



# Recopilación de la Jurisprudencia

DICTAMEN 1/19 DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)  
de 6 de octubre de 2021

## Índice

I.	Solicitud de dictamen . . . . .	4
II.	Marco jurídico . . . . .	5
	A. Directivas pertinentes relativas a la cooperación judicial en materia penal . . . . .	5
	B. Directivas pertinentes relativas a la política común de asilo . . . . .	6
	C. Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea y Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea . . . . .	8
III.	Convenio de Estambul y su firma por la Unión . . . . .	8
	A. Análisis del Convenio de Estambul . . . . .	8
	B. Propuestas de Decisiones de firma y de celebración del Convenio de Estambul . . . . .	13
	C. Decisión de firma 2017/865 . . . . .	15
	D. Decisión de firma 2017/866 . . . . .	16
IV.	Apreciaciones del Parlamento en su solicitud de dictamen . . . . .	17
	A. Sobre los hechos y el procedimiento . . . . .	17
	B. Sobre las bases jurídicas adecuadas para la celebración del Convenio de Estambul . . . . .	17
	C. Sobre la escisión en dos decisiones separadas de los actos de firma y de celebración del Convenio de Estambul . . . . .	18
	D. Sobre la práctica del «común acuerdo» de los Estados miembros . . . . .	18
V.	Resumen de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia . . . . .	19
	A. Sobre los hechos y el procedimiento . . . . .	19
	1. Sobre la firma y la ratificación del Convenio de Estambul por los Estados miembros . . . . .	19

2.	Sobre el procedimiento de firma del Convenio de Estambul en el seno del Consejo . . .	20
3.	Sobre el procedimiento de celebración del Convenio de Estambul en el seno del Consejo . . . . .	21
B.	Sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen . . . . .	21
1.	Sobre las bases jurídicas adecuadas para la celebración del Convenio de Estambul . . . .	21
2.	Sobre la escisión de los actos de firma y de celebración del Convenio de Estambul en dos decisiones separadas . . . . .	22
3.	Sobre la práctica del «común acuerdo» de los Estados miembros . . . . .	23
C.	Sobre el fondo de la solicitud de dictamen . . . . .	24
1.	Sobre las bases jurídicas adecuadas para la celebración del Convenio de Estambul . . . .	24
a)	Sobre una adhesión «amplia» o «limitada» de la Unión al Convenio de Estambul .	24
b)	Sobre los criterios para identificar las competencias de la Unión . . . . .	25
c)	Sobre la relación entre el Convenio de Estambul y el acervo de la Unión . . . . .	26
d)	Sobre el artículo 82 TFUE, apartado 2 . . . . .	31
e)	Sobre el artículo 84 TFUE . . . . .	31
f)	Sobre el artículo 78 TFUE, apartado 2 . . . . .	32
g)	Sobre el artículo 83 TFUE, apartado 1 . . . . .	32
2.	Sobre la escisión en dos decisiones separadas de los actos de firma y de celebración del Convenio de Estambul . . . . .	32
3.	Sobre la práctica del «común acuerdo» de los Estados miembros . . . . .	34
a)	Presentación de la práctica del «común acuerdo» . . . . .	34
b)	Sobre la compatibilidad de la práctica del «común acuerdo» con el artículo 13 TUE, apartado 2, y con los artículos 2 TFUE a 6 TFUE y 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8 . . . . .	35
c)	Sobre la compatibilidad de la práctica del «común acuerdo» con los principios de atribución, de cooperación leal entre la Unión y sus Estados miembros y de unidad en la representación exterior de la Unión y con el Derecho internacional público .	37
VI.	Apreciación del Tribunal de Justicia . . . . .	42
A.	Sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen . . . . .	42
B.	Sobre la práctica del «común acuerdo» de los Estados miembros . . . . .	47

C. Sobre las bases jurídicas adecuadas para la celebración del Convenio de Estambul . . . . .	54
D. Sobre la escisión del acto de celebración del Convenio de Estambul en dos decisiones separadas . . . . .	61
VII. Respuesta a la solicitud de dictamen . . . . .	65

«Dictamen emitido con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11 — Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul) — Firma por la Unión Europea — Proyecto de celebración por la Unión — Concepto de “acuerdo previsto”, en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 11 — Competencias externas de la Unión — Base jurídica material — Artículo 78 TFUE, apartado 2 — Artículo 82 TFUE, apartado 2 — Artículo 83 TFUE, apartado 1 — Artículo 84 TFUE — Artículo 336 TFUE — Artículos 1 a 4 *bis* del Protocolo (n.º 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia — Participación parcial de Irlanda en la celebración por la Unión del Convenio de Estambul — Posibilidad de escindir el acto de celebración de un acuerdo internacional en dos decisiones separadas en función de las bases jurídicas aplicables — Práctica del “común acuerdo” — Compatibilidad con el Tratado UE y el Tratado FUE»

En el procedimiento de dictamen 1/19,

que tiene por objeto una solicitud de dictamen presentada, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11, por el Parlamento Europeo el 9 de julio de 2019,

#### EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, el Sr. A. Arabadjiev (Ponente), la Sra. A. Prechal y los Sres. M. Vilaras, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin y N. Wahl, Presidentes de Sala, y los Sres. T. von Danwitz y F. Biltgen, las Sras. K. Jürimäe y L. S. Rossi y los Sres. I. Jarukaitis y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de octubre de 2020;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Parlamento Europeo, por los Sres. D. Warin y A. Neergaard y por la Sra. O. Hrstková Šolcová, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno belga, por la Sra. C. Pochet y el Sr. J. C. Halleux, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno búlgaro, por las Sras. E. Petranova, L. Zaharieva, T. Mitova y M. Georgieva, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek, J. Vláčil y M. Švarc y por la Sra. K. Najmanová, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. M. P. Jespersen, en calidad de agente;
- en nombre de Irlanda, por las Sras. M. Browne y G. Hodge y por el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. P. McGarry y la Sra. S. Kingston, SC;
- en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. K. Boskovits, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno español, por la Sra. S. Centeno Huerta, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. J.-L. Carré, D. Dubois y M. T. Stéhelin y por la Sra. A.-L. Desjonquères, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. M. Z. Féher y P. Csuhány, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por las Sras. J. Schmoll y E. Samoilova y por el Sr. H. Tichy, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna y la Sra. A. Miłkowska, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno eslovaco, por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. H. Leppo y el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por la Sra. S. Boelaert y los Sres. B. Driessen y A. Norberg, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. A. Bouquet y T. Ramopoulos y por las Sras. C. Cattabriga y S. Grünheid, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de marzo de 2021;

emite el siguiente

## **Dictamen**

### **I. Solicitud de dictamen**

- 1 La solicitud de dictamen presentada al Tribunal de Justicia por el Parlamento Europeo está formulada en los siguientes términos:

«[1] [a] ¿Constituyen el artículo 82, apartado 2, y el artículo 84 [del TFUE] las bases jurídicas apropiadas para el acto del Consejo [de la Unión Europea] relativo a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio [del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (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?

[b)] ¿Es necesario o posible escindir [...] la decisión relativa a la firma [y] la decisión relativa a la celebración del Convenio [de Estambul] como consecuencia de escoger estas últimas 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?»

## II. Marco jurídico

### A. *Directivas pertinentes relativas a la cooperación judicial en materia penal*

2 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), aplicable a todos los Estados miembros con excepción del Reino de Dinamarca, dispone, en su artículo 1:

«La presente Directiva establece normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de la trata de seres humanos. También introduce disposiciones comunes teniendo en cuenta la perspectiva de género para mejorar la prevención de este delito y la protección de las víctimas.»

3 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; corrección de errores en DO 2012, L 18, p. 7), aplicable a todos los Estados miembros con excepción del Reino de Dinamarca, precisa, en su artículo 1:

«La presente Directiva establece normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores, la pornografía infantil y el embaucamiento de menores con fines sexuales por medios tecnológicos. También introduce disposiciones para mejorar la prevención de estos delitos y la protección de sus víctimas.»

4 La Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo (DO 2012, L 315, p. 57; corrección de errores en DO 2014, L 353, p. 23), aplicable a todos los Estados miembros con excepción del Reino de Dinamarca, señala, en su considerando 11:

«La presente Directiva establece normas de carácter mínimo. Los Estados miembros pueden ampliar los derechos establecidos en la presente Directiva con el fin de proporcionar un nivel más elevado de protección.»

**B. Directivas pertinentes relativas a la política común de asilo**

- 5 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), aplicable a todos los Estados miembros con excepción del Reino de Dinamarca y de Irlanda, precisa en su artículo 3, apartados 4, letra a), y 5:

«4. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de las disposiciones más favorables de:

- a) los acuerdos bilaterales y multilaterales entre la [Unión] o la [Unión] y sus Estados miembros, por una parte, y terceros países, por otra;

[...]

5. La presente Directiva no afectará a la facultad de los Estados miembros de adoptar o conservar disposiciones más favorables.»

- 6 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), aplicable a todos los Estados miembros con excepción del Reino de Dinamarca y de Irlanda, dispone, en su artículo 3, apartado 3, letras a) y b):

«La presente Directiva se aplicará sin perjuicio de disposiciones más favorables contenidas en:

- a) los acuerdos bilaterales y multilaterales entre la [Unión] o la [Unión] y sus Estados miembros, por una parte, y terceros países, por otra;

- b) los acuerdos bilaterales ya suscritos entre un Estado miembro y un tercer país antes de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva».

- 7 A tenor del artículo 13 de esta Directiva:

«Los Estados miembros podrán expedir permisos de residencia permanente o de duración ilimitada en condiciones más favorables que las establecidas en la presente Directiva. Tales permisos de residencia no darán derecho a obtener la residencia en otros Estados miembros según lo dispuesto en el capítulo III de la presente Directiva.»

- 8 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), aplicable a todos los Estados miembros con excepción del Reino de Dinamarca y de Irlanda, dispone, en su artículo 4:

«1. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de las disposiciones más favorables de:

- a) acuerdos bilaterales o multilaterales celebrados entre la [Unión] o la [Unión] y sus Estados miembros y uno o varios terceros países;

- b) acuerdos bilaterales o multilaterales concluidos entre uno o varios Estados miembros y uno o varios terceros países.

2. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de cualquier disposición del acervo [de la Unión] en el ámbito de la inmigración y del asilo que pueda ser más favorable para el nacional de un tercer país.
3. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a adoptar o mantener disposiciones que sean más favorables para las personas a quienes se aplica, a condición de que tales disposiciones sean compatibles con la presente Directiva.
4. Por lo que respecta a los nacionales de terceros países excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra a), los Estados miembros:
  - a) se asegurarán de que el trato y el nivel de protección no sean menos favorables que los establecidos en el artículo 8, apartados 4 y 5 (limitaciones al recurso a medidas coercitivas), el artículo 9, apartado 2, letra a) (aplazamiento de la expulsión), el artículo 14, apartado 1, letras b) y d) (asistencia sanitaria urgente y toma en consideración de las necesidades de las personas vulnerables) y los artículos 16 y 17 (condiciones del internamiento), y
  - b) respetarán el principio de no devolución.»
- 9 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), que ha sucedido a 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), y que es aplicable a todos los Estados miembros con excepción del Reino de Dinamarca y de Irlanda, establece, en su artículo 3:

«Los Estados miembros podrán introducir o mantener normas más favorables para determinar quién reúne los requisitos para ser reconocido como refugiado o persona con derecho a protección subsidiaria, y para determinar el contenido de la protección internacional, siempre que tales normas sean compatibles con la presente Directiva.»
- 10 La Directiva 2004/83, que, aunque fue derogada por la Directiva 2011/95, sigue vinculando a Irlanda, establece, en su artículo 1:

«El objeto de la presente Directiva es el establecimiento de normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento 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.»

- 11 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), aplicable a todos los Estados miembros con excepción del Reino de Dinamarca y de Irlanda, dispone, en su artículo 5:

«Los Estados miembros podrán establecer o mantener disposiciones más favorables en relación con los procedimientos para la concesión o retirada de la protección internacional, en la medida en que dichas disposiciones sean compatibles con la presente Directiva.»

- 12 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), que, aunque fue derogada por la Directiva 2013/32, sigue vinculando a Irlanda, precisa, en su artículo 1:

«La presente Directiva tiene por objeto establecer normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado.»

- 13 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), aplicable a todos los Estados miembros con excepción del Reino de Dinamarca y de Irlanda, indica, en su artículo 4:

«Los Estados miembros podrán establecer o mantener disposiciones más favorables en el ámbito de las condiciones de acogida de los solicitantes y de otros familiares cercanos del solicitante que estén presentes en el mismo Estado miembro, cuando dependan de él, o bien por motivos humanitarios, en la medida en que dichas disposiciones sean compatibles con la presente Directiva.»

### ***C. Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea y Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea***

- 14 El Reglamento n.º 31 (CEE), 11 (CEE), por el que se establece el Estatuto de los Funcionarios y el Régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 1962, 45, p. 1385; EE 01/01, p. 19), en su versión modificada en último lugar por el Reglamento (UE) n.º 1416/2013 del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 (DO 2013, L 353, p. 24), señala, en particular, a tenor de su segundo considerando, que el Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea y el Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea tiene por objeto «permitir [a los funcionarios y agentes de la Unión] el cumplimiento de sus funciones en condiciones adecuadas para garantizar el mejor funcionamiento de los servicios».

## **III. Convenio de Estambul y su firma por la Unión**

### ***A. Análisis del Convenio de Estambul***

- 15 El Convenio de Estambul, cuyo texto definitivo fue adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 7 de abril de 2011, se abrió a la firma el 11 de mayo de 2011, en la sesión n.º 121 de dicho Comité en Estambul (Turquía). Este Convenio, que entró en vigor el 1 de agosto

de 2014, tiene un preámbulo, 81 artículos distribuidos en 12 capítulos y un anejo relativo a los privilegios e inmunidades que se aplica a los miembros del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (Grevio) mencionados en su artículo 66.

- 16 En su preámbulo, el Convenio de Estambul cita, en particular, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, el Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Niños contra la Explotación y el Abuso Sexual, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1249, p. 13) y el Derecho humanitario internacional, en particular el Convenio relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra, firmado en Ginebra el 12 de agosto de 1949 (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 75, p. 287).
- 17 Este preámbulo reconoce que la violencia contra la mujer es una manifestación del desequilibrio histórico entre la mujer y el hombre que ha llevado a la dominación y a la discriminación de la mujer por el hombre, que la naturaleza estructural de la violencia contra la mujer está basada en el género y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales cruciales por los que se mantiene a las mujeres en una posición de subordinación con respecto a los hombres.
- 18 A tenor de su artículo 1, que figura en el capítulo I, titulado «Objetivos, definiciones, igualdad y no discriminación, obligaciones generales», el Convenio de Estambul tiene por objeto, en particular, proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia y prevenir, perseguir y eliminar tal violencia, contribuir a eliminar cualquier forma de discriminación contra la mujer y concebir un marco global, políticas y medidas de protección y asistencia. Esta disposición indica también que este Convenio viene acompañado de un mecanismo de seguimiento específico.
- 19 Según la letra c) del artículo 3 de dicho Convenio, por «género» se entienden los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres. El término «mujer» incluye también, según la letra f) de ese artículo, a las niñas menores de 18 años.
- 20 Con arreglo a los artículos 5 y 6 del Convenio de Estambul, las Partes en este Convenio se comprometen a actuar para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia incluidos en dicho Convenio y a incluir un enfoque de género en la aplicación y la evaluación del impacto de las disposiciones del referido Convenio.
- 21 A tenor de los artículos 7, 8, 10 y 11 del Convenio de Estambul, que figuran en su capítulo II, titulado «Políticas integradas y recogida de datos», las Partes en el Convenio se comprometen, en particular, a poner en práctica políticas nacionales efectivas, globales y coordinadas para prevenir y combatir todas las formas de violencia incluidas en dicho Convenio; a dedicar a tal fin recursos financieros y humanos adecuados; a designar entidades oficiales responsables de la coordinación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas; a recoger los datos estadísticos detallados pertinentes, a intervalos regulares, sobre los asuntos relativos a todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del Convenio, y a apoyar la investigación sobre las causas profundas de las formas de violencia comprendidas en dicho Convenio y sus efectos, su frecuencia y los índices de condena.

- 22 El capítulo III del Convenio de Estambul, que se titula «Prevención», incluye, en particular, los artículos 12 a 16 de este, que exponen las obligaciones de las Partes en este Convenio al objeto de promover los cambios en los modos de comportamiento socioculturales con vistas a erradicar los prejuicios, costumbres, tradiciones y cualquier otra práctica basada en la idea de la inferioridad de la mujer o en un papel estereotipado de las mujeres y los hombres; de prevenir todas las formas de violencia incluidas en dicho Convenio; de poner las necesidades específicas de las personas vulnerables y de las víctimas en el centro de sus medidas; de velar por que no se considere que la cultura, las costumbres, la religión, la tradición o el supuesto «honor» justifican actos de violencia; de dirigir, regularmente y a todos los niveles, campañas o programas de sensibilización; de incluir en la enseñanza, en las estructuras deportivas, culturales y de ocio, y en los medios de comunicación material didáctico sobre temas como la igualdad entre mujeres y hombres, los papeles no estereotipados de los géneros, el respeto mutuo, la solución no violenta de conflictos en las relaciones interpersonales, la violencia contra la mujer por razones de género y el derecho a la integridad personal, y de crear programas dirigidos a enseñar a quienes ejerzan la violencia doméstica a adoptar un comportamiento no violento.
- 23 El capítulo IV del Convenio de Estambul, que se titula «Protección y apoyo», dispone en sus artículos 18 a 28 que las Partes tomarán las medidas necesarias para proteger a todas las víctimas contra cualquier nuevo acto de violencia, incluyendo mecanismos de cooperación eficaz entre todas las agencias estatales pertinentes; información adecuada y en el momento oportuno sobre los servicios de apoyo y las medidas legales disponibles; asesoramiento jurídico y psicológico; asistencia financiera; servicios de salud y servicios sociales; información sobre los mecanismos de demandas individuales/colectivas; casas de acogida apropiadas, fácilmente accesibles y en número suficiente; guardias telefónicas gratuitas; centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violaciones y de violencias sexuales; consejos psicosociales adaptados a la edad de los menores expuestos a la violencia, y medidas necesarias para que las normas de confidencialidad impuestas a ciertos profesionales no impidan hacer una denuncia a las autoridades competentes de un acto grave de violencia cometido o que se tema que pueda cometerse.
- 24 El capítulo V del Convenio de Estambul, que se titula «Derecho material», comprende, por un lado, sus artículos 29 a 32, a tenor de los cuales las Partes se comprometen a proporcionar a las víctimas recursos civiles adecuados contra el autor del delito y las autoridades estatales que hubieran incumplido su deber de tomar medidas preventivas o de protección necesarias, al objeto de obtener, en concepto de indemnización adecuada y en un plazo razonable, una indemnización por parte de los autores de todo delito o por parte del Estado por haber sufrido graves daños contra su integridad física o la salud, en la medida en que el perjuicio no esté cubierto por otras fuentes. Estas disposiciones exigen asimismo que, en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos, se tengan en cuenta los incidentes de violencia y que los matrimonios contraídos recurriendo a la fuerza puedan ser anulados o disueltos sin que esto suponga para la víctima cargas económicas o administrativas excesivas.
- 25 Por otro lado, el referido capítulo V incluye los artículos 33 a 48 de dicho Convenio, mediante los que las Partes en este Convenio aceptan la obligación de tipificar como delitos punibles con sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas, en particular, la comisión, la tentativa, la complicidad y la asistencia en la comisión de una vulneración de la integridad psicológica de una persona mediante coacción o amenazas; un comportamiento amenazador contra otra persona que lleve a esta a temer por su seguridad; actos de violencia física; actos de carácter sexual no consentidos sobre otra persona; el hecho de obligar a un adulto o a un menor a contraer matrimonio; la escisión, infibulación o cualquier otra mutilación de los órganos genitales de una mujer; la práctica de un aborto a una mujer sin su consentimiento previo; una intervención

quirúrgica que ponga fin a la capacidad de una mujer de reproducirse de modo natural sin su consentimiento, y toda forma de comportamiento no deseado, verbal, no verbal o físico, de carácter sexual, que viole la dignidad de una persona, en particular cuando cree un ambiente intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

- 26 También se establece, en el artículo 44, apartado 4, del Convenio de Estambul, que la competencia para perseguir los delitos previstos en los artículos 36 a 39 de este Convenio, esto es, los relativos a la violencia sexual, los matrimonios forzados, las mutilaciones genitales y los abortos y esterilizaciones forzados, no ha de supeditarse a la previa presentación de una denuncia por la víctima o a una denuncia del Estado del lugar en el que el delito se haya cometido. Según el artículo 46 de dicho Convenio, constituyen en particular circunstancias agravantes la comisión de actos contra el cónyuge o conviviente actual o antiguo, personas vulnerables o menores. El artículo 48, apartado 1, del Convenio de Estambul dispone que las Partes en este Convenio han de adoptar las medidas necesarias para prohibir los modos alternativos de resolución de conflictos en lo que respecta a todas las formas de violencia incluidas en dicho Convenio.
- 27 El capítulo VI del Convenio de Estambul, que se titula «Investigación, procedimientos, derecho procesal y medidas de protección», comprende los artículos 49 a 58, a tenor de los cuales las Partes en este Convenio han de garantizar que las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes respondan de forma rápida y eficaz ofreciendo protección adecuada e inmediata a las víctimas de violencia, en particular llevando a cabo la investigación y los procedimientos judiciales sin demoras injustificadas, estableciendo medidas operativas preventivas y realizando una valoración del riesgo de letalidad, de la gravedad de la situación y del riesgo de reincidencia de la violencia.
- 28 Además, las Partes en el Convenio de Estambul prevén que estén disponibles mandamientos u órdenes de protección adecuados que no supongan una carga económica o administrativa excesiva para la víctima, en particular en situaciones de peligro inmediato, ordenando que el autor del acto de violencia doméstica abandone la residencia de la víctima. Las víctimas deben estar al amparo de los riesgos de represalias y ser informadas cuando el autor del delito se evada o salga en libertad. Deben ser informadas de sus derechos y de los servicios existentes a su disposición, disfrutar de asistencia adecuada, lo que incluye la asistencia jurídica y la ayuda legal gratuita, y disponer de la posibilidad de ser oídas de un modo que permita que se evite el contacto entre las víctimas y los autores, en particular prestando declaración sin estar presentes. Según los artículos 54 y 56 de este Convenio, incumbe a las autoridades competentes proteger la vida privada y la imagen de la víctima, en concreto garantizando que las pruebas relativas a los antecedentes sexuales y al comportamiento de la víctima no sean admitidas salvo que sea pertinente y necesario.
- 29 El artículo 56, apartado 2, del Convenio de Estambul establece que se deberán disponer medidas de protección específicas del menor que haya sido víctima y testigo de actos de violencia contra la mujer, y el artículo 58 de dicho Convenio dispone que el plazo de prescripción para instar un procedimiento relativo a los delitos previstos en los artículos 36 a 39 del referido Convenio debe tener una duración suficiente y proporcional a la gravedad del delito de que se trate, a fin de permitir la tramitación eficaz del procedimiento, después de que la víctima haya adquirido la mayoría de edad.
- 30 En el capítulo VII del Convenio de Estambul, que se titula «Migración y asilo», el artículo 59 recoge, para empezar, la obligación de las Partes en este Convenio de conceder a las víctimas cuyo estatuto de residente dependa del de su cónyuge o de su pareja de hecho un permiso de residencia autónomo en situaciones particularmente difíciles, así como la obligación de que

adopten las medidas necesarias para que las víctimas obtengan la suspensión de los procedimientos de expulsión relacionados con dicho estatuto. Este artículo prevé, a continuación, que se expida un permiso de residencia renovable cuando la estancia de la víctima sea necesaria con respecto a su situación personal o a los fines de cooperación en el marco de una investigación o de procedimientos penales. Por último, conforme a dicho artículo, las víctimas de matrimonios forzados llevadas a otro país a fines de celebración de tal matrimonio y que pierdan, en consecuencia, su estatuto de residente deben poder recuperar este estatuto.

