

Los marcos legislativos para las víctimas de la violencia de género (incluidos los menores de edad) en los veintisiete Estados miembros¹

RESUMEN

Este estudio, encargado por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo a petición de la Comisión de Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género (FEMM), ofrece una descripción general de los marcos legislativos para las víctimas de la violencia de género (incluidos los menores de edad) en los veintisiete Estados miembros. Ofrece un análisis de las medidas en vigor tanto a escala de los Estados miembros como de la Unión, así como recomendaciones para prevenir y combatir la violencia de género.

Antecedentes y objetivo

Este estudio describe la situación actual en la que se encuentran las víctimas de violencia de género en los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea (EU-27), centrándose en las mujeres y las víctimas menores de edad, mediante un análisis de las disposiciones jurídicas y medidas adoptadas y su aplicación. Las evaluaciones utilizan los criterios de referencia del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), ya que se trata del único instrumento internacional que establece normas jurídicamente vinculantes sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, mediante un enfoque holístico y con perspectiva de género.

El estudio tiene por objeto respaldar los esfuerzos del Parlamento Europeo para abordar las disparidades en las legislaciones y políticas de los Estados miembros en materia de prevención y lucha contra la violencia de género. El estudio evalúa si las deficiencias actuales se subsanan con la propuesta de Directiva de la Comisión Europea sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica («la propuesta de Directiva»), publicada en marzo de 2022, y formula recomendaciones teniendo en cuenta las medidas incluidas en la propuesta de Directiva.

Metodología

El estudio se basa principalmente en la investigación documental. También se apoya en investigaciones encargadas por la Comisión Europea como parte de su iniciativa para proponer nueva legislación en materia de lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Sus resultados se complementan con entrevistas a representantes de las autoridades policiales nacionales y un análisis propio de las políticas y las normas para garantizar que los resultados reflejen la evolución reciente.

¹ Estudio completo en inglés: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/738126/IPOL_STU\(2022\)738126_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/738126/IPOL_STU(2022)738126_EN.pdf)



Conclusiones principales

El estudio analiza seis temas: los marcos del Derecho penal; los marcos del Derecho procesal; el apoyo a las víctimas; la interacción con los profesionales; las medidas de prevención y reparación; los métodos de recogida de datos y los recursos financieros. Se han detectado deficiencias en estos ámbitos y se considera que la propuesta de Directiva subsana muchas de ellas. Por lo tanto, las recomendaciones incluidas en el presente informe pretenden ser una contribución a las medidas propuestas para reforzar aún más su efecto en la prevención y la lucha contra la violencia de género, en lugar de sustituirlas.

En cuanto a los **marcos del Derecho penal**, las conclusiones muestran que los niveles de tipificación penal de las diferentes formas de violencia de género varían en toda la Unión, en particular si se tipifican como delito directamente o si se contemplan como circunstancias agravantes. La propuesta de Directiva se centra en tipificar como delito las formas de violencia contra las mujeres en línea. A este respecto se recomienda adoptar un enfoque más global e introducir la violencia de género como nuevo ámbito delictivo de conformidad con el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), ya que se trata de un delito de especial gravedad que tiene una dimensión transfronteriza.

Los **marcos del Derecho procesal** en materia de violencia de género varían considerablemente, lo que probablemente refleja la limitada competencia de la Unión en este ámbito. Las normas procesales sobre la carga de la prueba varían, con una carga de la prueba elevada o discrecional en doce Estados miembros, lo que puede reducir la probabilidad de condena. Del mismo modo, las sanciones penales varían sustancialmente y, en general, se consideran insuficientemente disuasorias. Solo seis Estados miembros garantizan que se tenga en cuenta la violencia en las resoluciones en materia de custodia, lo que sugiere que los menores de otros Estados miembros pueden estar expuestos al riesgo de violencia debido al mantenimiento del contacto con el agresor. Solo España cuenta con un tribunal especializado en violencia de género y está demostrado que los conocimientos especializados de los profesionales propician un aumento de las tasas de enjuiciamiento y condena. La propuesta de Directiva no incluye ninguna medida relacionada con el Derecho procesal, que queda en gran medida fuera de las competencias de la Unión. El presente informe recomienda trasladar la carga de la prueba del acoso sexual, obligando al empleador a demostrar que no ha habido discriminación ⁽²⁾. Se recomiendan medidas adicionales a nivel de los Estados miembros para reducir la carga de la prueba y mejorar la formación de los jueces con el fin de garantizar sanciones disuasorias y la aplicación de las mejores prácticas en las resoluciones en materia de custodia.

