Council of the European Union

Brussels, 25 May 2022
(OR. en, es)

9477/22

Interinstitutional File: 2022/0066(COD)

JAI 740
FREMP 107
COHOM 48
COPEN 208
EDUC 187
MIGR 155
SOC 311
ANTIDISCRIM 50
GENDER 68
JEUN 82
CODEC 781
DROIPEN 67
PARLNAT 79
INST 197

COVER NOTE

From:	Spanish Cortes Generales
date of receipt:	19 May 2022
To:	General Secretariat of the Council
No. prev. doc.:	7042/22 (COM(2022) 105 final) + ADD1 to 5
Subject:	Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating violence against women and domestic violence [7042/22 - COM(2022) 105 final] - Opinion on the application of the principles of subsidiarity and Proportionality[1]

Delegations will find enclosed the opinion of the Spanish Cortes Generales on the above.

[1] The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-0105/escor

CORTES GENERALES

INFORME 38/2022 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 18 DE MAYO DE 2022, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR 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] [2022/0066 (COD)] {SEC (2022) 150 FINAL} {SWD (2022) 60 FINAL} {SWD(2022) 61 FINAL} {SWD (2022) 62 FINAL} {SWD (2022) 63 FINAL}

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 19 de mayo de 2022.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 10 de mayo de 2022, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente a la Senadora D.ª María Elena Diego Castellanos (SGPS), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno en el que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Asimismo se han presentado escritos del Parlamento de Cataluña, del Parlamento de La Rioja, del Parlamento de Cantabria, del Parlamento Vasco y del Parlamento de Galicia comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 18 de mayo de 2022, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que "*el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*". De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, "*en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión*".

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en los artículos 82.2 y 83.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

"Artículo 82

2. En la medida en que sea necesario para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer normas mínimas mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Estas normas mínimas tendrán en cuenta las diferencias entre las tradiciones y los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

Estas normas se referirán a:

a) la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros;
b) los derechos de las personas durante el procedimiento penal;
c) los derechos de las víctimas de los delitos;
d) otros elementos específicos del procedimiento penal, que el Consejo habrá determinado previamente mediante una decisión. Para la adopción de esta decisión, el Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

La adopción de las normas mínimas contempladas en el presente apartado no impedirá que los Estados miembros mantengan o instauren un nivel más elevado de protección de las personas.

Artículo 83

1. 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."

3.- Nos encontramos ante una Propuesta necesaria y urgente, sobre todo tras la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias, que hace irrenunciable un trabajo conjunto y más coordinado entre todos los Estados miembros aclarando conceptos claves que no pueden ni deben ser mal utilizados creando una grave confusión, en muchos casos buscada para desvalorizar el significado de la violencia de género. A estos efectos, la Propuesta distingue entre violencia contra las mujeres y violencia doméstica.

Por violencia contra las mujeres se entiende violencia de género dirigida contra una mujer por el hecho de que es una mujer, o que afecta a las mujeres de manera desproporcionada. Incluye todos los actos de violencia de género que causan o pueden causar daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, y también las amenazas de realizar dichos actos. La violencia doméstica es una forma de violencia contra las mujeres, ya que afecta de manera desproporcionada a las mujeres. Se produce en la unidad familiar o doméstica, independientemente de los vínculos familiares biológicos o legales, ya sea dentro de la pareja o entre otros miembros de la familia, incluso entre padres e hijos. Las mujeres representan un número desproporcionado de las víctimas de ambas formas de violencia, aunque cualquier persona puede ser víctima potencial de la violencia doméstica, con independencia de su sexo o su género. La violencia doméstica, en particular, puede afectar a los hombres, las personas más jóvenes o de más edad, los menores y las personas LGTBIQ.

Las medidas contenidas en la Propuesta legislativa se basan, entre otras cosas, en las recomendaciones del Grupo de Expertos para la Acción contra la Violencia hacia las Mujeres y la Violencia Doméstica (GREVIO), que es el órgano de expertos independientes encargado de supervisar la aplicación del Convenio de Estambul.

