁷⁹

199. En Derecho internacional, la firma de un acuerdo internacional por una entidad no implica, en principio, su consentimiento en quedar vinculada y, en consecuencia, no la obliga, en principio, a celebrarlo, ni siquiera necesariamente a activar su propio procedimiento constitucional (por ejemplo, solicitando la aprobación legislativa o parlamentaria requerida) para autorizar la celebración. La única obligación de las partes es la prevista en el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969,¹⁸⁰ a saber, actuar de buena fe y abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustre el objeto o el fin del acuerdo.

200. Desde la perspectiva del Derecho de la Unión, salvo que se disponga lo contrario, las instituciones no están obligadas a adoptar un acto de aplicación general. Tampoco están obligadas a hacerlo en un determinado plazo. En el caso de la celebración de un acuerdo internacional, dado que los Tratados no establecen ningún plazo para que el Consejo adopte una

¹⁷⁹ Sentencia de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida) (C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925), apartado 127.

¹⁸⁰ *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331 (en lo sucesivo, «Convención de Viena»).

decisión al respecto y en vista de que esta institución goza, en mi opinión, de un amplio margen de apreciación para tomar esa decisión¹⁸¹ —incluso cuando la Unión ya haya firmado ese acuerdo—, considero que el Consejo puede posponer su decisión durante el tiempo que considere necesario para tomar una decisión informada.

201. Contrariamente a lo afirmado por el Parlamento, esperar hasta que todos los Estados miembros hayan celebrado el acuerdo mixto en cuestión no equivale a cambiar las reglas que rigen la decisión por la que se autoriza a la Unión para celebrar ese acuerdo ni transforma la decisión a adoptar en un acto híbrido. En efecto, tal conducta no implica que, si un Estado miembro finalmente decidiera no celebrar el referido acuerdo, la Unión no lo celebraría. Por lo tanto, dicha práctica no es en absoluto equivalente a fusionar el procedimiento nacional para la celebración de acuerdos internacionales con el procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE.

202. De hecho, aunque no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la pertinencia de dicha conducta, esta práctica parece ser plenamente legítima. Como ya he explicado, una vez que la Unión y los Estados miembros celebran un acuerdo mixto, son responsables de forma conjunta, desde el punto de vista del Derecho internacional, por cualquier incumplimiento no justificado del acuerdo.¹⁸² En lo tocante al Convenio de Estambul, se da la situación de que varios Estados miembros han manifestado haberse encontrado con serias dificultades en relación con la celebración a nivel nacional.

203. Es cierto que, cuando la Unión pretende celebrar un acuerdo mixto, los Estados miembros tienen obligaciones tanto respecto del proceso de negociación y celebración como del cumplimiento de los compromisos adquiridos, obligaciones que derivan de la exigencia de unidad de representación internacional de la Unión.¹⁸³ Sin embargo, tales obligaciones no implican que los Estados miembros estén obligados a celebrar tal acuerdo. Semejante enfoque vulneraría el principio del reparto de competencias establecido en el artículo 4 TUE, apartado 1.

204. En un asunto de este tipo, puede imponer de forma autónoma, como máximo, un deber de abstenerse.¹⁸⁴ En todo caso, dado que el deber de cooperación leal también se aplica en favor de los Estados miembros, en el sentido de que exige que la Unión respete las competencias de los Estados miembros,¹⁸⁵ la Unión no puede basarse en él para obligarlos a celebrar un acuerdo internacional.

¹⁸¹ En efecto, la decisión de concluir un acuerdo internacional supone potencialmente tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y priorizar intereses divergentes o realizar apreciaciones complejas. Por tanto, se debe reconocer al Consejo un amplio margen de apreciación en este contexto. Véase, por analogía, la sentencia de 7 de marzo de 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174), apartado 54.

¹⁸² Véase Cremona, M., «Disconnection clauses in EU Law and Practice», en Hillon, C. y Koutrakos, P. (eds.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 180. Ciertamente, la Unión es una organización internacional de un tipo especial, ya que, según la fórmula de la sentencia de 15 de julio de 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66), p. 105, ha establecido un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado, y que vincula a sus órganos jurisdiccionales. Véase también la sentencia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo (C-28/12, EU:C:2015:282), apartado 39. Sin embargo, como resulta con claridad de la sentencia de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida) (C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925), apartados 125 a 135, esta circunstancia no conduce a la imposición unilateral a Estados terceros del cumplimiento de sus normas sobre la atribución de competencias.

¹⁸³ Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de marzo de 1996, Comisión/Consejo (C-25/94, EU:C:1996:114), apartado 48.