- 31 A tenor del artículo 60 del Convenio de Estambul, la violencia contra la mujer basada en el género debe reconocerse como una forma de persecución en el sentido del artículo 1, A (2), del Convenio relativo al Estatuto de los Refugiados, firmado en Ginebra el 28 de julio de 1951, y como una forma de daño grave que da lugar a una protección subsidiaria. Además, según ese artículo 60, las Partes en el Convenio de Estambul deben velar por que se aplique una interpretación sensible al género de cada uno de los motivos de este Convenio a efectos de la concesión del estatuto de refugiado y por que se adopten medidas para desarrollar procedimientos de acogida sensibles al género y servicios de apoyo a los solicitantes de asilo, así como directrices basadas en el género y procedimientos de asilo sensibles al género.
- 32 De conformidad con el artículo 61 del Convenio de Estambul, las víctimas de violencia contra la mujer necesitadas de protección no pueden ser devueltas en circunstancia alguna a un país en el que su vida pudiera estar en peligro o en el que pudieran ser víctimas de tortura o de penas o tratos inhumanos o degradantes.
- 33 El capítulo VIII de este Convenio, que se titula «Cooperación internacional», comprende los artículos 62 a 65, que establecen que las Partes en dicho Convenio se comprometen en particular a cooperar en materia civil y penal a los fines de prevenir, combatir y perseguir todas las formas de violencia incluidas en dicho Convenio; proteger y asistir a las víctimas; llevar a cabo investigaciones o procedimientos en relación con los delitos; aplicar las sentencias civiles y penales; permitir que las víctimas de un delito establecido y que haya sido cometido en el territorio de una Parte en el Convenio de Estambul distinto de aquel en el que sean residentes presenten denuncia ante las autoridades competentes de su Estado de residencia, y considerar el Convenio de Estambul como base legal para la asistencia judicial penal, la extradición o la ejecución de sentencias civiles o penales.
- 34 Los artículos 63 y 64 del Convenio de Estambul animan a las Partes en dicho Convenio a transferir informaciones que puedan ayudar a prevenir los delitos o a entablar o proseguir las investigaciones, así como a transmitir sin demora las informaciones que apunten a que una persona corre el riesgo de quedar sometida de modo inmediato a actos de violencia con el fin de asegurarse de que se toman las medidas de protección apropiadas, con observancia de la protección de los datos de carácter personal, como se prevé en el artículo 65 de dicho Convenio.
- 35 En el capítulo IX del Convenio de Estambul, que se titula «Mecanismo de seguimiento», el artículo 66 instituye el Grevio y le encomienda el cometido de velar por la aplicación de este Convenio. De conformidad con su artículo 68, las Partes han de presentar, basándose en un cuestionario preparado por el Grevio, un informe sobre las medidas que hagan efectivas las disposiciones del Convenio de Estambul, para su examen por el Grevio, grupo este que habrá de examinar cada informe que se le someta con los representantes de la Parte de que se trate. El Grevio también puede recibir informaciones relativas a dicha aplicación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil y ha de tomar debidamente en consideración las informaciones de que se disponga en otros instrumentos y organizaciones. Puede además

organizar visitas a los países de que se trate, en su caso asistido por especialistas. Se encomienda al Grevio la elaboración de un informe sobre la Parte en el Convenio de Estambul que sea objeto de evaluación a fin de que el Comité de las Partes, establecido en el artículo 67 de este Convenio, adopte recomendaciones dirigidas a esa Parte.

- 36 En el capítulo X del Convenio de Estambul, que se titula «Relación con otros instrumentos internacionales», el artículo 71 señala que este Convenio no afectará a las obligaciones derivadas de otros instrumentos internacionales y que las Partes en dicho Convenio podrán celebrar acuerdos a los fines de completar o reforzar sus disposiciones o de facilitar la aplicación de los principios que el mismo consagra.
- 37 El capítulo XII del Convenio de Estambul, que se titula «Cláusulas finales», comprende los artículos 73 a 81. A tenor del artículo 73 del Convenio de Estambul, las disposiciones de este Convenio no afectarán a las disposiciones conforme a las cuales se reconozcan o puedan ser reconocidos derechos más favorables.
- 38 De conformidad con el artículo 75 del Convenio de Estambul, este estará abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa, de los Estados no miembros que hayan participado en su elaboración y de la Unión, y estará sujeto a ratificación.
- 39 Según el artículo 77 del Convenio de Estambul, cualquier Estado o la Unión podrá designar, en el momento de la firma o del depósito de su instrumento de ratificación, el territorio o territorios a los que se aplicará dicho Convenio, y cualquier Parte en él podrá ampliar, en fecha posterior y mediante una declaración, la aplicación a cualquier otro territorio en cuyo nombre esté autorizado para comprometerse, y también retirar tales declaraciones.
- 40 El artículo 78 de este Convenio señala que no podrá formularse ninguna reserva a las disposiciones de dicho Convenio, a excepción de la posibilidad de todo Estado o de la Unión de precisar que se reserva el derecho a no aplicar, o a aplicar únicamente en casos o condiciones específicas, las disposiciones establecidas en el apartado 2 del artículo 30; los apartados 1, letra e), 3 y 4 del artículo 44; el apartado 1 del artículo 55, en lo que concierne al artículo 35 con respecto a los delitos de menor importancia; el artículo 58 en lo que se refiere a los artículos 37, 38 y 39, y el artículo 59 del Convenio de Estambul, así como el derecho a prever sanciones no penales, en lugar de sanciones penales, con respecto a las conductas indicadas en los artículos 33 y 34 de este Convenio.

### ***B. Propuestas de Decisiones de firma y de celebración del Convenio de Estambul***

- 41 El 4 de marzo de 2016, la Comisión Europea presentó al Consejo tanto su propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica [COM(2016) 111 final; en lo sucesivo, «propuesta de Decisión de firma»] como su propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración, por 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) 109 final; en lo sucesivo, «propuesta de Decisión de celebración»]. Esta última propuesta, cuyo contenido es esencialmente idéntico al de la propuesta de Decisión de firma, está redactada en los siguientes términos:

«2.1 Competencia de la UE para la celebración del Convenio [de Estambul]

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

[...]

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

## 2.2 Base jurídica de la Decisión del Consejo propuesta

[...]

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

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

### C. Decisión de firma 2017/865

42 El primer visto de la 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; en lo sucesivo, «Decisión de firma 2017/865»), presenta el siguiente tenor:

«Visto el Tratado [FUE], y en particular su artículo 82, apartado 2, y su artículo 83, apartado 1, en relación con su artículo 218, apartado 5».

43 Los considerandos 1 a 11 de dicha Decisión indican:

- «(1) La Unión participó junto con los Estados miembros como observadora de la negociación del Convenio [de Estambul] [...]
- (2) De acuerdo con el artículo 75 del Convenio [de Estambul], este está abierto a la firma de la Unión.
- (3) El Convenio [de Estambul] crea un marco jurídico global y con múltiples aspectos para proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia. Su objetivo es prevenir, perseguir y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas y la violencia doméstica. Contempla un amplio abanico de intervenciones que van desde la recopilación de datos y la sensibilización a las medidas legales de penalización de las diversas formas de violencia contra las mujeres. Incluye, además, medidas de protección de las víctimas y servicios de apoyo y aborda la dimensión de la violencia de género en el ámbito del asilo y la migración. El Convenio [de Estambul] establece un mecanismo de supervisión específico para garantizar la efectiva aplicación de sus disposiciones por las Partes.
- (4) La firma del Convenio [de Estambul] en nombre de la Unión contribuirá a la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres en todos los terrenos, que es uno de los objetivos y valores fundamentales de la Unión y uno de los principios que esta debe aplicar a todas sus actividades de conformidad con los artículos 2 [TUE] y 3 [TUE], el artículo 8 [TFUE] y el artículo 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La violencia contra las mujeres es una violación de sus derechos humanos y una forma extrema de discriminación que no solo hunde sus raíces en las desigualdades de género sino que además contribuye a mantenerlas y reforzarlas. Al comprometerse a aplicar el Convenio [de Estambul], la Unión reafirma su compromiso con la lucha contra la violencia contra las mujeres ejercida en su territorio y en todo el mundo, y refuerza su actual acción política y su marco jurídico material en el ámbito del Derecho procesal penal, lo que es de particular importancia para las mujeres y las niñas.
- (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 [este Convenio] pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas. Lo anterior se aplica, en particular, a determinadas disposiciones [de dicho] Convenio 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 [este] Convenio con respecto a sus propias instituciones y administración pública.
- (8) Dado que la competencia de la Unión y las competencias de los Estados miembros están interconectadas, conviene que la Unión sea parte [en dicho] Convenio junto con sus Estados miembros, de modo que juntos puedan cumplir las obligaciones que establece el Convenio [de Estambul] y ejercer los derechos que les confiere, de forma coherente.
- (9) La presente Decisión se refiere a las disposiciones [de este] Convenio relativas a la cooperación judicial en materia penal en la medida en que puedan afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas. No se refiere a los artículos 60 y 61 [de dicho] Convenio, tratados por separado en una decisión del Consejo relativa a la firma que ha de adoptarse paralelamente a la presente Decisión.
- (10) Irlanda y el Reino Unido están vinculados por las Directivas [2011/36 y 2011/93], y participan, por lo tanto, en la adopción de la presente Decisión.
- (11) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo [(n.º 22)] sobre la posición de Dinamarca, anejo al [Tratado] UE y al [Tratado] FUE, [el Reino de] Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por esta ni sujeta a su aplicación.»

44 El artículo 1 de dicha Decisión establece:

«Se autoriza la firma, en nombre de la Unión [...], del Convenio [de Estambul], en lo que respecta a asuntos relacionados con la cooperación judicial en materia penal, a reserva de su celebración.»

#### ***D. Decisión de firma 2017/866***

45 El primer visto de la 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; en lo sucesivo, «Decisión de firma 2017/866»), está redactado en los siguientes términos:

«Visto el Tratado [FUE], y en particular su artículo 78, apartado 2, en relación con su artículo 218, apartado 5».

46 Los considerandos 1 a 8 y 11 de esta Decisión son idénticos a los mismos considerandos de la Decisión de firma 2017/865. Por su parte, los considerandos 9 y 10 de la Decisión de firma 2017/866 indican lo siguiente:

«(9) La presente Decisión se refiere únicamente a los artículos 60 y 61 del Convenio [de Estambul]. No se refiere a las disposiciones [de este] Convenio relativas a la cooperación judicial en materia penal, tratadas por separado en una decisión del Consejo relativa a la firma que ha de adoptarse paralelamente a la presente Decisión.

(10) 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 [Tratado] UE y al [Tratado] FUE, 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.»

47 El artículo 1 de la Decisión de firma 2017/866 establece:

«Se autoriza la firma, en nombre de la Unión [...], del Convenio [de Estambul], en lo que respecta al asilo y a la no devolución, a reserva de su celebración.»

#### **IV. Apreciaciones del Parlamento en su solicitud de dictamen**

##### ***A. Sobre los hechos y el procedimiento***

48 El Parlamento señala que la Comisión adoptó, el 4 de marzo de 2016, tanto la propuesta de Decisión de firma, que tenía como base jurídica procedimental el artículo 218 TFUE, apartado 5, y como base jurídica sustantiva los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE, como la propuesta de Decisión de celebración, que tenía como base jurídica procedimental el artículo 218 TFUE, apartado 6, y como base jurídica sustantiva la misma que la de la propuesta de Decisión de firma.

49 El Parlamento manifiesta que, para autorizar la firma del Convenio de Estambul por la Unión, el Consejo sustituyó estas bases jurídicas sustantivas por los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1.

50 Indica que, además, el Consejo adoptó, el 11 de mayo de 2017, dos Decisiones separadas a los efectos de esa autorización, a saber, por una parte, la Decisión de firma 2017/865, basada en los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1, y, por otra parte, la Decisión de firma 2017/866, basada en el artículo 78 TFUE, apartado 2.

51 El Parlamento afirma que, aunque la firma del Convenio de Estambul en nombre de la Unión tuvo lugar el 13 de junio de 2017, el Consejo no ha adoptado hasta la fecha una decisión relativa a la celebración de este Convenio por la Unión, por cuanto el Consejo parece supeditar la adopción de tal decisión a que previamente exista el «común acuerdo» de todos los Estados miembros.

##### ***B. Sobre las bases jurídicas adecuadas para la celebración del Convenio de Estambul***

52 Habida cuenta de los objetivos del Convenio de Estambul, referidos a la protección de las mujeres que sean víctimas de violencia y a la prevención de esta violencia, tal como se recogen en sus artículos 1, 5 y 7 y se precisan en sus capítulos III y IV, el Parlamento entiende que la Comisión podía fundadamente considerar que dichos objetivos constituían los dos componentes predominantes de este Convenio.

53 El Parlamento se pregunta, por tanto, en primer lugar, por los motivos que justifican que el Consejo descartase el artículo 84 TFUE como base jurídica de sus Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866 e incluyera los artículos 78 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1, como bases jurídicas, respectivamente, de la Decisión de firma 2017/866 y de la Decisión de firma 2017/865.

- 54 Por lo que respecta al artículo 78 TFUE, apartado 2, el Parlamento señala que esta base jurídica solo se refiere al ámbito del asilo, que únicamente está cubierto por los artículos 60 y 61 del Convenio de Estambul, y se pregunta, por tanto, si se puede considerar que estos últimos artículos constituyen un componente autónomo y predominante de este Convenio o si dichos artículos no son más bien la plasmación, en el ámbito concreto del asilo, del interés general en la protección de todas las mujeres víctimas de violencia, de manera que meramente constituyen disposiciones auxiliares que no exigen recurrir al artículo 78 TFUE, apartado 2, como componente de la base jurídica sustantiva de dichas decisiones de firma.
- 55 Por lo que se refiere al artículo 83 TFUE, apartado 1, el Parlamento señala que esta disposición limita la competencia de la Unión a determinados ámbitos de la delincuencia, entre los que no se encuentra la violencia contra las mujeres. Este tipo de violencia solamente es competencia de la Unión en el contexto de la trata de seres humanos, la explotación sexual de mujeres y niños y la delincuencia organizada.
- 56 El Parlamento entiende que, por lo tanto, dado que los Estados miembros conservan, en lo esencial, su competencia en materia del Derecho penal sustantivo al que se refiere el Convenio de Estambul y que de esta forma los elementos de este Convenio relativos a ese Derecho que son competencia de la Unión parecen secundarios, no requieren la inclusión del artículo 83 TFUE, apartado 1, para fundar las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866.

### ***C. Sobre la escisión en dos decisiones separadas de los actos de firma y de celebración del Convenio de Estambul***

- 57 El Parlamento señala que la circunstancia de que Irlanda podría invocar lo dispuesto en el Protocolo (n.º 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anexo al Tratado UE y al Tratado FUE (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 21»), en relación con los artículos 60 y 61 del Convenio de Estambul, no puede justificar en sí el recurso al artículo 78 TFUE, apartado 2, como base jurídica del acto de firma de este Convenio. Entiende en consecuencia que, si dichos artículos 60 y 61 no pueden considerarse un componente autónomo y predominante de dicho Convenio, el recurso al artículo 78 TFUE, apartado 2, es superfluo y la escisión del acto de la firma de dicho Convenio en dos decisiones separadas carece de justificación.
- 58 Además, el Parlamento recuerda que los artículos 60 y 61 del Convenio de Estambul están, en cualquier caso, cubiertos en gran medida por normas comunes a las que está sujeta Irlanda, pues las Directivas 2004/83 y 2005/85 solo han sido derogadas en lo que respecta a los Estados miembros que están vinculados por las Directivas 2011/95 y 2013/32. En consecuencia, aun suponiendo que hubiera estado justificada la inclusión del artículo 78 TFUE, apartado 2, como base jurídica, cabe cuestionar la necesidad de escindir en dos decisiones separadas el acto de la firma de este Convenio.

### ***D. Sobre la práctica del «común acuerdo» de los Estados miembros***

- 59 El Parlamento subraya que la naturaleza de acuerdo «mixto» del Convenio de Estambul, cuya materia está comprendida, en parte, en las competencias de la Unión y, en parte, en las reservadas a los Estados miembros, no es discutida por nadie. No obstante, el artículo 218 TFUE, apartado 6, prevé, para la celebración de un acuerdo internacional en nombre de la Unión, la adopción de una decisión del Consejo por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento.

Este se pregunta, por tanto, por el proceder del Consejo consistente en recabar, antes de celebrar el Convenio de Estambul, el consentimiento de todos los Estados miembros para quedar vinculados por él.

- 60 El Parlamento reconoce a este respecto que es necesario garantizar una estrecha cooperación entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión en el proceso de negociación, celebración y ejecución de los compromisos contraídos, pero considera que esperar al «común acuerdo» de todos los Estados miembros para celebrar dicho Convenio va más allá de tal cooperación y supone aplicar, en la práctica, la regla de la unanimidad en el seno del Consejo pese a ser aplicable la regla que exige únicamente la mayoría cualificada, de conformidad con el Tratado FUE.
- 61 El Parlamento estima además que la presente situación es distinta de aquella en la que el Consejo había fusionado en un acto «híbrido» las decisiones de la Unión y de los Estados miembros, ya que, en el presente caso, esperar al «común acuerdo» de los Estados miembros impide la adopción de cualquier decisión. El Parlamento subraya, no obstante, que parece que la práctica del «común acuerdo» es una práctica generalizada del Consejo y no una exigencia aplicada solamente en el presente caso.

## **V. Resumen de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia**

- 62 En el presente procedimiento, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia la República de Bulgaria, la República Checa, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Hungría, la República de Austria, la República de Polonia, la República Eslovaca, la República de Finlandia, el Consejo y la Comisión.

### ***A. Sobre los hechos y el procedimiento***

#### ***1. Sobre la firma y la ratificación del Convenio de Estambul por los Estados miembros***

- 63 Según la República de Bulgaria y el Consejo, desde que se abrió a la firma el Convenio de Estambul, 21 Estados miembros de la Unión, esto es, todos menos la República de Bulgaria, la República Checa, la República de Letonia, la República de Lituania, Hungría y la República Eslovaca, lo han ratificado, sin tener en cuenta la eventual interferencia de estas ratificaciones con la competencia exclusiva de la Unión.
- 64 Por otra parte, según el Consejo, varios Estados miembros formularon reservas y realizaron declaraciones en el momento de la firma o de la ratificación del Convenio de Estambul, en relación, en particular, con la compatibilidad de determinadas disposiciones de dicho Convenio con sus respectivas constituciones nacionales. Además, determinadas Partes en dicho Convenio, incluidos cuatro Estados miembros de la Unión, formularon objeciones a esas reservas y a esas declaraciones con arreglo al Derecho internacional público.
- 65 El Consejo también subraya que es un hecho notorio que determinados aspectos y definiciones que contiene el Convenio de Estambul han dado lugar a desavenencias en algunos Estados miembros del Consejo de Europa, por ser dudosa la compatibilidad de las obligaciones que aquel establece con las tradiciones, las legislaciones y las constituciones nacionales. El Consejo indica que, de esta manera, ciertas delegaciones nacionales presentes en el grupo Derechos

Fundamentales, Derechos de los Ciudadanos y Libre Circulación de Personas (en lo sucesivo, «FREMP»), que es un grupo de trabajo del Consejo encargado, en particular, de examinar las propuestas relativas a la adhesión al Convenio de Estambul, han manifestado haberse encontrado con serias dificultades para ratificar dicho Convenio. Dicho esto, ninguno de esos Estados miembros ha informado oficialmente al Consejo de dichas dificultades ni de que estas sean insuperables.

## ***2. Sobre el procedimiento de firma del Convenio de Estambul en el seno del Consejo***

- 66 La Comisión señala que la propuesta de Decisión de firma, que tiene como base jurídica sustantiva los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE, preveía la firma del Convenio de Estambul mediante una única decisión y dejaba constancia de la existencia de las competencias respectivas de la Unión, exclusivas o compartidas, y de los Estados miembros, pero que, sin embargo, el Consejo no siguió el planteamiento expuesto en esa propuesta.
- 67 El Consejo indica que los intercambios en el seno del FREMP sobre la propuesta de Decisión de firma fueron difíciles en varios aspectos. En primer lugar, el FREMP cuestionó, a la luz del principio de atribución, la afirmación de la Comisión recogida en dicha propuesta de que «la UE es competente respecto de una parte considerable de las disposiciones del Convenio [de Estambul]», habida cuenta de las competencias atribuidas a la Unión en virtud del artículo 3 TFUE, apartado 2, y solicitó que se realizara en el seno del Consejo un análisis riguroso de las competencias exclusivas de la Unión a los fines de la celebración del Convenio de Estambul. El Consejo indica que, a raíz de ese análisis, el FREMP concluyó que la competencia exclusiva de la Unión se limitaba a determinadas cuestiones relacionadas con la cooperación judicial en materia penal y con el asilo y la no devolución.
- 68 El Consejo indica, en segundo lugar, que, mientras que la Comisión y el Parlamento abogaron por una adhesión «amplia» de la Unión al Convenio de Estambul convirtiendo a la Unión en Parte en dicho Convenio en toda la extensión de sus competencias, exclusivas o compartidas, ejercidas o potenciales, numerosas delegaciones nacionales presentes en el FREMP consideraron que una adhesión de estas características podría entrañar complicaciones para los Estados miembros que ya habían ratificado dicho Convenio. El Consejo manifiesta que, como la adhesión «amplia» no contaba con los apoyos suficientes, estaba claro que solo una firma limitada a la competencia exclusiva de la Unión podía recabar una mayoría cualificada en el Consejo. Pues bien, según el Consejo, la elección entre una adhesión «limitada» y una adhesión «amplia» a dicho Convenio es una elección política que le corresponde a él.
- 69 El Consejo aduce, en tercer lugar, que estimó que la Decisión de firma del Convenio de Estambul debía tener como base jurídica sustantiva los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1. Consideró además que era jurídicamente necesario escindir la Decisión de firma en dos decisiones separadas por cuanto, en virtud de la aplicación del Protocolo n.º 21, el cálculo de las mayorías de votación en el seno del Consejo en materia de asilo y de no devolución difería del aplicado en materia de cooperación judicial en materia penal. Irlanda comparte la postura del Consejo.

