



Bruselas, 20 de enero de 2022
(OR. en)

13484/21

**Expediente interinstitucional:
2020/0011(NLE)**

LIMITE

**JUR 613
SOC 631
EMPL 473
ANTIDISCRIM 96
GENDER 110
SAN 648
FREMP 254
ILO 2**

DICTAMEN DEL SERVICIO JURÍDICO¹

De:	Servicio Jurídico
Asunto:	Decisión del Consejo sobre el Convenio n.º 190 de la OIT sobre la violencia y el acoso – competencia de la UE para la ratificación del Convenio

I. INTRODUCCIÓN

1. El 22 de enero de 2020, la Comisión Europea presentó una propuesta de Decisión del Consejo por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (n.º 190), de la Organización Internacional del Trabajo, en lo relativo a partes del Convenio (en lo sucesivo, «la propuesta de la Comisión» o «la propuesta»)².

¹ El presente documento contiene asesoramiento jurídico protegido en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que el Consejo de la Unión Europea no ha divulgado. El Consejo se reserva todos sus derechos respecto de cualquier publicación no autorizada.

² COM(2020) 24 final. Se trata del primer acto jurídico de la Unión propuesto por la Comisión en relación con el Convenio n.º 190 de la OIT. La Comisión no presentó una recomendación para iniciar negociaciones sobre este Convenio en interés de la Unión, ni una propuesta de Decisión del Consejo relativa a su firma. No obstante, la Comisión actuó como coordinadora de las posiciones de los Estados miembros durante las negociaciones. Presidió las reuniones de coordinación internas de la Unión y desempeñó un papel activo en la definición de las líneas de actuación común acordadas.

2. La propuesta de la Comisión se ha debatido en tres ocasiones en el Grupo «Cuestiones Sociales»³. Tras estos debates, la Presidencia revisó el texto⁴ y el Coreper lo debatió en tres ocasiones⁵.
3. A petición de algunas delegaciones en la reunión del Coreper del 18 de diciembre de 2020, la Presidencia invitó al Servicio Jurídico del Consejo a analizar las competencias de la UE en relación con el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019, n.º 190⁶ (en lo sucesivo, «el Convenio»), y a determinar las vías jurídicamente viables para su ratificación. El presente Dictamen responde a esta petición. Tiene en cuenta el reciente Dictamen 1/19 del Tribunal de Justicia sobre el Convenio de Estambul, pendiente desde 2019 y emitido el 6 de octubre de 2021⁷.

II. CONTEXTO

4. La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio en junio de 2019, en su 108.ª reunión (reunión del centenario), junto con la Recomendación n.º 206⁸.
5. El Convenio es el primer instrumento internacional que establece normas para hacer frente al acoso y la violencia laborales. Sus veinte artículos se dividen en ocho capítulos. Los capítulos I y II definen el ámbito de aplicación, mientras que el capítulo III establece los principios fundamentales. Las principales disposiciones del articulado del Convenio se recogen en el capítulo IV y se refieren a la protección y prevención de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. El capítulo V establece medidas relativas al control de la aplicación y a las vías de recurso y reparación. El capítulo VI aborda la sensibilización, el capítulo VII especifica los posibles métodos de aplicación de las disposiciones del Convenio y el capítulo VIII contiene disposiciones sobre su ratificación y entrada en vigor.

³ El 4 de febrero, el 18 de febrero y el 4 de marzo de 2020.

⁴ ST 6533/20.

⁵ El 11 de marzo y el 9 y 18 de diciembre de 2020.

⁶ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100_ILO_CODE:C190

⁷ Dictamen 1/19 del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2021, Convenio de Estambul, ECLI:EU:C:2021:832. Véase también la nota informativa del Servicio Jurídico del Consejo en el documento ST 13800/21, de 11 de noviembre de 2021, relativa a dicho Dictamen del Tribunal.

⁸ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100_ILO_CODE:R206

6. En octubre de 2019, el Consejo adoptó unas Conclusiones en las que se promovía la Declaración del Centenario de la OIT y se pedía a los Estados miembros y a la Comisión Europea que «redobl[as]en sus esfuerzos y adopt[as]en las medidas adecuadas con arreglo a la Declaración del Centenario de la OIT, a fin de: [...] *erradicar [...] la violencia y el acoso en el mundo laboral*»⁹.
7. En el momento de redactar el presente documento, diez miembros de la OIT (dos de ellos Estados miembros de la UE) han procedido a ratificar el Convenio¹⁰. El Convenio entró en vigor el 25 de junio de 2021.
8. Según la Constitución de la OIT, las organizaciones internacionales (como la UE) no pueden ser miembros de la OIT. Por lo tanto, la UE solo puede ejercer su competencia con respecto a los convenios de la OIT mediante la ratificación por parte de sus Estados miembros, que están autorizados a actuar en interés de la UE¹¹.

⁹ Conclusiones del Consejo «El futuro del trabajo: la Unión Europea promueve la Declaración del Centenario de la OIT», 25 de octubre de 2019, ST 13436/1/19 REV 1.

¹⁰ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0:NO:P11300_INSTRUMENT_ID:3999810.

¹¹ Véase el Dictamen 2/91 de 19 de marzo de 1993, OIT, ECLI:EU:C:1993:106, apartado 5.

Desde 2005, el Consejo ha autorizado a los Estados miembros a ratificar, en interés de la UE, cinco Convenios de la OIT¹² y un Protocolo de la OIT, algunas de cuyas partes correspondían a ámbitos de competencia de la UE¹³.

9. El presente Dictamen analiza si la UE tiene competencia en relación con el Convenio y en qué medida, así como la naturaleza de dicha competencia de la UE (sección III). Sobre la base de los resultados de dicho análisis, el presente Dictamen también analiza las opciones jurídicamente viables para proceder a la ratificación del Convenio (sección IV).

¹² Decisión 2005/367/CE del Consejo, de 14 de abril de 2005, por la que se autoriza a los Estados miembros para ratificar, en interés de la Comunidad Europea, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre los documentos de identidad de la gente de mar (Convenio n.º 185) (DO L 136 de 30.5.2005, p. 1); Decisión 2007/431/CE del Consejo, de 7 de junio de 2007, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Comunidad Europea, el Convenio sobre el trabajo marítimo, de 2006, de la Organización Internacional del Trabajo (DO L 161 de 22.6.2007, p. 63); Decisión 2010/321/UE del Consejo, de 7 de junio de 2010, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Convenio sobre el Trabajo en la Pesca de 2007 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio n.º 188) (DO L 145 de 11.6.2010, p. 12); Decisión 2014/52/UE del Consejo, de 28 de enero de 2014, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Convenio relativo a la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo, de 1990, de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio n.º 170) (DO L 32 de 1.2.2014, p. 33); Decisión 2014/51/UE del Consejo, de 28 de enero de 2014, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Convenio sobre trabajo digno para los trabajadores domésticos, de 2011, de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio n.º 189) (DO L 32 de 1.2.2014, p. 32).

¹³ Decisión (UE) 2015/2071 del Consejo, de 10 de noviembre de 2015, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Protocolo de 2014 del Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930, de la Organización Internacional del Trabajo, en lo que respecta a las cuestiones relativas a la cooperación judicial en materia penal, (DO L 301 de 18.11.2015, p. 47); Decisión (UE) 2015/2037 del Consejo, de 10 de noviembre de 2015, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Protocolo de 2014 del Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930, de la Organización Internacional del Trabajo, en lo que respecta a las cuestiones relativas a la política social (DO L 298 de 14.11.2015, p. 23).

III. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA COMPETENCIA DE LA UE EN RELACIÓN CON EL CONVENIO

A. CRITERIOS JURÍDICOS PARA EL ANÁLISIS

1. Existencia de una competencia de la UE

10. De conformidad con el principio de atribución establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la Unión solo puede actuar dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados.
11. La UE tiene competencia para celebrar acuerdos internacionales en los cuatro supuestos recogidos en el artículo 216 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹⁴. En el caso del Convenio, dado que su celebración no está prevista específicamente en los Tratados ni en un acto jurídicamente vinculante de la UE, esta puede tener competencia externa para celebrarlo en la medida en que sea necesario *«para alcanzar [...] alguno de los objetivos establecidos en los Tratados»*, o porque su celebración *«pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas»*.
12. El criterio jurídico aplicado por el Tribunal respecto de l requisito de la necesidad de alcanzar alguno de los objetivos del Tratado no ha sido estricto. El Tribunal ha aclarado que, en aquellos casos en los que la celebración de un acuerdo es *«necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados»*, la existencia de una competencia externa de la UE *«no está supeditada [...] al requisito de que previamente se hayan adoptado normas de la Unión que puedan resultar afectadas»¹⁵*.

¹⁴ El artículo 216, apartado 1, del TFUE dispone lo siguiente: *«La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando así lo prevean los Tratados o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas»*.

¹⁵ Sentencia de 5 de diciembre de 2017, Alemania/Consejo (OTIF), C-600/14, ECLI:EU:C:2017:935, apartados 52 y 67.

Además, el Tribunal consideró cumplido el requisito de necesidad para alcanzar uno de los objetivos del Tratado a partir de la constatación de que el ejercicio de una acción exterior contribuía a alcanzar un objetivo de los Tratados¹⁶.

13. No es necesario seguir examinando en este punto el cuarto requisito, relativo a la capacidad de afectar a normas comunes o de alterar su alcance. Dicho requisito también forma parte del criterio jurídico sobre la naturaleza de la competencia de la UE y se abordará a continuación.

2. Naturaleza de la competencia de la UE

14. En la medida en que la UE tenga competencia externa, esta podrá ser exclusiva o compartida con los Estados miembros.
15. En los ámbitos que entran en el ámbito de la competencia externa exclusiva de la UE, los Estados miembros no pueden contraer obligaciones internacionales fuera del marco de las instituciones de la UE, a menos que la UE los haya facultado para ello (artículo 2, apartado 1, del TFUE)¹⁷.

En cambio, en ámbitos cubiertos por competencias de la UE que no son exclusivas, sino compartidas, el Consejo dispone de la facultad de decidir en qué medida debe ejercer la UE esta competencia potencial¹⁸. En la medida en que la UE no ejerza la competencia compartida, los Estados miembros pueden seguir ejerciendo su competencia externa (artículo 2, apartado 2, del TFUE).

¹⁶ Sentencia OTIF, C-600/14, antes citada, apartado 60.

¹⁷ Dictamen 2/91 de 19 de marzo de 1993, OIT, antes citado, apartados 25 y 26; sentencia de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Bélgica, C-471/98, ECLI:EU:C:2002:628, apartado 95; sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo (AETR), C-22/70, ECLI:EU:C:1971:32, apartado 22; sentencia de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo, C-114/12, ECLI:EU:C:2014:2151, apartados 66 y 67; sentencia de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (Mar de Weddell), asuntos acumulados C-626/15 y C-659/16, ECLI:EU:C:2018:925, apartado 111.

¹⁸ Véanse, entre otras, la sentencia OTIF, C-600/14, antes citada, apartado 68; la sentencia Mar de Weddell, asuntos acumulados C-626/15 y C-659/16, antes citada, apartados 126 y 127; la sentencia *de* 30 de mayo de 2006, Comisión/Irlanda, C-459/03, ECLI:EU:C:2006:345, apartados 95 y 96.

16. Por lo que se refiere al Convenio, cabe señalar que ninguna de sus disposiciones se refiere a ámbitos en los que la UE tendría, *a priori*, una competencia exclusiva, como los enumerados en el artículo 3, apartado 1, del TFUE¹⁹. Por lo tanto, en la medida en que la UE tiene competencia externa, su naturaleza exclusiva solo puede derivarse de lo dispuesto en el artículo 3, apartado 2, del TFUE²⁰. En el caso del Convenio, solo parece pertinente el tercer supuesto recogido en el artículo 3, apartado 2, del TFUE. Por consiguiente, las disposiciones del Convenio entran en el ámbito de la competencia externa exclusiva de la UE en la medida en que *«pueda[n] afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas»*.
17. *«Para apreciar si esos compromisos [...] “pueden afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas” en el sentido del artículo 3 TFUE, apartado 2, procede basarse en la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en virtud de la cual este riesgo existe cuando tales compromisos estén comprendidos en el ámbito de aplicación de esas normas [de la UE]»*.²¹ Para constatar la existencia de ese riesgo no se requiere una concordancia completa entre los ámbitos abarcados por los compromisos internacionales y los abarcados por la normativa de la Unión²². Además, un ámbito cubierto en gran medida por el Derecho de la Unión puede dar lugar a una competencia exclusiva de la UE²³.

¹⁹ El artículo 3, apartado 1, del TFUE dispone lo siguiente: *«La Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes: a) la unión aduanera; b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; c) la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; e) la política comercial común»*.

²⁰ El artículo 3, apartado 2, del TFUE dispone lo siguiente: *«La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas»*.

²¹ Dictamen 2/15 de 16 de mayo de 2017, Singapur, ECLI:EU:C:2017:376, apartado 180; sentencia Comisión/Consejo, C-114/12, antes citada, apartado 68; véase también AETR, C-22/70, antes citado, apartados 22 y 30 y siguientes.

²² Véanse, entre otros, el Dictamen 1/13 de 14 de octubre de 2014, Convenio de La Haya, ECLI:EU:C:2014:2303, apartados 71 y 72; la sentencia Mar de Weddell, asuntos acumulados C-626/15 y C-659/16, antes citada, apartado 113.

²³ Esta apreciación debe basarse en el alcance, la naturaleza y el contenido de las normas de que se trate. También es necesario tener en cuenta la previsible evolución futura del Derecho de la Unión en el ámbito en cuestión. Véanse el Dictamen 3/15 de 14 de febrero de 2017, Marrakech, ECLI:EU:C:2016:657, apartados 107 y 108; la sentencia de 26 de noviembre de 2014, Green Network, C-66/13, ECLI:EU:C:2014:2399, apartados 31 a 33; el Dictamen 1/13, Convenio de La Haya, antes citado, apartados 73 y 74; la sentencia Comisión/Consejo, C-114/12, antes citada, apartado 70; el Dictamen 1/03 de 7 de febrero de 2006, Lugano, ECLI:EU:C:2006:81, apartado 126; el Dictamen 2/91, OIT, antes citado, apartados 22, 25 y 26.

Sin embargo, la constatación de que un ámbito está cubierto en gran medida por las normas de la UE no se sustrae a la necesidad de delimitar el ámbito específico cubierto por el Convenio que ha de examinarse aplicando la lógica del artículo 3, apartado 2, del TFUE²⁴.

