



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 3 de junio de 2024
(OR. en)

10683/24

**Expediente interinstitucional:
2024/0125(NLE)**

**COSCE 2
COEST 343
RELEX 754
JAI 942
COJUR 56**

PROPUESTA

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	30 de mayo de 2024
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2024) 224 final
Asunto:	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en los órganos del Consejo de Europa sobre el cambio de condición de la Unión Europea de miembro asociado a participante en el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños causados por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2024) 224 final.

Adj.: COM(2024) 224 final



Bruselas, 30.5.2024
COM(2024) 224 final

2024/0125 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en los órganos del Consejo de Europa sobre el cambio de condición de la Unión Europea de miembro asociado a participante en el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños causados por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta se refiere al cambio de la condición de la Unión Europea de miembro asociado a participante en el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños causados por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania («registro de daños» o «registro»).

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

El 12 de mayo de 2023, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó la Resolución en relación con el establecimiento de un Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños causados por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania¹.

El registro de daños sirve de registro documental de las pruebas e información sobre alegaciones en relación con los daños, las pérdidas y los perjuicios causados a todas las personas físicas y jurídicas afectadas, así como al Estado de Ucrania, desde el 24 de febrero de 2022 en el territorio de Ucrania por los hechos internacionalmente ilícitos cometidos por la Federación de Rusia en Ucrania o contra Ucrania.

Debido a las limitaciones de tiempo previas a la 4.^a Cumbre del Consejo de Europa, celebrada los días 16 y 17 de mayo de 2023 en Reikiavik, en la que se anunció la creación del registro de daños, la única manera de que la Unión se convirtiera en miembro fundador del registro de daños era adherirse al Acuerdo parcial ampliado como miembro asociado, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Estatuto de dicho Acuerdo parcial ampliado.

A tal fin, el 11 de mayo de 2023, a raíz de la decisión política del Consejo de respaldo de tal medida², la Comisión adoptó, de conformidad con el artículo 220 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Decisión para autorizar a la presidenta de la Comisión a notificar a la secretaria general del Consejo de Europa la intención de la Unión de adherirse al Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños, en un primer momento como miembro asociado fundador³. La participación de la Unión como miembro asociado en el Acuerdo parcial ampliado no creó ninguna obligación jurídica para la Unión con arreglo al Derecho internacional, ni pretendía crear obligaciones jurídicas para la Unión.

Actualmente, además de la Unión, cuarenta y tres Estados se han adherido al registro de daños, cuarenta como participantes⁴ —incluidos veintiséis Estados miembros⁵— y tres como miembros asociados⁶.

De conformidad con el artículo 5, apartado 7, del Estatuto del registro de daños, los miembros asociados que realicen contribuciones voluntarias al registro por un importe igual al que

¹ Resolución CM/Res (2023)3, en relación con el establecimiento de un Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños causados por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania (aprobada por el Comité de Ministros el 12 de mayo de 2023 en la 1466.^a reunión de los delegados de los ministros).

² Nota punto I/A 9016/23, de 5 de mayo de 2023.

³ C(2023) 3241, de 11.5.2023.

⁴ Albania, Alemania, Andorra, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía, San Marino, Suecia, Suiza y Ucrania.

⁵ Hungría no se ha adherido al registro de daños.

⁶ Canadá, Japón y Estados Unidos.

tendrían que abonar si fueran participantes gozan de todos los derechos otorgados a los participantes durante el ejercicio para el que hayan realizado dicha contribución. La Unión ya ha abonado una contribución voluntaria de 1 millón EUR para 2023 y se ha comprometido a abonar la contribución anual recomendada para 2024. Por lo tanto, actualmente goza de toda la gama de derechos otorgados a los participantes.

Teniendo en cuenta el interés de la Unión en garantizar que la Federación de Rusia asuma las consecuencias jurídicas de sus hechos internacionalmente ilícitos y dado que la creación del registro de daños constituye un primer paso importante para garantizar la indemnización oportuna a las víctimas, procede ahora cambiar la condición de la Unión en el Acuerdo parcial ampliado de miembro asociado a participante, para así reiterar el compromiso firme de la Unión con las actividades del registro, en particular mediante el pago de la contribución anual obligatoria.