### **3. Sobre el procedimiento de celebración del Convenio de Estambul en el seno del Consejo**

- 70 La Comisión señala que la propuesta de Decisión de celebración, que tiene como base jurídica sustantiva los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE, es objeto de debate en el Consejo desde el 26 de abril de 2016 y que, de esta forma, la celebración por la Unión del Convenio de Estambul está bloqueada desde hace varios años, sin que el Consejo haya iniciado los procedimientos previstos en los Tratados para permitir que la Unión se obligue en el plano internacional. La Comisión entiende que esta situación es consecuencia de la práctica del «común acuerdo» de los Estados miembros, que ha llevado a que el proceso decisorio establecido en el artículo 17 TUE, apartado 2, y en el artículo 218 TFUE, apartado 6, tenga «echado el candado» mientras no se alcance el consenso de los Estados miembros.
- 71 Según la Comisión, esta práctica se aplica a los acuerdos de los que se considera necesario que tengan una naturaleza mixta a la vista de las competencias reservadas a los Estados miembros, pero también a los acuerdos celebrados en virtud de competencias compartidas. La Comisión señala que el Consejo se encuentra en el presente caso en la imposibilidad de constatar la existencia de ese «común acuerdo», puesto que al menos uno de los Estados miembros ha manifestado su desacuerdo debido a un potencial conflicto entre el Convenio de Estambul y su Derecho constitucional.
- 72 La Comisión afirma que, pese a que el artículo 218 TFUE establece un procedimiento unificado y de alcance general para la negociación, la firma y la celebración de los acuerdos internacionales de la Unión, los enfoques de las instituciones divergen en lo tocante a los acuerdos mixtos, lo que provoca bloqueos que afectan a la capacidad de actuación de la Unión en el plano internacional. La presentación por el Parlamento de esta solicitud de dictamen se debe concretamente a esta situación de bloqueo.
- 73 El Consejo precisa que, tras la adopción de las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866, el FREMP llevó a cabo diversos trabajos relativos a la adhesión de la Unión al Convenio de Estambul, entre ellos la elaboración de un código de conducta entre la Unión y los Estados miembros destinado a tratar cuestiones como la elaboración de posiciones, la coordinación y la redacción de informes de conformidad con los mecanismos de supervisión de este Convenio. El Consejo añade que se entablaron asimismo debates en profundidad sobre la celebración de dicho Convenio por la Unión que han quedado interrumpidos por la presente solicitud de dictamen.

#### **B. Sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen**

##### **1. Sobre las bases jurídicas adecuadas para la celebración del Convenio de Estambul**

- 74 Según el Consejo, el Parlamento y la Comisión se demoraron en impugnar, con arreglo al artículo 263 TFUE, las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866. Irlanda y el Consejo consideran dudoso que impugnar estas Decisiones, en el marco de la presente solicitud de dictamen, más de dos años después de que fueran adoptadas sea compatible con la ratio legis del artículo 218 TFUE, apartado 10, que tiene por objeto que se facilite información al Parlamento de inmediato en cada fase del procedimiento, concretamente para garantizar que este pueda comprobar si la elección de la base jurídica se ha realizado respetando sus atribuciones y permitirle reaccionar de inmediato en caso de problema. Además, el Consejo entiende que, mediante la presente solicitud de

dictamen, el Parlamento quebranta esta ratio legis, elude los plazos fijados para interponer un recurso de anulación —consideración que también comparte Hungría— y eventualmente lesiona el principio de cooperación leal y el estatuto internacional de la Unión.

- 75 La República de Finlandia estima que el Tribunal de Justicia es competente para examinar, en el marco del presente procedimiento de dictamen, la base jurídica adecuada para la adopción del acto del Consejo relativo a la celebración, en nombre de la Unión, del Convenio de Estambul, ya que una base jurídica incorrecta podría provocar la invalidación de la decisión de celebración.
- 76 La República de Polonia entiende que el Parlamento pretende cuestionar la decisión del Consejo relativa a la adhesión de la Unión al Convenio de Estambul únicamente en virtud de sus competencias exclusivas, con el propósito de que se vuelva a una adhesión de alcance amplio. Sin embargo, en su opinión, tal pretensión no puede ser objeto del procedimiento de dictamen, pues esa elección tiene naturaleza política y está reservada al Consejo. Hungría se adhiere a este análisis y añade que, tal como está formulada, la primera cuestión no permite determinar las competencias exclusivas de la Unión.
- 77 Según Hungría, la solicitud de dictamen no tiene por objeto la compatibilidad del Convenio de Estambul con los Tratados y solo se refiere indirecta y marginalmente al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros. De este modo, dicha solicitud se refiere, a lo sumo, a la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros. Pues bien, aun suponiendo que pueda determinarse el alcance de las competencias de la Unión, ello no justificaría la emisión de un dictamen, ya que este no contribuiría a impedir que los Estados miembros o la Unión contrajeran obligaciones internacionales incompatibles con el reparto de competencias entre ellos, y estos Estados y la Unión tendrían que cumplir, en cualquier caso, solidariamente tales obligaciones. Hungría concluye que, habida cuenta de las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866 y del hecho de que el Convenio de Estambul ya ha sido firmado por todos los Estados miembros y ratificado por la mayoría de ellos, difícilmente puede sostenerse que la solicitud de dictamen puede evitar futuras complicaciones jurídicas relativas al reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros.
- 78 Hungría considera además que, si se entiende que la primera cuestión se refiere a una decisión del Consejo relativa a la celebración del Convenio de Estambul, tal cuestión es hipotética y prematura, ya que el Consejo no ha decidido aún su contenido y no ha llegado a la fase en la que deberá solicitar la aprobación del Parlamento, en la cual este podrá formular sus eventuales objeciones.

## ***2. Sobre la escisión de los actos de firma y de celebración del Convenio de Estambul en dos decisiones separadas***

- 79 Hungría cuestiona asimismo que sea admisible la primera cuestión planteada por el Parlamento en su solicitud de dictamen, en la medida en que esta se refiere a la escisión de los actos de firma y de celebración del Convenio de Estambul en dos decisiones separadas, por motivos análogos a los expuestos respectivamente en los apartados 74 y 78 del presente dictamen. Lo mismo opina el Consejo, que subraya, en particular, que presenta carácter prematuro en este estadio la cuestión relativa a las modalidades conforme a las cuales podría contemplar en el futuro celebrar el Convenio de Estambul en nombre de la Unión.
- 80 La República de Finlandia considera, en cambio, que el Tribunal de Justicia es competente para examinar si, habida cuenta del Protocolo n.º 21, es necesario o posible escindir en dos decisiones separadas los actos de firma y de celebración del Convenio de Estambul en función de la base

jurídica adecuada. La República de Finlandia estima que tal escisión puede poner en cuestión no solo las reglas de votación en el seno del Consejo, sino también los efectos jurídicos de la decisión relativa a la aprobación del Convenio de Estambul con respecto, en particular, a Irlanda.

### **3. Sobre la práctica del «común acuerdo» de los Estados miembros**

- 81 La República Helénica estima, al objeto de impugnar la admisibilidad de la segunda cuestión formulada por el Parlamento en su solicitud de dictamen, que este no ha aclarado suficientemente de qué manera el comportamiento del Consejo resulta perjudicial.
- 82 La República de Bulgaria y Hungría también cuestionan que dicha cuestión sea admisible y señalan al respecto que no se refiere ni a la compatibilidad del Convenio de Estambul con los Tratados, ni a la competencia de la Unión o de alguna de sus instituciones para celebrar dicho Convenio, ni a la base jurídica de las decisiones del Consejo, sino al Reglamento interno del Consejo, anexo a la Decisión del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO 2009, L 325, p. 35). Además, la República de Bulgaria entiende que la práctica del «común acuerdo» no modifica las competencias de la Unión o de sus instituciones ni el procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 8.
- 83 Hungría añade que, mientras el Consejo no decida celebrar dicho Convenio, queda excluida de plano toda complicación en Derecho internacional, de modo que la solicitud de dictamen es superflua. El Consejo alega asimismo que dicha cuestión es puramente hipotética, ya que deriva de especulaciones sobre la manera en que él actúa. En este mismo sentido, Irlanda, la República Helénica y el Reino de España precisan que el Consejo no ha emprendido actuación alguna para exigir el «común acuerdo» de los Estados miembros antes de adoptar su decisión relativa a la celebración del Convenio de Estambul.
- 84 Aun siendo conscientes de que el procedimiento de dictamen permite abordar si la celebración de un acuerdo está comprendida o no en las competencias de la Unión, el Reino de España, Hungría y el Consejo subrayan, en primer lugar, que el proceso decisorio en el seno del Consejo se encuentra aún en la fase preparatoria ante el FREMP. Además, según Hungría y el Consejo, la adhesión al Convenio de Estambul requiere un control previo con el fin de revisar y completar las normas internas de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, incluidas las del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea. Pues bien, aún no se han propuesto tales medidas. La celebración de este Convenio se someterá al Consejo para que adopte su decisión, de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 6, una vez concluida la tramitación ordinaria del procedimiento. Hungría añade que el Consejo no está sujeto a ningún plazo para la adopción de decisiones de celebración de acuerdos internacionales y que la razón por la que el Consejo no adopte tales decisiones carece de pertinencia.
- 85 En segundo lugar, el Consejo estima que el Parlamento debería haber preguntado si la celebración por la Unión de dicho Convenio es compatible con el Derecho internacional y con los derechos de soberanía de los Estados miembros en caso de que no exista un «común acuerdo» de todos los Estados miembros. Pues bien, si bien el Consejo tiene que velar por que la celebración por la Unión del Convenio de Estambul no plantee problemas en Derecho internacional, tal cuestión no puede, sin embargo, ser objeto de una solicitud de dictamen. El Reino de España considera que la segunda cuestión formulada por el Parlamento en su solicitud de dictamen debería referirse a si es conforme con el principio de atribución y con el artículo 218 TFUE, apartado 6, supeditar la

adopción de la decisión de celebración, por la Unión, del Convenio de Estambul al «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por él en la parte de sus competencias nacionales.

- 86 El Consejo señala que, en cualquier caso, la celebración del Convenio de Estambul por la Unión tendría lugar mediante una decisión del Consejo adoptada de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 6, sin que se requiera ninguna votación adicional. Por otro lado, tal decisión no quedaría viciada por el hecho de que los Estados miembros hubieran manifestado previamente su consentimiento a quedar vinculados por dicho Convenio en lo relativo a sus competencias nacionales. Además, tal manifestación de consentimiento no puede considerarse una complicación que el procedimiento de dictamen tenga por objeto evitar.
- 87 En caso de que el Parlamento considere que el Consejo debe actuar antes de que los Estados miembros manifiesten su voluntad de quedar vinculados por el acuerdo en cuestión, el Reino de España, Hungría, la República Eslovaca y el Consejo entienden que el Parlamento podría haber interpuesto un recurso por omisión con arreglo al artículo 265 TFUE. El procedimiento de dictamen tiene una finalidad diferente y no puede utilizarse para intimar al Consejo a actuar.
- 88 El Consejo estima, en tercer lugar, que la adopción por la Unión de la decisión de celebración del Convenio de Estambul debe distinguirse del depósito del instrumento de adhesión. Dado que, en este estadio, el Consejo aún no ha adoptado ninguno de estos dos actos y que el procedimiento sigue en trámite, la solicitud de dictamen se funda en presupuestos erróneos y es prematura e hipotética. Aunque admite que el Convenio de Estambul es un «acuerdo previsto», en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 11, el Consejo rechaza que sus procedimientos o su calendario internos puedan ser objeto de un procedimiento de dictamen con arreglo a esa disposición. Hungría comparte esta consideración.
- 89 En cambio, la República de Finlandia opina que la práctica del «común acuerdo» puede ser objeto del presente procedimiento de dictamen, pues la celebración de dicho Convenio sin el «común acuerdo» de los Estados miembros podría ser invalidada si los Tratados exigen que se alcance tal acuerdo. La República de Finlandia estima, además, que en el marco de este procedimiento puede examinarse no solo si la Unión es competente para celebrar un determinado acuerdo internacional, sino también si la Unión actúa de manera conforme con los Tratados.

### ***C. Sobre el fondo de la solicitud de dictamen***

#### ***1. Sobre las bases jurídicas adecuadas para la celebración del Convenio de Estambul***

##### ***a) Sobre una adhesión «amplia» o «limitada» de la Unión al Convenio de Estambul***

- 90 Irlanda y la República de Finlandia señalan que el análisis presentado por el Parlamento en relación con las bases jurídicas adecuadas de las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866 parece referirse al Convenio de Estambul en su totalidad. Sin embargo, estas Decisiones solamente se refieren a los ámbitos de dicho Convenio que, de acuerdo con el análisis del Consejo, son competencia exclusiva de la Unión. En efecto, es posible que el Consejo limite la adhesión de la Unión meramente a estos ámbitos.

- 91 La República de Finlandia estima que, por lo tanto, han de determinarse las bases jurídicas adecuadas para la adopción de las Decisiones de firma del Convenio de Estambul atendiendo a las disposiciones de este comprendidas en la competencia exclusiva de la Unión, si bien añade que no cabe excluir que el Consejo pueda aún decidir ejercer también competencias compartidas.
- 92 Pues bien, dado que la elección de la base jurídica de un acto de la Unión, incluido el adoptado a los fines de la celebración de un acuerdo internacional, debe fundarse, en particular, en el objetivo y el contenido de dicho acto, es por completo apropiado, según Irlanda, designar las bases jurídicas de las Decisiones de firma de dicho acto exclusivamente a la luz del contenido de esas Decisiones, y no atendiendo a la totalidad del acuerdo internacional de que se trate, en este caso el Convenio de Estambul.
- 93 La República de Polonia subraya asimismo que el alcance de la adhesión determina la finalidad y el contenido de las Decisiones de firma y de celebración del Convenio de Estambul. La elección de la base jurídica de estas Decisiones resulta, pues, de una decisión política del Consejo que el Parlamento pretende poner en cuestión.

#### ***b) Sobre los criterios para identificar las competencias de la Unión***

- 94 Según la Comisión, para determinar una competencia externa exclusiva de la Unión con arreglo al artículo 3 TFUE, apartado 2, ha de estarse a un análisis concreto de la relación existente entre el acuerdo internacional previsto y el Derecho de la Unión vigente. Este análisis debe tener en cuenta los ámbitos cubiertos, sus perspectivas de evolución previsibles y la naturaleza y el contenido de sus normas y disposiciones, a fin de comprobar si tal acuerdo puede menoscabar la aplicación uniforme y coherente de las normas de la Unión. Existe tal riesgo cuando un ámbito está regulado en gran medida por normas de la Unión y disposiciones del Tratado FUE, como sus artículos 82, apartado 2, letra d), y 83, apartado 1, in fine, que generan tales perspectivas por cuanto prevén la posibilidad de ampliar las competencias de la Unión.
- 95 Según el Consejo, una competencia exclusiva reconocida a la Unión para la celebración del Convenio de Estambul solo puede fundamentarse en el tercer supuesto del artículo 3 TFUE, apartado 2, esto es, cuando dicha celebración pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas. No obstante, el Consejo precisa que, en el marco de este tercer supuesto, el Tribunal de Justicia ha declarado que una competencia interna solo puede engendrar una competencia externa exclusiva si se ejercita. De no ser así, no puede existir una competencia exclusiva implícita en el marco de este tercer supuesto. Por tanto, las disposiciones de Derecho primario a las que se refirió la Comisión en su propuesta de Decisión de firma y en su propuesta de Decisión de celebración no pueden fundamentar tal competencia. Además, a efectos de la identificación de las «normas comunes» de la Unión, en el sentido del artículo 3 TFUE, apartado 2, se ha de atender no solo al estado del Derecho de la Unión existente en el momento del análisis de las competencias de la Unión, sino también a sus perspectivas de evolución, cuando estas sean previsibles en el momento de la realización de dicho análisis, lo que implica que la Comisión haya al menos presentado una propuesta al legislador de la Unión. El Consejo concluye que la afirmación de la Comisión en la exposición de motivos de la propuesta de Decisión de firma según la cual «no puede descartarse» que la Unión disponga de competencia exclusiva para determinadas partes de dicho Convenio contraviene el principio de atribución y es insuficiente para acreditar tal competencia.

- 96 En la medida en que el Convenio de Estambul y la legislación pertinente de la Unión no contienen más que disposiciones mínimas, el Consejo subraya que la competencia de la Unión para celebrar dicho Convenio no puede, en principio, ser exclusiva, en el sentido del artículo 3 TFUE, apartado 2. A este respecto, el Consejo cita la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual un acuerdo internacional que contenga disposiciones mínimas no puede dar lugar a una competencia externa exclusiva de la Unión. La República de Finlandia subraya que del propio tenor de los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1, resulta que la competencia de la Unión se limita a la adopción de disposiciones mínimas.
- 97 El Consejo estima, no obstante, que esta jurisprudencia no debe aplicarse de forma mecánica, sino que procede examinar concretamente si el acuerdo internacional previsto y el Derecho de la Unión dejan a los Estados miembros un verdadero grado de libertad. Solo con tal examen puede determinarse si, respecto de una disposición particular de ese acuerdo, el hecho de que solo los Estados miembros se adhieran a él puede menoscabar la aplicación uniforme y coherente del Derecho de la Unión.
- 98 A la luz de estos criterios, la República de Bulgaria y el Consejo estiman que las disposiciones del Convenio de Estambul se encuadran en las competencias compartidas de la Unión y de sus Estados miembros, en la competencia de apoyo de la Unión, en las competencias exclusivas de esta y en las competencias reservadas a los Estados miembros. Concluyen que la Unión ha adquirido una competencia exclusiva en lo que respecta a determinadas disposiciones de los capítulos IV, V y VI de este Convenio, en la medida en que estas se refieren a víctimas de violencia comprendidas en las Directivas 2011/93 y 2011/36, así como en lo que atañe a dos de las tres disposiciones del capítulo VII de dicho Convenio.
- 99 La República de Finlandia refuta este análisis y subraya que el Tribunal de Justicia no examinó concretamente el alcance de la libertad de que disponen los Estados miembros cuando declaró con anterioridad, atendiendo únicamente al tenor de los preceptos del Tratado CE o al carácter de disposiciones mínimas del Derecho secundario, que no se reunían las condiciones para reconocer una competencia exclusiva de la Unión. La República de Finlandia entiende que, en cualquier caso, la competencia exclusiva de la Unión es tan limitada que resulta dudoso que sea posible una adhesión tan puntual, de modo que la Unión debe adherirse también al Convenio de Estambul en virtud de sus competencias compartidas.

***c) Sobre la relación entre el Convenio de Estambul y el acervo de la Unión***

- 100 Según la Comisión, los objetivos expuestos en el capítulo I del Convenio de Estambul, y, más concretamente, en su artículo 1, letras a) a e), corresponden a los objetivos de la Unión prescritos en el artículo 2 TUE y en los artículos 8 TFUE, 19 TFUE y 67 TFUE. Las definiciones clave que figuran en el artículo 3, letras a) y b), de dicho Convenio tienen sus equivalentes en el artículo 22 y en los considerandos 17 y 18 de la Directiva 2012/29.
- 101 La Comisión señala que las obligaciones fijadas en el capítulo II de dicho Convenio, al objeto de situar los derechos de la víctima en el centro de todas las medidas adoptadas para prevenir y luchar contra todas las formas de violencia incluidas en el Convenio, tienen sus equivalentes, en particular, en los artículos 1, 8, 26 y 28 de la Directiva 2012/29 y en ciertos programas financieros destinados a promover la igualdad entre mujeres y hombres, concretamente en los considerandos 7, 10, 15 y 17 y en el artículo 4, apartado 1, letra e), del Reglamento (UE) n.º 1381/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establece el programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía» para el período de 2014 a 2020 (DO 2013, L 354,

p. 62), en el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1382/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establece el programa «Justicia» para el período de 2014 a 2020 (DO 2013, L 354, p. 73), y en los considerandos 2, 3 y 10 y en el artículo 2, apartado 1, letra b), inciso ix), del Reglamento (UE) n.º 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial (DO 2014, L 77, p. 85).

- 102 La Comisión indica que la materia objeto del capítulo III del Convenio de Estambul, que se dedica a la prevención de todas las formas de violencia contempladas en dicho Convenio, se rige en el Derecho de la Unión por el artículo 84 TFUE; por el artículo 18 de la Directiva 2011/36; por los artículos 22 y 23 de la Directiva 2011/93; por la Decisión 2009/902/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se crea una Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD) y se deroga la Decisión 2001/427/JAI (DO 2009, L 321, p. 44); por ciertos programas financieros, entre ellos el artículo 5, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1381/2013, los artículos 4, apartado 1, letra b), y 6, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1382/2013 y el artículo 3, apartado 3, letras c) y d), del Reglamento (UE) n.º 513/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis y por el que se deroga la Decisión 2007/125/JAI del Consejo (DO 2014, L 150, p. 93), y por el artículo 25 de la Directiva 2012/29.
- 103 Por lo que respecta a las medidas previstas en el capítulo IV del Convenio de Estambul para proteger a las víctimas de agresiones contra cualquier nuevo acto de violencia, la Comisión señala que se han adoptado, sobre la base del artículo 82 TFUE, apartado 2, la Directiva 2012/29, que tiene por objeto garantizar que las víctimas de delitos reciban, en particular, apoyo, y, sobre la base de los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1, las Directivas 2011/36 y 2011/93, que tienen por objeto proteger a las víctimas de tipos de delincuencia específicos.
- 104 En lo tocante al capítulo V de dicho Convenio, que contiene las disposiciones sustantivas de Derecho civil y penal, la Comisión afirma que la Unión ha adoptado, en concreto sobre la base del artículo 83 TFUE, apartado 1, las Directivas 2011/36 y 2011/93, que recogen determinados delitos a los que también se refiere dicho capítulo. Además, dado que la Unión dispone, en virtud del artículo 83 TFUE, apartado 1, in fine, de una competencia compartida en estas materias de Derecho civil y penal, nada le impediría ejercerla celebrando dicho Convenio.
- 105 La Comisión aduce que las obligaciones procedimentales en materia de investigación y procedimientos impuestas por el capítulo VI de este Convenio corresponden a las contenidas en las Directivas 2011/36 y 2011/93; en la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección (DO 2011, L 338, p. 2); en la Directiva 2012/29, y en el Reglamento (UE) n.º 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil (DO 2013, L 181, p. 4).
- 106 La Comisión señala que, en el ámbito de la migración y del asilo, objeto del capítulo VII del Convenio de Estambul, se han adoptado las Directivas 2011/95, 2013/32 y 2013/33, relativas a la protección internacional, a los procedimientos comunes para la concesión o la retirada de esta protección y a las normas para la acogida de los solicitantes de dicha protección, y que, además, en este ámbito, Irlanda sigue estando vinculada por las Directivas 2004/83 y 2005/85, de las que las Directivas 2011/95 y 2013/32 son una refundición.