¹⁸⁴ Véase, *a contrario*, la sentencia de 20 de abril de 2010, Comisión/Suecia (C-246/07, EU:C:2010:203), apartado 75.

¹⁸⁵ Sentencias de 28 de noviembre de 1991, Luxemburgo/Parlamento (C-213/88 y C-39/89, EU:C:1991:449), apartado 29, y de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo (C-28/12, EU:C:2015:282), apartado 47.

205. En este contexto, la celebración por la Unión de un acuerdo mixto puede así tener por efecto que quede sujeta a responsabilidad en virtud del Derecho internacional por la conducta de ciertos Estados miembros, aun cuando estos actuasen en esas circunstancias en el marco de sus competencias exclusivas. Sin embargo, esta es la inexorable consecuencia del principio del reparto de competencias conforme al Derecho constitucional interno de la Unión.

206. Por lo que respecta al presente asunto, es pacífico que, para celebrar el Convenio de Estambul, la Unión no ejercerá ciertas competencias compartidas y, en particular, la relativa a la lucha contra la discriminación por razón de género. Como resultado, un número considerable de obligaciones recogidas en el Convenio quedarán comprendidas en las competencias de los Estados miembros. Se da la circunstancia de que varios Estados miembros han manifestado haberse encontrado con serias dificultades en relación con la celebración a nivel nacional. Todo esto supone que el Consejo puede adoptar una actitud cautelosa y prudente en relación con la celebración de este acuerdo.

207. A este respecto, en ocasiones se ha alegado que no es jurídicamente admisible que el Consejo espere al «común acuerdo» de los Estados miembros para celebrar un acuerdo mixto, dado que la Unión puede resolver cualquier dificultad con la que se encuentre simplemente formulando una reserva en relación con el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Sin embargo, en el caso particular del Convenio de Estambul, su artículo 78, apartado 1, establece que no se permiten las reservas, salvo en los supuestos contemplados en el artículo 78, apartados 2 o 3. Ninguna de estas dos disposiciones prevé la posibilidad de que la Unión realice una declaración de competencia mediante una reserva en este sentido.

208. Varias partes que han participado en el procedimiento han alegado que, aun así, la Unión podría, a pesar de las disposiciones del Convenio, realizar una declaración de competencia, dado que, a su modo de ver, en realidad no constituiría una reserva en el sentido del Derecho internacional. Según estas partes, dicha declaración de competencia no constituiría una reserva porque perseguiría un objetivo diferente. Afirman que una declaración simplemente refleja una situación jurídica objetiva, a saber, que una parte de un acuerdo internacional carece de la capacidad plena para celebrarlo, mientras que, en cambio, una reserva refleja una decisión subjetiva de dicha parte de no concluir íntegramente ese acuerdo. Concluyen que se puede efectuar una declaración aun cuando el acuerdo de que se trate excluya las reservas.

209. Por mi parte, no comparto esta opinión. Se desprende claramente del artículo 2, apartado 1, letra d), de la Convención de Viena¹⁸⁶ que se entiende por reserva una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado.¹⁸⁷

¹⁸⁶ *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331.

¹⁸⁷ El punto 1.1 de la Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados de 2011, aprobada por la Comisión de Derecho Internacional en su 63.º período de sesiones, en 2011, y presentada a la Asamblea General como parte del informe de la Comisión referido a los trabajos realizados en dicho período de sesiones (A/66/10, apartado 75) en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2011, vol. II, parte Segunda, también afirma que el término «reserva» debe entenderse como «una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o por una organización internacional al [...] aprobar un tratado o al adherirse a él [...] con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o a esa organización».

210. Por lo tanto, parece que, según el Derecho internacional, el objetivo que persigue una declaración es irrelevante a la hora de determinar si debe considerarse una reserva o no. La única cuestión es si la función de la declaración de que se trata es excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado.¹⁸⁸

211. En este contexto, cabe recordar que uno de los principios clave que rigen los tratados internacionales, según se establece en el artículo 27 de la Convención de Viena, así como en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados Celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 21 de marzo de 1986,¹⁸⁹ consiste en que una parte no puede invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Este, no obstante, sería precisamente el objetivo perseguido por una declaración de competencia si se utilizara para limitar el riesgo de que la Unión incurra en responsabilidad a consecuencia del incumplimiento de un acuerdo mixto por un Estado miembro.¹⁹⁰ Por lo tanto, debería considerarse constitutiva de una «reserva» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra d), de la Convención de Viena.

