

# LA ADHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL CONVENIO DE ESTAMBUL Y SU CUMPLIMIENTO INDIRECTO: REFORZANDO LOS VALORES EUROPEOS

## *THE EUROPEAN UNION'S ACCESSION TO THE ISTANBUL CONVENTION AND ITS INDIRECT ENFORCEMENT: STRENGTHENING THE EUROPEAN VALUES*

---

**Lidia Ballesta Martí**

Profesora Lectora de Derecho Internacional Público del Departamento de Derecho Público y Ciencias histórico-jurídicas de la Universitat Autònoma de Barcelona

Correspondence:  
[lidia.ballesta@uab.cat](mailto:lidia.ballesta@uab.cat)

Received:  
8.06.2024

Accepted:  
31.10.2024

---

### How to cite this paper

Ballesta Martí, L. (2024) La adhesión de la Unión Europea al Convenio de Estambul y su cumplimiento indirecto: reforzando los valores europeos. *Spanish Journal of Legislative Studies*. (6), p. 1-25. DOI: <https://www.doi.org/10.21134/j7cmav36>

## SUMMARY

I. INTRODUCTION: GENDER EQUALITY AS AN EU VALUE; II. THE EU'S ACCESSION TO THE ISTANBUL CONVENTION; 1.- The Istanbul Convention; 2.- Actions from the European Parliament and the European Commission; 3.- From Opinion 1/19 of the Court of Justice of 6 October 2021 to the accession; III. THE "ISTANBUL EFFECT": THE EU MEASURES TO END VIOLENCE AGAINST WOMEN; 1.- The Judgment of the CJEU of January 16, 2024, in case C-621/21; 2.- Directive (EU) 2024/1385 of 14 May 2024 on combating violence against women and domestic violence; IV. CONCLUSIONS

## ÍNDICE

I. INTRODUCTION; II. THE EU'S PATH TO ACCESSION TO THE ISTANBUL CONVENTION; 1.- The European Parliament and the European Commission: Advocates of Accession: 2.- Opinion 1/19 of the Court of Justice of 6 October 2021: A Catalyst for Accession; III. THE "ISTANBUL EFFECT"; 1.- Indirect Enforcement of the Istanbul Convention: Judgment of the CJEU in Case C-621/21 of 16 January 2024; 2.- Directive (EU) 2024/1385 of 14 May 2024 on Combating Violence Against Women and Domestic Violence: An Alternative or a Complement to the Istanbul Convention? IV. CONCLUSIONS

## ABSTRACT

This paper analyses how the European Union's process of accession to the Istanbul Convention has driven progress in the fight against violence against women in various ways. On one hand, the EU's accession to this international treaty imposes an obligation on EU institutions to ensure its enforcement, as well as its indirect application to Member States. On the other hand, actions taken by EU institutions, while awaiting the resolution of delays in the Council regarding the Convention's ratification, have led to significant progress in combating gender-based violence. All of this strengthens equality and the protection of human rights within the EU, thereby reinforcing its core values.

## RESUMEN

Este trabajo analiza cómo el proceso de adhesión de la Unión Europea al Convenio de Estambul ha impulsado los avances en la lucha contra la violencia hacia las mujeres de diversas maneras. Por un lado, la adhesión de la Unión Europea a este tratado internacional genera la obligación de las instituciones de la UE de garantizar su cumplimiento, así como su aplicación indirecta en los Estados Miembros. Por otro lado, las medidas adoptadas por las instituciones europeas, mientras se superaban los retrasos en el Consejo para la ratificación del Convenio, han dado lugar a progresos significativos en la lucha contra la violencia de género. Todo ello refuerza la igualdad y la protección de los derechos humanos en la UE, y, por tanto, refuerza sus valores fundamentales.

## KEYWORDS

European Union, Violence against women, Istanbul Convention, Equality, EU fundamental values.

## PALABRAS CLAVE

Unión Europea, Violencia contra las mujeres, Convenio de Estambul, Igualdad, Valores fundamentales de la UE.

## I. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Lisboa consagró<sup>1</sup> los valores de la Unión Europea (UE) en el actual artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) estableciendo que la UE se fundamenta “en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”<sup>2</sup>. El mismo precepto reconoce estos valores como características comunes a los Estados miembros, entendiendo que tales valores forman parte de una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. Así pues, se consagra la igualdad de forma genérica como valor de la UE. Además, la alusión específica a la igualdad entre hombres y mujeres apunta a que la igualdad de género se considere como un carácter definitorio de las sociedades europeas actuales. Teresa Freixes reflexiona sobre esta idea y considera que el redactado de la segunda parte del artículo 2, en tanto que la igualdad entre hombres y mujeres es una característica de las sociedades europeas actuales, constituye la especificación de un concepto abstracto como sería la igualdad como valor, reco-

gido en la primera parte del precepto. Freixes lo resume en que la igualdad de mujeres y hombres, tal como se entiende en nuestros sistemas democráticos, se une a la institución jurídica de la igualdad como valor<sup>3</sup>. El reconocimiento de la igualdad de género como valor fundamental de la UE al estar recogido en los Tratados, no es un acto meramente simbólico, sino que está dotado de un valor jurídico real con garantías y mecanismos sancionadores ante su vulneración sistemática por parte de los Estados miembros. En este sentido, encontramos una garantía *ex ante* al respeto de la igualdad en el artículo 49 del TUE, que establece el respeto a los valores del artículo 2 TUE como uno de los requisitos para la adhesión de Estados candidatos a formar parte de la UE. Por tanto, aquellos países candidatos que no respeten la igualdad, y más concretamente la igualdad de género, no deberían poder formar parte de la UE. Por otro lado, existen mecanismos de garantía *ex post*, para aquellos Estados que ya son parte de la UE, recogidos específicamente el artículo 7 del TUE. Dicho artículo prevé un mecanismo sancionador que se puede llegar a activar ante vulneraciones graves y sistemáticas de los valores recogidos en el artículo 2 TUE. Si bien en la práctica este mecanismo no ha resultado ser efectivo<sup>4</sup>, algunos autores como Cortés Martín<sup>5</sup>

1 Para una análisis de la evolución de los valores fundamentales de la Unión Europea hasta su consagración ver BAR CENDÓN, A. La Unión Europea como unión de valores y derechos: Teoría y realidad, [en línea] *Teoría y realidad constitucional*, 33, 2014, UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia. 99-139, Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.33.2014.13032>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

2 Ver Artículo 2 del TUE, *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*, 2016, [en línea], Disponible en: [http://data.europa.eu/eli/treaty/teu\\_2016/art\\_2/oj/spa](http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_2/oj/spa), [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024]

3 FREIXES SANJUÁN, T. La igualdad de mujeres y hombres en el derecho de la Unión Europea. Especial referencia a la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en *Integración europea y género*, Madrid, Tecnos, 2014, ISBN 978-84-309-6170-2, págs. 15-65. p. 21-22.

4 CORTÉS MARTÍN, J. M. Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de derecho [en línea], *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66, 2020; Disponible en: <https://dialnet-unirioja-es.ares.uab.cat/servlet/articulo?codigo=7527356>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024]. Ver también REQUEJO PAGÉS, J. L., Estado de derecho y Unión Europea: el laberinto sin salida de una crisis anunciada [en línea], *Teoría y realidad constitucional*, 51, 2023, UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.51.2023.37506> [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

5 CORTÉS MARTÍN, J.M., «Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE», cit.

opinan que a pesar del carácter de *lex specialis* que pueda revestir dicho artículo 7 TUE, éste no es el único mecanismo disponible en virtud de los Tratados para hacer cumplir los valores del artículo 2 TUE. Pues existen otras vías, como es el caso del recurso de infracción ante el Tribunal de Justicia, o incluso el mecanismo previsto en el llamado Reglamento de condicionalidad<sup>6</sup>.

Asimismo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (Carta), con el mismo valor que los Tratados y, por tanto, con carácter jurídicamente vinculante, recoge también la igualdad entre hombres y mujeres como derecho fundamental. El Artículo 23 de la Carta<sup>7</sup> establece que “La igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución”. En consecuencia, el respeto y la garantía de la igualdad de género se establece como un mandato hacia la UE y hacia los Estados miembros, que debe extenderse a todos los ámbitos, y no limitarse únicamente a la esfera social. Por lo tanto, la igualdad de géne-

ro constituye un derecho reconocido por la Carta invocable ante los tribunales<sup>8</sup>, a la vez que, como hemos visto, es un valor fundamental de la UE.