- 107 Por último, en lo que respecta a la cooperación internacional en materia civil y penal, contemplada en el capítulo VIII de dicho Convenio, la Comisión indica que la Unión ha adoptado toda una panoplia de instrumentos jurídicos tanto en lo referente a la cooperación civil como a la cooperación judicial en materia penal.
- 108 El Consejo indica, de entrada, que no existe legislación específica de la Unión que trate de manera global la prevención y la lucha contra todas las formas de violencia contra las mujeres.
- 109 Por lo que respecta a los capítulos I a III del Convenio de Estambul, el Consejo estima que se refieren, a lo sumo, a materias comprendidas en el ámbito de una competencia compartida de la Unión que no ha sido ejercida. En cuanto a las obligaciones recogidas en el capítulo II de dicho Convenio, relativas a la investigación, la competencia de la Unión se ejerce, de conformidad con el artículo 4 TFUE, apartado 3, paralelamente a la de los Estados miembros. En lo atinente a las obligaciones relacionadas con la prevención de delitos, la Unión solo es competente para apoyar la acción de los Estados miembros con arreglo a los artículos 2 TFUE, apartado 6, y 84 TFUE.
- 110 El Consejo no comparte la opinión de la Comisión de que el capítulo IV de dicho Convenio contiene normas que son globalmente comparables a las que figuran en el capítulo 2 de la Directiva 2012/29 y estima que, salvo por tres excepciones, dicho capítulo IV corresponde a una competencia compartida de la Unión que no ha sido ejercida.
- 111 En primer término, el ámbito de aplicación de esta Directiva es limitado, por cuanto solamente se aplica a las víctimas de delitos, en particular en el marco de procedimientos penales que tengan lugar en el territorio de la Unión, a condición de que exista un elemento transfronterizo interno de la Unión.
- 112 En segundo término, las Directivas 2012/29 y 2011/93 contienen normas mínimas, como se desprende del título, de los considerandos 11 y 67, y de los artículos 9, apartado 3, y 26 de la Directiva 2012/29, así como de los considerandos 25, 27, 38, 41 y 43 y del artículo 1 de la Directiva 2011/93, de suerte que los Estados miembros pueden cumplir igualmente las disposiciones del capítulo IV del Convenio de Estambul sin que se infrinja en modo alguno ni dicho Convenio ni el Derecho de la Unión, habida cuenta de que un análisis pormenorizado de los mismos confirma que los Estados miembros siguen teniendo una verdadera libertad en el marco de dicho capítulo IV.
- 113 En tercer término, el Consejo estima que debe no obstante extraerse otra conclusión en lo atinente a dos categorías específicas de víctimas, a saber, por una parte, los menores que sean víctimas de delitos sexuales, que se definen en el Convenio de Estambul como las mujeres menores de 18 años, para las que la Unión ha adoptado normas detalladas en la Directiva 2011/93, sobre la base de los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1. También son pertinentes los artículos 1, apartado 2, 22, apartado 4, 23 y 24 de la Directiva 2012/29.
- 114 Por otra parte, según el Consejo, la Directiva 2011/36, en particular sus artículos 12 a 16, contiene obligaciones precisas de asistencia y apoyo a los menores que sean víctimas de trata. Las disposiciones detalladas de estas Directivas no dejan sino una exigua libertad a los Estados miembros, de modo que constituyen, a pesar de su naturaleza de disposiciones mínimas, dos ámbitos regulados en gran parte por normas de la Unión, en el sentido del artículo 3 TFUE, apartado 2.

- 115 En cuarto término, el Consejo señala que la Comisión erró al afirmar, en la propuesta de Decisión de firma y en la propuesta de Decisión de celebración, que la Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE (DO 2015, L 106, p. 1) —Directiva que se basa en el artículo 23 TFUE, en virtud del cual corresponde a los Estados miembros adoptar las disposiciones necesarias y emprender las negociaciones internacionales para garantizar esta protección—, confiere a la Unión una competencia exclusiva sobre los aspectos de la protección consular a que se refiere el artículo 18, apartado 5, del Convenio de Estambul. Señala además que, conforme a su considerando 13, las denuncias presentadas ante autoridades competentes fuera de la Unión, como, por ejemplo, las embajadas, no generan las obligaciones previstas en la Directiva 2012/29.
- 116 En lo atinente al capítulo V del Convenio de Estambul, la Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos (DO 2004, L 261, p. 15), en su artículo 12, apartado 2; la Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DO 2004, L 373, p. 37), en su considerando 26 y en su artículo 7; la Directiva 2006/54/CE 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 (DO 2006, L 204, p. 23), en su artículo 27; la Directiva 2010/41/UE 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), en sus considerandos 18 y 23; la Directiva 2011/36, en su artículo 17, y la Directiva 2012/29 contienen, según el Consejo, disposiciones mínimas relativas a las materias objeto de los artículos 29, apartado 1, y 30, apartados 1, 2 y 3, del Convenio de Estambul que no entrañan competencia exclusiva alguna de la Unión. Además, la Directiva 2004/113, en su artículo 3, apartado 3, y la Directiva 2006/54, en su artículo 8, recogen exclusiones de sus ámbitos de aplicación materiales. Por otra parte, no existe ninguna legislación de la Unión relacionada con las demás disposiciones de dicho capítulo. Dicho esto, el Consejo estima que la Unión ha adquirido una competencia exclusiva con respecto a disposiciones del capítulo V del Convenio de Estambul en la medida en que estas se refieren a las víctimas comprendidas en las Directivas 2011/93 y 2011/36.
- 117 El Consejo estima que los artículos 49 a 54 y 56 del Convenio de Estambul, que figuran en su capítulo VI, se refieren a obligaciones que corresponden en gran medida a las recogidas en los artículos 1, 3, 4, 6, 8, 9, 11, 18 a 20 y 22 a 24 de la Directiva 2012/29, y que también son pertinentes los artículos 15, apartado 2, y 20 de la Directiva 2011/93, así como los instrumentos de reconocimiento mutuo entre los Estados miembros en materia civil y penal, a saber, el Reglamento n.º 606/2013; la Directiva 2003/8/CE del Consejo, 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); las Directivas 2004/80 y 2011/99; la Decisión Marco 2008/675/JAI del Consejo, de 24 de julio de 2008, relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la Unión Europea con motivo de un nuevo proceso penal (DO 2008, L 220, p. 32); la Decisión Marco 2008/947/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas (DO 2008, L 337, p. 102); la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, relativa a la organización y al contenido del intercambio de

información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros (DO 2009, L 93, p. 23), y la Decisión 2009/316/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se establece el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) en aplicación del artículo 11 de la Decisión Marco 2009/315/JAI (DO 2009, L 93, p. 93). Pues bien, el Consejo entiende que, al tratarse de disposiciones mínimas, la Unión no ha adquirido una competencia exclusiva, con excepción de la que se le reconoce en materias objeto de determinadas disposiciones de las Directivas 2011/93 y 2011/36.

- 118 En cuanto a los tres artículos que contiene el capítulo VII de dicho Convenio, el Consejo opina que los artículos 13, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38/CE, 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; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35), los artículos 3, apartado 5, y 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86, la Directiva 2003/109 y los demás instrumentos del Derecho de la Unión pertinentes en relación con los apartados 1 a 3 del artículo 59 del Convenio de Estambul no contienen más que disposiciones mínimas y que ninguna legislación de la Unión existente guarda relación con el apartado 4 de este último artículo.
- 119 En cambio, por lo que respecta a las materias comprendidas en los artículos 60, apartados 1 a 3, y 61 de dicho Convenio, el Consejo estima que el margen de los Estados miembros no es sino teórico, habida cuenta de las prescripciones precisas que se derivan, en particular, de los considerandos 30 y 39 y de los artículos 4, apartados 3, letra c), y 4, 9, apartado 2, letras a) y f), 10, apartado 1, letra d), y 30 de la Directiva 2011/95 —que sin embargo no vincula a Irlanda y al Reino de Dinamarca—; de los artículos 10, apartado 3, letra d), 18 y 24 y del considerando 32 de la Directiva 2013/32; de los artículos 11, 17, apartado 2, y 18, apartados 3, 4 y 7, 19 y 21 a 25 de la Directiva 2013/33 y del artículo 5 de la Directiva 2008/115.
- 120 El Consejo considera por tanto que, habida cuenta del Derecho de la Unión en vigor, la Unión dispone de una competencia exclusiva en lo referente a las materias comprendidas en los artículos 60 y 61 del Convenio de Estambul, pero no en lo relativo a las materias objeto de su artículo 59, que corresponden a una competencia compartida de la Unión que no ha sido ejercida.
- 121 En cuanto a los capítulos VIII, IX y XI del Convenio de Estambul, el Consejo entiende que el reparto de competencias sigue, según la jurisprudencia, el descrito con respecto a los capítulos precedentes de este Convenio, de modo que corresponden en parte a la competencia compartida de la Unión, en parte a su competencia de apoyo, en parte a su competencia exclusiva y en parte a la competencia de los Estados miembros, y que no es necesario ningún análisis diferenciado en relación con los capítulos X y XII de dicho Convenio.
- 122 Por último, el Consejo recuerda que no había apoyos suficientes en su seno para una adhesión «amplia» de la Unión al Convenio de Estambul, de suerte que decidió, por mayoría cualificada, firmarlo de manera limitada a las materias comprendidas en la competencia exclusiva de la Unión.
- 123 Irlanda comparte la postura del Consejo.

***d) Sobre el artículo 82 TFUE, apartado 2***

- 124 Observando que, según el Parlamento, el Consejo y la Comisión, el artículo 82 TFUE, apartado 2, constituye una de las bases jurídicas adecuadas de la decisión de celebración del Convenio de Estambul, la Comisión y la República Eslovaca consideran que esta disposición no requiere un examen particular.
- 125 El Consejo entiende que la Unión dispone de una competencia exclusiva para celebrar el Convenio de Estambul en lo que respecta a determinados artículos específicos de dicho Convenio relativos a la cooperación judicial en materia penal, en la medida en que esos artículos se refieren a víctimas de violencia comprendidas en las Directivas 2011/93 y 2011/36.
- 126 La República de Finlandia y la República de Polonia consideran que el propio tenor del artículo 82 TFUE, apartado 2, excluye, en tanto en cuanto únicamente atribuye a la Unión competencia para adoptar normas mínimas, que pueda disponer de una competencia exclusiva para celebrar el Convenio de Estambul en lo que respecta a las disposiciones de este relativas a la cooperación judicial en materia penal.
- 127 La República de Finlandia entiende que si, en cambio, la Unión deseara adherirse al Convenio de Estambul también en los aspectos de este comprendidos en sus competencias compartidas, esta disposición sería una de las bases jurídicas adecuadas para la celebración de dicho Convenio.

***e) Sobre el artículo 84 TFUE***

- 128 La Comisión considera que el Convenio de Estambul tiene como objetivo prevenir la violencia contra las mujeres y proteger a las víctimas. Con la celebración de este Convenio, la Unión apoyaría la acción de prevención de los Estados miembros proporcionando un marco para las medidas individuales y específicas de estos. Si la celebración por la Unión de dicho Convenio se limitara meramente a la protección de las víctimas, podría considerarse que las instituciones de la Unión quedan eximidas de las obligaciones de prevención, lo que sería incoherente.
- 129 Por otra parte, la Comisión entiende que el artículo 82 TFUE, apartado 2, no permite por sí solo abarcar todas las medidas de prevención que no estén vinculadas a un procedimiento penal, en el sentido del artículo 82 TFUE, apartado 2. Pues bien, con frecuencia no existen medidas de este tipo en el contexto específico de la violencia ejercida contra mujeres y dicho Convenio trata de poner remedio a esta carencia.
- 130 La República de Polonia señala que el artículo 84 TFUE no atribuye a la Unión ni una competencia exclusiva ni una competencia compartida, sino que se limita a definir las acciones destinadas a apoyar la acción de los Estados miembros y que, por consiguiente, esta disposición no permite atribuir una competencia exclusiva a la Unión y una adhesión de esta al Convenio de Estambul sobre la base del referido artículo no tendría como consecuencia vincular a la Unión, sino a los Estados miembros.
- 131 La República de Finlandia considera que, si la Unión deseara adherirse a este Convenio ejerciendo sus competencias compartidas, dicho artículo 84 sería una base jurídica adecuada.

**f) Sobre el artículo 78 TFUE, apartado 2**

- 132 En la medida en que los artículos 60 y 61 del Convenio de Estambul abarcan materias que no están comprendidas ni en el artículo 82 TFUE, apartado 2, ni en el artículo 84 TFUE, la Comisión estima que estas materias tienen carácter accesorio, por lo que queda excluido añadir bases jurídicas que se refieran a dichas materias. En efecto, en su opinión, los artículos 60 y 61 de dicho Convenio, que tienen por objeto garantizar que se tenga en cuenta una perspectiva sensible al «género» en las resoluciones de concesión de protección internacional y en las condiciones de acogida de las víctimas de violencia, no son más que la plasmación, en el ámbito del asilo, de los objetivos generales de este Convenio y no convierten a dicho Convenio en un instrumento del Derecho de asilo.
- 133 El Consejo entiende que la Unión dispone de una competencia exclusiva en las materias objeto de estas dos disposiciones del Convenio de Estambul. Asimismo, estima, al igual que la República Eslovaca, que no puede considerarse que esas materias sean accesorias de las disposiciones de este Convenio relativas a la cooperación judicial en materia penal.
- 134 La República de Finlandia y la República de Polonia consideran que, en la materia, dado que el Derecho derivado pertinente solamente fija disposiciones mínimas, no existe una competencia exclusiva de la Unión para celebrar el Convenio de Estambul en lo referente a sus artículos 60 y 61. Según la República de Finlandia, si la Unión deseara adherirse al Convenio de Estambul ejerciendo sus competencias compartidas, el artículo 78 TFUE, apartado 2, solamente concerniría a un aspecto accesorio del Convenio de Estambul, de suerte que esta disposición no sería una base jurídica pertinente.

**g) Sobre el artículo 83 TFUE, apartado 1**

- 135 La Comisión subraya que, si bien el Convenio de Estambul se aplica también a las víctimas de la trata de seres humanos y de la explotación sexual de mujeres y menores, su ámbito de aplicación *ratione personae* es mucho más amplio. Además, tales víctimas están comprendidas en convenciones o convenios específicos del Consejo de Europa y, a escala de la Unión, en las Directivas 2011/36 y 2011/93. En consecuencia, el referido Convenio no constituye un instrumento que tenga como finalidad principal luchar contra estas concretas formas de delincuencia.
- 136 El Consejo estima que la Unión dispone de una competencia de apoyo en los ámbitos regulados por determinadas disposiciones de dicho Convenio.
- 137 La República de Finlandia y la República de Polonia entienden que el tenor del artículo 83 TFUE, apartado 1, excluye, habida cuenta de que meramente atribuye a la Unión competencia para adoptar disposiciones mínimas, que se considere que confiere a esta una competencia exclusiva para la celebración del Convenio de Estambul.

**2. Sobre la escisión en dos decisiones separadas de los actos de firma y de celebración del Convenio de Estambul**

- 138 La República de Bulgaria recuerda que, si la decisión de celebración de un acuerdo internacional persigue dos finalidades, una de las cuales tiene carácter principal y la otra carácter accesorio, debe fundarse únicamente en la base jurídica principal. Si, en cambio, la decisión persigue dos

objetivos sin que uno de ellos sea accesorio del otro, debe fundarse en las distintas bases jurídicas correspondientes. En tal caso, pueden resultar necesarias dos decisiones si los procedimientos aplicables son incompatibles entre sí.

- 139 La Comisión vuelve a recordar que el artículo 78 TFUE, apartado 2, no es una base jurídica adecuada para la celebración del Convenio de Estambul. En cualquier caso, la adición de esta disposición no entrañaría necesariamente que hubiera de escindirse en dos actos separados la decisión de celebración de dicho Convenio, puesto que Irlanda está vinculada por el acervo de la Unión en la materia. Es cierto que no se trata del acervo más reciente, pero el Protocolo n.º 21 no puede liberar a este Estado miembro de sus obligaciones ni modifica los criterios para identificar la base jurídica adecuada.
- 140 Así pues, según la Comisión, el mero hecho de que el artículo 4 bis del Protocolo n.º 21 permita a Irlanda no participar en la versión modificada de una norma existente carece de pertinencia, ya que las normas en materia de competencias exclusivas externas se establecen en el artículo 3 TFUE y la posibilidad de ejercer un opt out no puede entenderse como la atribución de competencia a un Estado miembro para celebrar acuerdos internacionales en violación del artículo 3 TFUE, apartado 2.
- 141 La República de Finlandia señala que, con respecto a todas las bases jurídicas consideradas, la adopción de decisiones por el Consejo está sujeta al Protocolo n.º 21 y que, por tanto, Irlanda no está obligada a participar en tales decisiones. Dado que, por consiguiente, el procedimiento decisorio es idéntico, no era necesario escindir en dos la Decisión de firma del Convenio de Estambul.
- 142 El Consejo señala que los artículos 78 TFUE, apartado 2, y 82 TFUE, apartado 2, conllevan la aplicación del Protocolo n.º 21 y el Protocolo (n.º 22) sobre la posición de Dinamarca, anexo al Tratado UE y al Tratado FUE (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 22»). Pues bien, como el Reino de Dinamarca no está vinculado por ninguno de los actos de Derecho derivado pertinentes para la celebración del Convenio de Estambul, la aplicabilidad del Protocolo n.º 22 no ha entrañado ninguna dificultad particular. En cambio, dado que Irlanda participa en la cooperación judicial en materia penal establecida por las Directivas 2011/36 y 2011/93, pero no está vinculada por las Directivas 2011/95, 2013/32 y 2013/33, relativas al derecho de asilo, este Estado miembro debía participar en la adopción de la Decisión de firma 2017/865, pero no, en virtud de los artículos 1, 3 y 4 del Protocolo n.º 21, en la adopción de la Decisión de firma 2017/866, de modo que fue necesario adoptar dos decisiones de firma separadas. La República de Bulgaria, Irlanda, la República Francesa y la República Eslovaca comparten este análisis.
- 143 Irlanda opina que, por lo tanto, solo la adopción de dos decisiones separadas le permite ejercer su derecho, reconocido en el Protocolo n.º 21, a quedar vinculada únicamente por las medidas del Convenio de Estambul comprendidas en el título V del Tratado FUE en cuya adopción desea participar. En efecto, si el Consejo hubiera adoptado una única decisión, habría sido imposible que este Estado miembro distinguiera los aspectos de la Decisión respecto de los cuales la competencia de la Unión se basa en la normativa que lo vincula de aquellos respecto de los cuales esa competencia se basa en la normativa que no lo vincula.
- 144 Pues bien, según Irlanda, tal proceder habría sido contrario al Protocolo n.º 21 y habría vulnerado el principio fundamental del paralelismo entre las competencias internas y externas de la Unión, que constituye el fundamento de la doctrina jurisprudencial resultante de la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo (22/70, EU:C:1971:32), denominada «doctrina AETR»,

tal como esta se consagra en el artículo 3 TFUE, apartado 2. El análisis concreto exigido se refiere, en efecto, a la relación existente entre el acuerdo previsto y el Derecho de la Unión «en vigor», Derecho este que, sin embargo, no está en vigor en este Estado miembro y al que, por tanto, el acuerdo no puede afectar, en el sentido del artículo 3 TFUE, apartado 2. Irlanda añade que, al haber podido legislar en la materia, se vería en una situación muy difícil si también quedara vinculada, en virtud del Derecho de la Unión, por obligaciones divergentes.

145 Irlanda señala que el Parlamento no solo pregunta si es «necesario» adoptar dos decisiones separadas, sino también si tal adopción es «posible», sin explicar por qué razón podría no serlo. Pues bien, a juicio de Irlanda, no existe ninguna razón que impida la adopción de dos decisiones separadas, que no altera en modo alguno el fondo de dichas decisiones. La República de Bulgaria estima asimismo que la adopción de dos decisiones no infringe el procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE.

146 El Consejo señala que, al haber decidido Irlanda, con posterioridad a la adopción de las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866, participar en la Directiva 2013/33, es posible que la situación sea diferente para la eventual celebración del Convenio de Estambul.

147 La República de Bulgaria señala que el Reino de Dinamarca, en virtud del artículo 7 del Protocolo n.º 22, puede dejar de invocar dicho Protocolo o una parte de este, de modo que no cabe excluir que resulte necesario votar en el seno del Consejo, en función del contenido respectivo de las diferentes partes del Convenio de Estambul, tanto con la participación como sin la participación de este Estado miembro.

### **3. Sobre la práctica del «común acuerdo» de los Estados miembros**

#### ***a) Presentación de la práctica del «común acuerdo»***

148 La República de Austria señala que la práctica del «común acuerdo» se desarrolló durante la vigencia del Tratado CE y se estableció, para determinados acuerdos mixtos en el ámbito de la política comercial, en el artículo 133 CE, apartado 6, párrafo segundo, debido a la particular estructura de las competencias en dicho ámbito, que hacía necesario un ejercicio acumulativo por la Comunidad Europea y por los Estados miembros de sus competencias respectivas. Conforme a esta práctica, el presidente del Consejo se asegura, preguntándoles, de que todos los Estados miembros consienten en quedar vinculados por el acuerdo mixto de que se trate antes de que el Consejo apruebe su celebración.

149 La República de Austria añade que la práctica del «común acuerdo» se limita a constatar, en una fecha determinada, que existe consenso entre los Estados miembros sobre el consentimiento para quedar vinculados por el acuerdo mixto de que se trate, aunque la ratificación puede frustrarse posteriormente en los parlamentos de los Estados miembros. Además, nada impide que un acuerdo mixto se convierta en asimétrico tras la adhesión de la Unión a él, pues los Estados miembros pueden retirarse del mismo en cualquier momento.

150 La República Francesa precisa que dicha práctica tiene como finalidad asegurarse del consentimiento de los Estados miembros para quedar vinculados por las disposiciones del acuerdo comprendidas en sus competencias nacionales, cuando resulta indispensable una adhesión conjunta de la Unión y de los Estados miembros a ese acuerdo, esto es, cuando este no puede ejecutarse de manera coherente sin que la Unión y sus Estados miembros lo celebren

conjuntamente. Así sucede cuando las disposiciones de dicho acuerdo encuadradas en las competencias de la Unión y las que se encuadran en las competencias de los Estados miembros están, como en el presente caso, indisociablemente ligadas.

- 151 La Comisión alega que, al haber sido censurado por el Tribunal de Justicia por adoptar «actos híbridos», es decir, decisiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre la celebración de acuerdos, el Consejo ha modificado su proceder sin no obstante cambiar el propósito de su práctica anterior. El Consejo pretende reintroducir un carácter «híbrido» añadiendo una fase previa a la adopción de una decisión formal con arreglo a los procedimientos fijados por los Tratados, fase en la cual comprueba la existencia de un «común acuerdo» de los Estados miembros.
- 152 Según la Comisión, esta práctica lleva a que, en un número importante de materias, las propuestas de la Comisión sobre la firma y la celebración de convenios y acuerdos queden bloqueadas en el Consejo aun cuando se reúne claramente la mayoría cualificada exigida.
- 153 El Consejo subraya que ha dejado de recurrir a los «actos híbridos» y que su práctica actual deriva de la preocupación legítima de velar por evitar que surjan dudas sobre el alcance y la validez en el ordenamiento jurídico de la Unión de los instrumentos de Derecho internacional que adopta. A tal fin, vela por que todos los Estados miembros de que se trate presten su consentimiento para quedar vinculados en lo referente a sus competencias nacionales antes de proceder a la adopción, por la mayoría exigida, de la decisión del Consejo.
- 154 El Consejo aduce que, en contra de lo que da a entender el Parlamento, esta práctica no es ni una regla de votación ni un procedimiento particular, ya que los Estados miembros tienen libertad para decidir las modalidades prácticas que permitan determinar la existencia del consenso. Así, ha habido decisiones adoptadas por los representantes de los Gobiernos durante las sesiones del Consejo o al margen de estas, menciones recogidas en las actas de sesiones del Consejo o del Comité de Representantes Permanentes (Coreper), observaciones en notas de grupos de trabajo y consentimientos puramente implícitos. Irlanda precisa que, en el presente caso, no se ha llevado a cabo ninguna actuación para comprobar la existencia de un «común acuerdo» de los Estados miembros.

***b) Sobre la compatibilidad de la práctica del «común acuerdo» con el artículo 13 TUE, apartado 2, y con los artículos 2 TFUE a 6 TFUE y 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8***

- 155 La República de Austria y la Comisión afirman que, al exigir el «común acuerdo» de los Estados miembros, el Consejo infringe el artículo 13 TUE, apartado 2, primera frase, y el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, que lo designan como institución facultada para autorizar, previa propuesta, y de acuerdo con el Parlamento, la celebración por la Unión de los acuerdos internacionales. Indican que tal exigencia no se contempla en estas disposiciones, las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones de la Unión están establecidas en los Tratados y estas no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones.
- 156 Por tanto, a su juicio, si bien el Consejo puede decidir no celebrar un acuerdo, por ejemplo, en caso de que exista una minoría de bloqueo opuesta a su celebración, no puede, en cambio, sin infringir el artículo 13 TUE, apartado 2, según el cual cada institución ha de actuar dentro de los límites de sus atribuciones, añadir al procedimiento aplicable la fase de la comprobación previa de la existencia de un «común acuerdo» de los Estados miembros.