212. De ello se deduce que, a los efectos del Derecho internacional, debe considerarse que una declaración relativa al reparto de competencias entre una organización internacional y sus miembros constituye una reserva¹⁹¹ y, en consecuencia, solo puede formularse si lo permite alguna disposición del acuerdo en cuestión, como sucedía, por ejemplo, con el artículo 2 del anexo IX de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar objeto del asunto Fábrica MOX.¹⁹²

¹⁸⁸ La práctica en Derecho internacional indica que las declaraciones pueden subsumirse en las reservas cuando se realizan para que tengan la misma función: véase Edwards Jr., R. W., «Reservations to Treaties», *Michigan Journal of International Law*, vol. 10, 1989, p. 368. Véanse también, a este respecto, Tomuschat, C., «Admissibility and Legal Effects of Reservations to Multilateral Treaties», *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 27, 1967, p. 465, o Meek, M. R., «International Law: Reservations to Multilateral Agreements», vol. 5, *DePaul Law Review*, 1955, p. 41.

¹⁸⁹ *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331. No obstante, esta Convención no ha entrado en vigor debido a la falta de 35 instrumentos de ratificación depositados por los Estados.

¹⁹⁰ En cualquier caso, en la medida en que la Unión puede decidir o no ejercer algunas de las competencias que comparte con los Estados miembros, no puede considerarse que una declaración realizada por la Unión sobre el alcance de la competencia ejercida por esta para celebrar un acuerdo internacional esté basada en conclusiones objetivas.

¹⁹¹ Véase, por ejemplo, en lo referente a una declaración de competencia efectuada por la República Francesa que se consideró constitutiva de una reserva, Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, Delimitación de la Plataforma Continental (Reino Unido/Francia), 54 I. L. R. 6, 18 I. L. M. 397 (30 de junio de 1977). Véase también Dolmans, J. F. M., «Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States», Asser Instituut, La Haya, 1984, pp. 65 y 66.

¹⁹² Sentencia de 30 de mayo de 2006, Comisión/Irlanda (C-459/03, EU:C:2006:345). A este respecto, debo señalar que incluso si un tratado permite la formulación de reservas, una reserva relativa al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros solo podría tener efectos limitados. Así es, dado que las competencias compartidas no ejercidas pueden posteriormente ser objeto de preclusión por parte de la Unión, tal declaración sería necesariamente de carácter temporal. En consecuencia, la formulación de reservas por la Unión destinadas a indicar que la Unión no ha ejercido determinadas competencias compartidas debe considerarse prohibida cuando el tratado en cuestión no permita que se retiren las reservas. En caso contrario, tal cosa equivaldría, en la medida en que dicha reserva comprometería a la Unión definitivamente a renunciar a la competencia compartida en cuestión, a transformar esa competencia en una competencia exclusiva de los Estados miembros, vulnerando las normas del Derecho primario. Además, incluso cuando el tratado prevea la posibilidad, o hasta la obligación, de actualizar las declaraciones de competencia, parece que la Unión raramente efectúa tal actualización. En efecto, según Odermatt, a fecha de 2017 solo existía un ejemplo de declaraciones de competencia actualizadas, a saber, las realizadas dentro del marco de la Organización para la Agricultura y la Alimentación. Véase Odermatt, J., «The Development of Customary International Law by International Organizations», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 66(2), 2017, pp. 506 y 507.

213. En la práctica, muchos convenios y convenciones en que la Unión es parte prevén la posibilidad de formular reservas, o incluso exigen que las organizaciones internacionales que los celebren realicen una declaración de competencia.¹⁹³ El ejemplo más conocido de convención que establece tal obligación es el artículo 2 del anexo IX de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.¹⁹⁴

214. Habida cuenta, no obstante, de que el Convenio de Estambul no permite a una parte formular reservas relativas a las normas de competencia, cualquier declaración efectuada en este sentido por la Unión podría considerarse carente de efectos jurídicos a los efectos del Derecho internacional. Efectivamente, en la vista oral celebrada el 6 de octubre de 2020, la Comisión inicialmente abogó por la posibilidad de recurrir a una declaración de competencia. Sin embargo, cuando se le insistió, acabó por admitir que, desde el punto de vista del Derecho internacional, tal declaración carecería de todo efecto jurídico y que simplemente tendría valor informativo.¹⁹⁵

215. Creo que solo cabe considerar (respetuosamente) que dicho enfoque es insatisfactorio. Cualquier declaración de esta índole no solo sería irrelevante desde el punto de vista del Derecho internacional, sino que, desde esta perspectiva, también podría considerarse potencialmente engañosa. En consecuencia, en mi opinión, la Unión debe abstenerse de realizar tal declaración de competencia cuando el convenio en cuestión no permita la formulación de reservas.¹⁹⁶