18. En este sentido, el Tribunal ha mantenido de forma reiterada, en primer lugar, que *«una competencia interna solo puede engendrar una competencia externa exclusiva si se ejercita»*²⁵. En caso contrario, no puede haber una competencia exclusiva implícita de la UE. Las disposiciones del Derecho primario no constituyen *«normas comunes»* con arreglo al tercer supuesto contemplado en el artículo 3, apartado 2, del TFUE²⁶.
19. En segundo lugar, la conclusión de que la UE tiene competencia exclusiva en lo que respecta a las disposiciones de un acuerdo internacional en consonancia con el tercer supuesto recogido en el artículo 3, apartado 2, del TFUE solo puede establecerse sobre la base de un análisis, que debe ser *«global y concreto»*, de la relación entre el acuerdo y las normas de la UE de que se trate²⁷. Un enfoque generalista de este análisis no puede cumplir los criterios de la jurisprudencia²⁸. Como destaca el Tribunal, corresponde a la parte interesada *«aportar las pruebas que acrediten el carácter exclusivo de la competencia externa [...] que ella pretende invocar»*²⁹.
20. Una tercera cuestión que debe abordarse en el contexto del Convenio se refiere a la jurisprudencia del Tribunal sobre los requisitos mínimos. Según esta jurisprudencia, por lo general no existe riesgo de afectación cuando un acuerdo internacional establece normas mínimas en un ámbito en el que el Derecho de la UE también prevé únicamente normas mínimas. A este respecto, cabe recordar que, en virtud de su Constitución, la OIT solo puede establecer normas mínimas.

²⁴ Dictamen del Servicio Jurídico en el documento ST 13795/16, apartado 20.

²⁵ Dictamen 2/92 de 24 de marzo de 1995, OCDE, ECLI:EU:C:1995:83, apartado 36; Dictamen 1/94 de 15 de noviembre de 1994, Acuerdo OMC, ECLI:EU:C:1994:384, apartado 89.

²⁶ Dictamen 2/15, Singapur, antes citado, apartado 234.

²⁷ Dictamen 1/03, Lugano, antes citado, apartados 124 y 133; sentencia Comisión/Consejo, C-114/12, antes citada, apartados 74 y 75; Dictamen 3/15, Marrakech, antes citado, apartados 129 a 132; sentencia Green Network, C-66/13, antes citada, apartado 44; Dictamen 1/13, Convenio de La Haya, antes citado, apartado 74.

²⁸ Para un análisis detallado de la jurisprudencia al respecto, véase el Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo en el documento ST 13795/16.

²⁹ Sentencia Comisión/Consejo, C-114/12, antes citada, apartados 74 y 75; sentencia Mar de Weddell, asuntos acumulados C-626/15 y C-659/16, antes citada, apartado 115. Véase la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión COM (2020) 24 final, punto 4 (página 5), que hace referencia al artículo 3, apartado 2, del TFUE sin más justificación.

Sin embargo, la jurisprudencia en materia de normas mínimas no debe aplicarse de forma mecánica y debe estudiarse si el Derecho de la UE y el Derecho internacional dejan un auténtico margen de libertad a los Estados miembros³⁰. Es necesario un análisis detallado de las disposiciones pertinentes para determinar si está en juego «la aplicación uniforme y coherente de las normas comunitarias y el buen funcionamiento del sistema que establecen»³¹. Este criterio jurídico sigue siendo pertinente tras el reciente Dictamen 1/19 del Tribunal³².

B. ANÁLISIS DEL CONVENIO

21. La propuesta no aclara el alcance y la naturaleza exactos de la competencia que debe ejercer la UE; tampoco lo hace el texto revisado presentado al Coreper³³.
22. Por consiguiente, el Servicio Jurídico ha llevado a cabo un análisis de las competencias que implica el Convenio en vista de los parámetros resumidos en la sección A. El presente Dictamen expone el resultado de dicho análisis y i) aborda, por lo que se refiere a la existencia de una competencia de la UE, las disposiciones pertinentes del Convenio y ii) examina la naturaleza de la competencia de la UE en vista de las normas comunes existentes.

1. Existencia de una competencia de la UE

23. El objetivo principal del Convenio es proteger a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo³⁴ de la violencia y el acoso³⁵ que ocurren durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del mismo³⁶.

³⁰ Dictamen del Servicio Jurídico en el documento ST 13795/16, apartado 26.

³¹ Véase: Dictamen 1/03, Lugano, antes citado, apartados 128 y 133.

³² Dictamen 1/19, Convenio de Estambul, antes citado. En su dictamen, el Tribunal no siguió la línea del abogado general Hogan, que había sugerido que no era necesario dicho análisis adicional (véanse las conclusiones del abogado general de 9 de marzo de 2021, ECLI:EU:C:2021:198, apartado 99). El Dictamen del Tribunal no contiene consideraciones específicas a este respecto.

³³ ST 6533/20.

³⁴ Artículo 2 del Convenio.

³⁵ Tal como se definen en el artículo 1 del Convenio.

³⁶ Artículo 3 del Convenio.

24. El Convenio persigue sus objetivos mediante el establecimiento de medidas de protección y prevención de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo³⁷. El capítulo I define la expresión «violencia y acoso» de manera amplia, si bien solo en referencia al «mundo del trabajo». Del mismo modo, el capítulo II establece el alcance de la protección por referencia a «los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo». El capítulo III sobre principios fundamentales exige que los miembros que ratifiquen el Convenio adopten un enfoque integrado para la prevención y la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Los miembros están obligados a prohibir tales actos y a adoptar políticas que aborden la violencia y el acoso, junto con las medidas auxiliares que sustenten cualquier política de ese tipo, como el establecimiento de mecanismos de seguimiento y de vías de recurso y reparación, sanciones, medidas de apoyo a las víctimas, etc.
25. Las principales disposiciones que ponen en práctica esos principios básicos se recogen en el capítulo IV (artículos 7 a 9) sobre protección y prevención de la violencia y el acoso. El artículo 7 exige a los miembros que definan y prohíban la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Los artículos 8 y 9 establecen las medidas específicas que deben adoptar los miembros de la OIT para prevenir la violencia y el acoso en el trabajo, en particular la obligación de que los empleadores tomen medidas a este respecto.
26. Las disposiciones sobre medidas de control de la aplicación y vías de recurso y reparación necesarias para la correcta aplicación de las políticas de protección y prevención mencionadas se recogen en el capítulo V. El capítulo VI prevé otras medidas complementarias en forma de orientación, formación y sensibilización.
27. En vista de lo anterior, el objetivo principal del Convenio se inscribe en los objetivos que debe perseguir la UE en virtud de las disposiciones del Tratado en materia de política social. La mejora de las condiciones de trabajo es uno de los objetivos establecidos en el artículo 151 del TFUE. Dado que la violencia y el acoso en el trabajo pueden afectar a un entorno de trabajo saludable, la UE es competente para adoptar medidas que definan y prohíban tales conductas con arreglo al artículo 153, apartado 1, letra a), del TFUE, relativo a la mejora del entorno de trabajo y la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores.

³⁷ Artículos 7, 8, 9 y 10 del Convenio.

