



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

La Comisión de Acción Exterior, Transparencia y Cooperación, en la sesión celebrada el 7 de abril de 2022, ha estudiado el texto de la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (tram. 295-00108/13).

Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 204 del Reglamento del Parlamento, la Comisión, ha acordado aprobar el siguiente dictamen:

Dictamen sobre la adecuación al principio de subsidiariedad con relación a la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica

Tram. 295-00108/13

1. ANTECEDENTES

a) Base jurídica

El artículo 12 del Tratado de la Unión Europea dispone que los parlamentos nacionales deben velar por el respeto del principio de subsidiariedad.

El artículo 6 del Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establece que corresponde a cada parlamento nacional o cámara de un parlamento nacional consultar, cuando proceda, los parlamentos regionales con competencias legislativas.

El artículo 188 del Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) determina que el Parlamento de Cataluña debe participar en el control del principio de subsidiariedad con relación a los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea.

El artículo 6.1 de la Ley del Estado 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, modificada por la Ley del Estado 24/2009, de 22 de diciembre, establece que el Congreso y el Senado deben remitir a los parlamentos de las comunidades autónomas las iniciativas legislativas de la Unión Europea sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

b) Procedimiento

De conformidad con el artículo 6.1 de la Ley 8/1994, la Comisión Mixta para la Unión Europea remitió al Parlamento de Cataluña, con fecha 24 de marzo de 2022, la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (tram. 295-00108/13).

La Comisión Mixta dio al Parlamento un plazo de cuatro semanas para la remisión del correspondiente dictamen motivado sobre la posible vulneración del principio de subsidiariedad.

De conformidad con lo establecido en el artículo 204.1 y 2 del Reglamento del Parlamento y el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 6 de julio de 2021, la Mesa del Parlamento acordó delegar en la Mesa de la Comisión de Acción Exterior, Transparencia y Cooperación la admisión a trámite y la tramitación de la iniciativa y la apertura de un plazo para que los grupos parlamentarios pudieran formular observaciones.

La Mesa de la Comisión de Acción Exterior, Transparencia y Cooperación, en la sesión del 28 de marzo de 2022, admitió a trámite el proyecto de acto legislativo objeto de dictamen.

De conformidad con el artículo 6.2 de la Ley del Estado 8/1994, el plazo para remitir el dictamen a las Cortes Generales finaliza el 21 de abril de 2022.

c) Objeto

La propuesta de acto legislativo pretende combatir de forma eficaz la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Para ello propone medidas en los ámbitos de la tipificación penal de delitos y sus sanciones; la protección a las víctimas y el acceso a la justicia; el acompañamiento a las víctimas; la prevención; la coordinación, y la cooperación.

El objetivo general del proyecto de acto legislativo es, pues, prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, con el fin de asegurar un alto nivel de seguridad y el pleno disfrute de los derechos fundamentales en la Unión Europea, incluidos el derecho a la igualdad de trato y no discriminación entre mujeres y hombres.

Para conseguir estos objetivos, la propuesta contribuye a que los actuales instrumentos jurídicos de la Unión Europea para combatir la violencia contra



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

las mujeres y la violencia doméstica sean más eficaces; resuelve lagunas en materia de protección, acceso a la justicia, apoyo, prevención, coordinación y cooperación, y adapta el derecho de la Unión a las normas internacionales establecidas.

Actualmente no existe ningún acto legislativo específico de la Unión Europea que trate de forma integral la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Esta propuesta de directiva es, pues, el primer acto que lo regula.

Concretamente, las medidas que se proponen son:

- Tipificar penalmente determinadas formas de violencia que afectan de forma desproporcionada a las mujeres y que no están suficientemente atendidas a escala nacional, como la tipificación penal de la violación basada en la falta de consentimiento, la mutilación genital femenina y determinadas formas de ciberviolencia.
- Reforzar el acceso de las víctimas a la justicia y los derechos de las víctimas a una protección adecuada.
- Proporcionar un apoyo específico a las víctimas en los casos de violencia sexual y mutilación genital femenina, acceso a las líneas telefónicas nacionales de ayuda, mayor accesibilidad de los refugios y soporte integral a las víctimas de abuso sexual en el puesto de trabajo. Ello implica también un apoyo específico para víctimas con necesidades específicas y grupos de riesgo, como las mujeres que huyen de conflictos armados.
- Prevenir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica mediante la sensibilización, la formación de los profesionales con posibilidades de entrar en contacto con las víctimas, así como de los profesionales que trabajen con los perpetradores de dichas violencias.
- Reforzar la coordinación y la cooperación a escala nacional y de la Unión Europea, y garantizar un enfoque multiinstitucional y mejorar la recogida de datos sobre la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Destacan en la propuesta de acto legislativo el artículo 23, que establece que los estados miembros deben emitir directrices a las autoridades competentes para actuar en los procesos penales, incluidas directrices fiscales y judiciales, y el artículo 24, que dispone que los estados miembros deben designar un organismo o varios organismos para llevar a cabo tareas de asistencia y asesoramiento independientes a las víctimas y el intercambio de información disponible con los organismos europeos homólogos, entre otros.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