Este cambio de condición no solo sería políticamente significativo para el registro de daños, sino también tendría una ventaja práctica, ya que aportaría estabilidad financiera al registro, resultante de la contribución financiera obligatoria de la Unión.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

El cambio de condición de la Unión en el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños es coherente con el compromiso de la Unión de garantizar que los daños causados por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania y otras vulneraciones del Derecho internacional sean debidamente indemnizados, como ya quedó patente con la participación temprana de la Unión en el Acuerdo parcial ampliado como miembro asociado fundador. En la Decisión de la Comisión de 11 de mayo de 2023, por la que se autorizó a la presidenta de la Comisión a notificar a la secretaria general del Consejo de Europa la intención de la Unión de adherirse al Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños como miembro asociado, ya se reconocía que dicha condición debía ser solo un primer paso en la participación de la Unión en el Acuerdo parcial ampliado.

Además, convertirse en participante en el registro de daños complementa varias iniciativas emprendidas a nivel europeo desde finales de febrero de 2022 destinadas a garantizar que la Federación de Rusia rinda cuentas por su guerra de agresión contra Ucrania y que las personas responsables de crímenes internacionales cometidos en y contra Ucrania sean llevados ante la justicia. Este es el caso, en particular, de la creación del Centro Internacional para el Enjuiciamiento del Crimen de Agresión contra Ucrania por Eurojust. La presente propuesta también es coherente con la participación de la Unión en diferentes foros y estructuras destinados a reforzar la cooperación entre las autoridades nacionales competentes que investigan los crímenes internacionales cometidos en y contra Ucrania y a garantizar que no queden impunes tales crímenes, como el Grupo de Diálogo y el Grupo Consultivo sobre Crímenes Atroces.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

El apoyo inquebrantable de la Unión a Ucrania refleja el compromiso compartido con los principios democráticos y con la salvaguardia del orden internacional basado en normas y la paz en Europa. Por lo tanto, la presente propuesta es coherente con otras políticas de la Unión destinadas a salvaguardar el orden internacional y la paz en Europa, especialmente en el contexto de la actual guerra de agresión contra Ucrania. En particular, la Unión ha adoptado medidas restrictivas sin precedentes contra la Federación de Rusia para elevar el coste de sus acciones ilegales y entorpecer sus intentos de proseguir su agresión. Para mejorar el cumplimiento de estas medidas restrictivas, la Unión ha creado, entre otras cosas, el grupo de trabajo «Inmovilización y Decomiso» y ha adoptado la Directiva por la que se armonizan la

definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión⁷. La Comisión también ha nombrado un enviado especial de la UE en materia de sanciones para que mantenga debates continuos y de alto nivel con terceros países con el objeto de evitar la elusión de las medidas restrictivas de la Unión, y ha publicado directrices para las autoridades nacionales y los operadores privados sobre la interpretación de las normas pertinentes de la Unión en la materia.

Además, la participación de la Unión en el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños es coherente con la larga cooperación entre la Unión y el Consejo de Europa en los ámbitos de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

El artículo 218, apartado 9, del TFUE contempla la adopción de decisiones por las que se establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

Cabe señalar que el Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania⁸, ya proporciona la base jurídica para la contribución de la Unión al registro de daños.

La base jurídica sustantiva depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble, y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solamente es accesorio, dicho acto jurídico fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante. La presente propuesta tiene un objetivo principal, a saber, la cooperación de la Unión con el registro de daños, creado en el marco institucional del Consejo de Europa. El registro de daños desempeña una función fundamental en el respaldo y la aplicación de la justicia internacional en Ucrania, ya que constituye el primer paso para el establecimiento de un mecanismo internacional de indemnización para las víctimas de la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania. Dicha iniciativa se rige por los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, en particular en relación con su compromiso de garantizar que la Federación de Rusia rinda cuentas de forma exhaustiva por su guerra de agresión contra Ucrania. Por tanto, la segunda base jurídica de la presente propuesta es el artículo 212 del TFUE.