28. El artículo 153, apartado 1, letra a), del TFUE puede abarcar todos los elementos de una definición amplia de «violencia y acoso», como la recogida en el Convenio. Así pues, refleja por igual el concepto más restringido de violencia y acoso por motivos de género en el trabajo y cualquier otra forma de acoso entendido como forma de discriminación³⁸. La UE también dispone de competencias adicionales, concretamente en virtud del artículo 153, apartado 1, letra i), el artículo 175, apartado 3, o el artículo 19 del TFUE, que tienen un ámbito de aplicación más específico y limitado y que pueden abarcar el acoso entendido como forma de discriminación.
29. Otras competencias de la UE pueden considerarse pertinentes para determinados elementos secundarios del Convenio. Por ejemplo, aunque el Convenio no exige que el acoso en el mundo del trabajo se considere una cuestión de Derecho penal y, por lo tanto, no es necesario determinar las competencias de la UE a este respecto, en la medida en que las medidas de control de la aplicación y las vías de recurso y reparación en virtud del Convenio podrían, en principio, afectar al Derecho penal, la UE tiene determinadas competencias en lo que respecta a los derechos de las personas en los procesos penales y los derechos de las víctimas de delitos³⁹. En la misma línea, la privacidad de las víctimas de acoso también está, en principio, protegida en virtud del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)⁴⁰. Sin embargo, aunque estas competencias de la UE puedan ser pertinentes para determinados elementos secundarios, no se corresponden con el objetivo principal del Convenio.
30. Por lo tanto, el análisis de las principales disposiciones confirma la conclusión de que el objeto del Convenio entra dentro del ámbito de competencia de la UE, en concreto en virtud del artículo 153, apartado 1, letra a), del TFUE, y contribuiría a la consecución de los objetivos del Tratado.
31. Además, cabe destacar las siguientes observaciones específicas sobre las disposiciones pertinentes para el análisis de competencias.

³⁸ Con respecto a la relación entre acoso y discriminación, véase el artículo 6 del Convenio y el párrafo 7 del preámbulo.

³⁹ Por ejemplo, el artículo 82, apartado 2, letra c), del TFUE y la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo (DO L 315 de 14.11.2012, p. 57).

⁴⁰ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

Ámbito de aplicación personal del Convenio

32. En primer lugar, por lo que respecta al ámbito de aplicación, el artículo 2 del Convenio está redactado en términos generales y hace referencia al objetivo de proteger a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo, entre ellos, a «*los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador*». Por lo tanto, hay que valorar si el ámbito de aplicación va más allá de la simple protección de los trabajadores en el sentido de las disposiciones del Tratado en materia de protección social.
33. En este contexto, puede distinguirse entre esta disposición del Convenio, que hace referencia a «*los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador*», por un lado, y otros artículos del Convenio que se refieren a los «empleadores» como las personas responsables de prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, y no como una categoría de personas que deben ser protegidas de tales acciones, por otro. Este es el caso, en particular, de una de las principales disposiciones del articulado de este Convenio, el artículo 9, que impone a los miembros de la OIT la obligación de exigir a los «empleadores» que adopten las medidas adecuadas para prevenir la violencia y el acoso en el trabajo.
34. Por lo tanto, el Servicio Jurídico considera que la inclusión de «*los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador*» en el ámbito de protección del Convenio no debe entenderse como una referencia al «empleador», y abarca a las personas de la jerarquía laboral que pueden ser objeto de acoso del mismo modo que otras personas asimiladas a los trabajadores en sentido amplio. Por lo tanto, este elemento no puede cuestionar la existencia de una competencia de la Unión.

Negociación colectiva

35. En segundo lugar, la exposición de motivos que acompaña a la propuesta de la Comisión indica que el Convenio incluye disposiciones que son competencia de los Estados miembros en lo que respecta a la «*negociación colectiva*»⁴¹.

⁴¹ Exposición de motivos de la Comisión, ST 5442/20, p. 5, apartado 2.2.

36. El Convenio menciona la negociación colectiva en el marco del artículo 5 (capítulo III sobre los principios fundamentales del Convenio) y del artículo 12 (capítulo VII sobre los métodos de aplicación).
37. El artículo 5 establece que *«todo Miembro [de la OIT que ratifique el Convenio] deberá respetar, promover y llevar a efecto los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber, la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, así como fomentar el trabajo decente y seguro»* (el subrayado es nuestro).
38. Esta disposición, si bien se refiere a la negociación colectiva, solo tiene un valor programático en el marco del Convenio, no impone obligaciones concretas a los miembros de la OIT y refleja principios fundamentales del Derecho de la UE⁴². Asimismo, el título X del TFUE, relativo a la política social, confiere competencias a la UE en este ámbito. La legislación vigente de la UE ya exige a los Estados miembros que promuevan el diálogo social entre los interlocutores sociales en relación con la lucha contra la discriminación y el acoso⁴³.
39. El artículo 12 aclara que el Convenio *«deberá[...] aplicarse por medio de la legislación nacional, así como a través de convenios colectivos o de otras medidas acordes con la práctica nacional»*. Dado que solo los Estados son miembros de la OIT, la referencia a la legislación y práctica nacional es obvia y no resulta pertinente para el análisis del reparto de competencias entre la UE y sus Estados miembros.
40. En este contexto, el Servicio Jurídico opina que la naturaleza de las referencias a la «negociación colectiva» en estas dos disposiciones del Convenio no excluye la competencia de la UE al respecto.

⁴² Por lo que respecta a la negociación colectiva, véase el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Los demás elementos del artículo 5 del Convenio están sujetos al artículo 9 del TFUE o a los artículos 5, 12, 21 y 32 de la Carta.

⁴³ Véase, por ejemplo, el artículo 21 (sobre el diálogo social) de la Directiva 2006/54/CE, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición) (DO L 204 de 26.7.2006, p. 23).

41. Por las razones expuestas, puede concluirse que, en vista de su contribución a los objetivos de la UE, en particular en el ámbito de la política social, la UE tiene competencia para celebrar el Convenio.

2. Naturaleza de la competencia de la UE

42. La UE ya ha ejercido algunas de sus competencias en los ámbitos cubiertos por el Convenio mediante la adopción de Derecho derivado. Como se ha recordado anteriormente, esta legislación debe examinarse bajo el prisma del artículo 3, apartado 2, del TFUE para establecer la naturaleza de la competencia externa de la UE en estos ámbitos.

43. Se han adoptado varios actos jurídicos de la UE en los ámbitos de actuación cubiertos por el Convenio con el objetivo de aplicar el principio de no discriminación⁴⁴. Esta legislación de la UE solo establece normas mínimas⁴⁵ y, por lo tanto, no existe el riesgo, *a priori*, de que se vea afectada por el Convenio, que también establece normas mínimas.

44. Las disposiciones que merecen un análisis más específico a este respecto se refieren a la definición de acoso y a las medidas de control de la aplicación y las vías de recurso y reparación.

⁴⁴ A saber, la Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo (DO L 180 de 15.7.2010, p. 1); la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición) (DO L 204 de 26.7.2006, p. 23); la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2.12.2000, p. 16).

⁴⁵ En particular, el considerando 23 de la Directiva 2010/41/UE; el artículo 27 de la Directiva 2006/54/CE; el considerando 28 y el artículo 8 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo.

Definición y prohibición del acoso

45. Algunos de los actos jurídicos pertinentes de la UE recogen una definición de «acoso» como: *«comportamiento no deseado relacionado con [determinados motivos de discriminación] con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de la persona y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo»*⁴⁶.
46. De conformidad con el artículo 1 del Convenio, *«la expresión “violencia y acoso” en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género»*⁴⁷.
47. Si se compara la definición de la UE con la del Convenio, pueden apreciarse dos diferencias principales.
48. En primer lugar, el concepto de «acoso» en la legislación vigente de la UE no incluye explícitamente la violencia como forma de acción que puede calificarse de acoso⁴⁸. No obstante, parece claro que los *«comportamientos y prácticas inaceptables [...] que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico»* a los que se refiere el Convenio corresponden básicamente a actos con *«el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de la persona y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo»*. Por lo tanto, esta diferencia en la redacción no conlleva una diferencia sustancial entre los tipos de acciones abarcadas.