Por otra parte, en cuanto al artículo 37, relativo a la formación e información para los profesionales, los estados miembros deben velar por que los profesionales que estén en contacto con las víctimas, incluidas las autoridades policiales, el personal judicial, jueces, fiscales y abogados, entre otros, reciban formación general y especializada e información específica adecuadas para sus contactos con las víctimas, a fin de que puedan identificar, prevenir y tratar los casos de violencia contra las mujeres con una sensibilidad adaptada a su situación, género y edad si son menores.

El artículo 39 establece que los estados miembros deben designar o crear un organismo de coordinación para que ejecute, supervise y evalúe las políticas y medidas de prevención y lucha contra todas las formas de violencia incluidas en la propuesta de directiva. Este organismo será también el responsable de la coordinación de las políticas a escala central, regional y local.

Por último, el artículo 40 regula la aplicación de mecanismos adecuados para garantizar una coordinación y una cooperación eficaces, a escala nacional, de las autoridades, agencias y organismos, incluidas las autoridades locales y regionales; de los cuerpos y fuerzas de seguridad, del poder judicial, de los fiscales, así como de las organizaciones no gubernamentales y los servicios sociales, entre otros.

Estos mecanismos se refieren, por ejemplo, a las directrices para autoridades policiales y judiciales con arreglo al artículo 23 y a la formación de los profesionales a que se refiere el artículo 37, ambos explicados anteriormente.

d) Competencias de la Unión Europea que fundamentan el proyecto de acto legislativo

La propuesta contribuye al establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia (título V del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, TFUE).

La propuesta, por tanto, se fundamenta jurídicamente en el TFUE y, en particular, en las competencias de la Unión Europea en materia de cooperación judicial y en materia penal.

Así, la propuesta se fundamenta en los artículos 82.2 y 83.1 del TFUE.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

El artículo 82.2 del TFUE establece normas mínimas sobre los derechos de las víctimas de delitos, en la medida en que sean necesarias para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales, así como la cooperación policial y judicial en materia penal que tengan una dimensión transfronteriza.

El artículo 83.1 del TFUE establece normas mínimas relativas a la definición de infracciones penales y las sanciones con relación a la explotación sexual de mujeres y niños y la delincuencia informática.

e) Competencias afectadas de la Generalidad de Cataluña

La propuesta podría afectar a las competencias e intereses de la Generalidad de Cataluña en materia de políticas de género (artículo 153 EAC) y en materia de seguridad pública (artículo 164.4 EAC).

En particular, el artículo 153 del EAC dispone lo siguiente:

«Corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de políticas de género, que, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.1 de la Constitución, incluye en todo caso:

a) La planificación, diseño, ejecución, evaluación y control de normas, planes y directrices generales en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para conseguir erradicar la discriminación por razón de sexo que tengan que ejecutarse con carácter unitario para todo el territorio de Cataluña.

b) La promoción del asociacionismo de mujeres que realizan actividades relacionadas con la igualdad y la no discriminación y de las iniciativas de participación.

c) La regulación de las medidas y los instrumentos para la sensibilización sobre la violencia de género y para su detección y prevención, así como la regulación de servicios y recursos propios destinados a conseguir una protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia.»

Y el artículo 164.4 del EAC:

«La Generalidad participa, mediante una Junta de Seguridad de composición paritaria entre la Generalidad y el Estado y presidida por el Presidente de la



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

Generalidad, en la coordinación de las políticas de seguridad y de la actividad de los cuerpos policiales del Estado y de Cataluña, así como en el intercambio de información en el ámbito internacional y en las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países. La Generalidad, de acuerdo con el Estado, estará presente en los grupos de trabajo de colaboración con las policías de otros países en que participe el Estado.»

El artículo 149.1.1 de la Constitución española establece que el Estado tiene competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

El artículo 149.1.6 de la Constitución española establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación penal.

2. Observaciones (de tipo técnico, jurídico o político)

De acuerdo con las competencias otorgadas a la Generalidad de Cataluña expuestas en el apartado anterior, la Comisión de Acción Exterior, Transparencia y Cooperación propone las siguientes modificaciones de los artículos 39 y 40 de la propuesta de acto legislativo:

Artículo 39. Políticas coordinadas y organismos de coordinación

1. Los Estados miembros **y, en su caso, los gobiernos regionales en el ámbito de sus respectivas competencias** adoptarán y ejecutarán políticas ~~de ámbito estatal~~ eficaces, integrales, y coordinadas **en su ámbito competencial**, que abarquen todas las medidas pertinentes para prevenir y combatir todas las formas de violencia contra las mujeres y violencia doméstica.