Hasta el momento, la UE no cuenta con ningún instrumento legislativo específico que aborde de manera integral la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Esta Propuesta tiene por objeto combatir eficazmente la violencia contra las mujeres y la

violencia doméstica en toda la UE. Se pretende alcanzar, con esta Propuesta, que dentro del ámbito de competencias de la UE se tomen medidas en diferentes ámbitos:

En primer lugar, tipifica penalmente determinadas formas de violencia que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, que no están suficientemente atendidas a nivel nacional y que entran en el ámbito de competencias de la UE. Se trata de la violación basada en la falta de consentimiento (pues en algunos EEMM se requiere el uso de la fuerza o amenazas), la mutilación genital femenina y determinadas formas de ciberviolencia.

En segundo lugar, refuerza el acceso de las víctimas a la justicia y los derechos de las víctimas a una protección adecuada, respondiendo directamente a las necesidades específicas de las víctimas de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Para garantizar lo anterior entre distintos objetivos e instrumentos a crear y/o adaptar los existentes en los EEMM entre otros destacan: proporcionar a las víctimas un apoyo adaptado a sus necesidades específicas; medidas de prevención, en particular mediante la sensibilización, la formación de los profesionales con probabilidades de entrar en contacto con las víctimas y los autores; finalmente, reforzar la coordinación y la cooperación a escala nacional y de la UE garantizando un enfoque multiinstitucional y mejorando la recogida de datos estadísticos.

La Directiva se compone de 52 artículos, contiene disposiciones generales en relación con los derechos de las víctimas antes, durante o después del proceso penal así cómo la protección y apoyo a las víctimas.

El artículo 1 define el objeto, que es el de establecer normas mínimas para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en tres ámbitos: explotación sexual de las mujeres y los niños y de la delincuencia informática; violencia contra la mujer y violencia doméstica.

Define de forma clara el concepto de la violencia de género y de violencia doméstica, poniendo de manifiesto las características propias de cada una de ellas; dirigida contra una mujer o una niña por el hecho de ser mujer o niña o que afecta a las mujeres o a las niñas de manera desproporcionada, incluidos todos los actos de dicha violencia que tengan o puedan tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico, incluidas las amenazas de dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada; todo acto de violencia que produzca o pueda producir daños o sufrimientos físicos, sexuales, psicológicos o económicos, que se produzca en el seno de la familia o de la unidad doméstica, independientemente de los vínculos familiares biológicos o jurídicos, o entre antiguos o actuales cónyuges o parejas, independientemente de que el agresor comparta o haya compartido residencia con la víctima.

La Directiva recoge cual es el instrumento que se aplica a las infracciones penales contenidas en el mismo, así como a los actos de violencia contra las mujeres o de violencia doméstica tipificados penalmente en el Derecho de la Unión o en las legislaciones nacionales (artículo 3). El artículo 4 contiene las definiciones de los principales conceptos utilizados: víctima; ciberviolencia; tecnologías de la información y la comunicación; proveedores de servicios de intermediación; acoso sexual en el trabajo y la definición de niño (toda persona menor de 18 años)

En el capítulo II se desarrollan las normas penales sustantivas, con las normas mínimas aplicables a la definición de los delitos y las penas, conforme al artículo 83.1 TFUE. Determina los delitos, refiriéndose a ciertas formas de violencia contra las mujeres o de violencia doméstica que constituyen explotación sexual de mujeres o delincuencia informática; La mutilación genital femenina y la violación. Hay que destacar que el delito de violación se construye sobre la mera falta de consentimiento, algo que hasta ahora no sucede en todos los EEMM pues en muchos de ellos se exige violencia o intimidación.