Las medidas destinadas a **proteger a las víctimas** en los procedimientos judiciales se describen en la Directiva sobre los derechos de las víctimas de delitos (Directiva 2012/29/UE). Sin embargo, faltan medidas esenciales para aplicar estas disposiciones y se recomienda abordar dichas medidas a nivel de los Estados miembros. Por ejemplo, solo ocho Estados miembros tienen la obligación legal de reducir al mínimo la interacción de las víctimas con los sistemas judiciales. Otras medidas de protección importantes, como las órdenes urgentes de alejamiento, solo existen en dieciocho Estados miembros, aunque todos los Estados miembros disponen de órdenes de protección a medio y largo plazo. La propuesta de Directiva aumenta la disponibilidad de órdenes urgentes de alejamiento y tipifica como delito el incumplimiento de dichas órdenes. Por tanto, las recomendaciones se centran en que los Estados miembros subsanen las deficiencias detectadas en la aplicación proporcionando formación de las autoridades policiales.

En gran parte de la Unión, el acceso de las **víctimas** a los **servicios de apoyo**, como los refugios y los centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violación, no se corresponde con los objetivos que establece el Consejo de Europa. La Directiva sobre los derechos de las víctimas de delitos (Directiva 2012/29/UE) exige específicamente que se preste apoyo general y especializado a las víctimas de violencia de género. La propuesta de Directiva va más allá en este aspecto especificando formas de apoyo especializado (por ejemplo,

⁽²⁾ Comisión Europea: *Evaluation of the provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay'* (Evaluación de las disposiciones de la Directiva 2006/54/CE por las que se aplica el principio de «igualdad de retribución» consagrado en el Tratado), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2010, pp. 25-27.

centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violación) y un apoyo más específico para determinados grupos de víctimas. El presente informe recomienda establecer objetivos para los niveles de apoyo ofrecido.

Las normas de confidencialidad que restringen la denuncia de terceros por parte de profesionales dificultan el **apoyo a las víctimas para denunciar delitos** y, de esta forma, hacer frente a la escasez generalizada de denuncias. Del mismo modo, la posibilidad de denunciar la violencia de género en línea puede ser más accesible para algunas víctimas, pero solo dos Estados miembros disponen de un mecanismo de denuncia en línea con disposiciones específicas relacionadas con la violencia de género. La propuesta de Directiva aborda las deficiencias actuales a través de medidas exhaustivas y en el presente informe no se formulan más recomendaciones al respecto.

Las **campañas de sensibilización** que cuestionan las normas, ideas y actitudes de género negativas que perpetúan la violencia de género son un medio fundamental para prevenir la violencia de género. Los Estados miembros están obligados a sensibilizar sobre los derechos contemplados en la Directiva sobre los derechos de las víctimas de delitos (Directiva 2012/29/UE), que incluye específicamente a las víctimas de violencia de género. La propuesta de Directiva va más allá y ofrece disposiciones más específicas, pero las conclusiones del estudio indican que este aspecto podría reforzarse aún más mediante disposiciones sobre la periodicidad y el nivel de financiación de estas campañas, así como sobre su cobertura de las diferentes formas de violencia de género. También se recomienda la realización de campañas periódicas específicas de la Unión, actualmente impulsadas sobre todo por los esfuerzos internacionales.

Aunque no están regulados por el Derecho de la Unión, todos los Estados miembros, excepto Hungría, han establecido **programas dirigidos a los agresores**, cuya finalidad consiste en modificar su conducta. Sin embargo, estos programas varían en cuanto a su disponibilidad y a las medidas destinadas a garantizar su utilización. La propuesta de Directiva da un paso decisivo en esta dirección, al obligar a los Estados miembros a establecer programas «específicos y eficaces» dirigidos a los agresores.

En todos los Estados miembros existen disposiciones jurídicas que garantizan que las víctimas de violencia de género puedan acceder a una **indemnización** como forma de reparación por parte de los agresores y del Estado. La propuesta de Directiva aumenta el acceso a una indemnización por parte del agresor mediante el establecimiento de normas mínimas sobre la concesión de dicha indemnización. Sin embargo, los criterios de admisibilidad pueden restringir el acceso a la indemnización, en particular en el caso de las formas no físicas de delitos dolosos violentos. Se recomienda abordar esta cuestión a nivel de los Estados miembros, de conformidad con la Directiva sobre indemnización a las víctimas de delitos (Directiva 2004/80/CE).

Los **datos** sobre la violencia de género pueden proporcionar información muy importante sobre la situación actual y facilitar la evaluación de la eficacia de las medidas en vigor. Los datos administrativos procedentes de fuentes policiales y judiciales reflejan las tasas de denuncia, enjuiciamiento y condena por violencia de género. Sin embargo, la forma de reflejar la violencia de género varía entre los Estados miembros y la armonización de los datos administrativos a nivel de la Unión es complicada debido a las diferentes definiciones utilizadas. Las encuestas realizadas a la población pueden ayudar a plasmar una imagen más completa de las tasas de violencia de género, ya que muchos casos no se denuncian y no aparecen en los datos administrativos. A escala de la Unión, está previsto que en 2022-2023 se repita una encuesta paneuropea realizada en 2014 por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA). La propuesta de Directiva ofrece amplias medidas para garantizar la recogida de datos administrativos y su armonización, así como para regular la realización de una encuesta de población a escala de la Unión cada cinco años. Dado el carácter exhaustivo de estas medidas, no se formulan más recomendaciones en el presente informe.

La información sobre los niveles de **recursos financieros** asignados específicamente a la lucha contra la violencia de género es muy limitada, aunque los expertos opinan que los recursos son insuficientes dada la magnitud y el coste del problema. La propuesta de Directiva señala que deben asignarse «recursos suficientes» a los servicios de apoyo especializados, a las investigaciones y a las actuaciones penales. El objetivo de las recomendaciones del presente informe es garantizar una financiación holística en todos los ámbitos pertinentes.

Exención de responsabilidad y derechos de autor. Las opiniones que se expresan en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo. Se autoriza su reproducción y traducción con fines no comerciales, siempre que se cite la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le transmita un ejemplar. © Unión Europea, 2023.

Autores externos:

Claire WALKEY (ICF)

Katerina MANTOUVALOU (ICF)

Nathalie MEURENS (independiente), Océane KOUAYA (ICF), Inga PAVLOVAITE (independiente)

Administrador responsable de la investigación: Jos HEEZEN

Asistente de edición: Sybille PECSTEEN de BUYTSWERVE

Dirección de contacto: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Este documento está disponible en la siguiente dirección de internet: <https://www.europarl.europa.eu/committees/es/supporting-analyses/sa-highlights>

PE 738.126

IP/C/ FEMM/FWC/2020-069/C4

Edición impresa ISBN 978-92-846-9897-4 | doi: 10.2861/823 | QA-03-22-126-ES-C

PDF ISBN 978-92-846-9892-9 | doi: 10.2861/496195 | QA-03-22-126-ES-N