2. Los Estados miembros **que tengan atribuidas todas las competencias de esta directiva de forma centralizada** designarán o crearán un organismo oficial **y, en el caso de los estados miembros en que estas competencias estén descentralizadas, los gobiernos regionales designarán o crearán un organismo oficial en cada territorio, que serán responsables** de coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas y medidas de prevención y lucha contra todas las formas de violencia contempladas en la presente Directiva **en el ámbito territorial correspondiente.**

3. Dichos organismos **coordinarán** la recogida de los datos a que se refiere el artículo 44 y **analizarán y difundirán** sus resultados.

4. **Dichos organismos serán** Será responsables de la coordinación de las políticas a nivel central, regional y local **que les corresponda territorialmente.**



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

5. Esta coordinación en ningún caso puede comportar una merma del ejercicio de las competencias regionales o locales que en cada estado estén descentralizadas, las cuales deberán ser respetadas en todo momento.

Artículo 40. Coordinación y cooperación entre organismos

1. Los Estados miembros implantarán mecanismos adecuados para garantizar una coordinación y una cooperación eficaces, a nivel nacional, de las autoridades, agencias y organismos pertinentes, incluidas las autoridades locales y regionales, los cuerpos y fuerzas de seguridad, el poder judicial, los fiscales, los proveedores de

servicios de apoyo, así como las organizaciones no gubernamentales, los servicios sociales, incluidas las autoridades de protección o bienestar de los menores, los proveedores de educación y asistencia sanitaria, los interlocutores sociales, sin perjuicio de su autonomía, y otras organizaciones y entidades pertinentes.

2. Dichos mecanismos se referirán, en particular, a las evaluaciones individuales con arreglo a los artículos 18 y 19, a la disposición de medidas de protección y apoyo con arreglo al artículo 21 y al capítulo 4, a las directrices para las autoridades policiales y judiciales con arreglo al artículo 23, y a la formación de los profesionales a que se refiere el artículo 37.

3. Esta coordinación en ningún caso puede comportar una merma del ejercicio de las competencias regionales o locales que en cada estado estén descentralizadas, las cuales deberán ser respetadas en todo momento.

En cuanto a la fundamentación del principio de subsidiariedad, se argumenta que la acción de la Unión Europea, en este ámbito material, es necesaria porque aunque los estados miembros disponen de legislación y políticas que tratan la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, existe una fragmentación que genera inseguridad jurídica sobre los derechos de las víctimas en toda la Unión.

Además, la ciberviolencia contra las mujeres tiene una dimensión que traspasa fronteras a través de Internet. Dada esta dimensión transfronteriza, la actuación individual de los Estados miembros sería insuficiente para resolver el problema.

La propuesta de acto legislativo garantiza la igualdad de trato de las víctimas en toda la Unión Europea, y establece normas mínimas sobre sus derechos. Estas normas tienen por objeto ofrecer apoyo a las víctimas y protegerlas de este tipo de violencia antes y después de los procesos penales o durante el transcurso de tales procesos, e introducen normas



PARLAMENT DE CATALUNYA

Servicios Jurídicos

mínimas sobre la definición de las conductas y las sanciones aplicables en los casos en que existan vacíos en la tipificación penal.

Dado que se trata de una medida en un ámbito atribuido expresamente a la competencia de las instituciones de la Unión Europea por los tratados, y en que el valor añadido y la necesidad de acción de la Unión están garantizados, puede concluirse que la propuesta se adecua al principio de subsidiariedad.

3. CONCLUSIÓN

El Parlamento de Cataluña concluye que, para ajustarse al principio de subsidiariedad, el proyecto de acto legislativo debería tener en cuenta, también, las propuestas de modificación incluidas en el apartado 2 del presente dictamen.

Las administraciones regionales con competencias afectadas por las disposiciones de la propuesta deberían tener sus propios organismos de coordinación y cooperación entre los regulados por los artículos 39 y 40 de la propuesta legislativa, respectivamente.

Asimismo, las obligaciones que se derivan del artículo 23 de la propuesta legislativa deberían ser ejercidas en cooperación con el Cuerpo de Mossos d'Esquadra de la Generalidad de Cataluña y con la participación de este cuerpo, de acuerdo con lo que establece la Ley 101/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad – Mossos d'Esquadra.

Palacio del Parlamento, 7 de abril de 2022

La secretaria de la Comisión

El presidente de la Comisión

Esther Niubó Cidoncha

Francesc de Dalmaes i Thió