- 157 Además, a su entender, dado que las competencias de la Unión se definen en los artículos 2 TFUE a 6 TFUE y se distinguen claramente de las de los Estados miembros, no es posible llevar a cabo, mediante tal adición, una fusión de hecho con el proceso decisorio intergubernamental aun cuando los dos instrumentos sean formalmente distintos. Esta práctica desnaturaliza el procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE.
- 158 A su modo de ver, aunque es cierto que el acto formalmente adoptado es un acto «no híbrido», el proceso decisorio sigue siendo «híbrido», ya que la posición de los Estados miembros, considerada individualmente, tiene prioridad sobre la de la Unión, y ello sin que exista base alguna en los Tratados, o incluso transgiriéndose la letra y el espíritu del artículo 4 TUE, apartado 3, y eludiéndose los requisitos fijados por el Tribunal de Justicia para preservar la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión.
- 159 La Comisión señala que, a tenor del preámbulo del Tratado UE, este y el Tratado FUE tienen como objetivo general salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea. Para alcanzar este objetivo, el Tratado FUE concreta el reparto y el régimen de ejercicio de las competencias de la Unión en el ámbito de las relaciones exteriores, en particular aclarando las competencias de la Unión (artículos 2 TFUE a 6 TFUE), precisando en qué casos la Unión puede celebrar acuerdos internacionales (artículo 216 TFUE, apartado 1) y definiendo con mayor precisión el procedimiento de negociación, firma y celebración de todos los tipos de acuerdos internacionales (artículo 218 TFUE).
- 160 La Comisión estima que, por lo tanto, es manifiestamente contrario a los objetivos de los Tratados emplear, como práctica general aplicable a todos los acuerdos mixtos, un proceso decisorio «híbrido» que obstaculiza la capacidad de la Unión para decidir obligarse en el plano internacional y que indica a la comunidad internacional que la Unión no está facultada para adoptar una decisión autónoma, sino que depende de la participación decisiva de los Estados miembros.
- 161 Asimismo, en su opinión, mediante la práctica del «común acuerdo», el Consejo incumple su obligación de cooperación leal consagrada en el artículo 13 TUE, apartado 2, segunda frase, pues el principio de cooperación leal se aplica igualmente en las relaciones interinstitucionales.
- 162 Por otra parte, a juicio de la Comisión, esta práctica perturba el equilibrio institucional de la Unión, en la medida en que atribuye a los Estados miembros una función, en el seno de la Unión, que no se contempla en los Tratados, pues el artículo 218 TFUE describe únicamente los derechos y deberes respectivos del Parlamento, del Consejo, de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Pues bien, la función que de tal forma se atribuye a los Estados miembros compromete la eficacia del marco institucional de la Unión y puede tener como resultado que los intereses de los Estados miembros tengan prioridad sobre los de la Unión.
- 163 La Comisión recuerda que el artículo 218 TFUE, apartado 8, dispone que el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada y deduce de ello que la práctica del «común acuerdo» de los Estados miembros infringe esta disposición, puesto que la convierte en inoperante. Esta práctica compromete la eficacia de los procedimientos de la Unión. La República de Austria comparte esta postura y subraya que los Tratados establecen disposiciones exhaustivas sobre el procedimiento de celebración de convenios por la Unión, las cuales se oponen a la adición de la fase previa del «común acuerdo».

- 164 En cambio, la República Eslovaca sostiene que, dado que el Consejo aún no ha procedido a una votación, no puede haber infringido el artículo 218 TFUE, apartado 8.
- 165 Según Irlanda, es evidente que el artículo 218 TFUE, apartados 6 y 8, regula el procedimiento de votación y que ni el Consejo ni los Estados miembros pueden apartarse de esta disposición. En la medida en que el Consejo pretende, antes de la votación, coordinar la acción de la Unión y de los Estados miembros, la práctica del «común acuerdo» se deriva, cuando las competencias de la Unión y de los Estados miembros están, como en el presente caso, estrechamente ligadas, de la obligación de cooperación leal.
- 166 En la medida en que la búsqueda del «común acuerdo» de los Estados miembros precede a la adopción de la decisión de celebración del Convenio de Estambul con arreglo al artículo 218 TFUE, apartados 6 y 8, la República Francesa y Hungría estiman que esta práctica no altera dicha decisión o la regla de votación de la mayoría cualificada ni equivale a adoptar un «acto híbrido».

***c) Sobre la compatibilidad de la práctica del «común acuerdo» con los principios de atribución, de cooperación leal entre la Unión y sus Estados miembros y de unidad en la representación exterior de la Unión y con el Derecho internacional público***

- 167 La Comisión recuerda que de la exigencia de unidad en la representación internacional de la Unión se deriva un deber de cooperación que rige la celebración, por los Estados miembros y la Unión, de los acuerdos mixtos, como el Convenio de Estambul. Además, el principio de efectividad y la obligación de proteger la reputación y la credibilidad internacional de la Unión exigen que las instituciones de la Unión y sus Estados miembros faciliten la aplicación de las decisiones adoptadas por la Unión.
- 168 Así pues, a su modo de ver, desde la firma, y a fortiori tras la celebración de un acuerdo mixto en nombre de la Unión, los Estados miembros están obligados a asistir a la Unión en la aplicación de tal acuerdo. En la medida en que la celebración conjunta del Convenio de Estambul por la Unión y por sus Estados miembros es necesaria, en el sentido del artículo 216 TFUE, para alcanzar los objetivos de los Tratados en materia de protección de la dignidad humana, estos últimos están obligados a esforzarse por eliminar los obstáculos que impidan a la Unión depositar, junto con los Estados miembros, los instrumentos de ratificación ante el Consejo de Europa. Por tanto, están obligados, como mínimo, a presentar todas las propuestas útiles ante las autoridades nacionales competentes a fin de facilitar la celebración de dicho Convenio por la Unión.
- 169 En cualquier caso, en opinión de la Comisión, existe la posibilidad de acompañar el instrumento de adhesión de la Unión a dicho Convenio de una declaración que recuerde el carácter evolutivo de las competencias de la Unión, que señale que esta no dispone de competencias en todos los ámbitos objeto de dicho Convenio y que especifique los ámbitos en los que adoptará sus medidas de aplicación. Habida cuenta de que el Consejo de Europa es conocedor de que las competencias de la Unión son limitadas, tal posibilidad es inherente a la disposición que permite la adhesión de la Unión.
- 170 La República de Finlandia señala que ninguna disposición del Derecho de la Unión supedita la celebración del Convenio de Estambul a la adhesión de todos los Estados miembros de la Unión. Por tanto, no existe base jurídica para la práctica del «común acuerdo». El mero hecho de que se imponga una estrecha cooperación entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión para la negociación, la celebración y la ejecución de los acuerdos internacionales tampoco

permite, según la República de Finlandia y la República de Austria, deducir que sea necesario un «común acuerdo» de los Estados miembros para que la Unión pueda obligarse ni que los Estados miembros necesiten el consentimiento del Consejo para obligarse en lo referente a sus propias competencias, ya que una y otros pueden actuar por sí solos en el marco de sus competencias.

- 171 Según la República de Austria, al celebrar un acuerdo mixto, la Unión y sus Estados miembros son partes obligadas, pero distintas, del acuerdo, debiendo cada una de ellas actuar en el marco de sus competencias y con observancia de las competencias de cualquier otra parte contratante, aplicando sus propios procedimientos constitucionales en materia de negociación, firma, celebración y ratificación. La República de Finlandia subraya que una adhesión de la Unión sin el «común acuerdo» de los Estados miembros no puede conducir más que a que la Unión se obligue en el marco de sus propias competencias, postura que también comparte la República de Austria.
- 172 A la luz de estas consideraciones, la República de Finlandia estima que exigir el «común acuerdo» de los Estados miembros es contrario tanto a los artículos 13 TUE, apartado 2, y 218 TFUE como al principio de autonomía del Derecho de la Unión, puesto que la Unión no podría ejercer de manera autónoma las competencias de que dispone y que la adopción de la decisión del Consejo exigiría el acuerdo unánime de los Estados miembros en lugar de la obtención de una mayoría cualificada. El principio de cooperación leal al que en particular están sujetos los Estados miembros también se opone a tal exigencia.
- 173 El Consejo subraya, de entrada, por una parte, que del principio de atribución, consagrado en el artículo 5 TUE, resulta que toda competencia no atribuida a la Unión corresponde a los Estados miembros, y considera que de ello se desprende que ninguna institución de la Unión puede ordenar a los Estados miembros que adopten actos que son competencia de ellos. Por otra parte, afirma que no tiene obligación alguna de adoptar la decisión de celebrar el Convenio de Estambul y que no se lo puede compeler a ejercer una competencia potencial de la Unión cuando no se alcanza la mayoría necesaria. El Consejo y Hungría señalan que el artículo 218 TFUE, apartado 6, no establece ningún plazo para la adopción de tal decisión.
- 174 El Consejo recuerda que el Convenio de Estambul, a diferencia de otros acuerdos internacionales, se negoció sin la participación activa de la Unión y deduce de ello que no fue negociado teniendo en cuenta la delimitación de competencias entre la Unión y sus Estados miembros. A este respecto, el Consejo señala que, si bien es posible delimitar con claridad las competencias correspondientes a determinadas disposiciones de este Convenio, no ocurre lo mismo, en cambio, con sus capítulos IV a VI y VIII a XII. En particular, en la medida en que la competencia exclusiva de la Unión en virtud del artículo 3 TFUE, apartado 2, solamente abarca aspectos concretos de las Directivas 2011/36 y 2011/93, también existe para cada una de las disposiciones en cuestión de dicho Convenio una competencia de los Estados miembros relativa a los aspectos no comprendidos en dichas Directivas.
- 175 El Consejo estima que, por lo tanto, las competencias de la Unión y de los Estados miembros están en el presente caso indisolublemente ligadas y recuerda que el artículo 133 CE, apartado 6, establecía que el Consejo no podía celebrar un acuerdo si este incluía disposiciones que excedieran de las competencias de la Unión. En la medida en que determinados ámbitos fueran de competencia compartida de la Unión y de los Estados miembros, esta disposición precisaba que la negociación de tales acuerdos exigía el «común acuerdo» de los Estados miembros y que su celebración debía efectuarse conjuntamente por la Unión y los Estados miembros. Pues bien,

la desaparición de esta disposición en el Tratado FUE no supone el rechazo de esta práctica, sino que es la consecuencia de la transferencia a la Unión, a través del artículo 207 TFUE, apartados 1 y 4, de competencias en materia de política comercial.

- 176 Además, en opinión del Consejo, la exigencia establecida en el artículo 102 CEEA, según la cual la Unión solo puede celebrar un acuerdo mixto cuando todos los Estados miembros interesados lo ratifiquen, garantiza la coherencia entre la acción internacional de la Unión y el reparto de competencias y facultades en el plano interno, conforme al principio de unidad en la representación exterior de la Unión.
- 177 Según el Consejo, del artículo 207 TFUE, apartado 6, que dispone que el ejercicio de las competencias atribuidas por este artículo no afectará a la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros ni conllevará una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en la medida en que los Tratados excluyan dicha armonización, se desprende que la Unión, cuando ejerce su propia competencia, no puede ignorar la de los Estados miembros. El principio de unidad en la representación internacional de la Unión exige una cooperación recíproca entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión durante toda la negociación, la celebración y la ejecución de los acuerdos mixtos.
- 178 El Reino de España considera que, teniendo en cuenta que el Convenio de Estambul se refiere a ámbitos que están inextricablemente ligados, este principio exige coordinar, en particular, la firma, la celebración y, en la medida de lo posible, la entrada en vigor de dicho Convenio. Pues bien, la práctica del «común acuerdo» es la única que permite, cuando se dan estas circunstancias, el respeto recíproco de las competencias. La República de Bulgaria estima que, si la Unión se adhiriera a dicho Convenio habiendo Estados miembros que no quisieran adherirse a él, la Unión excedería sus competencias, quebrantaría las competencias de los Estados miembros y violaría, por tanto, el principio de atribución.
- 179 La República de Bulgaria, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa y Hungría subrayan que, en el marco de tales acuerdos mixtos, cada una de las Partes debe actuar dentro de sus competencias y dentro del respeto de las competencias de cualquier otra Parte contratante. Pues bien, habida cuenta de los vínculos inextricables que existen entre las competencias de la Unión y las de los Estados miembros para la celebración del Convenio de Estambul, el principio de atribución, la seguridad jurídica, la cooperación leal y el cumplimiento coherente de las obligaciones exigen que la Unión y los Estados miembros se conviertan en Partes en este Convenio. El Reino de España subraya que la aplicación de dicho Convenio exige realizar adaptaciones tanto en el Derecho de la Unión como en los Derechos de los Estados miembros.
- 180 A este respecto, el Consejo señala que, según los artículos 27 y 46 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; en lo sucesivo, «CVDT»), ni la Unión ni sus Estados miembros pueden invocar frente a otras Partes en el Convenio de Estambul el reparto de competencias existente entre ellos como justificación del incumplimiento de este. Además, la República Francesa y el Consejo sostienen que no es compatible con la autonomía del Derecho de la Unión plantear ante el Grevio un problema sobre competencias, puesto que en ese caso se le estaría encomendando la resolución de un problema que pertenece a la competencia reservada al Tribunal de Justicia.

- 181 La República de Bulgaria, la República Checa, el Reino de España, la República Francesa y Hungría deducen de ello que, a falta de «común acuerdo» de los Estados miembros, la Unión no estaría en condiciones de garantizar la correcta ejecución de sus compromisos referidos a la totalidad del Convenio de Estambul, de modo que la Unión se expondría a incurrir en responsabilidad internacional por una acción u omisión respecto de las cuales no se le reconoce competencia alguna.
- 182 Según la República Helénica y el Consejo, aunque la Unión asumiera compromisos que no estuvieran comprendidos en su competencia exclusiva, se la consideraría no obstante responsable en Derecho internacional de la ejecución de la totalidad del acuerdo. Por añadidura, la adhesión de la Unión a un acuerdo respecto del cual solo es parcialmente competente, sin adhesión a él de todos los Estados miembros, no solo daría lugar a un «patchwork de obligaciones», en función del Estado miembro en cuestión, sino que plantearía la cuestión de si el acuerdo está en vigor en el territorio de los Estados miembros y, en tal caso, con qué alcance. Si la adhesión excediera de las competencias de la Unión, el acta de adhesión podría además ser anulada.
- 183 Además, si bien determinados convenios multilaterales prevén la posibilidad de realizar una declaración de competencia, no es este el caso del Convenio de Estambul, consideración que también comparten la República Helénica y Hungría. En cualquier caso, según el Consejo, tal declaración sería dudosa, habida cuenta de la evolución del reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros.
- 184 A la luz de lo anterior, la República Checa, Irlanda, la República Helénica, Hungría y el Consejo opinan que, si, como en el presente caso, la plena ejecución de los compromisos internacionales resultantes de un acuerdo solo es posible, de hecho y de Derecho, cuando todos los Estados miembros participan, y no todos ellos aceptan quedar vinculados por dicho acuerdo en lo referente a sus competencias nacionales, los principios de cooperación leal, de unidad en la representación exterior de la Unión y de atribución de competencias prohíben a la Unión proceder a adoptar decisiones de firma o de celebración de dicho acuerdo por cuanto supondría invadir las competencias de los Estados miembros.
- 185 El Consejo rechaza que el deber de cooperación leal implique que un Estado miembro no pueda oponerse a que la Unión se adhiera a un convenio respecto del cual esta es parcialmente competente y que dicho deber entrañe la obligación de los propios Estados miembros de adherirse a él. Considera que este deber no impone a un Estado miembro obligación alguna de ratificar un acuerdo, postura que comparten la República Checa, la República Francesa, Hungría y la República de Austria. La República Francesa añade que interpretar de esa forma dicha obligación sería contrario al principio de atribución y vulneraría además el Derecho internacional público, que reconoce, como demuestra el preámbulo del CVDT, el principio del libre consentimiento de los Estados para quedar vinculados por un acuerdo internacional. Según la República Checa, tal interpretación vulneraría también el principio del Derecho internacional «pacta tertiis nec nocent nec prosunt» («los pactos ni perjudican ni benefician a terceros»), positivado en los artículos 34 a 38 del CVDT.
- 186 Según la República Francesa y el Consejo, si bien de la jurisprudencia se desprende que el deber de cooperación leal puede oponerse, en particular cuando está en trámite un procedimiento de adhesión a escala de la Unión, a la celebración de acuerdos por los Estados miembros, hasta la fecha no se ha declarado que exista obligación alguna para los Estados miembros de actuar en un ámbito de competencia de la Unión, lo cual vale a fortiori para los ámbitos en los que la Unión

carece de toda competencia. El Reino de España, la República Francesa y el Consejo estiman que la voluntad de la Unión de adherirse a un acuerdo no puede prevalecer sobre el derecho de un Estado miembro a no adherirse a él, ya que las instituciones de la Unión también están sujetas al deber de cooperación leal para con los Estados miembros.

- 187 La República Francesa deduce de lo anterior que tal deber obliga a la Unión a esperar al «común acuerdo» de los Estados miembros y concluye que la celebración por la Unión del Convenio de Estambul sin tal «común acuerdo» violaría tanto el Derecho de la Unión como el Derecho internacional. El Reino de España añade que el hecho de que puedan existir dificultades para poder obtener el consentimiento de los Estados miembros no permite asumir que se esté perjudicando el ejercicio de la competencia de la Unión.
- 188 El Consejo estima que, si bien su práctica actual resulta poco cómoda, en la medida en que puede demorar durante un período considerable la celebración de un acuerdo mixto, existen consideraciones institucionales y políticas, entre ellas la legitimidad de los acuerdos mixtos, que justifican esta práctica. En su opinión, se menoscabaría la legitimidad de dichos acuerdos, y también la de la Unión, si esta impusiera a un Estado miembro la obligación de ratificar un acuerdo mixto pese al resultado negativo de un referéndum o a la oposición de una entidad estatal sin darse tiempo para encontrar una solución inclusiva que permita superar las dificultades encontradas.
- 189 El Consejo y Hungría añaden que ciertos elementos del Convenio de Estambul pueden afectar a la identidad nacional de determinados Estados miembros, cuyo respeto por parte de la Unión les está garantizado por el artículo 4 TUE, apartado 2. A este respecto, la República de Bulgaria señala que, según el *Konstitutsionen sad* (Tribunal Constitucional, Bulgaria), determinadas disposiciones de este Convenio contienen conceptos incompatibles con la Constitución y el orden público búlgaros, entre ellos los conceptos de «atribuciones socialmente construidas», «papeles estereotipados» y «género», que tienen por objeto definir el concepto de «sexo» de un modo incompatible con la definición que se le da en la Constitución búlgara. Pues bien, si pese a ello la Unión se adhiriera a dicho Convenio, la República de Bulgaria podría verse obligada, a fin de garantizar el respeto de los compromisos internacionales de la Unión, a aplicar medidas contrarias a su Constitución. Por lo tanto, tal adhesión vulneraría el principio de cooperación leal.
- 190 De igual modo, la República Eslovaca, siguiendo un planteamiento análogo al del Consejo, alega que la *Národná rada Slovenskej republiky* (Consejo Nacional de la República Eslovaca) se ha opuesto a la ratificación del Convenio de Estambul por la República Eslovaca y por la Unión.
- 191 En cualquier caso, Irlanda, el Reino de España y la República Eslovaca estiman que el Consejo puede esperar al «común acuerdo» de los Estados miembros, ya que es una institución de la Unión y, en tal condición, goza de independencia. El equilibrio institucional implica, concretamente, que el Consejo no está obligado a adoptar una decisión de celebración del Convenio de Estambul, ya que dispone de una libertad de elección que forma parte de sus atribuciones. Así pues, esperar al «común acuerdo» de los Estados miembros no infringe ninguna disposición del Derecho de la Unión y permite evitar que hayan de solucionarse conflictos políticos.

## VI. **Apreciación del Tribunal de Justicia**

### *A. Sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen*

- 192 A tenor del artículo 218 TFUE, apartado 11, un Estado miembro, el Parlamento, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto.
- 193 En primer lugar, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, esta disposición tiene por objeto evitar las complicaciones a que daría lugar la impugnación judicial de la compatibilidad con los Tratados de los acuerdos internacionales que obligan a la Unión. En efecto, una resolución judicial que declarara en su caso, 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 de los Tratados no dejaría de provocar, no solo en el plano interno de la Unión, sino también en el de las relaciones internacionales, serias dificultades y podría perjudicar a todas las partes interesadas, incluidos los terceros Estados [dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 69].
- 194 Habida cuenta de la función del procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 11, consistente en evitar, mediante el pronunciamiento previo del Tribunal de Justicia, posibles complicaciones en el ámbito de la Unión y en el ámbito internacional derivadas de la invalidación del acto de celebración de un acuerdo internacional, el mero riesgo de tal invalidación basta para que se admita el recurso al Tribunal de Justicia [dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 74].
- 195 En cambio, este procedimiento no tiene por objeto proteger específicamente los intereses y los derechos del Estado miembro o de la institución de la Unión que haya solicitado el dictamen, puesto que estos disponen a tal efecto del recurso de anulación contra la decisión del Consejo de celebrar el acuerdo, así como de la posibilidad de solicitar, con dicho motivo, medidas cautelares mediante una demanda sobre medidas provisionales [véase, en este sentido, el dictamen 3/94 (Acuerdo marco sobre los plátanos), de 13 de diciembre de 1995, EU:C:1995:436, apartados 21 y 22].
- 196 Dicho procedimiento tampoco tiene por objeto solucionar las dificultades derivadas de la aplicación de un acuerdo previsto comprendido en el ámbito de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros [dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001, EU:C:2001:664, apartado 17].
- 197 En segundo lugar, de la jurisprudencia resulta que, de este modo, debe poder examinarse en el marco del procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE, apartado 11, cualquier cuestión que pueda suscitar dudas sobre la validez material o formal del acuerdo a la luz de los Tratados. A ese respecto, el juicio sobre la compatibilidad de un acuerdo con los Tratados puede depender no solo de disposiciones que se refieran a la competencia, al procedimiento o a la organización institucional de la Unión, sino también de disposiciones de Derecho material [dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 70].

