C/2024/1592

5.3.2024

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Revisión de la Directiva sobre los derechos de las víctimas»

[COM(2023) 424 final-2023/0250 (COD)]

(C/2024/1592)

Ponente: **Dovilė JUODKAITĖ**

Consulta	Comisión Europea, 18.8.2023
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	21.11.2023
Aprobación en el pleno	14.12.2023
Pleno n.º	583
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	206/1/3

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la propuesta de revisión de la Directiva sobre los derechos de las víctimas, ya que puede contribuir a mejorar los derechos de estas y la eficiencia y rentabilidad de las instituciones judiciales a largo plazo.

1.2. El CESE hace hincapié en que las modificaciones son importantes para una mejor evaluación individual de las necesidades de las víctimas y su apoyo a lo largo de todo el proceso judicial. Si bien no debe existir ninguna gradación de las víctimas en función de los tipos de delitos, algunas pueden precisar medidas de apoyo y protección adicionales. El CESE recomienda que la Comisión elabore directrices detalladas con los Estados miembros sobre las distintas autoridades que deben llevar a cabo dicha evaluación.

1.3. El CESE recomienda asimismo que se establezcan obligaciones más estrictas para la formación de profesionales sobre los derechos de las víctimas y pide a la Comisión que elabore orientaciones y normas de calidad para la prestación de apoyo. Se debe fomentar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros sobre la prestación de un apoyo de calidad, que incluya la formación de psicólogos y profesionales.

1.4. El CESE también recomienda la creación de un marco integral de comunicación en cada Estado miembro con el propósito de mejorar el acceso a la información.

1.5. El CESE lamenta la inclusión de los problemas de salud mental en la enumeración de conductas delictivas y comportamientos peligrosos a que se debe prestar atención a la hora de evaluar el riesgo derivado del infractor en el contexto de la evaluación individual. Esta mención debe suprimirse del texto.

1.6. El CESE acoge favorablemente el derecho a recurrir las resoluciones dictadas durante el proceso judicial, entre ellas las resoluciones sobre la interpretación durante las vistas judiciales, y pide a los Estados miembros que velen por que las víctimas estén debidamente informadas acerca de este derecho y que adopten medidas destinadas a garantizar que dichos recursos se tramiten sin demora.

1.7. El CESE acoge con satisfacción la intención de mejorar el acceso de las víctimas a indemnizaciones. El CESE recomienda que los Estados miembros compartan sus buenas prácticas en el desarrollo de sistemas de indemnización sólidos, teniendo en cuenta las repercusiones financieras de estos.

1.8. El CESE pide a los Estados miembros que asignen fondos suficientes para la transposición y aplicación de la Directiva y que la Comisión garantice una financiación de la UE reforzada que se utilice para este fin.

1.9. Al objeto de hacer un seguimiento de la aplicación, la Comisión debe apoyar a los Estados miembros en la recopilación de datos, entre otros mediante la elaboración de normas comunes, la desagregación y los formatos de notificación.

2. **Antecedentes del dictamen**

2.1. La Directiva sobre los derechos de las víctimas ([1]) se adoptó en 2012 para establecer normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos en toda la Unión Europea ([2]). La base jurídica para establecer normas mínimas sobre los derechos tanto de las personas en las causas penales como de las víctimas de delitos está consagrada en el artículo 82, apartado 2, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

2.2. En 2020, la Comisión Europea llevó a cabo una evaluación de la aplicación de la Directiva sobre los derechos de las víctimas y adoptó un informe de evaluación el 11 de mayo de 2020 ([3]). El informe reveló que muchos Estados miembros no habían transpuesto la Directiva en su totalidad antes del plazo límite fijado para el 16 de noviembre de 2015. La Comisión inició un total de veintiséis procedimientos por incumplimiento por la transposición incompleta ([4]), la mayoría de los cuales ya ha culminado. Los problemas abarcaban desde la inexistencia o la falta de cumplimiento de la definición hasta dificultades derivadas de la transposición y de la aplicación del acceso a la información, pasando por cuestiones relacionadas con los derechos procesales ([5]) y la prevención de la victimización secundaria durante la investigación penal, la evaluación individual de las víctimas, las medidas de protección especiales de las víctimas con necesidades específicas y la recopilación de datos.

2.3. Para mejorar la aplicación de la Directiva y ofrecer una mejor protección a las víctimas de delitos en la UE, la Comisión adoptó su primera Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas (2020-2025) el 24 de junio de 2020. En la Estrategia, la Comisión se comprometió a evaluar los instrumentos de la UE, así como sus posibles deficiencias, y a presentar, cuando fuera necesario, «propuestas legislativas para 2022 a fin de reforzar aún más los derechos de las víctimas».

2.4. La revisión de la Directiva supuso un proceso de consulta exhaustivo, que incluía una consulta pública y una consulta específica con las partes interesadas de la Plataforma de derechos de las víctimas. El CESE valora favorablemente este proceso y señala que la publicación de la propuesta fue solicitada por las organizaciones de derechos de las víctimas y de la sociedad civil ([6]).

3. **Observaciones generales**

3.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de revisión de la Directiva, que incluye modificaciones para reforzar los derechos de las víctimas de delitos en diversas materias y disposiciones de la legislación, lo que contribuirá a crear sociedades más resilientes y a mejorar el funcionamiento de las instituciones judiciales.

3.2. La revisión de la Directiva es coherente con otros actos legislativos y políticas de la UE, entre otros la Estrategia para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE ([7]), y con los esfuerzos por lograr que los derechos y valores de la UE sean más tangibles en ámbitos como los derechos de las víctimas y el acceso a la justicia, tal y como señaló el CESE en su Dictamen SOC/671 ([8]).

3.3. El CESE felicita a la Comisión por tener en cuenta la digitalización y el desarrollo de nuevas tecnologías en la propuesta. El utilización de medios electrónicos de comunicación en virtud del artículo 26 *ter* puede ayudar a acercar a las víctimas al ámbito judicial y está en consonancia con la política de digitalización de la Comisión, que abarca la digitalización de la justicia.

3.4. A pesar de estos aspectos positivos, el CESE señala que el uso de herramientas y tecnologías digitales ha de ser siempre optativo para las víctimas. Es posible que algunas víctimas, entre ellas las personas que no posean alfabetización digital o bien la tengan limitada, no estén en condiciones de utilizar estas herramientas y tecnologías de comunicación. Las víctimas de delitos deben tener acceso en todo momento a opciones no digitales.

3.5. Aunque la Directiva es de aplicación horizontal, destinada a todas las víctimas de delitos, es importante tener en cuenta que los grupos marginados corren un mayor riesgo de convertirse en víctimas —también de delitos violentos y de odio— y que es menos probable que presenten denuncias, accedan a la justicia y reciban un apoyo adecuado. El CESE subraya la importancia de brindar a las víctimas una defensa de sus derechos, apoyo y servicios integrales que aborden la diversidad de las personas y de los delitos, también a través de acciones específicas.

([1]) 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).
([2]) La Directiva se aplica a todos los Estados miembros de la UE, excepto a Dinamarca, que decidió quedar excluida.
([3]) COM(2020)188 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:188:FIN).
([4]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3724.
([5]) En particular, las deficiencias en la aplicación del artículo 17, apartado 3, sobre la garantía de que la denuncia se traslade sin dilación al Estado en el que se haya cometido la infracción penal.
([6]) https://victim-support.eu/news/joint-statement-for-european-day-for-victims-of-crime/
([7]) DO C 326 de 26.10.2012, p. 391.
([8]) DO C 341 de 24.8.2021, p. 50.

3.6. El CESE apoya la decisión de la Comisión de dedicar más atención a las víctimas vulnerables, por ejemplo con el refuerzo de la evaluación individual de las necesidades específicas, la provisión de apoyo psicológico gratuito y medidas y requisitos específicos para las víctimas menores de edad y las personas con discapacidad. El CESE también celebra la decisión de facilitar a los migrantes irregulares la denuncia de delitos, al prohibir la transferencia de datos personales relativos al estatuto de residente de la víctima a las autoridades competentes en materia de migración si estos datos se han recopilado como resultado de la denuncia de un delito.

3.7. El CESE señala que, si bien la propuesta exige que las autoridades garanticen que en las evaluaciones individuales se tengan en cuenta las características personales de las víctimas, entre ellas el sexo y el género, no incluye una perspectiva global de género ni aporta un enfoque de este tipo en la prestación de apoyo, más allá de los casos de violencia de género. Las mujeres, en toda su diversidad, son víctimas de delitos más allá del ámbito de la violencia de género y doméstica, por lo que los servicios y la formación de los profesionales deben incluir una dimensión de género que responda a sus derechos y necesidades.

3.8. El CESE acoge con gran satisfacción el artículo 26 *quinquies* sobre las vías de reparación, que obligará a los Estados miembros a garantizar que las víctimas dispongan de vías eficaces con arreglo al Derecho nacional en caso de que se vulneren sus derechos establecidos en la Directiva. El CESE pide a los Estados miembros que adopten medidas para informar a las víctimas de su derecho a contar con vías de reparación, y que velen por que las resoluciones judiciales y las reparaciones se dicten sin demora.

4. **Observaciones específicas sobre las cinco categorías principales de derechos de las víctimas**

4.1. El CESE valora positivamente que la revisión de la Directiva persiga objetivos específicos con la finalidad de mejorar las cinco categorías de derechos de las víctimas de delitos, a saber, el derecho a la información, el derecho a apoyo y protección basados en las necesidades individuales de las víctimas, los derechos procesales y el derecho a obtener una decisión relativa a la indemnización. Son fundamentales para garantizar la protección de los derechos de las víctimas desde el momento en que se produce un delito hasta que culmina el procedimiento judicial.

4.2. El derecho a la información está reforzado a través de varias disposiciones. El artículo sobre «Protocolos establecidos a través de la coordinación y la cooperación nacionales» especifica que determinados protocolos deben tener por objeto garantizar el derecho a la información de las víctimas, también las víctimas privadas de libertad. La información debe adaptarse a las necesidades individuales cambiantes de las víctimas, para garantizar que «dicha información sea sencilla y fácil de entender, proporcionada de manera oportuna u repetida a lo largo del tiempo, en múltiples formatos, especialmente oralmente, por escrito y digitalmente». La propuesta también establece nuevas obligaciones en relación con el uso de medios de comunicación electrónicos y la creación de líneas telefónicas de ayuda y sitios web para mejorar el acceso a la información. Además, establece la obligación de velar por que las víctimas puedan denunciar delitos utilizando «tecnologías de la información y las comunicaciones fácilmente accesibles y con un funcionamiento sencillo», pero carece de la garantía de «procedimientos de denuncia […] seguros y confidenciales», tal como se prevé en el artículo 5 *bis*, apartado 4. El artículo 10 *bis* se refiere a la asistencia en las dependencias judiciales para proporcionar información a las víctimas.

4.3. El CESE señala que el derecho a la información es fundamental para que las víctimas ejerzan sus derechos en un momento posterior, y recomienda la creación de un marco de comunicación integral en cada Estado miembro. Los Estados miembros deben adoptar medidas para sensibilizar sobre el derecho a la información de las víctimas, en particular aquellas que puedan tener mayores dificultades a la hora de reconocer un delito, ser informadas y ejercer sus derechos, por ejemplo los trabajadores migrantes ([9]) u otros grupos marginados, como las personas con discapacidad que viven en residencias, los menores y las personas que se enfrentan a múltiples barreras y discriminación, que corren un mayor riesgo de sufrir explotación, violencia y abusos.

4.4. Otro problema al que se enfrentan las víctimas de delitos es la falta de información de seguimiento sobre su asunto o que dicha información sea insuficiente. Si bien el texto propuesto se refiere a la información en «múltiples formatos», no existe una obligación estricta con respecto a las lenguas y su traducción, ni tampoco una obligación explícita y general de que los Estados miembros faciliten a las víctimas información sobre el progreso de su asunto ([10]). El CESE recomienda que las instituciones de la UE incluyan disposiciones más estrictas para garantizar que todas las víctimas puedan recibir información a su debido tiempo, a lo largo de todo el proceso, sobre sus derechos y sobre la tramitación del asunto, en una lengua y un formato accesibles y comprensibles para ellas.

([9]) Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA): *Underpinning victims' rights: support services, reporting and protection*, 2023. El informe reveló que los trabajadores migrantes mantienen poco contacto con personas ajenas a su lugar de trabajo y no poseen información acerca de la ayuda que pueden recibir cuando son víctimas de casos de explotación graves.

([10]) El artículo 10 *ter* de la Directiva revisada se refiere únicamente a la información sobre las decisiones dictadas en el proceso judicial que afecten a las víctimas «directamente».

4.5. Es positivo que la Comisión exija a los Estados miembros que garanticen evaluaciones puntuales e individuales, que se iniciarán tras el primer contacto de la víctima con las autoridades competentes. En la propuesta se detallan los elementos que deben tenerse en cuenta durante la evaluación individual, entre ellos la relación con el infractor y las características de este, e incluye la atención que debe prestarse a las víctimas clasificables en más de una categoría en razón de su vulnerabilidad o del delito. Sin embargo, el CESE no tiene claro el modo en que las autoridades deben actualizar la evaluación «periódicamente» ([11]). El CESE recomienda a la Comisión que elabore directrices detalladas, junto con los Estados miembros, sobre las distintas autoridades que deben llevar a cabo la evaluación, con el fin de garantizar una mayor claridad sobre sus obligaciones, tal como se exige en la propuesta de Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (artículo 23).

4.6. El CESE celebra el hecho de que la propuesta mejore el auxilio y la protección en función de las necesidades particulares de las víctimas mediante una evaluación individual reforzada, con el fin de detectar sus necesidades específicas de ayuda y protección, y mediante disposiciones que facilitan el acceso a un apoyo especializado de las personas vulnerables. El informe de evaluación había puesto de manifiesto que el texto anterior de la Directiva no era eficaz para garantizar que todas las víctimas recibieran un apoyo efectivo ([12]). Si no se detectan las necesidades de las víctimas, es posible que no se pueda brindar un apoyo adecuado.

4.7. El CESE también acoge favorablemente las disposiciones relativas a los servicios de apoyo, en particular el papel proactivo que deben desempeñar las autoridades para garantizar que los servicios de apoyo generales y especializados pertinentes se pongan en contacto con las víctimas, así como la obligación de garantizar que los servicios de apoyo a las víctimas sigan funcionando en tiempos de crisis. Además, el CESE elogia que se incluyan disposiciones para garantizar un apoyo más eficaz, por ejemplo el derecho a la ayuda psicológica gratuita durante el tiempo que sea necesario, el derecho a un apoyo específico y multiinstitucional para las víctimas menores de edad y los derechos de las personas con discapacidad.

4.8. El CESE señala que en la propuesta se incluyen amplias medidas de protección. Sin embargo, el Comité expresa su preocupación por la inclusión de los problemas de salud mental en la enumeración de conductas delictivas y comportamientos peligrosos a que se debe prestar atención a la hora de evaluar el riesgo derivado del infractor en el contexto de la evaluación individual. El estigma y la discriminación relacionados con la salud mental siguen siendo muy habituales y deben evitarse, como se señala en el Dictamen del CESE sobre *Medidas para mejorar la salud mental* ([13]). El CESE pide que se suprima del texto la referencia al estado de salud mental del infractor. Solo deben incluirse los factores relacionados con la peligrosidad de una persona.

4.9. El CESE lamenta que no se incluya ninguna propuesta relativa a la formación de los profesionales en contacto con las víctimas, por ejemplo, sobre la evaluación, los derechos de las personas con necesidades específicas y la forma de proporcionar información y de comunicarse. El CESE recomienda que se establezcan obligaciones más estrictas con respecto a la formación de los profesionales y pide a la Comisión que elabore directrices específicas sobre la realización de evaluaciones individuales de las víctimas de delitos y normas de calidad que sirvan de apoyo. El CESE también señala la importancia de desarrollar los conocimientos de los psicólogos sobre el síndrome de estrés postraumático con el fin de dar respuesta a las necesidades específicas en estos supuestos, y pide que se intercambien buenas prácticas en toda Europa respecto a la prestación de un apoyo de calidad.

4.10. El CESE reconoce la importancia de que las víctimas estén correctamente acompañadas y asesoradas a lo largo de todo el proceso. No obstante, señala que el texto del artículo 10 *bis* ofrece un amplio margen de apreciación a las autoridades estatales con respecto a lo que puede considerarse «asistencia en las dependencias judiciales», lo que puede dar lugar a distintos grados de calidad en la asistencia prestada. El acompañamiento de las víctimas a lo largo de todo el proceso tiene que ser más eficiente para garantizar que estas puedan recibir un apoyo constante hasta el final.

4.11. El CESE celebra el derecho a recurrir las resoluciones dictadas durante el proceso, también las resoluciones relativas a la interpretación durante las vistas judiciales y a las medidas especiales de protección. La posibilidad de que las víctimas impugnen las resoluciones que les afecten con independencia de su situación jurídica en un proceso penal es determinante para su participación activa en la justicia. El CESE anima a los Estados miembros a que velen por que las víctimas estén debidamente informadas de su derecho a recurrir y a que adopten medidas para garantizar que dichos recursos se tramiten sin demora.

([11]) Enmienda del artículo 22, apartado 7.

([12]) Las organizaciones de apoyo a las víctimas advirtieron de que no siempre se lleva a cabo una evaluación de las necesidades individuales. Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2022) 179 final (evaluación de la Directiva 2012/29/EU) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0179), página 70; la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea señaló que, en muchas ocasiones, la policía no puede llevar a cabo la evaluación de forma sistemática y rutinaria. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Underpinning victims' rights: support services, reporting and protection*, 2023, p. 40.

([13]) DO C 349 de 29.9.2023, p. 100.

4.12. El CESE acoge con satisfacción el refuerzo de los derechos de las víctimas residentes en otro Estado miembro mediante el recurso a las videoconferencias y conferencias telefónicas. Si bien en el texto se le concede carácter optativo, el CESE pide a los Estados miembros que hagan esta medida obligatoria cuando las víctimas lo soliciten para su propia personación en el juicio. Este requisito se ajustaría a la Comunicación sobre la digitalización de la justicia en la UE ([14]) y a la propuesta de Reglamento sobre la digitalización de la cooperación judicial transfronteriza ([15]).

4.13. El CESE celebra la intención de mejorar el acceso de las víctimas a la indemnización mediante el refuerzo de su derecho a obtener una decisión relativa a la indemnización en el curso del proceso penal y velando por que esta sea pagada rápidamente a la víctima tras la sentencia correspondiente. Sin embargo, aunque la parte del texto que hace referencia a «un plazo razonable» y «sin demora injustificada» puede generar diferencias de trato entre las víctimas y entre los Estados miembros, las indemnizaciones directas sin demora injustificada garantizarán una indemnización efectiva a las víctimas y evitarán la victimización secundaria. El CESE es consciente de que la posibilidad de que el Estado pague la indemnización a modo de anticipo y la recupere posteriormente del infractor tendrá una repercusión económica, que no se analizó suficientemente en la propuesta. Los Estados miembros deben compartir sus buenas prácticas en el desarrollo de sistemas de indemnización sólidos, teniendo en cuenta las repercusiones financieras de dichos sistemas.

4.14. Los Estados miembros deben adoptar medidas para asegurar una representación jurídica asequible y de calidad con el fin de asistir a las víctimas garantizando su acceso a la justicia y la posibilidad de presentar sus denuncias.

5. **Observaciones específicas sobre la aplicación y el seguimiento de la Directiva**

5.1. El CESE ha señalado sucesivamente la cuestión de la falta de claridad y el amplio margen de discrecionalidad que se concede a los Estados miembros en la revisión de la Directiva. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que un lenguaje impreciso dificulte sus posibilidades de garantizar una transposición y aplicación efectivas y deje a las víctimas con distintos grados de protección de sus derechos en el conjunto de la UE.

5.2. Si bien la actual Estrategia sobre los Derechos de las Víctimas finaliza en 2025, el CESE pide a la Comisión que adopte la estrategia correspondiente a su próximo mandato y garantice así la continuidad del trabajo de la Plataforma de Derechos de las Víctimas, a modo de orientación y ayuda a los Estados miembros en la transposición y aplicación de la Directiva.

5.3. El CESE pide a los Estados miembros que adopten estrategias o programas nacionales sobre los derechos de las víctimas y que refuercen la coordinación y la cooperación en los asuntos transfronterizos. El Comité insta asimismo a los Estados miembros a que apliquen un enfoque multidisciplinar y eviten trabajar de forma aislada en los niveles nacional, regional y local.

5.4. El CESE insiste en que es necesario crear marcos y mecanismos de coordinación a escala nacional para velar por los derechos de las víctimas y para que la prestación de servicios de apoyo a las víctimas se garantice eficazmente en todo el territorio de cada Estado miembro. El CESE celebra la disposición que requiere de los Estados que establezcan y apliquen protocolos específicos sobre la organización de servicios y acciones en virtud de la Directiva. Sin embargo, será fundamental que la Comisión haga un seguimiento de la eficacia de dichos protocolos y elabore métodos para evaluar la calidad de los servicios.

5.5. En el informe de evaluación se señalaba la cuestión de la financiación, si bien los recursos son mínimos en comparación con las necesidades de protección de las víctimas, sobre todo para las organizaciones de la sociedad civil. El CESE pide a los Estados miembros que asignen fondos suficientes para la transposición y aplicación de la Directiva y que la Comisión garantice una financiación de la UE reforzada que se utilice para este fin.

5.6. El CESE acoge favorablemente la propuesta sobre la comunicación de datos y estadísticas. Para garantizar la obtención de datos comparables, el CESE considera importante que la Comisión apoye a los Estados miembros en la recopilación de datos, en particular mediante la elaboración de normas comunes, la desagregación y los formatos de notificación. Se propone que las encuestas victimológicas en los Estados miembros se lleven a cabo con arreglo a la metodología unificada acordada, con el fin de dar a conocer la situación real de victimización, y que los datos de las encuestas se recopilen en los formatos de notificación normalizados. El CESE recomienda que la Comisión incluya a los servicios de apoyo a las víctimas y a las organizaciones pertinentes de la sociedad civil en la elaboración de normas y formatos de notificación comunes a través de la Plataforma de Derechos de las Víctimas y la participación de la Red Europea de Derechos de las Víctimas. Además, el CESE recomienda una desagregación más amplia de los datos, también por discapacidad, etnia y orientación sexual, cuando esta información se encuentre disponible y sean las víctimas quienes la faciliten.

Bruselas, 14 de diciembre de 2023.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo

Oliver RÖPKE

([14]) COM(2020) 710 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0710).
([15]) COM(2021) 759 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0759).