⁴⁶ Véase el artículo 2, apartado 1, letra c), de la Directiva 2006/54/CE; el artículo 3, letra c), de la Directiva 2010/41/UE; el artículo 2, apartado 3, de la Directiva 2000/78/CE.

⁴⁷ El artículo 1 del Convenio continúa como sigue: *«b) la expresión “violencia y acoso por razón de género” designa la violencia y el acoso que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual»*.

⁴⁸ Aunque no existe legislación de la Unión ni una propuesta legislativa de la Comisión sobre la «violencia» como tal en el mundo del trabajo, varios actos jurídicos de la Unión abordan la cuestión del «acoso» en asuntos de empleo y ocupación.

49. En segundo lugar, si bien la definición del Convenio de «violencia y acoso» no hace referencia a los motivos por los que se llevan a cabo tales comportamientos no deseados, la definición de «acoso» de la Unión solo abarca las conductas relacionadas con motivos específicos. Esto se debe al hecho de que la definición de «acoso» de la UE figura actualmente en actos legislativos centrados en cuestiones específicas de no discriminación, como se ha recordado en el apartado 43, mientras que el Convenio aborda el acoso desde la perspectiva de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo. Debido a la inclusión de un elemento de motivación en la definición de acoso de la UE, el concepto de acoso de la legislación de la UE es en la actualidad más limitado que el concepto de «violencia y acoso» del Convenio.
50. Además, el artículo 7 del Convenio establece que las definiciones de «violencia y acoso» por parte de los miembros de la OIT deben estar en consonancia con la definición del Convenio que figura en el artículo 1, si bien los miembros de la OIT conservan un cierto margen de maniobra en cuanto a su formulación exacta a escala nacional⁴⁹. Lo mismo cabe decir de las definiciones de «acoso» de la legislación de la Unión, que dejan un margen de discrecionalidad a los Estados miembros para aplicar tales definiciones en sus ordenamientos jurídicos nacionales.
51. Del mismo modo, las principales disposiciones del articulado del Convenio, en particular sus artículos 8 y 9, siguen siendo bastante genéricas y dejan un margen real de maniobra a los miembros de la OIT en cuanto al tipo de medidas adecuadas que deciden aplicar para cumplir el Convenio. Si bien la UE ha ejercido algunas de sus competencias respecto de partes del Convenio mediante la adopción de la legislación mencionada en el apartado 43, no hay fundamento alguno que permita concluir que estas normas se verían afectadas por el Convenio.
52. Por consiguiente, no hay riesgo de que las disposiciones del Convenio sobre la definición y prohibición de la «violencia y acoso» afecten a las normas vigentes de la UE o alteren su ámbito de aplicación en el sentido del artículo 3, apartado 2, del TFUE. Por lo tanto, la competencia de la UE sobre lo anterior, aunque se ejerza, no puede considerarse exclusiva.

⁴⁹ El artículo 1, apartado 2, del Convenio establece que no es necesario que las definiciones nacionales se basen en la separación entre «violencia y acoso» y «violencia y acoso por razón de género», lo que indica que no existe la obligación de reproducir la definición del Convenio en sus términos exactos.

Medidas de control de la aplicación y vías de recurso y reparación

53. Algunas de las disposiciones del artículo 10 del Convenio sobre las medidas de control de la aplicación y las vías de recurso y reparación afectan a ámbitos competencia de la UE no ejercidos, como el derecho de los trabajadores de alejarse de una situación de trabajo si tienen motivos razonables para considerar que esta presenta un peligro grave e inminente a consecuencia de actos de violencia y acoso⁵⁰ y las obligaciones específicas de los organismos nacionales en relación con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo⁵¹. Según la jurisprudencia antes citada, la competencia de la UE en estas materias no puede considerarse exclusiva.
54. Otras disposiciones del artículo 10 afectan a ámbitos en los que la UE ya ha ejercido algunas de sus competencias mediante la adopción de la legislación pertinente, como la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas adecuadas para controlar y hacer cumplir las leyes y normativas nacionales relativas al acoso en el mundo del trabajo y garantizar que las víctimas dispongan de mecanismos de solución de conflictos seguros

⁵⁰ Artículo 10, letra g), del Convenio.

⁵¹ Artículo 10, letra h), del Convenio.

y eficaces⁵², la obligación de garantizar un fácil acceso a vías y procedimientos de recurso y reparación adecuados y eficaces y a la protección frente a represalias⁵³, así como la protección de la privacidad de las víctimas⁵⁴.

55. Sin embargo, en estos ámbitos no existe competencia exclusiva de la UE, ya que no hay riesgo de que las normas comunes adoptadas se vean afectadas por el Convenio en los términos del artículo 3, apartado 2, del TFUE. Parte de la legislación pertinente de la UE prevé derechos procesales básicos, lo que permite a los Estados miembros mantener o adoptar medidas más protectoras. En otros ámbitos, en particular la protección de la privacidad de las víctimas, la legislación de la UE es más exhaustiva, si bien no existe el riesgo de que se vea afectada por las medidas que se adopten en virtud del Convenio, dado el considerable margen de maniobra que se deja a los miembros de la OIT.

⁵² Artículo 10, letras a) y e), del Convenio. Véanse, por ejemplo, el artículo 11 de la Directiva 2010/41/UE, y el título III, capítulo 2, de la Directiva 2006/54/CE, que atribuyen a los organismos de fomento de la igualdad un papel en la supervisión de las legislaciones nacionales; y, en cierta medida, los artículos 8 y 9 de la Directiva 2012/29/UE, que abordan las medidas específicas de apoyo a las víctimas de delitos en el transcurso de procedimientos judiciales.

⁵³ Artículo 10, letra b), del Convenio y artículo 10, letra g), en lo que respecta a las represalias. Esta disposición de la OIT se solapa parcialmente con la legislación de la Unión que se ocupa del «acoso» (del tipo de la Unión) en el lugar de trabajo y prevé mecanismos específicos de control de la aplicación (por ejemplo, el artículo 10 de la Directiva 2010/41/UE y el título III, capítulo 1, de la Directiva 2006/54/CE). Además, la Directiva 2012/29/UE, que otorga derechos procesales básicos a las víctimas de delitos, resulta pertinente para las víctimas de conductas que entran en la definición de «violencia y acoso» (del tipo de la OIT) en el mundo del trabajo y que, a escala nacional, se califican como conductas delictivas. Esta legislación de la Unión establece derechos procesales básicos, mantiene una redacción bastante general y deja a los Estados miembros un amplio margen de maniobra para la aplicación de las normas. Además, todos estos derechos constituyen normas mínimas y los Estados miembros son libres de mantener o adoptar medidas más protectoras.

⁵⁴ Artículo 10, letra c), del Convenio. Las partes del artículo 10, letra c), relativas a la «privacidad» de las personas se solapan con el Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD) en la medida en que la información personal relacionada con un episodio de violencia y acoso se trata tal como se establece en este acto jurídico. Si bien las normas del RGPD son muy exhaustivas, el artículo 10, letra c), del Convenio se limita a establecer una obligación general de protección, sin que se indiquen modalidades específicas. Así pues, el artículo 10, letra c), deja un amplio margen de maniobra a los miembros de la OIT por lo que respecta a las medidas concretas que adoptar a este respecto, y es compatible con el objetivo y el contenido del RGPD. Asimismo, cabe señalar que el RGPD permite explícitamente a los Estados miembros establecer normas específicas relativas al tratamiento de datos personales en el ámbito laboral (artículo 88).