En tanto que valor en el que se fundamenta la UE, la igualdad, incluida la igualdad de género, tiene que ser promovida por la UE, tal y como recoge el artículo 3 del TUE. Dicho precepto especifica cuáles son los objetivos de la UE y declara que la UE “tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos”<sup>9</sup>. A parte de la promoción la igualdad como uno de sus valores, tanto dentro de la UE como en el resto del mundo<sup>10</sup>, el artículo 3.2 establece específicamente como uno de los objetivos de la UE el combatir la discriminación y fomentar la igualdad entre mujeres y hombres. Por su parte, el título II del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>11</sup> (TFUE), sobre disposiciones de aplicación general, en sus artículos 8<sup>12</sup> y 10<sup>13</sup> reconoce la igualdad entre mujeres y hombres como un objetivo transversal que debe aplicarse a todas las políticas y acciones llevadas a cabo por la UE. Este

6 Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, vol. DO L 4331 de 22.12.2020, pp. 1-10, 2020.

7 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 11 de diciembre de 2000. Artículo 23, Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf).

8 La Carta de Derechos Fundamentales de la UE tiene una aplicación limitada. El artículo 51 de la Carta establece el ámbito de aplicación de esta del siguiente modo:

“1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión”.

2. La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados.”

9 Artículo 3.1 del TUE.

10 Artículo 3.5 del TUE.

11 Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2016, fecha de consulta 30 mayo 2024, en [http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2016/oj/spa](http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/oj/spa).

12 Artículo 8 TFUE: “En todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad.”

13 Artículo 10 TFUE: “En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

objetivo responde a la inclusión de la llamada transversalidad de género, conocida también por el vocablo inglés de *mainstreaming* de género, introducida ya en 1999 por la reforma del Tratado de Ámsterdam.

Así pues, podemos afirmar que las normas de derecho primario de la UE reconocen la igualdad entre mujeres y hombres no sólo como un derecho fundamental y un valor a proteger y promover dentro y fuera de la Unión, sino también como un objetivo a perseguir.

Dentro de los objetivos que debe perseguir la UE también encontramos que el artículo 3.2 del TUE incluye el hecho de establecer medidas de prevención y lucha contra la delincuencia, dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia que se constituye en el territorio de la UE.

Partiendo de que el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)<sup>14</sup> define la violencia contra las mujeres (VcM) como una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres<sup>15</sup> y establece que debe ser considerada como un delito en todas sus formas<sup>16</sup>, la lucha contra VcM se convierte en uno de los objetivos que la UE debe perseguir. Es decir, en tanto que la VcM debe ser considerada delito, la UE tiene que establecer medidas de prevención y lucha contra ella, según lo dispuesto en el Artículo 3.2 TUE. Consecuentemente, la UE tiene como objetivo implícito en los Tratados la prevención y lucha contra la VcM, en tanto que delito. Paralelamente, en el preámbulo del Convenio de Es-

tambul se reconoce “que la realización *de jure* y *de facto* de la igualdad entre mujeres y hombres es un elemento clave de la prevención de la violencia contra la mujer”. Así pues, estamos ante vasos comunicantes, por lo que para conseguir el objetivo de realizar la igualdad entre mujeres y hombres es imprescindible luchar contra la VcM y por tanto la lucha contra la violencia contra las mujeres, se puede afirmar que, es también un objetivo implícito de la UE.

La adhesión de la UE al Convenio de Estambul resulta pues una acción lógica y necesaria en tanto que supone proteger y fomentar sus valores y los derechos fundamentales y da cumplimiento a los objetivos de la UE previstos en los Tratados. Esta mencionada acción lógica, parece que no lo ha sido tanto para algunas instituciones como para algunos Estados miembros de la Unión. Pues, no fue tarea fácil la ratificación de dicho convenio por parte de la UE, ya que la falta de consenso en el Consejo y la negativa de algunos Estados miembros que no son parte del Convenio dilataron el proceso de adhesión. Estas dilaciones han contribuido a que, paralelamente las otras instituciones participantes en la adopción de la legislación europea, concretamente la Comisión y el Parlamento Europeo, desarrollaran otros actos e instrumentos jurídicos que persiguen el mismo fin que el Convenio, la lucha contra la violencia contra las mujeres.

El objetivo de este artículo no es analizar dichos instrumentos, sino que se centra en ver cómo el itinerario hacia la adhesión al Convenio de Estambul y las consecuencias de esta, han llevado a la UE a reforzar la normativa europea con-

14 Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, de 11 de mayo de 2011, [en línea], Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention>. [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024]

15 Artículo 3 del Convenio de Estambul.

16 Artículos del 33 al 41 del Convenio de Estambul.

tra la violencia contra las mujeres, ya sea para dar cumplimiento al Convenio en los 27 Estados miembros de una forma indirecta o creando normas complementarias a aquel.

## II. EL PERIPLO DE LA ADHESIÓN DE LA UE AL CONVENIO DE ESTAMBUL

El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, firmado en Estambul el 11 de mayo de 2011, entró en vigor tras alcanzar su décima ratificación el día 1 de agosto de 2014. El propio Convenio de Estambul en su artículo 75 prevé la firma y adhesión de la UE<sup>17</sup>. No fue hasta casi 10 años más tarde de su entrada en vigor que el Convenio de Estambul fue ratificado por la UE y finalmente entró en vigor para ésta el 1 de octubre de 2023. Desde la firma del Convenio por parte de la UE en 2017 hasta su ratificación transcurrieron cerca de seis años. Las diferentes instituciones de la UE tomaron posiciones y actitudes distintas en cuanto a la necesidad y el momento en que la propia UE debía perfeccionar su compromiso internacional ante la prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.

El Convenio de Estambul, en su preámbulo, reconoce la naturaleza estructural de la violencia contra la mujer, basada en el género, que es fruto del desequilibrio histórico entre la mujer y el hombre y que se ha convertido en un mecanismo social que tiene como consecuencia la

subordinación, dominación y discriminación de la mujer por el hombre. Asimismo, da una definición del término «género», cuanto menos rompedora con las teorías puramente biologicistas, por la que se debe entender que género se refiere a los “papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres”<sup>18</sup>. Por ello el Convenio habla de la violencia contra las mujeres basada en el género.

La violencia contra las mujeres, que genera una gran desigualdad de género, está profundamente arraigada en la sociedad y se ha perpetuado a través de una cultura de tolerancia y negación. Para hacer frente a esta lacra, el Convenio de Estambul establece como objetivos<sup>19</sup> el proteger, prevenir, perseguir y eliminar la; eliminar toda forma de discriminación contra la mujer y promover la igualdad real de mujeres y hombres; establecer un marco global de políticas y medidas de protección y asistencia a las víctimas y promover la cooperación eficaz y a nivel internacional para erradicar la violencia contra las mujeres. Estos objetivos se estructuran en cuatro pilares o principios que son la prevención, la protección, la persecución penal y las políticas integradas. Dentro del pilar de la persecución penal encontramos que el Convenio de Estambul requiere a los Estados parte la adopción de medidas necesarias para tipificar como delito todas aquellas acciones que supongan un acto de violencia contra las mujeres. Ente dichos actos, los Estados deben criminalizar<sup>20</sup> la violencia física, psicológica, el acoso y el acoso sexual<sup>21</sup>, la violencia sexual, incluida la

17 El texto del artículo 75 del Convenio de Estambul dispone: 1. “El presente Convenio estará abierto a la firma de los Estados Miembros del Consejo de Europa, los Estados no miembros que hayan participado en su elaboración, y de la Unión Europea”.

18 Artículo 3 apartado c) del Convenio de Estambul.

19 Artículo 1 del Convenio de Estambul.

20 Artículos del 33-41 del Convenio de Estambul

21 La versión de la traducción al español del Convenio de Estambul, proporcionada por el Consejo de Europa, se refiere en el artículo 34 al concepto de “acoso” como o el hecho intencionado y reiterado de adoptar “un comportamiento amenazador con-

violación, los matrimonios forzados, la mutilación genital femenina y la esterilización y el aborto forzados. En cuanto a la violencia sexual, la definición de violación que da el Convenio de Estambul se basa en la falta de consentimiento de la víctima, pues se considerará delito cualquier acto de carácter sexual no consentido, ya sea con penetración o no, así como el hecho de obligar a otra persona a prestarse a actos de carácter sexual no consentidos con un tercero.

Otro punto relevante en el Convenio de Estambul son las disposiciones del Capítulo VII referentes a temas de migración y asilo. En concreto, el artículo 60 prevé que los Estados parte adoptarán medidas necesarias para que la violencia contra la mujer basada en el género pueda reconocerse como una forma de persecución grave que da lugar a una protección complementaria o subsidiaria, en el sentido del del Convenio de Ginebra de 1951<sup>22</sup>. El apartado 2 del mismo precepto establece que las Partes deben realizar una interpretación sensible al género a la hora de otorgar el estatuto de refugiado a los solicitantes de protección internacional. Estas disposiciones obligan a los Estados parte a aplicar la perspectiva de género en sus políticas de asilo, y a incluir la violencia contra las mujeres como uno de los motivos para otorgar protección internacional a las víctimas de violencia de género que huyen de terceros estados que no son parte del Convenio de Estambul.