- 198 Sin embargo, por lo que respecta a las normas internas de la Unión, su carácter de Derecho interno de la Unión excluye que puedan ser objeto del procedimiento de dictamen, que únicamente puede referirse a acuerdos internacionales que la Unión haya previsto celebrar [dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 149].
- 199 En tercer lugar, procede recordar que la elección de la base jurídica adecuada de la decisión del Consejo relativa a la celebración del acuerdo previsto reviste una importancia de naturaleza constitucional, toda vez que, dado que la Unión solo dispone de competencias de atribución, debe engarzar los actos que adopta en las disposiciones del Tratado FUE que la habilitan efectivamente para ello. Así pues, el recurso a una base jurídica errónea puede invalidar el propio acto de celebración y, por consiguiente, viciar el consentimiento de la Unión en obligarse por el acuerdo suscrito [véanse, en este sentido, el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001, EU:C:2001:664, apartado 5, y el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartados 71 y 72].
- 200 Esto ocurre, en particular, cuando el Tratado no confiere a la Unión una competencia suficiente para ratificar el acuerdo en su conjunto, lo que supone examinar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros para celebrar el acuerdo previsto, o cuando la base jurídica adecuada para dicho acto de conclusión prevé un procedimiento legislativo distinto del seguido efectivamente por las instituciones de la Unión [véase, en este sentido, el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001, EU:C:2001:664, apartado 5].
- 201 En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia ha tenido la ocasión de señalar 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. Por consiguiente, la inexistencia de un recurso de anulación contra el primer acto antes mencionado no impide que se interponga un recurso de este tipo contra el acto por el que se concluye el acuerdo previsto ni convierte en inadmisibles una solicitud de dictamen que plantea la cuestión de la compatibilidad de este con el Tratado [dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001, EU:C:2001:664, apartado 11].
- 202 Asimismo, el hecho de que determinadas 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 dichas cuestiones puedan plantearse ante el Tribunal de Justicia, con carácter previo, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11 [dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001, EU:C:2001:664, apartado 12].
- 203 En efecto, el procedimiento de dictamen debe permitir resolver cualquier cuestión que pueda someterse a la apreciación jurisdiccional, siempre que dichas cuestiones respondan a la finalidad de este procedimiento [dictamen 1/13 (Adhesión de Estados terceros al Convenio de La Haya), de 14 de octubre de 2014, EU:C:2014:2303, apartado 54].
- 204 En quinto lugar, es preciso observar que la posibilidad de presentar una solicitud de dictamen en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 11, no exige como condición previa un acuerdo definitivo entre las instituciones interesadas. En efecto, la facultad conferida al Consejo, al Parlamento, a la Comisión y a los Estados miembros de solicitar al Tribunal de Justicia su dictamen puede ejercerse

de forma individual, sin concertación alguna y sin esperar el resultado final de un procedimiento legislativo conexo [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].

- 205 Así pues, el hecho de que la adopción del acuerdo del que se trata solo podrá producirse tras la consulta, o en su caso la aprobación, del Parlamento y de que la adopción de posibles medidas legislativas de acompañamiento en la Unión se someterá a un procedimiento legislativo en el que interviene esa institución carece de incidencia en la facultad que se le confiere de solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 11 [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 55 y 56].
- 206 La admisibilidad de las cuestiones planteadas por el Parlamento debe examinarse a la luz de esta jurisprudencia.
- 207 En el presente caso, por lo que respecta, en primer término, a la admisibilidad de la primera cuestión, letra a), procede señalar que esta tiene por objeto, en contra de lo que alega Hungría, identificar la base jurídica adecuada para la adopción de un acto de la Unión referido a la celebración del Convenio de Estambul, lo que responde a la finalidad del procedimiento de dictamen, habida cuenta de la jurisprudencia expuesta en los apartados 193, 195, 197, 199 y 200 del presente dictamen.
- 208 En la medida en que Hungría pone no obstante en tela de juicio la utilidad del presente procedimiento, por considerar que procede una adhesión a este Convenio tanto de la Unión como de los Estados miembros en los dos supuestos a que el Parlamento hace referencia en su primera cuestión, letra a), basta con señalar que, si se escogiera una base jurídica inadecuada para la celebración por la Unión de dicho Convenio, la validez del acto de celebración podría posteriormente impugnarse con ocasión de un procedimiento ante el Tribunal de Justicia, lo que generaría las dificultades que el procedimiento de dictamen tiene precisamente por objeto evitar, como se ha recordado en el apartado 193 del presente dictamen.
- 209 Por lo que se refiere a la alegación de la República de Polonia y de Hungría según la cual la primera cuestión, letra a), de la solicitud de dictamen supone cuestionar la decisión política del Consejo de proceder a una adhesión parcial al Convenio de Estambul, ha de señalarse que tal circunstancia, suponiendo que estuviera acreditada, podría influir en el alcance del «acuerdo previsto» respecto del cual debe identificarse la base jurídica adecuada para la celebración de este Convenio. Dado que una solicitud de dictamen puede tener por objeto, en particular, como se ha recordado en los apartados 199 y 200 del presente dictamen, la elección de la base jurídica adecuada para celebrar un acuerdo internacional previsto, tal circunstancia solamente puede influir en la respuesta a la primera cuestión, letra a), sin que pueda poner en cuestión su admisibilidad.
- 210 En cuanto a la circunstancia que menciona Hungría de que el Parlamento ha de participar posteriormente en el procedimiento de celebración del Convenio de Estambul y podría, en su caso, negarse a dar su aprobación con tal ocasión, basta con señalar que de la jurisprudencia recordada en los apartados 204 y 205 del presente dictamen resulta que tal circunstancia no excluye en modo alguno que esta institución pueda incoar el presente procedimiento.
- 211 En lo que se refiere a la alegación de Hungría de que la primera cuestión es prematura e hipotética por cuanto se refiere a un futuro acto de la Unión relativo a la celebración del Convenio de Estambul, cuyo contenido aún no se ha determinado definitivamente, debe señalarse que el

procedimiento de dictamen, habida cuenta de su objetivo de evitar las complicaciones en el plano internacional y de la Unión que no dejaría de suscitar una resolución judicial por la que se declarase la incompatibilidad con los Tratados de un acuerdo internacional celebrado por la Unión, permite que se presente al Tribunal de Justicia una solicitud de dictamen cuando el objeto del acuerdo previsto es conocido, aunque subsistan cierto número de alternativas aún abiertas y de divergencias sobre la redacción de determinadas cláusulas, si los documentos aportados ante el Tribunal de Justicia le permiten formarse un juicio suficientemente seguro sobre la cuestión planteada [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 y jurisprudencia citada].

212 Pues bien, en el presente caso, el Tribunal de Justicia no solo dispone del texto del Convenio de Estambul, sino que la solicitud de dictamen también aporta suficientes indicaciones tanto sobre el desarrollo del procedimiento de adhesión a este Convenio tramitado hasta el momento en que se presentó dicha solicitud como sobre las posturas del Parlamento, del Consejo y de la Comisión en relación con tal adhesión, de suerte que el Tribunal de Justicia está en condiciones de formarse un juicio suficientemente seguro sobre el acuerdo previsto, a la luz del cual debe identificarse la base jurídica adecuada para su celebración por la Unión.

213 Por lo demás, no puede acogerse la alegación del Consejo, de Irlanda y de Hungría según la cual el Parlamento, mediante su solicitud de dictamen, está cuestionando la elección de la base jurídica de las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866 y eludiendo de tal forma los plazos fijados para interponer un recurso de anulación contra estas Decisiones. En efecto, por un lado, la primera cuestión, letra a), no se refiere a estas Decisiones y, por otro lado, conforme a lo expuesto en el apartado 201 del presente dictamen, el que no se haya interpuesto un recurso de anulación contra una decisión de firma de un acuerdo no obsta a la admisibilidad de una solicitud de dictamen referida a la compatibilidad de dicho acuerdo con los Tratados.

214 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede declarar que la primera cuestión, letra a), es admisible.

215 En segundo término, por lo que se refiere a la admisibilidad de la primera cuestión, letra b), procede comenzar por señalar que, en la medida en que se refiere a la escisión en dos decisiones del acto de celebración del Convenio de Estambul, esta cuestión guarda relación con el procedimiento de celebración de este Convenio y, por lo tanto, con la compatibilidad formal con los Tratados de una adhesión de la Unión a él. Conforme a lo expuesto en el apartado 197 del presente dictamen, tal cuestión es admisible, dado que responde a la finalidad del procedimiento de dictamen.

216 En cambio, la primera cuestión, letra b), no es admisible en la medida en que se refiere a la escisión en dos decisiones del acto de firma del Convenio de Estambul por la Unión.

217 En efecto, consta que la firma por la Unión del Convenio de Estambul, que se autorizó mediante las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866, se efectuó el 13 de junio de 2017, esto es, más de dos años antes de que se presentara esta solicitud de dictamen y, por tanto, ha desplegado sus efectos desde esa fecha.

218 En estas circunstancias, aun suponiendo que un acto de firma de un acuerdo internacional pueda, como tal, ser objeto de una solicitud de dictamen, procede declarar que el objetivo de prevención perseguido por el artículo 218 TFUE, apartado 11, ya no podría, en cualquier caso, alcanzarse en lo

referente a tal acto si la cuestión de su compatibilidad con los Tratados solo se plantea al Tribunal de Justicia después de su adopción [véase, por analogía, el dictamen 3/94 (Acuerdo marco sobre los plátanos), de 13 de diciembre de 1995, EU:C:1995:436, apartado 19].

- 219 En este contexto, Irlanda, Hungría y el Consejo señalan fundamentamente que el Parlamento habría podido impugnar las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866 mediante un recurso de anulación y que el cumplimiento de la exigencia de informar al Parlamento establecida en el artículo 218 TFUE, apartado 10, tiene concretamente como finalidad que esta institución pueda ejercer oportunamente su control sobre la acción del Consejo.
- 220 En consecuencia, la primera cuestión, letra b), solamente es admisible en la medida en que se refiere al acto de celebración por la Unión del Convenio de Estambul.
- 221 En tercer término, en lo atinente a la admisibilidad de la segunda cuestión, referida a la práctica del «común acuerdo» de los Estados miembros con anterioridad a la celebración de un acuerdo mixto, procede rechazar, de entrada, la objeción de la República Helénica según la cual el Parlamento no ha identificado de manera suficiente un comportamiento perjudicial del Consejo. En efecto, esta cuestión no tiene por objeto identificar un comportamiento de este tipo, sino determinar si la celebración por la Unión del Convenio de Estambul es compatible con los Tratados, en particular con el artículo 218 TFUE, a falta de un «común acuerdo» de todos los Estados miembros para quedar vinculados por él en los ámbitos comprendidos en las competencias de estos.
- 222 También resulta de ello que, en contra de lo que sostienen la República de Bulgaria, el Reino de España, Hungría y el Consejo, dicha cuestión no versa ni sobre el Reglamento interno del Consejo, mencionado en el apartado 82 del presente dictamen, el calendario del Consejo o sus procedimientos internos, ni sobre el Derecho internacional público, como tampoco sobre los derechos de soberanía de los Estados miembros, sino sobre las exigencias de procedimiento derivadas de los Tratados y, en particular, del artículo 218 TFUE a los fines de la celebración del Convenio de Estambul.
- 223 Pues bien, como ha señalado la República de Finlandia, si los Tratados exigieran esperar a tal «común acuerdo», la celebración por la Unión del Convenio de Estambul antes de que aquel se alcanzara podría ser invalidada, lo que generaría las dificultades que el procedimiento de dictamen precisamente persigue evitar, como se ha recordado en el apartado 193 del presente dictamen.
- 224 De ello también resulta que la segunda cuestión no tiene por objeto que se declare, como permitiría el recurso por omisión establecido en el artículo 265 TFUE, que el Consejo se ha abstenido de pronunciarse en violación de los Tratados y que el Reino de España, Hungría, la República Eslovaca y el Consejo no pueden por tanto alegar eficazmente que la segunda cuestión implica una desviación del procedimiento de dictamen.
- 225 Tampoco puede prosperar la objeción del Consejo fundada en que, una vez alcanzado el «común acuerdo» de todos los Estados miembros para quedar vinculados por el Convenio de Estambul en los ámbitos comprendidos en las competencias de estos, la celebración de dicho Convenio se producirá dentro de la estricta observancia de las exigencias procedimentales de los Tratados. En efecto, tal afirmación no permite dar respuesta a la cuestión de si la práctica del «común acuerdo» se ajusta a los procedimientos expresamente establecidos en los Tratados y, en consecuencia, no obsta a la admisibilidad de esta cuestión.

- 226 Por último, en la medida en que Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, Hungría y el Consejo aducen que la segunda cuestión es prematura e hipotética, basta con señalar, como resulta del apartado 211 del presente dictamen, que puede presentarse al Tribunal de Justicia una solicitud de dictamen cuando el objeto del acuerdo previsto es conocido, aunque subsistan cierto número de alternativas aún abiertas y de divergencias sobre la redacción de determinadas cláusulas, si los documentos aportados ante el Tribunal de Justicia le permiten formarse un juicio suficientemente seguro sobre la cuestión planteada.
- 227 Pues bien, dado que el objeto del acuerdo previsto es conocido, que la existencia de la práctica del «común acuerdo» no ha sido desmentida ni por los Estados miembros que han intervenido en el presente procedimiento ni por el Consejo y que este recalca que solo contempla celebrar el Convenio de Estambul en nombre de la Unión una vez se alcance tal «común acuerdo», la segunda cuestión no puede ser considerada inadmisibles debido a su carácter supuestamente prematuro o hipotético.
- 228 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, la solicitud de dictamen es admisible, con excepción de la primera cuestión, letra b), en la medida en que esta se refiere a la firma por la Unión del Convenio de Estambul.

### ***B. Sobre la práctica del «común acuerdo» de los Estados miembros***

- 229 Mediante la segunda cuestión, que procede examinar en primer lugar, el Parlamento pregunta, en esencia, si los Tratados permiten o imponen al Consejo esperar, antes de celebrar el Convenio de Estambul en nombre de la Unión, al «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por dicho Convenio en los ámbitos comprendidos en las competencias de estos.
- 230 Procede recordar que, a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, los tratados constitutivos de la Unión han creado un nuevo ordenamiento jurídico, dotado de instituciones propias, en favor del cual sus Estados miembros han limitado, en ámbitos cada vez más amplios, sus derechos de soberanía y cuyos sujetos no son únicamente dichos Estados, sino también sus nacionales [véanse, en particular, 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 65; el dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 157, y la sentencia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo, C-28/12, EU:C:2015:282, apartado 39].
- 231 Además, los Estados miembros, debido a su pertenencia a la Unión, han aceptado que sus relaciones mutuas, en lo que atañe a las materias que han sido objeto de un traspaso de competencias de los Estados miembros a la Unión, se rijan por el Derecho de la Unión, con exclusión, si así lo exige este, de cualquier otro Derecho [dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 193, y sentencia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo, C-28/12, EU:C:2015:282, apartado 40].
- 232 Asimismo, las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones de la Unión están establecidas en los Tratados y, por lo tanto, no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones (sentencia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo, C-28/12, EU:C:2015:282, apartado 42 y jurisprudencia citada).

- 233 De esta forma, a tenor del artículo 13 TUE, apartado 2, cada institución debe actuar dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos.
- 234 Por lo que respecta concretamente a los acuerdos internacionales que la Unión es competente para celebrar en sus ámbitos de acción, el artículo 218 TFUE, para dar respuesta a las exigencias de claridad, coherencia y racionalización, prevé un procedimiento unificado y de alcance general en lo relativo, en particular, a la negociación y celebración de tales acuerdos internacionales, con la excepción de los casos en los que los Tratados prevean procedimientos especiales [véase, en este sentido, la sentencia de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán), C-244/17, EU:C:2018:662, apartado 21 y jurisprudencia citada].
- 235 El Tribunal de Justicia ha señalado que este procedimiento, en atención precisamente a su carácter general, debe tener en cuenta las particularidades establecidas en los Tratados para cada ámbito de acción de la Unión, en especial en lo referente a las atribuciones de las instituciones, y que dicho procedimiento pretende reflejar, en el plano exterior, el reparto de competencias entre las instituciones aplicable en el plano interno, estableciendo concretamente una simetría entre el procedimiento de adopción de las medidas de la Unión en el plano interno y el procedimiento de adopción de los acuerdos internacionales, con el fin de garantizar que, en relación con un ámbito determinado, el Parlamento y el Consejo dispongan de las mismas competencias y se respete el equilibrio institucional previsto por los Tratados [sentencia de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán), C-244/17, EU:C:2018:662, apartado 22 y jurisprudencia citada].
- 236 De esta forma, el apartado 1 del artículo 218 TFUE exige que los acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales, los cuales, según el artículo 216 TFUE, apartado 2, vinculan a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros una vez que hayan sido celebrados, se negocien y celebren conforme al procedimiento establecido en los apartados pertinentes del primero de dichos artículos.
- 237 A este respecto, según el artículo 218 TFUE, apartados 2 y 6, la decisión de celebración de tales acuerdos es adoptada por el Consejo, en su caso previa aprobación del Parlamento o previa consulta a este. Pues bien, para la adopción de tal decisión, no se reconoce competencia alguna a los Estados miembros.
- 238 Por otra parte, del artículo 218 TFUE, apartado 8, resulta que, por lo que se refiere a una decisión como la señalada en el apartado precedente, el Consejo ha de pronunciarse por mayoría cualificada en caso de que tal decisión no corresponda a ninguno de los supuestos para los que el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo segundo, exige la unanimidad [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Consejo (Acuerdo con Armenia), C-180/20, EU:C:2021:658, apartado 30 y jurisprudencia citada].
- 239 En el presente caso, es pacífico entre las partes del presente procedimiento, primero, que el Convenio de Estambul será, en su caso, un acuerdo mixto, celebrado como tal por la Unión y los Estados miembros; segundo, que la decisión del Consejo de celebrar en nombre de la Unión este Convenio solamente puede adoptarse previa aprobación del Parlamento, y, tercero, que la adopción de dicha decisión por el Consejo deberá, en su caso, realizarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero, por mayoría cualificada, puesto que tal decisión no corresponde a ninguno de los supuestos para los que el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo segundo, exige la unanimidad.

- 240 En un acuerdo mixto celebrado con terceros países son Partes la Unión y los Estados miembros. En la negociación y celebración de un acuerdo de este tipo, cada una de estas Partes debe actuar dentro del marco de las competencias de que dispone y respetando las competencias de todas las demás Partes contratantes (sentencia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo, C-28/12, EU:C:2015:282, apartado 47).
- 241 Es cierto que el Tribunal de Justicia ha reconocido que, cuando la materia de un acuerdo o de un convenio sea, en parte, competencia de la Unión y, en parte, competencia de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las instituciones de la Unión tanto en el proceso de negociación y de celebración de los mismos como en la ejecución de los compromisos contraídos (sentencia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo, C-28/12, EU:C:2015:282, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 242 No obstante, este principio de cooperación estrecha no puede justificar que el Consejo se exima de respetar las normas de procedimiento y las modalidades de voto establecidas en el artículo 218 TFUE (sentencia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo, C-28/12, EU:C:2015:282, apartado 55).
- 243 Así, el Tribunal de Justicia ha tenido la ocasión de precisar que no pueden agruparse en una única decisión ni adoptarse en el marco de un único procedimiento dos actos diferentes, uno de los cuales exija el consenso de los representantes de los Estados miembros, y por tanto el acuerdo unánime de los mismos, y el otro una adopción de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 8, que dispone que el Consejo debe pronunciarse, en nombre de la Unión, por mayoría cualificada (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo, C-28/12, EU:C:2015:282, apartado 52).
- 244 En el presente caso, es cierto que la práctica del «común acuerdo» no ha entrañado que se agruparan dos actos diferentes, uno que fuera fruto del consenso de los Estados miembros y otro que hubiera sido adoptado por la Unión, en una única decisión de naturaleza híbrida, como la que fue anulada en la sentencia citada en el precedente apartado.
- 245 Sin embargo, en tanto en cuanto esta práctica implica que la constatación del «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por un acuerdo mixto en los ámbitos comprendidos en las competencias de estos se considere, según el Consejo, un requisito previo necesario para la incoación del procedimiento de celebración establecido en el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, dicha práctica lleva a añadir a este procedimiento una fase que no se contempla en los Tratados y que contraviene, por tanto, la jurisprudencia recordada en el apartado 232 del presente dictamen y las apreciaciones realizadas en los apartados 237 y 243 del mismo.
- 246 Más concretamente, como con acierto han argumentado la República de Austria, la República de Finlandia, el Parlamento y la Comisión, en la medida en que supedita la incoación de este procedimiento al consenso de los representantes de los Estados miembros, y por tanto a su acuerdo unánime, mientras que el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, concibe la celebración por la Unión de un acuerdo internacional como un acto autónomo de la Unión que se adopta por mayoría cualificada del Consejo, en su caso previa aprobación del Parlamento o previa consulta a este, dicha práctica instituye un proceso decisorio híbrido incompatible con las exigencias establecidas en estas disposiciones y contrario a la jurisprudencia dimanante de la sentencia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo (C-28/12, EU:C:2015:282).

- 247 En efecto, si la práctica del «común acuerdo» hubiera de tener un alcance como el expuesto en el apartado 245 del presente dictamen, la propia posibilidad de que la Unión celebre un acuerdo mixto dependería por completo de la voluntad de cada uno de los Estados miembros de quedar vinculado por tal acuerdo en los ámbitos comprendidos en las competencias de estos y, por lo tanto, de las decisiones que los Estados miembros adoptan soberanamente en esos ámbitos.
- 248 Pues bien, de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, cuando se propone al Consejo la celebración de un acuerdo internacional, corresponde en exclusiva a este decidir, pronunciándose, en principio, por mayoría cualificada y, en su caso, previa aprobación del Parlamento o previa consulta a este, sobre la celebración de ese acuerdo. Se ha declarado asimismo a este respecto que el Consejo puede decidir, con tal ocasión, que la Unión ejerza por sí sola la competencia externa que comparte con los Estados miembros en el ámbito de acción de que se trate, siempre que se reúna en su seno la mayoría exigida para ello (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de diciembre de 2017, Alemania/Consejo, C-600/14, EU:C:2017:935, apartado 68).
- 249 De ello se sigue que los Tratados no solo no obligan al Consejo a esperar, antes de celebrar el Convenio de Estambul en nombre de la Unión, al «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por este Convenio en los ámbitos comprendidos en las competencias de estos, sino que le prohíben supeditar la incoación del procedimiento de celebración de dicho Convenio, establecido en el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, a que previamente se haya constatado la existencia de tal «común acuerdo».
- 250 Dicho esto, la celebración por la Unión de un acuerdo internacional depende de la posibilidad de que el Consejo recabe en su seno la mayoría exigida.
- 251 Además, como ha señalado el Abogado General en el punto 200 de sus conclusiones, los Tratados no fijan ningún plazo dentro del cual el Consejo haya de adoptar una decisión de celebración de tal acuerdo.
- 252 De lo anterior se sigue que, dentro de los límites del procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, y a reserva de la aprobación del Parlamento cuando esta se exija, están incluidas en el margen de apreciación política del Consejo tanto la decisión de dar curso o no a la propuesta de celebrar un acuerdo internacional, y en tal caso en qué medida, como la elección del momento adecuado para proceder a adoptar tal decisión.
- 253 De ello se deduce que, siempre que actúe de conformidad con su Reglamento interno y que se garantice el efecto útil del artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, nada impide al Consejo prolongar los debates en su seno a fin de lograr, en particular, la mayoría más amplia posible para la celebración de un acuerdo internacional, la mayoría exigida para un ejercicio más amplio de las competencias externas de la Unión o, en el caso de los acuerdos mixtos, una cooperación más estrecha entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión en el proceso de celebración, lo que puede implicar que se espere al «común acuerdo» de los Estados miembros.
- 254 En efecto, tal cooperación estrecha entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión en el proceso de celebración de un acuerdo mixto, como el Convenio de Estambul, que viene impuesta por el principio recordado en los apartados 241 y 242 del presente dictamen, en particular cuando las disposiciones de este Convenio comprendidas en las competencias de la Unión y las comprendidas en las competencias de los Estados miembros están indisociablemente

ligadas, permite tener en cuenta, como ha señalado el Consejo, en su caso mediante debates prolongados, consideraciones institucionales y políticas que pueden influir en la percepción de la legitimidad y en la eficacia de la acción exterior de la Unión.

255 A este respecto, ha de subrayarse, no obstante, que, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 8, este margen de apreciación política se ejerce, en principio, por mayoría cualificada, de manera que tal mayoría en el seno del Consejo puede, en cualquier momento y conforme a las reglas establecidas en su Reglamento interno —en particular las que confieren a todo Estado miembro y a la Comisión el derecho a solicitar que se proceda a votación y que regulan la transparencia de este procedimiento, en aplicación del artículo 15 TFUE, apartado 3—, imponer la terminación de los debates y la adopción de la decisión de celebrar el acuerdo internacional. Así pues, corresponde al Consejo, caso por caso y en función de la evolución de los debates en su seno, ejercer dicho margen de apreciación respetando plenamente las exigencias establecidas en el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8.