56. Por lo tanto, no hay riesgo de que las medidas de control de la aplicación y las vías de recurso y reparación relativas al articulado del Convenio afecten a las normas vigentes de la Unión o alteren su alcance en el sentido del artículo 3, apartado 2, del TFUE. Por lo tanto, la competencia de la UE sobre lo anterior, aunque se ejerza parcialmente, no puede considerarse exclusiva.

C. RESULTADO DEL ANÁLISIS DE COMPETENCIAS

57. En vista del análisis anterior, la competencia conferida a la UE por los Tratados puede abarcar la totalidad del Convenio, pero, debido a que tanto las normas vigentes de la UE como las disposiciones del Convenio establecen normas mínimas, no existe el riesgo de que el Convenio afecte a las normas vigentes de la UE o altere su alcance, por lo que no puede determinarse ninguna competencia exclusiva de la UE con respecto a ninguna de las disposiciones del Convenio.

IV. OPCIONES JURÍDICAS PARA LA RATIFICACIÓN DEL CONVENIO

58. Dado que el análisis demuestra que la totalidad del Convenio está cubierta por una competencia compartida (es decir, no exclusiva) de la UE, existen diferentes vías legales para su ratificación por parte de los Estados miembros⁵⁵.

59. Como se indica en el apartado 15, la decisión de ejercer o no la posible competencia de la UE, y en qué medida, obedece a criterios políticos del Consejo.⁵⁶

60. En función de la decisión tomada, pueden contemplarse tres opciones:

- a) un acuerdo exclusivamente de la UE: la ratificación del Convenio puede implicar el ejercicio, únicamente por parte de la UE, de las competencias pertinentes;
- b) un acuerdo mixto: el ejercicio parcial de las competencias pertinentes por parte de la UE, además de sus Estados miembros;

⁵⁵ Se recuerda que, como se ha explicado en el apartado 8, la UE no puede celebrar por sí misma el Convenio.

⁵⁶ Véase el Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo en el documento ST 5591/21. Véase, entre otras, la sentencia OTIF, C-600/14, antes citada, apartado 68.

c) un acuerdo sin implicación de la UE: los Estados miembros actúan solos, pero respetando sus obligaciones en virtud de los Tratados y el acervo de la UE (de conformidad con el artículo 4, apartado 3, del TUE)⁵⁷.

61. Antes de analizar más en detalle estas opciones, es necesario hacer algunas observaciones preliminares.
62. En primer lugar, si el Consejo decidiera ejercer la totalidad o una parte de las competencias potenciales de la Unión en relación con el Convenio, dado que la Unión como tal no puede ser parte en dicho Convenio (véase el apartado 8 *supra*), el instrumento jurídico para hacerlo sería una Decisión del Consejo por la que se autorizaría a los Estados miembros a ratificar (total o parcialmente) el Convenio en interés de la Unión⁵⁸.
63. La base jurídica procedimental de tal Decisión del Consejo sería el artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE. Su base jurídica sustantiva debería determinarse en función del ámbito en el que se ejerza la competencia de la UE.
64. En este sentido, el Tribunal ha mantenido de forma reiterada que *«la elección de la base jurídica de un acto de la Unión, incluso el adoptado a fin de concluir un acuerdo internacional, debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control judicial, entre los que figuran el contexto, la finalidad y el contenido de dicho acto»*⁵⁹. Aludió al criterio de los *«objetivos o componentes principales»* (también denominado *«criterio del centro de gravedad»*), conforme al cual, si una Decisión del Consejo tiene varios componentes o persigue varias finalidades, *«la regla de votación aplicable para su adopción debe determinarse a la luz de su finalidad o componente principal o preponderante»*⁶⁰.

⁵⁷ Para una explicación detallada de la naturaleza de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión (exclusivamente por la Unión frente a un acuerdo mixto), véase el Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo en el documento ST 12866/19.

⁵⁸ Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo en el documento ST 15370/14, apartados 12 y 19.

⁵⁹ Dictamen 1/19, Convenio de Estambul, antes citado, apartado 284.

⁶⁰ Por ejemplo: sentencia de 4 de septiembre de 2018, Comisión/Consejo (Acuerdo con Kazajistán), C-244/17, ECLI:EU:C:2018:662, apartados 37 y 38.

65. Además, según la jurisprudencia, «[e]xcepcionalmente, si se demuestra, en cambio, que el acto persigue a la vez varios objetivos o tiene varios componentes vinculados de manera inseparable, sin que uno de ellos sea accesorio del otro, de forma que son aplicables diferentes disposiciones del Tratado, tal medida debe basarse en las distintas bases jurídicas pertinentes. [...] Con respecto, en particular, a un acuerdo internacional que persiga diversos objetivos o que tenga diversos componentes, ha de comprobarse por tanto si las disposiciones de ese acuerdo que persiguen un objetivo o que constituyen un componente de ese acuerdo son lo accesorio necesario para el carácter efectivo de las disposiciones de dicho acuerdo que persiguen otros objetivos o que constituyen otros componentes, o si tienen un “alcance extremadamente limitado” [...]. [...] Además, entre los criterios que permiten identificar si un objetivo o un componente tiene carácter accesorio figuran el número de disposiciones que se le dedican en relación con la totalidad de las disposiciones de ese acto, así como el contenido y el alcance de las obligaciones recogidas en esas disposiciones. [...] Sin embargo, no cabe recurrir a una doble base jurídica cuando los procedimientos previstos para una y otra base jurídica sean incompatibles»⁶¹.
66. En consecuencia, cuando un acto se refiera a diferentes ámbitos de competencia, la base jurídica sustantiva en la que se base su adopción no reflejará todos los ámbitos de competencia que se ejercen para adoptarlo, sino únicamente los correspondientes a su objetivos o componentes principales⁶². Así pues, el centro de gravedad de la Decisión del Consejo por la que se autoriza la celebración de un acuerdo internacional podría cambiar en función de las competencias que el Consejo decida ejercer por la UE⁶³, con la consiguiente repercusión en las bases jurídicas sustantivas aplicables.

⁶¹ Dictamen 1/19, Convenio de Estambul, antes citado, apartados 285 a 288.

⁶² Véanse, por ejemplo, el Dictamen 1/08, de 30 de noviembre de 2009, AGCS, ECLI:EU:C:2009:739, apartado 166; la sentencia Comisión/Consejo, C-244/17, antes citada, apartados 45 y 46; el Dictamen 1/15 de 26 de julio de 2017, PNR UE-Canadá, ECLI:EU:C:2017:592, apartados 90 a 94.

⁶³ Como se ha aclarado en el apartado 15, la Unión no está obligada a ejercer su competencia potencial.

67. En segundo lugar, por lo que respecta a los efectos jurídicos de tal Decisión del Consejo, cabe señalar que, de conformidad con el artículo 288 del TFUE, la Decisión «*será obligatoria en todos sus elementos*». Por lo tanto, tal Decisión del Consejo es un instrumento vinculante, a diferencia de las Conclusiones del Consejo o de las Recomendaciones de la Comisión, lo que subraya la importancia de la ratificación. Por otra parte, dado que se autorizaría a los Estados miembros a ratificar el Convenio en interés de la UE, esto abarca a la UE en su conjunto. Además, el principio de cooperación leal establecido en el artículo 4, apartado 3, del TUE exige que los Estados miembros «*adopt[en] todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión*». El Tribunal ha aclarado que la UE y los Estados miembros deben cooperar estrechamente, tanto en la celebración como en la ejecución de los compromisos asumidos⁶⁴. Esto se aplica, en particular, cuando la UE no puede ratificar un Convenio por sí sola y, por lo tanto, solo puede ejercer su competencia externa a través de la actuación conjunta de los Estados miembros⁶⁵. En consecuencia, si el Consejo decide ejercer la competencia de la UE, y en la medida en que así lo decida, se exigirá a los Estados miembros que ratifiquen el Convenio en interés de la UE.