El texto es muy novedoso y destaca la importancia que se da al consentimiento: dice de forma muy concreta la Directiva que si se da consentimiento inicial este debe poder retirarse en cualquier momento del acto, en consonancia con la autonomía sexual de la víctima, y no debe implicar automáticamente el consentimiento para actos futuros. La ausencia de consentimiento no puede ser refutada exclusivamente por el silencio de la mujer, la no resistencia verbal o física o la conducta sexual anterior. Se incluyen los supuestos en que la víctima no está en condiciones de consentir libremente (sueño, intoxicación, discapacidad...). En el considerando se indica que la penetración sexual no consentida debe constituir una violación incluso cuando se comete contra el cónyuge o la pareja.

Se recoge el delito de "ciberacoso" y también de "ciberacecho" así como el delito de divulgar de forma intencionada a una multitud de usuarios finales, mediante el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, imágenes, vídeos u otros materiales íntimos que representen actividades sexuales de otra persona sin el consentimiento de esta, así como producir o manipular y, posteriormente, divulgar a una multitud de usuarios finales esos materiales haciendo que parezca que otra persona está realizando actividades sexuales, sin el consentimiento de esta. También se penaliza la difusión no consentida de material íntimo o manipulado o amenazar con cometer dichas conductas con el fin de coaccionar a otra persona para que realice o acceda a que se realice determinado acto o se abstenga de realizarlo. Incluye también la incitación al odio o a la violencia en línea.

Determina las penas y el artículo 17 se dirige a garantizar que los delitos objeto de la Directiva sean investigados y enjuiciados eficazmente, por autoridades debidamente especializadas.

El artículo 23 establece la obligación de proporcionar a las autoridades policiales y judiciales directrices para garantizar que las víctimas reciban un trato adecuado a lo largo de todo el proceso y que los casos de violencia contra las mujeres y violencia doméstica se traten adecuadamente. El artículo 24 dispone que los organismos nacionales, como los organismos de fomento de la igualdad, sean competentes, por ejemplo, para asistir y asesorar a las víctimas de violencia contra las mujeres y violencia doméstica, ambas formas graves de discriminación contra las mujeres. Asimismo, se concede a estos organismos capacidad jurídica para actuar en nombre o en apoyo de las víctimas en los procesos penales cuando ellas lo consideren oportuno.

Finalmente, contiene normas sobre la coordinación de las políticas nacionales de los Estados miembros en materia de violencia contra las mujeres y violencia doméstica, así como disposiciones sobre la coordinación a nivel UE. Exige a los Estados miembros que designen o creen un organismo oficial para coordinar y supervisar las políticas en este ámbito y obliga a garantizar la coordinación y la cooperación efectivas de todos los organismos que participen en el apoyo a las víctimas, pero también con las organizaciones no gubernamentales. (muy importante este asunto con la situación que estamos viviendo en estos momentos de trata de personas con las niñas y mujeres ucranianas).

Esta Directiva supone una acción integral a nivel europeo contra este dramático fenómeno, la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica es coherente con los valores europeos y se ajusta asimismo a la decidida acción emprendida en España durante años. Nuestro país cuenta con una legislación muy avanzada en comparación con otros EEMM de la UE, hasta el punto de ser considerada como una referencia en la materia.

Dado lo avanzado de nuestro marco legislativo e institucional, la Directiva tendrá menos repercusión para España que la previsible para otros Estados miembros, menos avanzados en este campo.

Como es lógico, la aprobación de la Directiva requerirá un análisis profundo de la legislación penal y procesal penal española para comprobar su adaptación a la misma y, en su caso, determinar las reformas necesarias para la transposición de aquélla al ordenamiento interno.

Sin ninguna duda, partiendo de la base jurídica indicada, la Propuesta legislativa se refiere a una competencia compartida, y que la misma es conforme con el principio de subsidiariedad, ya que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (ni a nivel central ni a nivel regional y local)

y pueden alcanzarse mejor a escala de la UE, debido a la dimensión y/o a los efectos de la acción pretendida.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.