256 Estas conclusiones, y concretamente la de que el Consejo no puede, en violación del procedimiento de celebración de un acuerdo internacional establecido en el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, supeditar la celebración por la Unión del Convenio de Estambul al «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por este Convenio en los ámbitos comprendidos en las competencias de estos, no quedan desvirtuadas por la argumentación de la República de Bulgaria, de la República Checa, de Irlanda, de la República Helénica, del Reino de España, de la República Francesa, de Hungría, de la República Eslovaca y del Consejo fundada en que, a falta de tal «común acuerdo», la celebración por la Unión de este Convenio sería incompatible con los principios de atribución, de cooperación leal, de seguridad jurídica, de unidad en la representación exterior de la Unión y de autonomía de la Unión y con el respeto por la Unión de la identidad nacional de los Estados miembros ni por la argumentación de los referidos Estados miembros y del Consejo fundada en el riesgo de que la Unión incurra en responsabilidad internacional si esta celebrara dicho Convenio sin que se adhieran a él todos los Estados miembros en los ámbitos comprendidos en las competencias de estos.

257 En primer término, dichos Estados miembros y el Consejo no pueden alegar eficazmente que, a falta de una adhesión al Convenio de Estambul de uno o de varios Estados miembros en los ámbitos del mismo comprendidos en las competencias de estos, la adhesión de la Unión a dicho Convenio invadiría las competencias de tales Estados miembros y violaría por ende los principios de atribución, de cooperación leal, de seguridad jurídica y de unidad en la representación exterior de la Unión.

258 En efecto, se ha recordado en el apartado 240 del presente dictamen que, en particular en la negociación y celebración de un acuerdo mixto, la Unión y los Estados miembros deben actuar dentro del marco de las competencias de que disponen y respetando las competencias de todas las demás Partes contratantes.

259 De ello se deduce que la celebración de un acuerdo mixto por la Unión y los Estados miembros no implica en modo alguno que los Estados miembros ejerzan, con tal ocasión, competencias de la Unión ni que esta ejerza competencias de estos Estados, sino que cada una de estas Partes actúe exclusivamente en el marco de sus competencias, sin perjuicio de la facultad del Consejo, recordada en el apartado 248 del presente dictamen, de decidir que la Unión ejerza por sí sola una competencia que comparta con los Estados miembros en el ámbito de acción de que se trate, siempre que se reúna en su seno la mayoría exigida a tal efecto.

- 260 Lo mismo ocurre cuando los Estados miembros deciden no celebrar un acuerdo mixto que la Unión, por su parte, decide celebrar únicamente sobre la base de las competencias que tiene atribuidas.
- 261 En el caso del Convenio de Estambul, como han afirmado la República Checa, el Reino de Dinamarca, el Reino de España, la República de Austria y la Comisión y como ha señalado el Abogado General en el punto 217 de sus conclusiones, el Consejo de Europa conoce la naturaleza limitada de las competencias de la Unión, de modo que nada permite presumir que el artículo 75 de dicho Convenio, cuando precisa que está abierto a la firma, concreta y específicamente, de la «Unión Europea», contemple una adhesión de la Unión que exceda de las competencias de esta.
- 262 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha tenido la ocasión de señalar que, mediante la elección de las bases jurídicas en que se funda la decisión de celebración de un acuerdo internacional, la Unión proporciona también indicaciones a las demás Partes de tal acuerdo por lo que se refiere, primero, al alcance jurídico de tal decisión; segundo, a la extensión de la competencia de la Unión respecto de ese acuerdo, y, tercero, al reparto de las competencias entre la Unión y sus Estados miembros, reparto que también deberá tenerse en cuenta al aplicar el acuerdo en el plano de la Unión [véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo, C-94/03, EU:C:2006:2, apartado 55; 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].
- 263 Además, como señalaron en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia el Reino de Bélgica, la República Checa, Irlanda, la República Helénica, la República de Austria, la República de Finlandia, el Parlamento y la Comisión, no parece que esté excluido que el Consejo y el Parlamento puedan optar por presentar una declaración referida a las competencias de la Unión al adherirse al Convenio de Estambul, lo que permitiría, en su caso, especificar aún más, a título indicativo, los límites de las competencias de la Unión.
- 264 Por lo tanto, en modo alguno se ha acreditado, en el marco del presente procedimiento, que la celebración por la Unión del Convenio de Estambul, a falta del «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por él en los ámbitos comprendidos en las competencias de estos, podría invadir dichas competencias.
- 265 En segundo término, lo mismo cabe decir de la argumentación, en particular de la República de Bulgaria, de Hungría y de la República Eslovaca, según la cual tal adhesión de la Unión supondría que esta incumpliera su obligación de cooperación leal y su obligación, establecida en el artículo 4 TUE, apartado 2, de respetar la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, por cuanto podría implicar que esos Estados miembros hubieran de aplicar, a fin de garantizar el respeto de los compromisos internacionales de la Unión, medidas contrarias a sus constituciones.
- 266 En efecto, ha de declararse que, con esta argumentación, los referidos Estados miembros pretenden poner en tela de juicio la compatibilidad de una celebración por la Unión del Convenio de Estambul con las obligaciones de la Unión señaladas en el apartado precedente. Pues bien, una eventual incompatibilidad de tal celebración con dichas obligaciones solo podría constatarse tras examinar de manera precisa las obligaciones que en su caso asumiera la Unión de resultas de la celebración del Convenio de Estambul, materia que no es objeto de la presente solicitud de dictamen y que, por tanto, no forma parte del presente procedimiento.

- 267 En tercer término, la República Francesa y el Consejo sostienen que la celebración por la Unión del Convenio de Estambul a falta del «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por él en los ámbitos comprendidos en las competencias de estos no es compatible con la autonomía del Derecho de la Unión por cuanto implicaría externalizar, en particular en favor del Grevio, una cuestión interna de la Unión relativa al reparto de las competencias entre ella y sus Estados miembros.
- 268 Es cierto que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que puede no ser compatible con los Tratados atribuir a un tribunal internacional el cometido de apreciar las normas del Derecho de la Unión que regulan el reparto de las competencias entre la Unión y sus Estados miembros, así como los criterios de imputación de sus actos u omisiones, con el fin de adoptar una decisión definitiva a este respecto que obliga tanto a los Estados miembros como a la Unión [dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartados 224, 231 y 234]. Sin embargo, ha de señalarse que el Tribunal de Justicia realizó tal declaración concretamente en relación con las decisiones de un tribunal internacional dotadas de carácter definitivo y vinculante para la Unión y sus Estados miembros y en el marco de un examen pormenorizado sobre la compatibilidad material del acuerdo previsto con los Tratados, atendiendo a la situación en la que tanto la Unión como todos sus Estados miembros estuvieran vinculados por el acuerdo en cuestión.
- 269 De ello se sigue que la cuestión de si, como sostienen la República Francesa y el Consejo, lo declarado por el Tribunal de Justicia en ese caso puede extrapolarse a una situación en la que, por un lado, la Unión, pero no uno de sus Estados miembros, estuviera vinculada por el Convenio de Estambul y, por otro lado, interviene un órgano como el Grevio, que dispone de las competencias expuestas en el apartado 35 del presente dictamen, requiere un examen concreto de la compatibilidad material del Convenio de Estambul con los Tratados, materia que no es objeto de la presente solicitud de dictamen y que, por tanto, no forma parte del presente procedimiento.
- 270 En cuarto término, la República de Bulgaria, la República Checa, el Reino de España, la República Francesa, Hungría y el Consejo entienden que la plena ejecución de los compromisos internacionales que contraería la Unión mediante la celebración del Convenio de Estambul solamente es posible, de hecho y de Derecho, si todos los Estados miembros participan en esos compromisos y deducen de ello que, a falta del «común acuerdo» de los Estados miembros, la Unión no estaría en condiciones de garantizar la correcta ejecución de los compromisos que se refiriesen a la totalidad de este Convenio, de modo que se expondría a incurrir en responsabilidad internacional por acciones u omisiones respecto de las que no se le reconoce competencia alguna.
- 271 A este respecto, es cierto que constituye jurisprudencia consolidada que cuando la Unión decide ejercer sus competencias debe hacerlo observando el Derecho internacional [sentencia de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida), C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925, apartado 127 y jurisprudencia citada].
- 272 Sin embargo, del propio tenor del artículo 218 TFUE, apartado 11, resulta que el procedimiento de dictamen tiene por objeto la compatibilidad con los Tratados de acuerdos internacionales que la Unión prevea celebrar. De ello se sigue que este procedimiento no tiene por objeto la compatibilidad con el Derecho internacional público de la celebración por la Unión de un acuerdo internacional ni, por ende, las consecuencias que puedan derivarse de una eventual inobservancia futura de dicho Derecho al aplicar tal acuerdo. En particular, la eventual responsabilidad internacional en la que la Unión pudiera incurrir en la fase de la aplicación del

Convenio de Estambul por no garantizar la correcta ejecución de sus compromisos no puede, como tal, poner en cuestión la validez de la decisión por la que el Consejo lo hubiera celebrado en nombre de la Unión.

- 273 Además, se ha señalado en los apartados 258 y 264 del presente dictamen que no ha quedado acreditado que, de celebrar el Convenio de Estambul sin el «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por él en los ámbitos comprendidos en las competencias de estos, la Unión se obligaría más allá de sus propias competencias.
- 274 Habida cuenta de todas las anteriores consideraciones, procede responder a la segunda cuestión que, siempre que se respeten plenamente, en todo momento, las exigencias establecidas en el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, los Tratados no prohíben que el Consejo, actuando de manera conforme con su Reglamento interno, espere, antes de adoptar la decisión de celebración por la Unión del Convenio de Estambul, al «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por este Convenio en los ámbitos del mismo comprendidos en las competencias de estos. En cambio, prohíben que el Consejo añada al procedimiento de celebración establecido en este artículo una fase adicional consistente en supeditar la adopción de la decisión de celebración de dicho Convenio a que previamente se haya constatado tal «común acuerdo».

### ***C. Sobre las bases jurídicas adecuadas para la celebración del Convenio de Estambul***

- 275 Mediante su primera cuestión, letra a), el Parlamento pregunta, en esencia, si las bases jurídicas adecuadas para la adopción del acto del Consejo relativo a la celebración por la Unión del Convenio de Estambul son los artículos 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE o si ese acto debe basarse en los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1.
- 276 En vista de la argumentación esgrimida por las partes del procedimiento en relación con la primera cuestión, letra a), ha de comenzarse por concretar el objeto y el alcance del examen que debe realizarse para responder a esta cuestión.
- 277 Como se ha señalado en los apartados 234 a 239 del presente dictamen, según el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, la decisión de celebración del Convenio de Estambul debe ser adoptada por el Consejo por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento.
- 278 En consecuencia, dentro de los límites de las cuestiones planteadas en la presente solicitud de dictamen, corresponde, en primer lugar, al Consejo y al Parlamento concretar ante el Tribunal de Justicia el perímetro del «acuerdo previsto», en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 11, que es objeto del presente procedimiento y a la luz del cual debe apreciarse la base jurídica sobre la que, en su caso, deberá fundarse el acto del Consejo relativo a la celebración de este acuerdo en nombre de la Unión.
- 279 A este respecto, consta, para empezar, que ni el Consejo ni el Parlamento contemplan una adhesión de la Unión a las partes del Convenio de Estambul que no están comprendidas en las competencias de la Unión.
- 280 A continuación, si bien el Consejo ha indicado que deseaba limitar la adhesión de la Unión a este Convenio exclusivamente a los ámbitos de este en los que esta dispone de competencias externas exclusivas y que las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866 reflejaban las bases jurídicas que había identificado en este sentido, procede hacer constar que la primera cuestión, letra a), de la

solicitud de dictamen no presenta tal limitación, pues el Parlamento contempla una celebración de dicho Convenio fundada en las bases jurídicas que se indican en esa cuestión con independencia de la cuestión de si la Unión dispone o no de una competencia exclusiva a tal respecto en virtud del artículo 3 TFUE, apartado 2.

- 281 Por último, en la medida en que el Parlamento y la Comisión aluden al supuesto de una adhesión al Convenio de Estambul referida a la totalidad de las partes de este comprendidas en las competencias de la Unión, el Consejo ha sostenido que no pudo alcanzarse la mayoría exigida en su seno para una adhesión de esas características. De ello se sigue que tal adhesión presenta en este estadio carácter hipotético y, por tanto, no puede servir como referencia para definir el «acuerdo previsto» a la luz del cual ha de responderse a la primera cuestión, letra a), de la solicitud de dictamen.
- 282 En estas circunstancias, corresponde al Tribunal de Justicia examinar la primera cuestión, letra a), de la solicitud de dictamen partiendo de la premisa de que el perímetro del «acuerdo previsto», en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 11, se define por los términos de esta cuestión y por el contenido de las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866.
- 283 En la medida en que la Comisión y diversos Estados miembros aducen que tal acuerdo previsto, que implica una adhesión parcial de la Unión al Convenio de Estambul, limitada a tan solo algunas de las competencias de esta, contravendría los objetivos y los propios términos de este Convenio, en particular su artículo 78, se ha recordado en el apartado 272 del presente dictamen que el procedimiento de dictamen tiene por objeto la compatibilidad de un acuerdo previsto con los Tratados, y no la compatibilidad de tal acuerdo con el Derecho internacional público, en particular por lo que se refiere a los requisitos que dicho acuerdo establezca en relación con la adhesión a él.
- 284 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión, incluso el adoptado a fin de concluir un acuerdo internacional, debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control judicial, entre los que figuran el contexto, la finalidad y el contenido de dicho acto [dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 76; sentencias de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán), C-244/17, EU:C:2018:662, apartado 36, y de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida), C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925, apartado 76].
- 285 Si el examen de un acto de la Unión muestra que este persigue un doble objetivo o tiene un componente doble y si uno de estos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solo es accesorio, el acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante. Excepcionalmente, si se demuestra, en cambio, que el acto persigue a la vez varios objetivos o tiene varios componentes vinculados de manera inseparable, sin que uno de ellos sea accesorio del otro, de forma que son aplicables diferentes disposiciones del Tratado, tal medida debe basarse en las distintas bases jurídicas pertinentes [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].
- 286 Con respecto, en particular, a un acuerdo internacional que persiga diversos objetivos o que tenga diversos componentes, ha de comprobarse por tanto si las disposiciones de ese acuerdo que persiguen un objetivo o que constituyen un componente de ese acuerdo son lo accesorio necesario para el carácter efectivo de las disposiciones de dicho acuerdo que persiguen otros

objetivos o que constituyen otros componentes, o si tienen un «alcance extremadamente limitado» [véase, en este sentido, 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 166]. En efecto, en estos dos casos, la existencia de ese objetivo o de ese componente no justifica que este se refleje específicamente en la base jurídica material de la decisión de firma o de celebración de dicho acuerdo en nombre de la Unión.

287 Además, entre los criterios que permiten identificar si un objetivo o un componente tiene carácter accesorio figuran el número de disposiciones que se le dedican en relación con la totalidad de las disposiciones de ese acto, así como el contenido y el alcance de las obligaciones recogidas en esas disposiciones [véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de junio de 2014, Comisión/Consejo, C-377/12, EU:C:2014:1903, apartado 56, y de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán), C-244/17, EU:C:2018:662, apartados 44 y 45].

288 Sin embargo, no cabe recurrir a una doble base jurídica cuando los procedimientos previstos para una y otra base jurídica sean incompatibles [dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 78].

289 En el presente caso, por lo que respecta al contexto del acto de celebración del acuerdo previsto, tal y como se identifica en el apartado 282 del presente dictamen, de los considerandos 1 a 3 de las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866 resulta que la Unión participó junto con los Estados miembros como observadora en la negociación del Convenio de Estambul, que este, en virtud de su artículo 75, está abierto a la firma de la Unión y que crea un marco jurídico global y con múltiples aspectos para proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia. A este último respecto se precisa que este Convenio:

- tiene como objetivo prevenir, perseguir y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas y la violencia doméstica;
- contempla un amplio abanico de intervenciones que van desde la recopilación de datos y la sensibilización a las medidas legales de penalización de las diversas formas de violencia contra las mujeres;
- incluye, además, medidas de protección de las víctimas y servicios de apoyo;
- aborda la dimensión de la violencia de género en el ámbito del asilo y la migración, y
- establece un mecanismo de supervisión específico para garantizar la efectiva aplicación de sus disposiciones por las Partes.

290 Corrobora este análisis el contenido del Convenio de Estambul, tal y como se ha resumido en los apartados 15 a 40 del presente dictamen.

291 Por lo que respecta al objetivo del acto de celebración del acuerdo previsto, los considerandos 4 de las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866 indican que la celebración por la Unión del Convenio de Estambul:

- contribuirá a la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres en todos los terrenos, que es uno de los objetivos y valores fundamentales de la Unión y uno de los principios que esta

debe aplicar a todas sus actividades de conformidad con los artículos 2 TUE y 3 TUE, el artículo 8 TFUE y el artículo 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales, y

- permitirá a la Unión reafirmar su compromiso con la lucha contra la violencia contra las mujeres ejercida en su territorio y en todo el mundo, reforzar su actual acción política y su marco jurídico material en el ámbito del Derecho procesal penal, lo que es de particular importancia para las mujeres y las niñas.

292 Pues bien, de los considerandos 6 y 7 de estas Decisiones de firma resulta que el acto de celebración del acuerdo previsto solo perseguirá alcanzar estos objetivos transversales en lo relativo a las disposiciones del Convenio de Estambul que estén comprendidas en la competencia de la Unión y que, a la vez, se refieran, primero, a la cooperación judicial en materia penal; segundo, al asilo y a la no devolución, y, tercero, a las instituciones y a la Administración Pública de la Unión. Aunque los artículos 1 de dichas Decisiones de firma no hagan referencia a este último componente, relativo a las instituciones y a la Administración Pública de la Unión, el Consejo ha precisado, no obstante, en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, que sigue previéndose que el acto de celebración de este Convenio abarque dicho componente.

293 Esta finalidad limitada del acto de celebración del acuerdo previsto queda corroborada por la base jurídica material consignada tanto en las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866, a saber, los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, y 83 TFUE, apartado 1, como en la primera cuestión, letra a), de la solicitud de dictamen, que menciona estas disposiciones y el artículo 84 TFUE.

294 Debe por tanto tomarse como premisa del razonamiento en respuesta a la primera cuestión, letra a), de la solicitud de dictamen que el contenido del acto de celebración del acuerdo previsto abarcará las disposiciones del Convenio de Estambul que presentan un vínculo con la cooperación judicial en materia penal, el asilo y la no devolución, y las obligaciones que incumben a las instituciones y a la Administración Pública de la Unión, en la medida en que tales disposiciones estén comprendidas en la competencia de la Unión (en lo sucesivo, «la parte del Convenio de Estambul objeto del acuerdo previsto»).

295 Por lo que respecta, en primer lugar, a la cooperación judicial en materia penal, ha de recordarse, en primer término, que los artículos 44, 47 y 48 del capítulo V, los artículos 49, 50 y 54 a 58 del capítulo VI y los artículos 62 a 65 del capítulo VIII del Convenio de Estambul, tal y como resulta en particular del resumen de estos capítulos que figura en los apartados 25 a 29, 33 y 34 del presente dictamen, versan sobre la competencia territorial en materia de persecución penal de los delitos a los que se refiere este Convenio; sobre la toma en consideración de las condenas impuestas en el territorio de otras Partes en dicho Convenio; sobre la prohibición de los modos alternativos de resolución de conflictos; sobre la necesidad de unas investigaciones y procedimientos judiciales efectivos, rápidos, en su caso ex officio o ex parte y que tengan siempre en cuenta los derechos de la víctima; sobre la protección, información, apoyo y asistencia jurídica apropiadas de las víctimas; sobre las pruebas admisibles, el derecho de la víctima a ser oída y la protección de los testigos; sobre la prescripción de los delitos; sobre la cooperación en materia penal para prevenir, combatir y perseguir todas las formas de violencia, para proteger y asistir a las víctimas, para llevar a cabo investigaciones o procedimientos en relación con los delitos y para aplicar las sentencias penales; sobre la facultad de las víctimas de un delito que haya sido cometido en el territorio de una Parte en el Convenio de Estambul para presentar denuncia ante las autoridades competentes de su Estado de residencia; sobre la asistencia judicial penal; sobre la extradición o la ejecución de sentencias penales; sobre el intercambio de información que pueda

ayudar a prevenir los delitos o a entablar o proseguir las investigaciones o que apunte a que una persona corre el riesgo de quedar sometida de modo inmediato a actos de violencia y sobre el respeto de la protección de los datos de carácter personal.

296 Como consideran el Parlamento, el Consejo y la Comisión, así como diversos Estados miembros parte en el presente procedimiento, estas disposiciones se encuadran en gran medida en la competencia de la Unión contemplada en el artículo 82 TFUE, apartado 2, en virtud del cual la Unión, en la medida en que sea necesario para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza, puede establecer normas mínimas referidas, en particular, a la admisibilidad de pruebas entre los Estados miembros, a los derechos de las personas durante el procedimiento penal y a los derechos de las víctimas de los delitos. En vista del número y del alcance de dichas disposiciones, procede considerar que el artículo 82 TFUE, apartado 2, debería figurar entre las bases jurídicas del acto de celebración del acuerdo previsto.

297 En segundo término, los artículos 7, 8, 10 y 11 del capítulo II, los artículos 12 a 16 del capítulo III, los artículos 18 a 28 del capítulo IV, los artículos 51 a 53 del capítulo VI y los artículos 62 y 63 del capítulo VIII del Convenio de Estambul obligan a las Partes en dicho Convenio, en particular, a poner en práctica políticas nacionales efectivas, globales y coordinadas para prevenir y combatir todas las formas de violencia; a dedicar recursos financieros y humanos adecuados, a designar entidades oficiales responsables de la coordinación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas; a recoger los datos estadísticos; a apoyar la investigación sobre las causas profundas de la violencia y sus efectos, su frecuencia y los índices de condena; a promover los cambios con vistas a erradicar cualquier práctica basada en la idea de la inferioridad de la mujer o en un papel estereotipado de las mujeres y los hombres; a prevenir todas las formas de violencia incluidas en dicho Convenio; a poner las necesidades específicas de las personas vulnerables y de las víctimas en el centro de sus medidas; a velar por que no se considere que la cultura, las costumbres, la religión, la tradición o el supuesto «honor» justifican actos de violencia; a dirigir programas de sensibilización; a crear programas dirigidos a enseñar a quienes ejerzan la violencia doméstica a adoptar un comportamiento no violento; a tomar las medidas necesarias para proteger a todas las víctimas contra cualquier nuevo acto de violencia, incluyendo mecanismos de cooperación eficaz entre todas las agencias estatales pertinentes, una información adecuada y en el momento oportuno sobre los servicios de apoyo y las medidas legales disponibles, el asesoramiento jurídico y psicológico, la asistencia financiera, servicios de salud y servicios sociales, información sobre los mecanismos de demandas individuales/colectivas, casas de acogida apropiadas, fácilmente accesibles y en número suficiente, guardias telefónicas gratuitas, centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violaciones y de violencias sexuales y consejos psicosociales adaptados a la edad de los menores expuestos a la violencia; a establecer las medidas necesarias para que las normas de confidencialidad no impidan hacer una denuncia de un acto grave de violencia cometido o que se tema que pueda cometerse; a establecer medidas operativas preventivas, a realizar una valoración del riesgo para las víctimas; a permitir la adopción de mandamientos u órdenes de protección; a establecer una protección, información, ayuda y asistencia jurídicas adecuadas para las víctimas; a garantizar una cooperación en materia penal para prevenir, combatir y perseguir todas las formas de violencia, para proteger y asistir a las víctimas, para llevar a cabo investigaciones o procedimientos en relación con los delitos y para aplicar las sentencias penales; a instituir el intercambio de información que pueda ayudar a prevenir los delitos o a entablar o proseguir las investigaciones o que apunte a que una persona corre el riesgo de quedar sometida de modo inmediato a actos de violencia.