Actualmente, 22 Estados miembros de la UE son parte del Convenio de Estambul, pero, tras la adhesión de Letonia el 1 de mayo de 2024, aún quedan 5 Estados de la UE que no lo han ratificado: Bulgaria, República Checa, Hungría, Lituania y la República Eslovaca. La adhesión de la UE era una cuestión clave para la lucha de la Unión Europea contra la violencia contra las mujeres. Esta lucha contra la violencia contra las mujeres es necesaria para eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres y por lo tanto para dar cumplimiento a sus objetivos y proteger sus valores, como hemos visto en el apartado anterior. En los próximos apartados veremos que la adhesión al Convenio de Estambul ha resultado también en una imposición indirecta de las reglas del Convenio a aquellos Estados miembros de la UE que no son parte de dicho Convenio, ya sea mediante el derecho derivado o incluso por vía de la jurisprudencia del TJUE.

## 1. El Parlamento Europeo y la Comisión: Instituciones a favor de la adhesión

Las siguientes líneas describen cuál ha sido el recorrido de las distintas instituciones de UE hasta la ratificación del Convenio de Estambul por parte de la UE. Pues, no todas las instituciones han tenido el mismo interés o proactividad a la hora de perfeccionar la adhesión al Convenio de Estambul por parte de la UE. Siendo el Consejo,

---

tra otra persona que lleve a esta a temer por su seguridad”. Por otro lado, el artículo 40 del Convenio define como “acoso sexual” cualquier “comportamiento no deseado, verbal, no verbal o físico, de carácter sexual, que tenga por objeto o resultado violar la dignidad de una persona, en particular cuando dicho comportamiento cree un ambiente intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo”.

Las versiones oficiales en inglés y francés utilizan los vocablos *stalking / harcèlement* en el artículo 34 y para la definición del artículo 40 utilizan las expresiones *sexuales harrasment / harcèlement sexuel*, respectivamente. Ver las distintas versiones en <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention> [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024]

22 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 14 de diciembre de 1950, OHCHR, [en línea]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-refugees>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

como voz de los Estados, la institución que más ha contribuido a dilatar la ratificación.

En 2014 el Parlamento Europeo en su Resolución sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres de 25 de febrero de 2014<sup>23</sup>, pidió por primera vez a la Comisión Europea que realizara una petición para iniciar el procedimiento para la adhesión de la UE al Convenio de Estambul, al mismo tiempo que instara a los Estados miembros a su ratificación. Tal petición se reiteró en 2016 mediante una nueva Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2016, explícitamente sobre la adhesión de la UE al Convenio de Estambul<sup>24</sup>.

En marzo de 2016 la Comisión, considerando que la adhesión a la UE crearía un marco coherente a nivel de la UE para combatir la violencia contra las mujeres, emitió dos propuestas de decisiones del Consejo, una sobre la firma<sup>25</sup> y otra sobre la celebración<sup>26</sup> de la Convención en nombre de la UE. La Comisión justificaba ambas propuestas argumentando que la celebración del Convenio “enviaría un inequívoco mensaje políti-

co en cuanto al compromiso de la UE con la lucha contra la violencia de género” y “consolidaría la acción de la UE contra la violencia de género desarrollando un enfoque mejor coordinado” tanto en el plano interno como en el de ejercer un papel más eficaz en los foros internacionales<sup>27</sup>. En cuanto a la base jurídica, la Comisión advirtió del carácter poliédrico del Convenio, que incluye diversas cuestiones recogidas en distintas bases jurídicas en los Tratados. No obstante, atendiendo al objetivo general y predominante del Convenio, que es la prevención de los delitos de violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia doméstica y la protección de las víctimas, la Comisión consideró que las Decisiones propuestas tenían como principales bases jurídicas el artículo 82.2, y artículo 84 del TFUE. Ya en el texto de las propuestas la Comisión advirtió de la limitación competencial de la UE para ejercer sus competencias sobre la totalidad del Convenio<sup>28</sup>.

No fue hasta mayo de 2017 que el Consejo adoptó dos decisiones, ambas sobre la firma del Convenio, pero utilizando bases jurídicas diferentes. La Decisión del Consejo 2017/865<sup>29</sup> autori-

23 Ver apartado AL.4. de la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de Febrero de 2014, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres. (2013/2004(INL)), DO C 285 de 29.8.2017, p. 2-10, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014IP0126> [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024]

24 Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2016, sobre la adhesión de la Unión al Convenio de Estambul sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (2016/2966(RSP)), [en línea] Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/cbb3d145-79de-11e8-ac6a-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-search>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

25HB 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, 2016, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0111&qid=1717664941927>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

26 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, 2016, [en línea], Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0109&qid=1717664941927>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

27 Ver apartados 1.3 de ambas propuestas, (op.cit. 22 y 23)

28 Ver apartados 2.2 de ambas propuestas, (op.cit. 22 y 23)

29 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, vol. 131, 2017, [en línea] Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017D0865>

za la firma del Convenio, excluyendo sus artículos 60 y 61, y tomando como base jurídica el artículo 82.2 del TFUE sobre cooperación judicial en materia penal y el artículo 83.1 por el que se atribuye competencia a la UE para que pueda establecer normas sobre la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos de especial gravedad y con una dimensión transfronteriza o necesidad de “combatirlas según criterios comunes”<sup>30</sup>.

Por otro lado, la Decisión del Consejo 2017/866<sup>31</sup> que cubre los artículos 60 y 61 del Convenio referentes a temas asilo y no devolución, se fundamentó en el artículo 78.2 TFUE que establece la competencia de la UE en esta materia.

El texto final de los considerandos de las mencionadas Decisiones del Consejo reconoce que tanto la UE como sus Estados miembros tienen competencias en los ámbitos cubiertos por el Convenio, y añade que dado que “la competencia de la Unión y las competencias de los Estados

miembros están interconectadas, conviene que la Unión sea parte del Convenio junto con sus Estados miembros, de modo que juntos puedan cumplir las obligaciones que establece el Convenio y ejercer los derechos que les confiere, de forma coherente”<sup>32</sup>.

Esta proposición parece ser parte de la base en la que el Consejo se ha apoyado durante seis años para no concluir el Convenio de Estambul. El hecho de que la UE sea parte del Convenio “junto con sus Estados miembros” ha sido tomada a tenor literal para no aprobar la ratificación, a la espera de que todos los Estados miembros ratificaran la Convención contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Efectivamente, si bien la UE firmó el Convenio el 13 de junio de 2017, no lo ratificó inmediatamente. Como hemos apuntado anteriormente, el Convenio de Estambul entró en vigor en agosto de 2014 al alcanzar las diez ratificaciones. Ya el 12 de septiembre de 2017, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución<sup>33</sup>, acogiendo con satisfac-

---

data.europa.eu/eli/dec/2017/865/oj/spa, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

30 Artículo 83.1 TFUE:

*El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.*

*Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.*

*Teniendo en cuenta la evolución de la delincuencia, el Consejo podrá adoptar una decisión que determine otros ámbitos delictivos que respondan a los criterios previstos en el presente apartado. Se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.*

31 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, vol. 131, 2017, [en línea] Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dec/2017/866/oj/spa> [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

32 Ver el Considerando 8 de ambas Decisiones del Consejo 2017/865 y 2017/866

33 Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2017, sobre la 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)0109 – 2016/0062(NLE)), 2017, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017IP0329&qid=1717684539004>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre

ción la firma de la Convención por parte de la UE y en la que solicita al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros que tal adhesión de la UE al Convenio de Estambul fuera “amplia y sin restricción alguna<sup>34</sup>”.

Desde el momento de la firma por parte de la UE, el Parlamento Europeo siguió insistiendo sistemáticamente en la necesidad de que la UE formara parte del Convenio de Estambul. El Parlamento Europeo partía de la idea de que esto ayudaría a construir y reforzar un mensaje contundente sobre el compromiso de la UE de erradicar la violencia contra las mujeres, a la vez que establecería un marco jurídico europeo coherente para hacerlo, pudiendo dar paso a una directiva sobre la violencia contra las mujeres y violencia doméstica<sup>35</sup>.

Sin embargo, la reticencia del Consejo a proceder a la ratificación sin un previo acuerdo entre todos los Estados miembros y la existencia de cierta incertidumbre en torno a la base jurídica adecuada para la lucha contra la violencia contra las mujeres han bloqueado el proceso durante varios años.

## 2. El Dictamen 1/19 del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2021: el impulso a la adhesión

A la espera de que se desbloqueara la negativa de ciertos Estados miembros a la adhesión al Convenio de Estambul, en nombre propio y por parte de la UE, y se retomaran las negociaciones y los trabajos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo siguió examinando la necesidad de abordar la violencia contra las mujeres a nivel de la UE. Ello dio lugar a la adopción de la resolución del 4 de abril de 2019<sup>36</sup>, en la que el Parlamento Europeo solicitó un dictamen al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) para aclarar el controvertido tema de la elección de la base jurídica adecuada y si la adhesión debía hacerse mediante dos decisiones, tal como sostenía el Consejo. En la misma solicitud el Parlamento pedía al TJUE que se pronunciara sobre la compatibilidad con los Tratados de la práctica del llamado “acuerdo común”, que el Consejo estaba aplicando adicionalmente o de forma alternativa al procedimiento de toma de decisiones previsto en los Tratados. Es decir, sobre el hecho de esperar a que todos los Estados miembros llevaran a cabo la ratificación del Convenio de Estambul para que la UE finalizara el proceso de adhesión a dicho Convenio. Todo ello debía ser sopesado en base al principio de cooperación leal y a la luz

---

de 2024].

34 Ibid. Ver apartado AI, 9, d).

35 Ver la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de septiembre de 2021, con recomendaciones a la Comisión sobre la definición de la violencia de género como nuevo ámbito delictivo recogido en el artículo 83, apartado 1, del TFUE (2021/2035(INL)), 2021, para 14.

Ver también la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de febrero de 2023, sobre la 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)0109 – 2016/0062R(NLE)), 2023, in fine.

36 Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2019, por la que se solicita el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de las propuestas relativas a la adhesión de la Unión Europea al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica y sobre el procedimiento para dicha adhesión (2019/2678(RSP)), [en línea] Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/d0afc968-91c8-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-es> [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

del objetivo manifestado por la UE de celebrar el Convenio de Estambul.

Por otro lado, el 3 de marzo de 2020, el entonces recién elegida Comisión presidida por Ursula von der Leyen lanzó su estrategia para la igualdad de género 2020-2025<sup>37</sup> y estableció la lucha contra la violencia contra las mujeres como prioridad pendiente en su programa de trabajo. Concretamente la estrategia hace referencia al bloqueo a la adhesión de la UE al Convenio de Estambul. La Comisión manifestó que en caso de que en 2021 aún permaneciera bloqueada la ratificación tenía la intención de proponer medidas para alcanzar los mismos objetivos que el Convenio de Estambul, dentro de los límites de las competencias de la UE. La Comisión advirtió su intención de presentar una iniciativa para ampliar la lista de los denominados “eurodelitos” con formas concretas de violencia de género. Es decir, ampliar los ámbitos delictivos en los que la armonización es posible de conformidad con el artículo 83.1 del TFUE. La Comisión tenía también la voluntad, una vez ya estuviera la violencia contra las mujeres englobada en la lista de “eurodelitos”, de proponer medidas adicionales para prevenir y combatir formas específicas de violencia de género, incluyendo el acoso sexual, el maltrato a la mujer, la mutilación genital femenina, los actos de violencia cometidos en el espacio digital y las ciberviolencias.

Ante la parálisis del Consejo y a la espera del dictamen del Tribunal de Justicia, el Parlamento Europeo siguió trabajando en la lucha contra la violencia de género y el 16 de septiembre de 2021 emitió una nueva Resolución con recomendaciones a la Comisión sobre la posibilidad de incluir una definición de la violencia de género como eurodelito en base al artículo 83.1 del TFUE<sup>38</sup>. Justo un día antes de esta resolución la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en el Discurso sobre el Estado de la UE de 2021, se comprometió a presentar dentro de ese mismo año una ley para combatir la violencia contra las mujeres, tanto en línea como fuera de línea, partiendo de los principios de prevenir y de proteger en los que se basa el Convenio de Estambul<sup>39</sup>.

Días más tarde, respondiendo a la solicitud del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, emitió su Dictamen el 6 de octubre de 2021<sup>40</sup>. El Tribunal consideró que la decisión para la adhesión de la UE debe separarse en dos. Una primera decisión sobre la adhesión al Convenio de Estambul referente a las obligaciones de las instituciones y la administración pública de la UE, que debe tener como base jurídica el artículo 336 TFUE. Por otro lado, era necesario aprobar otra decisión sobre la adhesión, basada en los artículos 78(2), 82(2), 84 y 336 TFUE, en relación con las cuestiones relativas a la cooperación judicial en materia penal y a los temas asilo.

37 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025”, de 5 de marzo de 2020, [COM (2020) 152 final]. [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52020DC0152>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

38 Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de septiembre de 2021, con recomendaciones a la Comisión sobre la definición de la violencia de género como nuevo ámbito delictivo recogido en el Artículo 83, Apartado 1, Del TFUE (2021/2035(INL)).

39 Comisión Europea, Discurso del Estado de la Unión 2021, [en línea] Disponible en: [https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2021\\_es](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2021_es), [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

40 Dictamen 1/2019 del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021, Convenio de Estambul, ECLI:EU:C:2021:832, 2019, [en línea] Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62019CV0001\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62019CV0001(02)), [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

En cuanto al tema de la práctica del acuerdo común el TJUE confirmó que la UE puede ratificar el Convenio de Estambul sin contar con el acuerdo de todos los Estados miembros. El Tribunal utilizó la siguiente fórmula:

“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»”<sup>41</sup>.

De ello se deduce que el Consejo puede esperar al “común acuerdo” aunque no está obligado a ello, siempre que dicha práctica no suponga añadir *de facto* una fase más al procedimiento de celebración de tratados previsto en el artículo 218 TFUE, es decir que el Consejo no puede supeditar la adopción de la decisión de celebración de dicho Convenio a que previamente se haya constatado tal «común acuerdo». Esto permite al

Consejo adoptar el Convenio por mayoría cualificada sin esperar la ratificación de todos los Estados, lo que representaría una unanimidad *de facto*. El dictamen del TJUE abrió el camino a la ratificación, aunque no llegaría hasta casi dos años más tarde.

Dado que los avances seguían bloqueados en el Consejo, el 8 de marzo de 2022 la Comisión propuso una nueva legislación<sup>42</sup> para abordar la violencia contra las mujeres a nivel de la UE, siendo un expediente prioritario en su programa de trabajo para 2023<sup>43</sup>.

Por su parte el Parlamento Europeo, de la mano de las comisiones parlamentarias LIBE (Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior) y FEMM (Comisión de Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género) preparó otro proyecto<sup>44</sup> de informe provisional, subrayando la importancia de la adhesión de la UE al Convenio. El 25 de enero de 2023, los dos comités adoptaron el informe provisional conjunto. El Pleno debatió el informe y el 15 de febrero de 2023 lo adoptó por amplia mayoría<sup>45</sup>. El texto instaba al Consejo a que, sin más demora, garantizara la rápida ratificación por parte de la UE al Convenio de Estambul. Asimismo, pedía al Consejo a que garantizara también una amplia adhesión de todos los Estados miembros al Convenio sin limitaciones y directamente instaba a los Estados miembros que no

41 Dictamen 1/2019, cit. para 274. y 338

42 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, 2022, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52022P-C0105&qid=1717756454951>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

43 En el apartado II se aborda el tema de la Directiva de Violencia de género.

44 KOHUT, L., Informe provisional sobre la 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, A9-0021/2023, Parlamento europeo, [en línea] Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0021\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0021_ES.html), [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

45 Ver los votos emitidos en la web del Parlamento Europeo de la sesión plenaria de 15 de febrero de 2023 sobre Adhesión de la Unión al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica [en línea], Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0047\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0047_ES.html) [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

lo habían ratificado a hacerlo sin demora. Por otro lado, animaba a las autoridades nacionales a adoptar medidas para luchar contra la campaña de desinformación sobre el Convenio de Estambul creciente en Europa<sup>46</sup>.

En su reunión del 21 de febrero de 2023, el Consejo solicitó la aprobación del Parlamento Europeo para proceder con la ratificación de la Convención de Estambul. Durante la Sesión Plenaria del 10 de mayo de 2023, el Parlamento otorgó su consentimiento con una mayoría considerable para la adhesión de la UE al Convenio. El pleno se pronunció en dos votaciones<sup>47</sup>, correspondientes a cada una de las decisiones a adoptar por parte del Consejo. La votación sobre la decisión relativa al papel de las instituciones y administración pública de la Unión fue aprobada con 472 votos a favor, 62 en contra y 73 abstenciones. Por otro lado, la votación sobre la decisión con respecto a materias relacionadas con la cooperación judicial en materia penal, asilo y no devolución, aprobada con 464 votos a favor, 81 en contra y 45 abstenciones.

El 1 de junio el Consejo adoptó las dos decisiones para la ratificación del Convenio de Estam-

bul por parte de la UE. La Decisión 2023/1075<sup>48</sup> relacionada con las instituciones y la administración pública de la UE y la Decisión 2023/1076<sup>49</sup> referida a asuntos de cooperación judicial en materia penal, asilo y no devolución.

En el preámbulo de ambas decisiones se especifica que la UE se adherirá al Convenio únicamente en aquellos aspectos que caen bajo sus competencias exclusivas derivadas de las normas comunes en los ámbitos de la cooperación judicial, asilo y no devolución, así como se entenderá como competencia exclusiva de la UE todo lo que respecta a las instituciones y la administración pública de la Unión. La Decisión 2023/1076 sobre asuntos de cooperación judicial en materia penal, asilo y no devolución, en los considerandos 10 y 11, establece la excepción de la vinculación de la adhesión para Irlanda y Dinamarca de conformidad con los protocolos 21 y 22 anejos a los Tratados, respectivamente.

Por otro lado, estas dos decisiones prevén la creación de un Código de Conducta<sup>50</sup> que establece los procedimientos internos relativos al ejercicio de los derechos y obligaciones de la Unión y de los Estados miembros en virtud del Convenio.

46 Respecto de las campañas de desinformación sobre el Convenio de Estambul ver, Five Istanbul Convention myths - and why Poland is wrong, *EUobserver*, 2020, [en línea] Disponible en: <https://euobserver.com/eu-political/ar9689b37b>; y ver también Istanbul Convention: clearing away the fog of misconceptions, *EUobserver*, 2018, fecha de consulta 7 junio 2024, en <https://euobserver.com/eu-political/ar267044a0>. [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024]

47 Ver el archivo del procedimiento de ratificación del Observatorio Legislativo del Parlamento Europeo; «Procedure File: 2016/0062A(NLE), Legislative Observatory, European Parliament, [en línea] Disponible en: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0062A\(NLE\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0062A(NLE)), [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

48 Decisión (UE) 2023/1075 del Consejo de 1 de junio de 2023 relativa a la celebración, 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 las instituciones y la administración pública de la Unión, (DO L 1431 de 2.6.2023, p. 1/3), 2023, f [en línea] Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj/spa>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

49 Decisión (UE) 2023/1076 del Consejo de 1 de junio de 2023 relativa a la celebración, 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, asilo y no devolución (DO L 1431 de 2.6.2023, pp. 4-6), 2023, [en línea] Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj/spa>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

50 Ver Considerando 10 de la Decisión (UE) 223/1075 y Considerando 12 de la Decisión (UE) 223/1076

Este Código de Conducta también prevé cómo se dividirán las responsabilidades derivadas del mecanismo de seguimiento que prevé el propio Convenio, como la presentación de informes al Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (GREVIO) y la representación de la UE reuniones del Comité de las Partes, según el artículo 67 del Convenio. El Código de Conducta es una herramienta para garantizar una representación exterior coherente, global y única ante la UE y sus Estados miembros que también son parte del Convenio.

La UE presentó una declaración<sup>51</sup> sobre las competencias de la UE adjunta al instrumento de ratificación del Convenio de Estambul, depositado el 28 de junio de 2023, ante el Consejo de Europa. Finalmente, el 1 de octubre de 2023 entró en vigor el Convenio de Estambul para la UE, que se convirtió en la 38ª parte.

### III. EL “EFECTO ESTAMBUL”

Pocos meses después de la entrada en vigor del Convenio de Estambul para la UE, ya se manifestaron los primeros efectos o las primeras referencias de esta adhesión; la Sentencia del TJUE en el asunto C-621/21<sup>52</sup> y posteriormente la aprobación de la Directiva 2024/1385 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Ambos actos reconocen, comple-

mentan y refuerzan los efectos a las disposiciones del Convenio de forma distinta.

## 1. Cumplimiento indirecto del Convenio de Estambul: Sentencia del TJUE de 16 de enero de 2024 en el asunto C-621/21

La primera manifestación de los efectos de la adhesión al Convenio de Estambul en la UE fue la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de enero de 2024, en el asunto C-621/21. En este asunto el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de la Ciudad de Sofía presenta una cuestión prejudicial en el marco de un litigio en el que una mujer ha solicitado protección internacional en Bulgaria y es de aplicación la Directiva 2011/95<sup>53</sup> de Calificación, sobre la concesión de protección internacional y estatuto de los refugiados. En este caso la mujer es de nacionalidad turca, perteneciente al grupo étnico kurdo, de religión musulmana y divorciada, que afirmó haber sido forzada por su familia a contraer matrimonio y haber sido golpeada y amenazada por su esposo, por lo que solicita protección internacional en Bulgaria ya que teme por su vida en caso de que deba regresar a Turquía.

51 Reservations and Declarations for Treaty No.210 - Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210) - Declaration contained in the instrument of approval deposited on 28 June 2023 by the European Union, [en línea] Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=210&codeNature=10&codePays=1>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

52 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de enero de 2024, asunto C-621/21, *ECLI:EU:C:2024:47*, 2024, [en línea] Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0621\\_RES&qid=1717843333667](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0621_RES&qid=1717843333667), [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024]. seguridad y justicia — Política común de asilo — Directiva 2011/95/UE — Requisitos para poder obtener el estatuto de refugiado — Artículo 2, letra d

53 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 (refundición), (DO L 337 de 20.12.2011, p. 9/26), vol. 337, 2011, [en línea] Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj/spa>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024]

Entre otras cuestiones el tribunal remitente pregunta<sup>54</sup> al TJUE si para calificar la violencia contra la mujer por razones de género como motivo de concesión de protección internacional<sup>55</sup> con arreglo a la Directiva 2011/95 debe entenderse que ésta tiene un significado autónomo o bien si deben aplicarse para ello los conceptos y las definiciones que contienen la CEDAW<sup>56</sup> y el Convenio de Estambul, aunque Bulgaria no sea parte de este último Convenio. En ese contexto, surge la cuestión de hasta qué punto la adhesión de la UE al Convenio de Estambul vincula legalmente a Bulgaria a aplicar la legislación de la UE de acuerdo con el Convenio, aunque Bulgaria no sea parte del Convenio por derecho propio.

El Abogado General en sus conclusiones<sup>57</sup> sobre el presente caso sostuvo que ni la CEDAW ni el Convenio de Estambul<sup>58</sup> podían considerarse “tratados relevantes” en el sentido del Artículo 78(1) TFUE. Simplemente consideró que la CEDAW y el Convenio de Estambul eran relevantes

para la implementación de la Directiva 2011/95 por parte de los Estados miembros que son parte de estos Tratados, pero no para la interpretación de la Directiva bajo la legislación de la UE en general<sup>59</sup>.

Tal como apuntan Kübek y Bornemann<sup>60</sup>, dado que Bulgaria no es parte del Convenio de Estambul, el considerando 17 de la Directiva de Calificación no ayuda a calificar el Convenio como “relevante” según el Artículo 78(1) TFUE. Por otro lado, de conformidad con el Artículo 216(2) TFUE, los Estados miembros están legalmente obligados por los acuerdos concluidos por la UE y como hemos visto el Dictamen 1/19 del TJUE confirmó que la UE podía concluir el Convenio de Estambul sin esperar el consentimiento de absolutamente todos los Estados miembros, en la medida en que el Convenio de Estambul entre dentro de la competencia de la UE. Así pues, el artículo 60 del Convenio de Estambul, que obliga a las partes a adoptar las medidas para que la violen-

54 En tanto que el presente estudio se centra en la adhesión de la UE al convenio de Estambul y sus efectos, no se realiza un análisis exhaustivo de la sentencia, sino que únicamente se comenta la parte relevante para la materia objeto de estudio.

55 Para un ver la influencia del Convenio de Estambul en la política de asilo de la UE ver WARIN, C. «Gender in European Union Asylum Law: The Istanbul Convention as a Game Changer?», *International Journal of Refugee Law*, 2024. and fighting gender-based discrimination. The past two decades have also seen the EU becoming a major actor in asylum law, with several EU secondary law instruments and a large amount of case law in EU Member States relating to the application of the 1951 Refugee Convention. Yet, these two areas of EU legislation - gender equality and asylum - have yet to become consistently connected. Similarly, judgments of the Court of Justice of the European Union addressing gender-related elements of asylum cases are scarce. Could the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention [en línea] Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeae004>

56 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), de 18 diciembre 1979., f [en línea] Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

57 Conclusiones del Abogado General Sr. J. Richard de la Tour, de 20 de abril de 2023 en el Asunto C-621/21. (ECLI:EU:C:2023:314)., para. 59-60, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CC0621>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

58 En la fecha de publicación de las Conclusiones del Abogado General, la UE había firmado, pero no concluido el Convenio de Estambul.

59 Supra nota 53, par. 62.

60 KÜBEK, G Y BORNEMANN, J, *International Law as a Trailblazer for a Gender-Sensitive Refugee System in the EU. The Court of Justice's ruling in Case C-621/21, Women who are Victims of Domestic Violence*, *European Law Blog*, 6/2024, 2024. [en línea] Disponible en: <https://europeanlawblog.eu/2024/01/29/international-law-as-a-trailblazer-for-a-gender-sensitive-refugee-system-in-the-eu-the-court-of-justices-ruling-in-case-c-621-21-women-who-are-victims-of-domestic-violence/>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024]

cia contra las mujeres basada en el género pueda reconocerse como una forma de persecución, es de particular relevancia para el caso en cuestión. Concretamente este artículo se sitúa dentro de la competencia exclusiva implícita de la UE, y por lo tanto dentro de la parte del Convenio que ha sido ratificada por la UE, con efectos más allá de sus instituciones. De hecho, el TJUE confirmó que el Convenio de Estambul es jurídicamente vinculante para la UE y establece obligaciones para las acciones de la UE dentro del ámbito del Artículo 78(2) TFUE, como la Directiva de Calificación<sup>61</sup>. A tenor del Artículo 216.2 TFUE por el que se establece que “los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros”, se deriva la obligación legal para Bulgaria de reconocer la parte del Convenio de Estambul a la que la UE se ha adherido. De este modo el Tribunal afirma que “procede interpretar las disposiciones de la referida Directiva, (...) de conformidad con el Convenio de Estambul, aun cuando algunos Estados miembros, entre ellos la República de Bulgaria, no lo hayan ratificado”<sup>62</sup>.

Este es un ejemplo de la importancia de la adhesión de la UE al Convenio de Estambul, pues vemos como de forma indirecta, mediante la aplicación del derecho de la UE, se están aplicando las disposiciones del Convenio a Estados miembros de la UE que no son parte de este. Cabe destacar que, concretamente, Bulgaria ha sido un gran oponente al Convenio de Estambul, ya que incluso su Tribunal Constitucional sostuvo que es incompatible con la Constitución búlgara<sup>63</sup>. Aún

así, deberá interpretar la normativa de asilo a la luz del Convenio de Estambul.

## 2. La Directiva (UE) 2024/1385 de 14 de mayo de 2024 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica: ¿complemento o alternativa al Convenio de Estambul?

Coincidiendo con la fecha del 8 marzo de 2022, la Comisión Europea lanzó la propuesta de Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica<sup>64</sup> (Directiva de VcM). En la fecha de lanzamiento de la propuesta, el Convenio de Estambul todavía no había sido ratificado por la UE, por lo que no era vinculante ni para las instituciones de la UE ni para sus Estados miembros que no fueran ya parte del Convenio. Como hemos visto en el apartado anterior, existía una férrea voluntad tanto del Parlamento Europeo como de la Comisión de comprometerse en la lucha contra la violencia contra las mujeres y en consecuencia concluir el Convenio de Estambul por parte de la UE. La propuesta fue creada para hacer frente a la parálisis del Consejo en la ratificación, por ello la Comisión basó el texto de la propuesta de Directiva en los principios del Convenio de Estambul, con un afán sustitutorio y para alinear así la legislación de la UE con los estándares internacionales.

El presente artículo no tiene por objeto realizar un análisis material y exhaustivo de la

61 Sentencia del TJUE de 16 de enero de 2024, asunto C-621/21, supra note 49, para. 46

62 *Ibid.* para 47

63 Ver VASSILEVA, R., Bulgaria's Constitutional Troubles with the Istanbul Convention, *Verfassungsblog*, 2018, [en línea] Disponible en: <https://verfassungsblog.de/bulgarias-constitutional-troubles-with-the-istanbul-convention/> [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

64 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica., supra note 39.

Directiva de VcM si no que presenta un estudio de los efectos derivados del procedimiento de adhesión de la UE al Convenio de Estambul, por ello únicamente se estudian los elementos de la Directiva de VcM que, como consecuencias de su adopción, se consideran relevantes en relación con los efectos de la ratificación del Convenio de Estambul por parte de la UE.

El documento de la propuesta de Directiva de VcM, siguiendo la línea del Convenio, incluía una definición única del delito de violación basada en la falta de consentimiento<sup>65</sup> y penalizaba también la mutilación genital femenina (MGF) y diferentes formas específicas de cyberviolencias. A parte de la criminalización de ciertos tipos de violencia la propuesta incluía una serie de disposiciones dedicadas a la protección de las víctimas. Siguiendo con el principio de políticas coordinadas del Convenio de Estambul, la propuesta introducía también normas para mejorar la coordinación y cooperación entre los Estados miembros. La propuesta se incluyó como una prioridad en el programa de trabajo de la Comisión para 2023.

El primero en pronunciarse fue el Comité Económico y Social Europeo<sup>66</sup>, que adoptó un Dictamen el 13 de julio de 2022 sobre la propuesta de la Comisión, acogiendo favorablemente las medidas y recomendando que la Directiva estableciera una definición de violencia de género y se

ampliara a otras formas de violencia de género, incluyendo entre otras: violencia institucional, explotación sexual y reproductiva, el acoso, la sumisión química y la esterilización forzada de mujeres con discapacidad.

El Parlamento Europeo, quien ha mantenido de manera constante y firme una postura sobre el tema de la lucha contra violencia contra las mujeres, recibió positivamente la propuesta que fue remitida a las comisiones parlamentarias FEMM y LIBE<sup>67</sup>. El mismo día en que se depositaba la ratificación del Convenio de Estambul por parte de la UE, el 28 de junio de 2023, las dos comisiones parlamentarias encargadas del texto de la futura Directiva adoptaron su informe final con una amplia mayoría. El informe introducía enmiendas en el texto y amplió la definición de actos no consensuados, manteniendo la definición de la violación basada en la falta de consentimiento como un delito que debe definirse a nivel de la UE. Además, introdujo otros delitos como la agresión sexual, la mutilación genital, la esterilización forzada, el matrimonio forzado, el acoso sexual en el ámbito laboral y la recepción no solicitada de material sexualmente explícito. En la Sesión Plenaria de julio de 2023 se confirmó la decisión de iniciar negociaciones interinstitucionales basadas en este informe.

65 Actualmente 13 Estados miembros requieren el uso de la fuerza o amenazas para que sea punible. Ver el informe del Parlamento Europeo : ZAMFIR . I, et al, Definitions of rape in the legislation of EU Member States: in depth analysis, EU Publications Office, LU, 2024, [en línea] Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/860654>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

66 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica [COM(2022) 105 final], 2022, fecha de consulta 8 junio 2024, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52022AE1395>.

67 Ver ,el sitio web del Parlamento Europeo sobre la propuesta: Legislative proposal on combating violence against women and domestic violence, Legislative Train Schedule, *European Parliament*, [en línea] Disponible en: [en https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-legislative-proposal-on-gender-based-violence](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-legislative-proposal-on-gender-based-violence), [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

Por su parte, en el Consejo, las negociaciones fueron lentas y complejas. La presidencia sueca en mayo de 2023 logró un compromiso difícil, pues varios países se mostraron claramente en contra y emitieron declaraciones para expresar sus reservas. La enmienda más importante incluida en la posición del Consejo era la eliminación de las disposiciones relativas a una definición de violación a nivel de la UE, que a criterio del Consejo se justificaba por la falta de una base jurídica suficientemente adecuada.

El argumentario del Consejo se basó en la falta de armonización de legislaciones en la materia y, por tanto, la imposibilidad de establecer mediante la directiva una norma relativa a una definición común de violación en base al artículo 83.2 del TFUE. La alternativa pasa por el tercer párrafo del artículo 83.1 del TFUE que, como ya pidió el Parlamento en su resolución de 2021, se trataría de incluir la violación entre los llamados *euroidelitos*. Pues la violación no se encuentra en la lista de delitos del 83.1 TFUE, a la que el Consejo por unanimidad puede incluir todos aquellos actos delictivos que “son de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes”. Es posible afirmar que la violación es un delito que revierte suficiente gravedad y se da en todos los Estados miembros, y con una necesidad más que suficiente de ser combatido con criterios comunes. A pesar de ello, su inclusión como *euroidelito* es imposible en el estado actual de la situación política en Europa.

Después de varias rondas de negociaciones durante los triálogos interinstitucionales se alcanzó un acuerdo político el 6 de febrero de 2024. El Parlamento cedió ante el Consejo a la

hora de eliminar la violación de la lista de delitos definidos a nivel de la UE, pero se acordó que se retuvieran otras de sus propuestas, como la penalización del matrimonio forzado y el envío no solicitado de imágenes de contenido sexual, conocido como “cyberflashing”. Asimismo, el Parlamento introdujo una lista ampliada de circunstancias agravantes entre las que destacan aquellas que recaen sobre delitos cometidos contra representantes públicos, periodistas y defensores de derechos humanos, y para los crímenes que se cometen “por honor”. El premio de consolución a la retirada de la definición de la violación como delito a nivel de la UE fue que se añadiera la obligación para los Estados miembros de implementar medidas de prevención de violaciones y de concienciar sobre el papel central del consentimiento en las relaciones sexuales. Por su parte, el Parlamento consiguió que el texto estableciera que los procedimientos de seguridad, procedimientos médicos y el apoyo a las víctimas deben tener en cuenta la discriminación interseccional.

El Consejo incorporó otra enmienda limitando el tipo penal de acoso en línea, el ciberacoso, y el intercambio no consensuado de imágenes íntimas en línea. Para el Consejo estos actos solo deberán considerarse delito, a nivel de la UE, cuando tales conductas puedan causar daños graves o psicológicos o hagan que las víctimas teman por su seguridad. Estos daños en las víctimas se dan en todos los casos, otra cosa es que la víctima sea consciente de ellos o que pueda probarlo, lo que puede dejar la mayoría de estos actos impunes, gracias a la enmienda del Consejo.

El 6 de febrero de 2024, Parlamento y Consejo acordaban un texto conjunto. Durante la última Sesión Plenaria de la IX legislatura del Parlamento Europeo, el 24 de abril de 2024, el Pleno aprobó el texto de la Directiva contra la violencia contra

las mujeres y la violencia doméstica por una amplia mayoría; 522 votos a favor, 27 en contra y 72 abstenciones.

El Consejo aprobó el texto el 7 de mayo de 2024 y el acto fue firmado por los presidentes del PE y del Consejo el 14 de mayo. Finalmente, la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica fue publicada en el Diario oficial de la UE el 24 de mayo de 2024. La directiva dispone como tiempo de máximo de transposición a los Estados miembros el 14 de junio de 2027, por lo que hasta entonces no es exigible a los Estados miembros.

#### IV. CONCLUSIONES

Aunque la igualdad entre hombres y mujeres sea un valor que defender y un objetivo a perseguir por parte de la Unión Europea, vemos el diferente ritmo de acción de las Instituciones a la hora de abordar la violencia contra las mujeres, marcado por sus diferentes prioridades y opciones políticas. Tanto el Parlamento Europeo como la Comisión demostraron un rol proactivo en la lucha contra la violencia contra las mujeres durante la IX Legislatura y bajo el mandato de la primera Comisión von der Leyen. Por su lado, en el seno del Consejo, como voz de los Estados, y seguramente debido a su composición de disparidad de enfoques, con cada vez más representantes marcados por líneas conservadoras y ultraconservadoras, se complica el avance en materias de igualdad y más concretamente en la lucha contra la violencia contra las mujeres.

Como hemos visto, en lo referente a la adhesión de la UE al Convenio de Estambul reiteradamente desde el Parlamento Europeo se ha instado a los países que todavía no lo han ratificado a hacerlo sin demora, pero parece ser que estos Estados no tienen el menor interés. En su lucha contra la violencia contra las mujeres el Parlamento Europeo ha condenado varias veces las campañas de desinformación sobre el Convenio de Estambul destinadas a “evocar los temores en la sociedad por su supuesto «impacto destructivo en la familia»<sup>68</sup>” Recuerda el Parlamento Europeo que “estas campañas de desinformación a menudo están coordinadas, financiadas y organizadas por grupos ultraconservadores y movimientos de extrema derecha, entre otros, así como por movimientos contrarios a la igualdad de género”, estos movimientos provienen tanto de dentro como de fuera de la UE. Por ello es necesario apelar a los Estados miembros a incrementar sus esfuerzos para contrarrestar las falsas narrativas sobre la violencia contra las mujeres.

Si bien en estos últimos años se ha hecho un gran avance, pues la UE ya tiene aprobado el primer documento vinculante para la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, la Directiva 2024/1385 que tiene importantes carencias, pues es difícil entender una norma contra la violencia contra las mujeres que no contemple la violación como delito.

Como hemos observado, la postura del Consejo, y por ende de los Estados Miembros, es que no existe una base jurídica sólida para establecer una definición común de violación basada en el consentimiento, debido a la falta de armonización

---

68 Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de febrero de 2023, sobre la 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)0109 – 2016/0062R(NLE)), 2023, para 27ss, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023IP0047>, [Fecha de última consulta 10 de diciembre de 2024].

previa de las legislaciones nacionales, tal como exige el artículo 83.2 del TFUE. La necesidad de unanimidad en el Consejo impide actualmente la inclusión de la violación en la lista de delitos contemplados en el artículo 83.1 del TFUE. A pesar de esta debilidad jurídica, no era imprescindible excluir completamente la violación del marco de la Directiva. Los legisladores podrían haber alcanzado un acuerdo mediante fórmulas más flexibles que instaran a los Estados Miembros a reforzar la persecución de este delito. Por ejemplo, podrían haber incorporado su criminalización haciendo referencia a las definiciones ya existentes en las legislaciones nacionales de cada Estado Miembro, estableciendo al mismo tiempo algunos elementos de armonización que promovieran una evolución gradual hacia la tipificación de la violación basada en el consentimiento, tal como lo exige el Convenio de Estambul. Esta inclusión habría facilitado una progresiva armonización legislativa, que a su vez podría haber justificado el uso posterior del artículo 83.2 como base jurídica para definir un marco común, ofreciendo un mecanismo más eficaz para cumplir con la revisión prevista en el artículo 45 de la Directiva. El artículo 45 prevé que, en 2032, la Comisión evalúe si es necesaria una ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva y la inclusión de nuevos delitos, y, de considerarlo oportuno, presente una propuesta legislativa. Si los tratados no sufren modificaciones de aquí a 2032, el problema de la base jurídica que esgrimió el Consejo para no incluir una definición común del delito de violación persistirá. Mientras algunos Estados Miembros no ratifiquen el Convenio de Estambul, el requisito de una decisión unánime continuará bloqueando la posibilidad de establecer una definición común de violación. Parece, por tanto, que el obstáculo no radica tanto en la falta de base jurídica, sino en la ausencia de consenso sobre la inclusión del consentimiento como elemento central en la de-

finición de violación, tal como lo exige el Convenio de Estambul.

La no inclusión de una única definición de violación como delito, basada en el consentimiento, no solo perpetua las desigualdades propias derivadas de la violencia contra las mujeres, sino que además genera y aumenta las desigualdades de las mujeres en los distintos Estados miembros. En efecto, un acto sexual no consentido por la víctima en España será perseguido y penado con penas de prisión, mientras que el mismo acto quedará impune en Hungría, la República Checa, Lituania o cualquiera de los 10 Estados restantes en los que la violación no está basada en el consentimiento, Francia y Alemania entre ellos. En estos Estados, una relación sexual no consentida seguirá sin ser perseguida a no ser que medie violencia o amenaza, pero un acto en el que no media el consentimiento como es el matrimonio forzoso sí que será perseguido en todo los Estados miembros.

Frente a las limitaciones de la Directiva, surge la pregunta sobre cuál será su función para los Estados que ya son parte del Convenio de Estambul, y para aquellos Estados miembros de la UE que no lo son.

Podemos afirmar que la Directiva tiene una doble función: complementaria y sustitutiva en relación con el Convenio de Estambul, dependiendo de si el Estado en cuestión es parte del Convenio o no. Para los Estados que han ratificado el Convenio, la Directiva actuará como complemento a las obligaciones establecidas por el mismo. Esta complementariedad otorga un mecanismo de ejecución más firme en caso de incumplimiento, ya que la Directiva puede ser exigida mediante un procedimiento de infracción ante la Comisión Europea, lo que podría culminar en sanciones al

Estado miembro, si el caso es llevado ante el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE). En contraste, el Convenio de Estambul solo prevé mecanismos de control a través de informes periódicos y recomendaciones, sin poder sancionador directo en caso de incumplimiento de sus disposiciones.

Para los Estados que no son parte del Convenio, la Directiva adquiere una función sustitutiva, dado que las obligaciones del Convenio que han sido incorporadas en la Directiva serán exigibles a estos Estados mediante el cumplimiento de la normativa de la UE. No obstante, todas aquellas conductas criminalizadas en el Convenio, pero excluidas del texto comunitario, como la violación, seguirán sin ser exigibles para los Estados que no son parte del Convenio y, por tanto, sin mecanismos de sanción por su incumplimiento en ninguno de los 27 Estados miembros.

En conclusión, la incorporación de una norma de derecho derivado, como la Directiva 2024/1385, exigible a todos los Estados miembros, garantiza un avance mínimo pero significativo en la protección contra la violencia de género en aquellos Estados donde, de no ser por esta Directiva, seguirían careciendo de normas adecuadas para proteger a la mitad de su población frente a esta violencia. Como hemos analizado, la exigencia del cumplimiento del Derecho de la UE permite, en cierto modo, un cumplimiento indirecto del Convenio de Estambul en aquellos Estados miembros de la UE que no han ratificado el Convenio y que no comparten la necesidad de combatir la violencia contra las mujeres.

Es esencial depositar esperanza en el Tribunal de Justicia de la UE, esperando que sus pronunciamientos continúen alineándose con las normas internacionales y, en particular, con el compromiso de implementar el Convenio de Estambul.

La jurisprudencia del TJUE es un complemento fundamental para subsanar las lagunas de la regulación sobre violencia contra las mujeres, y para exigir de forma indirecta los mandatos del Convenio de Estambul a los Estados miembros.

Sin embargo, existe el riesgo de un posible estancamiento, o incluso retroceso, en la materia de igualdad y de lucha contra la violencia contra las mujeres durante la próxima legislatura, ya que los vientos ultraconservadores no solo soplan desde el este, sino que se extienden por toda Europa y se sientan ya en el hemiciclo parlamentario europeo. Ante este panorama, es más necesario que nunca recordar que avanzar en la lucha contra la violencia contra las mujeres significa avanzar en igualdad y en la protección de los derechos humanos, y, por lo tanto, reforzar los valores fundamentales sobre los que se sustenta la Unión Europea.

## BIBLIOGRAFÍA

BAR CENDÓN, A., «La Unión Europea como unión de valores y derechos: Teoría y realidad», *Teoría y realidad constitucional*, n.º 33, 2014, UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 99-139.

*EUobserver*, «Five Istanbul Convention myths - and why Poland is wrong», *EUobserver*, 2020, [en línea] Disponible en: <https://euobserver.com/eu-political/ar9689b37b>.

*EUobserver*, «Istanbul Convention: clearing away the fog of misconceptions», 2018, [en línea] Disponible en: <https://euobserver.com/eu-political/ar267044a0>.

FREIXES SANJUÁN, T., «La igualdad de mujeres y hombres en el derecho de la Unión Europea. Es-

pecial referencia a la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Integración europea y género*, 2014, ISBN 978-84-309-6170-2, págs. 15-65, Tecnos, 2014, pp. 15-65, [en línea] Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5029755>.

KOHUT, A. K., LUKASZ, «INFORME PROVISIONAL sobre la 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, A9-0021/2023, [en línea] Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0021\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0021_ES.html).

KÜBEK, G.; BORNEMANN, J., «International Law as a Trailblazer for a Gender-Sensitive Refugee System in the EU. The Court of Justice's ruling in Case C-621/21, Women who are Victims of Domestic Violence», *European Law Blog*, n.º 6/2024, 2024, [en línea] Disponible en: <https://europeanlawblog.eu/2024/01/29/international-law-as-a-trailblazer-for-a-gender-sensitive-refugee-system-in-the-eu-the-court-of-justices-ruling-in-case-c-621-21-women-who-are-victims-of-domestic-violence/>.

MARTÍN, J. M. C., «Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de derecho», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 66, 2020, pp. 473-517.

REQUEJO PAGÉS, J. L., «Estado de derecho y Unión Europea: el laberinto sin salida de una crisis anunciada», *Teoría y realidad constitucional*, n.º 51, 2023, UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 147-158.

VASSILEVA, R., «Bulgaria's Constitutional Troubles with the Istanbul Convention», *Verfassungsblog*, 2018, [en línea] Disponible en: <https://verfassungsblog.de/bulgarias-constitutional-troubles-with-the-istanbul-convention/>.

WARIN, C., «Gender in European Union Asylum Law: The Istanbul Convention as a Game Changer? », *International Journal of Refugee Law*, 2024, p. 4.

ZAMFIR, I, et al, Definitions of rape in the legislation of EU Member States: in depth analysis., Publications Office, LU, 2024, [en línea] Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/860654>

#### Referencias de Legislación, Jurisprudencia y Documentos Institucionales

*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, vol. 202, 2016, [en línea] Disponible en: [http://data.europa.eu/eli/treaty/char\\_2016/oj/spa](http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj/spa).

*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*, 2020, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52020DC0152>.

*Conclusiones del Abogado General Sr. J. Richard de la Tour, de 20 de abril de 2023 en el asunto C-621/21. (ECLI:EU:C: 2023:314).*, 2021, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CC0621>.

Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, adoptado en

Estambul el 11 de mayo de 2011, [en línea] Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention>.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950, [en línea] Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-refugees>.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada el 18 diciembre 1979., [en línea] Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>.

*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*, vol. 131, 2017, [en línea] Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dec/2017/865/oj/spa>.

*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*, vol. 131, 2017, [en línea] Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dec/2017/866/oj/spa>.

*Decisión (UE) 2023/1075 del Consejo de 1 de junio de 2023 relativa a la celebración, 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 las instituciones y la administración pública de la Unión*, (DO L 143I de 2.6.2023, p. 1/3), 2023, [en línea] Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj/spa>.

*Decisión (UE) 2023/1076 del Consejo de 1 de junio de 2023 relativa a la celebración, 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, asilo y no devolución* (DO L 143I de 2.6.2023, pp. 4-6), 2023, [en línea] Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj/spa>.

*Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica [COM (2022) 105 final]*, 2022, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52022AE1395>.

*Dictamen del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021. Convenio de Estambul*, ECLI:EU:C:2021:832, 2019, [en línea] Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62019CV0001\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62019CV0001(02)).

*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 (refundición), (DO L 337 de 20.12.2011, p. 9/26), vol. 337, 2011, [en línea] Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj/spa>.*

Discurso sobre Estado de la Unión 2021 - Sitio web de la Comisión Europea, [en línea] Disponible en: [https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2021\\_es](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2021_es).

*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, 2016, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0109&qid=1717664941927>.*

*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, 2016, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0111&qid=1717664941927>.*

*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, 2022, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0105&qid=1717756454951>.*

*Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condi-*

*cionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, vol. DO L 4331 de 22.12.2020, pp. 1-10, 2020, [en línea] Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj/spa>.*

Reservations and Declarations for Treaty No.210 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210) - Declaration contained in the instrument of approval deposited on 28 June 2023 by the European Union», [en línea] Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=210&codeNature=10&codePays=1>.

*Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2019, por la que se solicita el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de las propuestas relativas a la adhesión de la Unión Europea al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica y sobre el procedimiento para dicha adhesión (2019/2678(RSP)), 2019, [en línea] Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/d0afc968-91c8-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-es>.*

*Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2017, sobre la 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)0109 – 2016/0062(NLE)), 2017, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017IP0329&qid=1717684539004>.*

*Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de febrero de 2023, sobre la 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)0109 – 2016/0062R(NLE)), 2023, [en línea] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023IP0047>.*

*Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de septiembre de 2021, con recomendaciones a la Comisión sobre la definición de la violencia de género como nuevo ámbito delictivo recogido en el artículo 83, apartado 1, del TFUE (2021/2035(INL)), 2021, [en línea] Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2022.117.01.0088.01.SPA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2022.117.01.0088.01.SPA).*

*Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de febrero de 2014, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres, (2013/2004(INL)) [en línea] Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0126\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0126_ES.pdf).*

*Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2016, sobre la adhesión de la Unión al Convenio de Estambul sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (2016/2966(RSP)), Publications Office of the European Union, 2016, [en línea] Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/cbb3d145-79de-11e8-ac6a-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-search>.*

*Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de enero de 2024, asunto C-621/21, ECLI:EU:C:2024:47, 2024, [en línea] Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0621\\_RES&qid=1717843333667](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0621_RES&qid=1717843333667).*

*Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2016, [en línea] Disponible en: [http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2016/oj/spa](http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/oj/spa).*

*Tratado de la Unión Europea, vol. 202, 2016, [en línea] Disponible en: [http://data.europa.eu/eli/treaty/teu\\_2016/art\\_2/oj/spa](http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_2/oj/spa).*