216. En la misma línea, cabría observar que resulta inútil esperar, dado que el artículo 77 del Convenio de Estambul establece que cualquier Estado, o la Unión, podrá designar, en el momento de la firma o del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el territorio o territorios a los que se aplicará dicho Convenio. Sin embargo, considero que existen esencialmente dos motivos por los cuales no sería realmente posible que la Unión tratara de acogerse a esta disposición para limitar la responsabilidad de la Unión. En primer lugar, cualquier intento de limitar el ámbito de aplicación territorial del acuerdo a determinados Estados miembros sería contrario a la unidad esencial del Derecho de la Unión en la Unión y al principio de igualdad de trato. Las excepciones a esta unidad esencial del Derecho de la Unión normalmente se establecen de forma expresa al nivel de los Tratados, como demuestran ampliamente los Protocolos n.º 20, n.º 21 y n.º 32, cada uno a su manera. En segundo lugar, el artículo 77 del Convenio de Estambul solo podría aplicarse en la práctica una vez que se conociera la postura de todos los Estados miembros. En consecuencia, incluso si se considerara que es efectivamente posible hacer uso de esta disposición, existen poderosas razones prácticas y jurídicas en favor de la práctica del «común acuerdo».

217. Por último, el hecho de que el convenio en cuestión se haya adoptado bajo el patrocinio del Consejo de Europa —que es perfectamente consciente de la naturaleza compleja de las normas que rigen el reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión— no justificaría que

¹⁹³ Véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Consejo (C-29/99, EU:C:2002:734), apartado 70. Para una lista de convenios y convenciones firmados por la Unión que establecen una obligación de que la Unión formule una declaración de competencia, véase Heliskoski, J., «EU declarations of competence and international responsibility», en Evans, M. y Koutrakos, P. (eds.), *The International Responsibility of the European Union International and European Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2013, p. 201. En este artículo, su autor únicamente tiene en cuenta ese supuesto. Véase la p. 189.

¹⁹⁴ Véase Heliskoski, J., «EU Declarations of Competence and International Responsibility», en Evans, M. y Koutrakos, P. (eds.) *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2013, p. 189.

¹⁹⁵ Es cierto que cabría argumentar que, en la medida en que los Estados terceros siempre han aceptado la práctica de las declaraciones de competencia, esto ha generado dicha práctica. Sin embargo, considero que la naturaleza incierta de dicho argumento (en la medida en que, *inter alia*, entra en conflicto con la Convención de Viena) también aboga en favor de una cierta prudencia por parte del Consejo.

¹⁹⁶ Es interesante señalar que un número creciente de acuerdos internacionales contienen cláusulas de compromiso que obligan a las organizaciones regionales de integración económica como la Unión a declarar qué partes del acuerdo son de su competencia. Véase Klamert, M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, OUP, Oxford, 2014, p. 195.

la Unión hiciera caso omiso de las normas de Derecho internacional en caso de que celebre el convenio. Por una parte, las normas de Derecho internacional se aplican a todos los tratados internacionales sin excepción. Por otra parte, se desprende claramente del tenor del Convenio de Estambul que sus redactores claramente tenían en mente la situación concreta de la Unión cuando lo elaboraron y, sin embargo, excluyeron —hay que asumir que deliberadamente— la posibilidad de formular reservas sobre competencia.¹⁹⁷

218. En este contexto, la Unión no solo no tiene obligación inmediata alguna de celebrar el convenio en un plazo determinado, sino que, tal como he tratado de explicar, existen poderosas razones prácticas para esperar hasta que todos los Estados miembros lo hayan celebrado. En efecto, si uno o más Estados miembros rehusaran celebrar el Convenio de Estambul, el Consejo podría decidir que la Unión ejerza más competencias compartidas de las inicialmente previstas con el fin de reducir el alcance de la adhesión que quede comprendido en las competencias de los Estados miembros.¹⁹⁸

219. En el caso del Convenio de Estambul, este enfoque parece tanto más pertinente cuanto que el Consejo y el Parlamento podrían inferir de la existencia de dificultades en algunos Estados miembros para celebrar este Convenio la existencia de una necesidad particular de combatir determinados comportamientos, a los efectos del artículo 83 TFUE, apartado 1, lo que los autorizaría, en virtud del artículo 83 TFUE, apartado 1, párrafo tercero, a ampliar los ámbitos de competencia compartida en materia de Derecho penal.

220. Sin embargo, aunque el Parlamento ha criticado la demora en la celebración del Convenio de Estambul en su solicitud de dictamen con arreglo al artículo 218 TFUE, redactó su cuestión refiriéndose a si la decisión de celebrar el Convenio de Estambul sería válida si se adoptara sin esperar al común acuerdo de los Estados miembros a quedar vinculados por ese Convenio.

221. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha señalado que las posibles dificultades que pueden surgir en la administración de los acuerdos afectados no constituyen un criterio en virtud del cual puede apreciarse la validez de la decisión por la que se autoriza la celebración de un acuerdo.¹⁹⁹

222. En consecuencia, no creo que el Consejo esté obligado a haber obtenido confirmación de los Estados miembros de que van a celebrarlo para autorizar a la Unión para celebrar dicho acuerdo.²⁰⁰ En primer término, los Tratados no mencionan ninguna obligación de esta índole. En segundo término, si bien la Unión y los Estados miembros deben garantizar una unidad de representación internacional, como se ha indicado, la Unión también debe asegurarse de que se respeten las competencias de los Estados miembros. Asimismo, el hecho de que un Estado miembro no haya celebrado un tratado no impide a este observar el principio del Derecho de la

¹⁹⁷ De manera similar, no creo que se pueda afirmar fundadamente que el artículo 78 del Convenio de Estambul, que limita la posibilidad de formular reservas, no es aplicable a la Unión debido a que no tiene la misma naturaleza que un Estado. En efecto, el artículo 78, apartado 2, se refiere expresamente tanto a los Estados como a la Unión, lo que demuestra que la intención de los redactores era efectivamente la de excluir también la posibilidad de que la Unión formule reservas.

¹⁹⁸ En efecto, «la mera circunstancia de que una acción de la Unión en la escena internacional pertenezca al ámbito de una competencia compartida entre la propia Unión y los Estados miembros no excluye la posibilidad de que el Consejo reúna en su seno la mayoría exigida para que la Unión ejerza sola esta competencia externa». Sentencia de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida) (C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925), apartado 126.

¹⁹⁹ Véase, a este respecto, el dictamen 1/08 (Acuerdos por los que se modifican las listas de compromisos específicos en el ámbito del AGCS), de 30 de noviembre de 2009 (EU:C:2009:739), apartado 127.

²⁰⁰ Por ejemplo, la Comunidad celebró la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar el 1 de abril de 1998, a pesar de que el Reino de Dinamarca y Luxemburgo aún no lo habían hecho.

Unión de la unidad de representación internacional, en la medida en que solo se le exige que se abstenga de realizar actuaciones que sean manifiestamente contrarias a las posiciones adoptadas por la Unión.

223. Todo esto me lleva a concluir 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. En cambio, le corresponde valorar cuál es la mejor solución, a la vista de factores como la amplitud del riesgo de incumplimiento no justificado del acuerdo mixto en cuestión por un Estado miembro o la posibilidad de obtener la mayoría necesaria en el Consejo para ejercer él solo todas las competencias compartidas afectadas por el mencionado acuerdo.

224. Por último, aunque no es necesario hacerlo, propongo abordar la situación mencionada en la vista oral, a saber, lo que podría suceder si un Estado miembro denuncia dicho Convenio una vez que se haya celebrado por los Estados miembros y la Unión.

225. En estas circunstancias, si bien el deber de cooperación leal impondría sin duda la obligación de informar previamente a la Unión por parte del Estado miembro de que se tratase, no puede llegar hasta el punto de impedirle que se retire de un acuerdo internacional. En efecto, la consecuencia lógica e inevitable del principio de atribución de competencias es que un Estado miembro puede retirarse de un acuerdo mixto siempre y cuando una parte del acuerdo siga estando comprendida en la competencia de los Estados, ya sea porque la Unión aún no haya precluido todas las competencias compartidas o porque ciertas partes del acuerdo sean de competencia exclusiva de los Estados miembros. Sin embargo, esta posibilidad no obligaría a la Unión a abandonar también el acuerdo. También en este caso, en mi opinión, correspondería simplemente al Consejo, si fuera necesario, poner en la balanza la importancia del acuerdo en cuestión y los riesgos generados por su celebración imperfecta por la Unión y los Estados miembros.

226. Por consiguiente, propongo 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.

VII. Conclusión

227. En consecuencia, a la vista de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Parlamento 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 exista el común acuerdo de 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 dicho común acuerdo. Corresponde exclusivamente al Consejo decidir cuál de estas dos soluciones es preferible.»