Es decir, la presente propuesta se basa en el artículo 212 del TFUE, en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

⁷ Directiva (UE) 2024/... del Parlamento Europeo y del Consejo, de ..., relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673 (pendiente de publicación).

⁸ Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania (DO L, 2024/792, 29.2.2024).

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

Según el artículo 3, apartado 2, del TFUE, la cooperación entre la Unión y el registro de daños y la consiguiente condición de miembro de la Unión en el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños son competencia externa exclusiva de la Unión. Por lo tanto, la presente propuesta no está sujeta al control de subsidiariedad.

- **Proporcionalidad**

Los objetivos de la Unión con respecto a la presente propuesta, tal como se han expuesto anteriormente, solo pueden ser alcanzados por la Unión si adquiere la condición de participante en un acuerdo internacional vinculante que establece un compromiso de pago a largo plazo de la contribución anual obligatoria.

- **Elección del instrumento**

La participación en el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños, dada su estructura general y su lenguaje prescriptivo, surte efectos jurídicos y, por lo tanto, la posición de la Unión debe establecerse mediante una decisión del Consejo con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE. La noción de «actos que surtan efectos jurídicos» incluye los actos que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional por las que se rija el organismo de que se trate.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

No procede.

- **Consultas con las partes interesadas**

No procede.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

No procede.

- **Evaluación de impacto**

No procede.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

No procede.

- **Derechos fundamentales**

La agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania constituye una vulneración del Derecho internacional y ya ha causado daños masivos en Ucrania y a la población ucraniana. La presente propuesta tiene por objeto reforzar el compromiso de la Unión de garantizar que, a través del registro de daños, dichos daños puedan ser debidamente indemnizados, especialmente los resultantes de la vulneración por parte de la Federación de Rusia de derechos fundamentales como los derechos a la vida, a la integridad de la persona y a la propiedad, así como de la prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La condición de la Unión como participante en el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños conlleva la obligación financiera de abonar la contribución anual obligatoria.

De conformidad con el artículo 10, apartado 3, del Estatuto del registro de daños, tanto el importe de las contribuciones anuales obligatorias de los participantes como el de las contribuciones voluntarias recomendadas de los miembros asociados se basan en los criterios para determinar la escala anual de contribuciones al presupuesto general del Consejo de Europa.

El registro se crea por un período inicial de tres años, según la Resolución en relación con el establecimiento de un Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños. La revisión del funcionamiento del registro, para considerar su continuación, está prevista para el final del período inicial de tres años, es decir, para mayo de 2026.

El Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania⁹, proporciona la base jurídica para la contribución de la Unión al registro de daños. Basándose en los objetivos establecidos en el Reglamento (UE) 2024/792 (especialmente la asistencia del capítulo V), su artículo 34, apartado 3, dispone lo siguiente: «La asistencia con arreglo al presente capítulo también reforzará las capacidades de prevenir conflictos, consolidar la paz y hacer frente a las necesidades anteriores y posteriores a las crisis, en particular mediante medidas y procesos de fomento de la confianza que promuevan la justicia, la búsqueda de la verdad, la rehabilitación integral con posterioridad a los conflictos para lograr una sociedad inclusiva y pacífica y la recogida de pruebas de crímenes cometidos durante la guerra. El presente capítulo podrá proporcionar financiación para iniciativas y organismos que contribuyan a respaldar y aplicar la justicia internacional en Ucrania». Por consiguiente, dado que el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños tiene por objeto hacer cumplir la justicia internacional en Ucrania contribuyendo a un mecanismo que indemnice los daños sufridos por Ucrania y su población y causados por las vulneraciones del Derecho internacional por parte de la Federación de Rusia, el artículo 34, apartado 3, del Reglamento (UE) 2024/792 proporciona la base jurídica adecuada para que la Unión pueda aportar su contribución financiera al Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños.

La línea presupuestaria que ha de sufragar este gasto es la línea 16 06 03 01 (Ayuda a la adhesión de la Unión y otras medidas), en la que en los comentarios presupuestarios relativos se explica que esta partida «también cubrirá el apoyo a [...] otras medidas complementarias a la acción de la UE, como los mecanismos de rendición de cuentas para la guerra de agresión de Rusia».