⁶⁴ Véase el Dictamen 2/19, OIT, citado anteriormente, apartado 36; véase también el Dictamen 1/08, AGCS, antes citado, apartado 136; el Dictamen 2/00, de 6 de diciembre de 2001, Protocolo de Cartagena, ECLI:EU:C:2001:664, apartado 18; el Dictamen 1/94, Acuerdo OMC, citado anteriormente, apartado 108; la sentencia de 20 de abril 2010, Comisión/Suecia, C-246/07, ECLI:EU:C:2010:203, apartado 73 y el Dictamen 1/19, Convenio de Estambul, antes citado, apartado 248.

⁶⁵ Dictamen 2/91, OIT, antes citado, apartado 5.

A. DECISIÓN DEL CONSEJO POR LA QUE SE AUTORIZA A LOS ESTADOS MIEMBROS A RATIFICAR LA TOTALIDAD DEL CONVENIO EN INTERÉS DE LA UE

68. El Consejo podría decidir ejercer plenamente la competencia externa de la UE y, por tanto, adoptar una Decisión del Consejo por la que se autorice a los Estados miembros a ratificar la totalidad del Convenio en interés de la UE⁶⁶.
69. Esta decisión implicaría un acuerdo exclusivamente de la UE. Los Estados miembros estarían obligados, en virtud del Derecho de la UE, a ratificar el Convenio en interés de la Unión.
70. Si el Consejo optara por esta opción, habría que modificar la propuesta de Decisión del Consejo que se debatió por última vez en el Coreper⁶⁷:
- en primer lugar, habría que suprimir la referencia al hecho de que la Decisión solo se refiere a «partes» del Convenio;
 - en segundo lugar, habría que ajustar la base jurídica sustantiva. Como se menciona en el apartado 65, la jurisprudencia aclara que la elección de base jurídica para un acto jurídico de la UE debe basarse, en particular, en su objetivo y contenido. En el caso de una Decisión del Consejo que abarque la totalidad del Convenio, debe tenerse en cuenta, a este respecto, la totalidad del texto de este acuerdo internacional.

⁶⁶ En el asunto Mar de Weddell, el Tribunal aclara que «[...]la mera circunstancia de que una acción de la Unión en la escena internacional pertenezca al ámbito de una competencia compartida entre la propia Unión y los Estados miembros no excluye la posibilidad de que el Consejo reúna en su seno la mayoría exigida para que la Unión ejerza sola esta competencia externa» (sentencia en los asuntos acumulados C-626/15 y C-659/16, antes citada, apartado 126 y jurisprudencia citada). Véase también el Dictamen 1/19, Convenio de Estambul, antes citado, apartado 248.

⁶⁷ Documento ST 6533/20.

71. Sobre la base del análisis del Convenio resumido en la sección III.B, se considera que el objetivo y la finalidad principales de este acuerdo internacional son la mejora del entorno laboral y la protección de la salud y seguridad en el mundo del trabajo. Dado que violencia y acoso por razón de género es una mera subcategoría de los comportamientos prohibidos por el Convenio, su reconocimiento como forma de violencia y acoso en el trabajo no permite concluir que el objetivo y la finalidad principales del Convenio estén relacionados con la discriminación por razón de sexo.
72. En vista de los parámetros definidos por la jurisprudencia, el Servicio Jurídico considera, por tanto, que el artículo 153, apartado 2, letra b), en relación con el artículo 153, apartado 1, letra a), del TFUE sobre la mejora del entorno de trabajo y la protección de la salud y seguridad de los trabajadores, constituye una base jurídica sustantiva adecuada y suficiente para una Decisión del Consejo que autoriza a los Estados miembros a ratificar la totalidad del Convenio en interés de la UE, junto con el artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE, como base jurídica procedimental. La regla de votación para tal Decisión del Consejo sería la mayoría cualificada.⁶⁸

B. DECISIÓN DEL CONSEJO POR LA QUE SE AUTORIZA A LOS ESTADOS MIEMBROS A RATIFICAR PARTES DEL CONVENIO EN INTERÉS DE LA UE

73. La opción de que la UE ejerza parcialmente su competencia potencial en relación con el Convenio es la inicialmente propuesta por la Comisión y debatida por última vez en el Coreper.
74. Este enfoque implica que la Decisión del Consejo precisaría las disposiciones del Convenio sobre las que la UE tiene intención de ejercer su competencia.

⁶⁸ En virtud de la combinación del artículo 218, apartado 8, del TFUE (sobre las reglas de votación aplicables a los procedimientos llevados a cabo de conformidad con el artículo 218 del TFUE) y el artículo 153, apartado 2, del TFUE, en relación con el artículo 153, apartado 1, letra a), del TFUE (base jurídica sustantiva de la Decisión del Consejo), y siempre que la Comisión acepte que su propuesta se modifique en consecuencia; véase el artículo 293, apartado 1, del TFUE.

75. El proyecto de texto que se está debatiendo actualmente en el Consejo autoriza a los Estados miembros a ratificar el Convenio «*por lo que respecta a las partes bajo la competencia conferida a la Unión Europea por el artículo 153, apartado 2, y el artículo 153, apartado 1, letras a) e i), del TFUE*»⁶⁹. No señala las disposiciones (o partes de estas) del Convenio sobre las que la UE ejercería su competencia, que tampoco se especificaban en la propuesta de la Comisión. Además, como se ha expuesto anteriormente, las competencias de la UE en virtud del artículo 153, apartado 1, letra a), del TFUE abarcan el centro de gravedad del Convenio. Este absorbe las demás bases jurídicas que podrían ser pertinentes para la adopción de medidas individuales e independientes de la UE sobre algunos de los elementos del Convenio que son de carácter accesorio o de alcance extremadamente limitado.

En consecuencia, en su forma actual, la Decisión del Consejo generaría cierta incertidumbre en cuanto al grado de ejercicio de la competencia de la UE en relación con el Convenio. En particular, no está claro si, en la práctica, dicha ratificación de solo algunas partes del Convenio en interés de la UE no equivaldría, en última instancia, a la ratificación de la totalidad del Convenio, tal como se ha debatido en la opción A. Las bases jurídicas sustantivas propuestas [es decir, el artículo 153, apartado 2, y el artículo 153, apartado 1, letras a) e i), del TFUE] supeditarían la adopción de la correspondiente Decisión del Consejo a la votación por mayoría cualificada.

76. Como posible alternativa, la propuesta de Decisión podría especificar con mayor precisión las competencias de la UE respecto a las cuales el Consejo autoriza a los Estados miembros a ratificar el Convenio en interés de la UE. La elección de las competencias que la UE pretende ejercer es una decisión estratégica. Pueden contemplarse varias opciones, como, por ejemplo, una autorización limitada a la medida en que las competencias de la UE ya se hayan ejercido internamente. La base jurídica adecuada para la adopción de la Decisión del Consejo solo puede determinarse tras esa decisión estratégica sobre las competencias pertinentes.

77. Independientemente de la forma en que se defina la naturaleza parcial del ejercicio de la competencia de la UE, cualquier referencia explícita en la Decisión del Consejo a partes del Convenio deja claro que dicha Decisión del Consejo implica un acuerdo mixto. Dado que la ratificación de la UE no abarcará la totalidad del Convenio, se espera que los Estados miembros cubran las partes restantes en el marco de sus competencias nacionales.

⁶⁹ ST 6533/20.

78. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en un ámbito de competencia mixta, es esencial garantizar una estrecha cooperación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE. En tal situación, el Consejo puede querer asegurarse de que existe un común acuerdo de los Estados miembros de obligarse por el Convenio en los ámbitos no cubiertos por la Decisión del Consejo.
79. A este respecto, del reciente Dictamen 1/19 del Tribunal sobre el Convenio de Estambul se desprende que el Consejo no puede añadir, como requisito previo, un nuevo paso al procedimiento de celebración previsto en el artículo 218 del TFUE, condicionando la adopción de su Decisión de celebración de un acuerdo mixto al establecimiento previo de un «común acuerdo». Sin embargo, el Consejo, en el ejercicio de su discrecionalidad política puede optar por continuar los debates hasta que pueda alcanzarse el «común acuerdo» de los Estados miembros de obligarse por un acuerdo en los ámbitos que sean de su competencia. Esta discrecionalidad política debe ejercerse de conformidad con el Reglamento Interno del Consejo y con el artículo 218 del TFUE. En otras palabras, el Consejo puede proceder a una votación cuando se cumplan todas las condiciones de procedimiento, de conformidad con las reglas de votación aplicables a las decisiones de procedimiento y las aplicables al objeto del acuerdo, respectivamente⁷⁰.
80. Habida cuenta de lo anterior, no se impide al Consejo buscar el común acuerdo de los Estados miembros de obligarse por el Convenio en los ámbitos no cubiertos por la Decisión del Consejo relativa a la celebración en interés de la Unión, dentro de los límites establecidos por el Dictamen del Tribunal sobre el Convenio de Estambul.

⁷⁰ Dictamen 1/19, Convenio de Estambul, antes citado, apartados 253 a 255. Para un análisis más detallado, véase también el Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo en el documento ST 13800/21, en particular los apartados 5 a 13, y 28 sobre el común acuerdo.

C. AUSENCIA DE DECISIÓN DEL CONSEJO

81. El Consejo podría reconocer la ausencia de la mayoría necesaria⁷¹ en su seno para continuar con la adopción de una Decisión por la que se autorice a los Estados miembros a ratificar el Convenio, total o parcialmente, en interés de la UE.
82. Dado que el Convenio no implica ninguna competencia exclusiva de la UE, en ausencia de una decisión del Consejo de ejercer la competencia de la UE con respecto al Convenio, los Estados miembros siguen siendo competentes para actuar y decidir libremente si ratifican o no el Convenio, sin dejar de respetar sus obligaciones en virtud de los Tratados y del acervo de la UE.
83. No obstante, debe tenerse en cuenta que la Comisión ha propuesto celebrar el Convenio en interés de la Unión y que, según la jurisprudencia del Tribunal, de conformidad con la obligación general de cooperación leal consagrada en el artículo 4, apartado 3, del TUE, los Estados miembros están sujetos a deberes particulares de acción y de abstención en una situación en la que la Comisión ha presentado al Consejo propuestas que, aunque este no ha adoptado, constituyen el punto de partida de una acción concertada de la Unión⁷².

⁷¹ O de la unanimidad en caso de que la base jurídica sustantiva pertinente requiera unanimidad.

⁷² Sentencia Comisión/Suecia, C-246/07, antes citada, apartados 73 y 74.

84. En caso de que quede claro que en el Consejo no se va a conseguir el apoyo necesario para la adopción de una Decisión conforme a las opciones A o B⁷³, la situación jurídica podría esclarecerse de las siguientes maneras: i) la Comisión podría retirar su propuesta, ii) el Consejo podría proceder a una votación formal que, en caso de no poder reunir el apoyo necesario, demostraría que se han agotado todas las fases del procedimiento para la adopción de la Decisión propuesta⁷⁴ o iii) el Consejo podría proceder a una votación indicativa en el Coreper y dejar constancia de la falta de apoyo suficiente a la propuesta de la Comisión mediante la aprobación de una declaración destinada a figurar en su acta, por la que el Consejo señale que no puede alcanzarse la mayoría necesaria para la adopción de la propuesta de Decisión del Consejo por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la UE, el Convenio de la OIT en cuestión⁷⁵.
85. En ese caso, siguen siendo posibles diferentes acciones a escala de la UE para animar a los Estados miembros a ratificar el Convenio. En particular, la Comisión podría adoptar una Recomendación sobre la ratificación de este Convenio, como ya se ha hecho en el pasado (por ejemplo, en relación con el Convenio n.º 182 de la OIT para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil)⁷⁶. Asimismo, podrían contemplarse unas Conclusiones del Consejo en las que se subrayara la importancia de la ratificación del Convenio por parte de los Estados miembros.

⁷³ Sentencia Mar de Weddell, asuntos acumulados C-626/15 y C-659/16, antes citada, apartado 126; sentencia OTIF, C-600/14, antes citada, apartado 68; Dictamen 1/19, Convenio de Estambul, antes citado, apartado 250.

⁷⁴ Para proceder a una votación formal sería necesario, en primer lugar, haber obtenido la aprobación del Parlamento Europeo sobre la Decisión del Consejo por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar en interés de la UE.

⁷⁵ Nota: en situaciones anteriores análogas, la solución encontrada para «desestimar» la propuesta de la Comisión solía ser una nota del Coreper en la que se recomendaba al Consejo que no siguiera trabajando en la propuesta de la Comisión (por ejemplo, ST 13605/13, punto 23; ST 7409/14; ST 12706/16). Sin embargo, a raíz del Dictamen 1/19, Convenio de Estambul, antes citado, se aconseja poner fin a esa práctica y, en su lugar, proceder a una votación formal o adoptar una declaración para el acta del Consejo en la que se señale la falta de la mayoría cualificada necesaria (véase el documento ST 13411/21 para un ejemplo reciente de adopción de una declaración de ese tipo).

⁷⁶ Recomendación 2000/581/CE de la Comisión, de 15 de septiembre de 2000, relativa a la ratificación del Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 17 de junio de 1999, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación [notificada con el número C(2000) 2674] (DO L 243 de 28.9.2000, p. 41).

V. CONCLUSIÓN

86. El Servicio Jurídico del Consejo opina lo siguiente:

- a) la totalidad del Convenio de la OIT está cubierta por una competencia compartida y no exclusiva de la UE, por lo que el Consejo puede decidir si ejerce la competencia potencial de la UE y en qué medida;
- b) existen distintas vías legales posibles para la ratificación del Convenio de la OIT, a saber:
 - i) un «acuerdo exclusivamente de la UE» con la ratificación de la totalidad del Convenio por todos los Estados miembros en interés de la UE;
 - ii) un acuerdo mixto con la ratificación del Convenio de la OIT por todos los Estados miembros, en parte en interés de la UE, por lo que respecta a la competencia de la UE, y en parte como una cuestión de su propia competencia nacional; en este caso, debe aclararse mejor en la Decisión del Consejo en qué medida se ejerce la competencia de la UE; o
 - iii) una ratificación sin ejercicio de la competencia de la UE, en la que correspondería a los Estados miembros considerar la ratificación del Convenio de la OIT como una cuestión de su propia competencia nacional.