- 298 Como sostienen en particular el Parlamento y la Comisión, tales obligaciones se encuadran en gran medida en el ámbito de la prevención de la delincuencia, para el que el artículo 84 TFUE atribuye a la Unión competencia para establecer medidas que impulsen y apoyen la actuación de los Estados miembros. En vista del número y del alcance de las disposiciones citadas en el apartado precedente, que comportan, como ha señalado el Abogado General en el punto 158 de sus conclusiones, obligaciones que presentan, en gran medida, un carácter autónomo con respecto a las obligaciones sintetizadas en el apartado 295 del presente dictamen, ha de considerarse que este componente del acuerdo previsto no es meramente accesorio de estas últimas obligaciones y no presenta un carácter «extremadamente limitado». De ello se sigue que el artículo 84 TFUE también debería figurar entre las bases jurídicas del acto de celebración del acuerdo previsto.
- 299 En tercer término, los artículos 33 a 43 del capítulo V del Convenio de Estambul versan, en particular, sobre el compromiso de las Partes contratantes para tipificar como delitos punibles con sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas la comisión, la tentativa, la complicidad y la asistencia en la comisión de una vulneración de la integridad psicológica de una persona mediante coacción o amenazas; un comportamiento amenazador contra otra persona que lleve a esta a temer por su seguridad; actos de violencia física; actos de carácter sexual no consentidos; el hecho de obligar a un adulto o a un menor a contraer matrimonio; la escisión, infibulación o cualquier otra mutilación de los órganos genitales de una mujer; la práctica de un aborto a una mujer sin su consentimiento previo; una intervención quirúrgica que ponga fin a la capacidad de una mujer de reproducirse de modo natural sin su consentimiento y toda forma de comportamiento no deseado, verbal, no verbal o físico, de carácter sexual, que viole la dignidad de una persona, en particular cuando cree un ambiente intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.
- 300 A este respecto, el artículo 83 TFUE, apartado 1, atribuye a la Unión la competencia para establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en los ámbitos, en particular, de la trata de seres humanos y de la explotación sexual de mujeres y niños.
- 301 Pues bien, como en particular ha argumentado la Comisión y como en esencia ha señalado el Abogado General en el punto 155 de sus conclusiones, el solapamiento entre, por un lado, las obligaciones recogidas en el Convenio de Estambul que se exponen en el apartado 299 del presente dictamen y, por otro lado, el ámbito de acción que el artículo 83 TFUE, apartado 1, atribuye a la Unión es a tal extremo puntual que ha de considerarse que las obligaciones que comporta esta parte de dicho Convenio comprendidas en ese ámbito de acción presentan un alcance «extremadamente limitado» para la Unión y que, en consecuencia, esta disposición no debería figurar entre las bases jurídicas del acto de celebración del acuerdo previsto.
- 302 En segundo lugar, por lo que respecta al asilo y a la no devolución, objeto del capítulo VII del Convenio de Estambul, de la síntesis de los artículos 59 a 61 de este Convenio que figura en los apartados 30 a 32 del presente dictamen resulta que estas disposiciones establecen, en esencia, obligaciones relativas a la concesión de permisos de residencia autónomos y renovables, a la recuperación del estatuto de residente perdido de resultados de un matrimonio forzoso, a la paralización de los procedimientos de expulsión, al reconocimiento de la protección subsidiaria, a la aplicación de una interpretación sensible al género de cada uno de los motivos contemplados en el Convenio relativo al Estatuto de los Refugiados, firmado en Ginebra el 28 de julio de 1951 (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189, p. 150), con miras a la concesión del estatuto de refugiado, y a la prohibición de la devolución en determinadas circunstancias.

- 303 Como es pacífico entre los participantes en el presente procedimiento, tales obligaciones entran en el ámbito de aplicación del artículo 78 TFUE, apartado 2.
- 304 Pues bien, como ha señalado el Abogado General en los puntos 160 a 162 de sus conclusiones, aunque el Convenio de Estambul únicamente contiene tres artículos relativos a las materias mencionadas en el apartado 302 del presente dictamen, estos constituyen todo un capítulo de este Convenio y establecen obligaciones precisas y sustanciales que requieren, en su caso, la adaptación de la legislación de las Partes en dicho Convenio en esas materias. En estas circunstancias, no puede considerarse que este componente tenga carácter accesorio o un alcance «extremadamente limitado», en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 285 y 286 del presente dictamen, de modo que el artículo 78 TFUE, apartado 2, debería figurar entre las bases jurídicas del acto de celebración de este acuerdo previsto.
- 305 En tercer lugar, consta, para empezar, que una parte significativa de las obligaciones referidas a la adopción de medidas preventivas, establecidas por los artículos 7, 8, 10 y 11 del capítulo II, los artículos 12 a 16 del capítulo III, los artículos 18 a 28 del capítulo IV, los artículos 51 a 53 del capítulo VI y los artículos 62 y 63 del capítulo VIII del Convenio de Estambul, tal como se sintetizan en el apartado 297 del presente dictamen, vincularían, esencialmente, a la Unión también con respecto al personal de su Administración y a las personas que frecuentan los locales y los edificios de sus instituciones, órganos y organismos. A continuación, lo mismo podría decirse de diversas obligaciones dimanantes de los artículos 49, 50 y 56 del capítulo VI y de los artículos 63 a 65 del capítulo VIII de este Convenio, tal como se sintetizan en el apartado 295 del presente dictamen. Por último, ciertas obligaciones adicionales, como las contempladas en el artículo 30 de dicho Convenio, relativo al abono de una indemnización adecuada a las víctimas de violencia, pueden recaer sobre la Unión por lo que específicamente respecta a su Administración Pública.
- 306 Tal y como en esencia señaló el Consejo en los considerandos 7 de las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866, tales obligaciones están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 336 TFUE.
- 307 Pues bien, como ha señalado el Abogado General en el punto 164 de sus conclusiones, a diferencia de los ámbitos cubiertos por el artículo 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE, la Unión, por lo que respecta a su Administración Pública, no debería limitarse a establecer disposiciones mínimas o medidas de apoyo, sino que debería garantizar ella misma el cumplimiento íntegro de las obligaciones descritas en el apartado 305 del presente dictamen.
- 308 De ello se sigue que, en vista del número de las disposiciones de que se trata y del alcance de las obligaciones que contraería al respecto la Unión para con su Administración Pública, así como del limitado número de materias objeto del acuerdo previsto, este componente del acuerdo previsto no es meramente accesorio ni presenta un carácter «extremadamente limitado» y, en consecuencia, el artículo 336 TFUE debería figurar entre las bases jurídicas del acto de celebración de este acuerdo.
- 309 En cuarto lugar, en cuanto a las obligaciones que para la Unión se derivarían de los artículos 66 a 70 del capítulo IX y del artículo 74 del capítulo XII del Convenio de Estambul, en relación con el mecanismo de seguimiento y la solución de diferencias, basta con recordar que la competencia de la Unión para contraer compromisos internacionales incluye la de acompañar esos compromisos de disposiciones institucionales. Su presencia en el acuerdo no influye en la naturaleza de la competencia para celebrarlo. En efecto, esas disposiciones tienen carácter

auxiliar y se encuadran, pues, en la misma competencia que la correspondiente a las disposiciones sustantivas a las que acompañan [véase, en este sentido, el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017, EU:C:2017:376, apartado 276 y jurisprudencia citada].

310 Queda por precisar, al igual que el Abogado General en el punto 165 de sus conclusiones, que la acumulación de bases jurídicas adecuadas que se han identificado en el presente dictamen no contraviene la jurisprudencia recordada en el apartado 288 del presente dictamen, habida cuenta de que el procedimiento de adopción de la decisión de celebración del acuerdo previsto es el mismo, en virtud del artículo 218 TFUE, para la totalidad de estas bases jurídicas, que establecen, todas ellas, en el plano interno, la aplicación del procedimiento legislativo ordinario.

311 Habida cuenta de todas las anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión, letra a), de la solicitud de dictamen que la base jurídica material adecuada para la adopción del acto del Consejo relativo a la celebración por la Unión de la parte del Convenio de Estambul objeto del acuerdo previsto, en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 11, se compone de los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, 84 TFUE y 336 TFUE.

#### ***D. Sobre la escisión del acto de celebración del Convenio de Estambul en dos decisiones separadas***

312 Habida cuenta de las apreciaciones realizadas en los apartados 228 y 294 del presente dictamen, ha de considerarse que, mediante la primera cuestión, letra b), de la solicitud de dictamen, el Parlamento pregunta, en esencia, si es necesario o posible escindir en dos decisiones separadas el acto de celebración por la Unión de la parte del Convenio de Estambul objeto del acuerdo previsto.

313 Como resulta de la solicitud de dictamen y de las observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia, esta cuestión guarda relación con la aplicabilidad del Protocolo n.º 21 por lo que respecta a Irlanda, como consecuencia de la identificación, entre otros, de los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE, contenidos en el título V de la tercera parte del Tratado FUE, como bases jurídicas adecuadas para la celebración de dicho acuerdo. Por otra parte, si bien la República de Bulgaria ha manifestado que el Protocolo n.º 22 también podría ser pertinente para dicha cuestión, el Consejo ha manifestado que la aplicación de este Protocolo no ha entrañado ninguna dificultad particular en el presente caso.

314 Por lo que se refiere al Protocolo n.º 21, de las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866 se desprende que, al amparo de este Protocolo, Irlanda pretendía, en efecto, no participar en la celebración por la Unión del componente del Convenio de Estambul relativo al asilo y a la no devolución y sí participar en la celebración de sus restantes componentes.

315 Como resulta del considerando 10 de la Decisión de firma 2017/865 y de la argumentación de Irlanda y del Consejo, tal distinción entre estos diferentes componentes del Convenio de Estambul se fundamenta en el hecho de que Irlanda está vinculada por las Directivas 2011/36 y 2011/93, mientras que no lo está por lo que se refiere a las Directivas 2011/95 y 2013/32.

316 A este respecto, procede señalar que, según el artículo 1 del Protocolo n.º 21, Irlanda «no [participará] en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V de la tercera parte del Tratado [FUE]».

- 317 A tenor del artículo 2 de este Protocolo, «ninguna de las disposiciones del título V de la tercera parte del Tratado [FUE], ninguna medida adoptada en virtud de dicho título, ninguna disposición de acuerdo internacional alguno celebrado por la Unión en virtud de dicho título y ninguna resolución del Tribunal de Justicia interpretativa de cualquiera de dichas disposiciones o medidas será vinculante ni aplicable [...] a Irlanda» y «ninguna de tales disposiciones, medidas o decisiones afectará en modo alguno a las competencias, derechos y obligaciones» de ese Estado miembro. Asimismo, ninguna de tales disposiciones, medidas o decisiones «afectará al acervo comunitario, ni al de la Unión, ni formará parte del Derecho de la Unión, tal y como estos se aplican» a dicho Estado miembro.
- 318 No obstante, de conformidad con el artículo 3 de dicho Protocolo, Irlanda podrá «notificar [...] su deseo de participar en la adopción y aplicación de la medida propuesta de que se trate, tras lo cual dicho Estado [miembro] tendrá derecho a hacerlo».
- 319 En virtud del artículo 4 del Protocolo n.º 21, «Irlanda [podrá] en cualquier momento, tras la adopción de una medida por parte del Consejo en virtud del título V de la tercera parte del Tratado [FUE], notificar [...] su propósito y deseo de aceptar dicha medida».
- 320 El artículo 4 bis, apartado 1, del Protocolo n.º 21 precisa que las disposiciones de este «se aplicarán [...] a Irlanda también por lo que respecta a las medidas propuestas o adoptadas en virtud del título V de la tercera parte del Tratado [FUE] que modifiquen una medida existente que sea vinculante para [este Estado miembro]».
- 321 Pues bien, como ha señalado el Abogado General en los puntos 186 a 189 de sus conclusiones, de los artículos 1 a 4 bis del Protocolo n.º 21 resulta que no puede considerarse que la participación de Irlanda en las Directivas 2011/36 y 2011/93 implique automáticamente que este Estado miembro esté obligado a participar en la celebración por la Unión del componente correspondiente del Convenio de Estambul. En efecto, sin perjuicio del procedimiento del artículo 4 bis, apartado 2, de este Protocolo, cuya aplicación no se prevé en el presente caso, estas disposiciones precisan inequívocamente que, a menos que notifique su deseo de participar en la adopción y aplicación de la medida propuesta, Irlanda no participa ni en las medidas iniciales comprendidas en el título V de la tercera parte del Tratado FUE ni en las medidas, comprendidas en este mismo título, que modifiquen una medida existente que sea vinculante para ella.
- 322 Corrobora esta interpretación una lectura sistemática del Protocolo n.º 21, de la que resulta que el artículo 2 del mismo no puede interpretarse ni aplicarse independientemente de su artículo 1. En efecto, la norma establecida en el citado artículo 2, según la cual las medidas, disposiciones y decisiones a que este se refiere no serán vinculantes para Irlanda, como consecuencia de dicho artículo 1 y sin perjuicio de los artículos 3, 4 y 6, de dicho Protocolo está intrínsecamente ligada a la establecida en el artículo 1, según la cual dicho Estado miembro no participará en la adopción de medidas en virtud del título V de la tercera parte del Tratado FUE, de forma que ninguna de estas dos normas puede comprenderse sin la otra [véase, por analogía, el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartados 115 y 116].
- 323 De esta forma, sería contrario al objetivo perseguido por el Protocolo n.º 21 tanto permitir a Irlanda participar en la adopción de un acto de la Unión sin que este Estado miembro quede vinculado por ese acto como admitir que dicho Estado miembro quede vinculado por tal acto sin haber participado en su adopción [véase, en este sentido y por analogía, el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 116].

- 324 El Tribunal de Justicia también ha precisado que el Protocolo n.º 21 no puede tener influencia de ningún tipo en la determinación de la base jurídica adecuada para la adopción de la Decisión de que se trate [dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 108].
- 325 En efecto, la regla definida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual es la base jurídica material del acto la que determina los procedimientos que se han de seguir para adoptarlo, rige no solo respecto de los procedimientos previstos para la adopción de un acto interno, sino también para los aplicables a la celebración de los acuerdos internacionales (sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 57).
- 326 En consecuencia, las bases jurídicas adecuadas para la celebración del acuerdo previsto determinan la aplicabilidad del artículo 1 del Protocolo n.º 21 y, en virtud de esta disposición, la participación o no de Irlanda en la adopción del acto de celebración de ese acuerdo determina, a su vez, con arreglo al artículo 2 de dicho Protocolo, si ese acto de celebración ha de vincular o no a este Estado miembro y, por lo tanto, conllevar o no que las disposiciones del Convenio de Estambul objeto del acuerdo previsto le sean aplicables.
- 327 Pues bien, esta ligazón intrínseca entre los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 21 y la circunstancia de que ninguna de las disposiciones de este Protocolo contempla una participación parcial en una medida excluyen una participación selectiva en una misma medida comprendida en esos artículos. Corrobora esta apreciación el tenor del artículo 3 de este Protocolo, que únicamente contempla la posibilidad de que Irlanda notifique su deseo de participar en la adopción y aplicación «de la medida propuesta».
- 328 De ello se sigue que el Protocolo n.º 21 no autoriza escindir en dos decisiones el acto de celebración del acuerdo previsto a fin de permitir que Irlanda participe en la adopción de una de las dos decisiones, pero no en la otra, aunque, al igual que con las Decisiones de firma 2017/865 y 2017/866, cada una de las decisiones de celebración se refiera a medidas encuadradas en el título V de la tercera parte del Tratado FUE y, por tanto, incluidas en el ámbito de aplicación de este Protocolo.
- 329 Tal escisión en dos o más decisiones de un acto de celebración de un acuerdo previsto podría asimismo contravenir tanto la jurisprudencia recordada en los apartados 285 a 287 del presente dictamen como el tenor del artículo 13 TUE, apartado 2, conforme al cual las instituciones deben actuar, en particular, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los Tratados, así como la jurisprudencia recordada en el apartado 232 del presente dictamen, según la cual las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones de la Unión están establecidas en los Tratados y no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones.
- 330 Dicho esto, como ha señalado el Abogado General en el punto 182 de sus conclusiones, si se demuestra que el acto de celebración de un acuerdo internacional persigue varios objetivos o tiene varios componentes indisolublemente ligados, sin que uno se considere accesorio del otro, de manera que sean aplicables diferentes bases jurídicas a dicho acto, una diferencia en las reglas de votación en el seno del Consejo puede entrañar la incompatibilidad de esas bases jurídicas [véase, en este sentido, el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 109].

- 331 Pues bien, en tal supuesto, puede resultar necesario adoptar dos o más decisiones a los efectos de adoptar un acto de celebración de un acuerdo internacional previsto [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Consejo (Acuerdo con Armenia), C-180/20, EU:C:2021:658, apartado 40].
- 332 De lo anterior se deduce que pueden existir situaciones que pongan de manifiesto una necesidad objetiva de escindir en dos o más decisiones un acto de celebración de un acuerdo previsto.
- 333 Este puede ser el caso, en particular, si con tal escisión se pretende tener en cuenta la circunstancia de que Irlanda no participa en las medidas contempladas en virtud de la celebración de un acuerdo internacional que pertenecen al ámbito de aplicación del Protocolo n.º 21, pero existen otras medidas contempladas en virtud de esa celebración que no pertenecen al referido ámbito de aplicación.
- 334 También puede ser este el caso si con tal escisión se pretende tener en cuenta la circunstancia de que el Reino de Dinamarca no participa en las medidas contempladas en virtud de la celebración de un acuerdo internacional que pertenecen al ámbito de aplicación del Protocolo n.º 22, pero existen otras medidas contempladas en virtud de esa celebración que no pertenecen al referido ámbito de aplicación.
- 335 Procede recordar, a este respecto, que el Protocolo n.º 22 tiene por objeto, como se desprende de los considerandos tercero a quinto de su preámbulo, establecer un marco jurídico que permita a los Estados miembros proseguir el desarrollo de su cooperación en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia mediante la adopción, sin participación del Reino de Dinamarca, de medidas que no vinculen a dicho Estado miembro, ofreciéndole al mismo tiempo la posibilidad de participar en la adopción de medidas en ese ámbito y de quedar vinculado por ellas en las condiciones previstas en el artículo 8 del mencionado Protocolo. A tal efecto, el artículo 1, párrafo primero, del Protocolo n.º 22 dispone que el Reino de Dinamarca no participará en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V de la tercera parte del Tratado FUE y el artículo 2 del mismo Protocolo establece que tales medidas no vincularán al Reino de Dinamarca [véase, en este sentido, el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartados 111 y 112].
- 336 En el presente caso, de la respuesta a la primera cuestión, letra a), resulta que, entre los componentes de la base jurídica material del acto de celebración del acuerdo previsto figura el artículo 336 TFUE, que no pertenece ni al título V de la tercera parte del Tratado FUE ni, por ende, al ámbito de aplicación de los Protocolos n.º 21 y n.º 22. En estas circunstancias, puede entenderse acreditada una necesidad objetiva de escindir el acto de celebración de este acuerdo a fin de tener en cuenta la circunstancia de que Irlanda o el Reino de Dinamarca no participan en esta celebración, en la medida en que esta entraña un ejercicio por la Unión de sus competencias externas derivadas de los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, y 84 TFUE.
- 337 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión, letra b), de la solicitud de dictamen que los Protocolos n.º 21 y n.º 22 únicamente justifican escindir en dos decisiones separadas el acto del Consejo relativo a la celebración por la Unión de la parte del Convenio de Estambul objeto del acuerdo previsto si con tal escisión se pretende tener en cuenta la circunstancia de que Irlanda o el Reino de Dinamarca no participan en las medidas adoptadas en virtud de la celebración de este acuerdo que pertenecen al ámbito de aplicación de esos Protocolos, consideradas en su globalidad.

## VII. Respuesta a la solicitud de dictamen

338 De todas las consideraciones que anteceden resulta que:

- siempre que se respeten plenamente, en todo momento, las exigencias establecidas en el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, los Tratados no prohíben que el Consejo, actuando de manera conforme con su Reglamento interno, espere, antes de adoptar la decisión de celebración por la Unión del Convenio de Estambul, al «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por este Convenio en los ámbitos del mismo comprendidos en las competencias de estos. En cambio, prohíben que el Consejo añada al procedimiento de celebración establecido en este artículo una fase adicional consistente en supeditar la adopción de la decisión de celebración de dicho Convenio a que previamente se haya constatado tal «común acuerdo»;
- la base jurídica material adecuada para la adopción del acto del Consejo relativo a la celebración por la Unión de la parte del Convenio de Estambul objeto del acuerdo previsto, en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 11, se compone de los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, 84 TFUE y 336 TFUE;
- los Protocolos n.º 21 y n.º 22 únicamente justifican escindir en dos decisiones separadas el acto del Consejo relativo a la celebración por la Unión de la parte del Convenio de Estambul objeto del acuerdo previsto si con tal escisión se pretende tener en cuenta la circunstancia de que Irlanda o el Reino de Dinamarca no participan en las medidas adoptadas en virtud de la celebración de este acuerdo que pertenecen al ámbito de aplicación de esos Protocolos, consideradas en su globalidad.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) emite el siguiente dictamen:

- 1) **Siempre que se respeten plenamente, en todo momento, las exigencias establecidas en el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, los Tratados no prohíben que el Consejo de la Unión Europea, actuando de manera conforme con su Reglamento interno, espere, antes de adoptar la decisión de celebración por la Unión Europea del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul), al «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por este Convenio en los ámbitos del mismo comprendidos en las competencias de estos. En cambio, prohíben que el Consejo añada al procedimiento de celebración establecido en este artículo una fase adicional consistente en supeditar la adopción de la decisión de celebración de dicho Convenio a que previamente se haya constatado tal «común acuerdo».**
- 2) **La base jurídica material adecuada para la adopción del acto del Consejo relativo a la celebración por la Unión de la parte del Convenio de Estambul objeto del acuerdo previsto, en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 11, se compone de los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, 84 TFUE y 336 TFUE.**
- 3) **El Protocolo (n.º 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anexo al Tratado UE y al Tratado FUE, y el Protocolo (n.º 22) sobre la posición de Dinamarca, anexo al Tratado UE y al Tratado FUE, únicamente justifican escindir en dos decisiones separadas el acto del Consejo relativo a la celebración por la Unión de la parte del Convenio de Estambul objeto del acuerdo**

**previsto si con tal escisión se pretende tener en cuenta la circunstancia de que Irlanda o el Reino de Dinamarca no participan en las medidas adoptadas en virtud de la celebración de este acuerdo que pertenecen al ámbito de aplicación de esos Protocolos, consideradas en su globalidad.**

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Arabadjiev
Prechal	Vilaras	Ilešič
Bay Larsen	Kumin	Wahl
von Danwitz	Biltgen	Jürimäe
Rossi	Jarukaitis	Jääskinen

Pronunciado en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de octubre de 2021.

El Secretario  
A. Calot Escobar

El Presidente  
K. Lenaerts