Por lo que se refiere al método de ejecución, el artículo 239 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión¹⁰, que permite a la Unión pagar cotizaciones a organismos de

⁹ Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania (DO L, 2024/792, 29.2.2024).

¹⁰ Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

los que la Unión es miembro, es aplicable a la contribución obligatoria de la Unión al registro y ya se ha aplicado al pago de la contribución voluntaria de la Unión de 2023 al registro.

El 16 de noviembre de 2023, la conferencia de participantes en el registro de daños adoptó el presupuesto anual para 2024. La contribución de la Unión para 2024 se fijó en 845 863,71 EUR y la correspondiente solicitud de contribución se presentó a la Unión. La contribución debe abonarse antes del 1 de julio de 2024 de conformidad con las modalidades antes mencionadas.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

No procede.

- **Documentos explicativos (para las Directivas)**

No procede.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El artículo 1 incluye la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión con respecto al cambio de condición de la Unión de miembro asociado a participante en el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños.

El artículo 2 establece la entrada en vigor de la Decisión.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en los órganos del Consejo de Europa sobre el cambio de condición de la Unión Europea de miembro asociado a participante en el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños causados por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 212, en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 14 de noviembre de 2022, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución por la que se reconoce la necesidad de que se establezca un mecanismo internacional para la reparación de los daños, las pérdidas y los perjuicios que se deriven de los hechos internacionalmente ilícitos de la Federación de Rusia contra Ucrania. En la Resolución se recomienda además la creación por parte de los Estados miembros, en cooperación con Ucrania, de un registro internacional de daños para registrar pruebas e información sobre alegaciones al respecto.
- (2) El 12 de mayo de 2023, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó la Resolución en relación con el establecimiento de un Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños causados por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania.
- (3) El registro de daños debe servir de registro documental de las pruebas e información sobre alegaciones en relación con los daños, las pérdidas y los perjuicios causados a todas las personas físicas y jurídicas afectadas, así como al Estado de Ucrania, desde el 24 de febrero de 2022 en el territorio de Ucrania por los hechos internacionalmente ilícitos cometidos por la Federación de Rusia en Ucrania o contra Ucrania.
- (4) La Unión se adhirió al Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños como miembro asociado fundador mediante la Decisión de la Comisión adoptada el 11 de mayo de 2023, de conformidad con el artículo 220 del TFUE, y notificada ese mismo día a la secretaria general del Consejo de Europa. Antes de adoptar la Decisión, la Comisión había consultado al Consejo sobre la participación de la Unión como miembro asociado fundador en el registro de daños, que respaldó políticamente la decisión de que participase en este.
- (5) En la Decisión de la Comisión de 11 de mayo de 2023, por la que la Unión se adhirió al Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños, ya se reconocía que la condición de la Unión como miembro asociado debía ser solo un primer paso en la participación de la Unión en dicho Acuerdo.
- (6) El 29 de febrero de 2024, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2024/792, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania, por el que los legisladores han proporcionado, entre otras cosas, la base jurídica para la

financiación de iniciativas y organismos que contribuyan a respaldar y aplicar la justicia internacional en Ucrania.

- (7) Dado el interés de la Unión en garantizar que la Federación de Rusia asuma las consecuencias jurídicas de sus hechos internacionalmente ilícitos contra Ucrania, en particular la obligación de reparar los daños, pérdidas y perjuicios causados por dichos hechos, y en reiterar el firme compromiso de la Unión de participar en el registro de daños, así como su interés en gozar de todos los derechos otorgados a los participantes, procede cambiar la condición de la Unión en el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños de miembro asociado a participante.
- (8) Los participantes en el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños están obligados a abonar una contribución anual obligatoria al registro de daños. En el caso de la Unión, este pago debe efectuarse de conformidad con las disposiciones pertinentes del Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión será notificar el cambio de condición de la Unión en el Acuerdo parcial ampliado sobre el registro de daños causados por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania de miembro asociado a participante.

Artículo 2

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta*