



Bruselas, 11.5.2020
COM(2020) 188 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la aplicación de 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

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto

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 («Directiva sobre los derechos de las víctimas» o «la Directiva»), se adoptó en virtud del artículo 82, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En dicha Directiva se establece un conjunto de derechos para las víctimas de delitos, así como las correspondientes obligaciones de los Estados miembros. La Directiva sobre los derechos de las víctimas es el principal instrumento aplicable en la Unión Europea (UE) a todas las víctimas de delitos. Representa la piedra angular de la política de la UE para la defensa de los derechos de las víctimas.

La UE ha adoptado asimismo varios instrumentos en los que se abordan necesidades específicas de las víctimas de determinados tipos de delitos (como las víctimas del terrorismo¹, las de la trata de seres humanos² o los menores que son víctimas de explotación sexual³). Estos instrumentos están basados en la Directiva sobre los derechos de las víctimas, a la que complementan.

La Directiva es vinculante para todos los Estados miembros excepto Dinamarca.

Con el fin de facilitar la oportuna y correcta transposición de la Directiva por parte de los Estados miembros, la Comisión publicó en diciembre de 2013 un documento de orientación⁴.

En 2018, el Parlamento Europeo publicó un informe sobre la aplicación de la Directiva⁵, basado en un estudio de 2017⁶. El Parlamento Europeo también examinó la Directiva

¹ Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>).

² Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036>). En lo que respecta a su aplicación, véase el informe sobre la transposición de la Directiva [COM(2016) 722 final], el informe sobre los usuarios [COM(2016) 719 final] y los informes de situación de la Comisión Europea COM(2016) 267 final y COM(2018) 777 final; y, con respecto a las acciones centradas en las víctimas, específicas de género y sensibles con la infancia, véanse: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en y https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_anti-trafficking_action_2017-2019_at_a_glance.pdf.

³ Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión Marco 2004/68/JAI del Consejo (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32011L0093>).

⁴ Documento de orientación de la Dirección General de Justicia relativo a la transposición y aplicación de la Directiva 2012/29/UE, Comisión Europea, DG JUST, diciembre de 2013 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/13_12_19_3763804_guidance_victims_rights_directive_eu_en.pdf).

sobre los derechos de las víctimas en un estudio general sobre Derecho procesal penal en la UE, publicado en 2018⁷. En 2019, diversas partes interesadas publicaron informes adicionales sobre la incorporación y aplicación de la Directiva⁸.

1.2. Objetivo y elementos principales de la Directiva

El objetivo de la Directiva es garantizar que las víctimas de delitos reciban información, apoyo y protección adecuados y que puedan participar en procesos penales. De acuerdo con la Directiva, las víctimas de delitos serán reconocidas y tratadas de manera respetuosa, sensible, profesional y no discriminatoria por todos los agentes que tengan contacto con ellas, que también deberán tener en cuenta su situación personal. Deberá prestarse una atención especial a las víctimas con necesidades específicas, con vistas a protegerlas frente a la victimización secundaria, la intimidación y las represalias. Asimismo, las víctimas de delitos deberán tener acceso a servicios de apoyo especializados. La Directiva exige además que cuando la víctima sea un menor, la consideración fundamental será su interés superior.

La Directiva es aplicable a todas las víctimas de delitos sin discriminación, con independencia de su estatuto de residencia. Su aplicabilidad se extiende a todos los procesos penales que tengan lugar en un Estado miembro de la UE, con independencia del momento y lugar en que se produjera el delito.

La Directiva proporciona a las víctimas de delitos el derecho a la información, el derecho a entender y ser entendido y el derecho de acceso a servicios de apoyo y protección con arreglo a sus necesidades individuales, así como un conjunto de derechos procesales.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha interpretado la Directiva en una ocasión, en el asunto «Gambino y Hyka»⁹. En dicho asunto, el Tribunal se pronunció sobre los riesgos de menoscabar los derechos de las víctimas a la protección y a ser indemnizadas en un plazo razonable (artículos 18 y 16 de la Directiva, respectivamente) como resultado de las vistas adicionales que pueden tener que celebrarse de acuerdo con la legislación italiana a petición del demandado si se modifica la composición del órgano jurisdiccional. El Tribunal aclaró que la legislación nacional que permite al demandado

⁵ Informe sobre la aplicación de la Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos [2016/2328(INI)], 14 de mayo de 2018 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_ES.html).

⁶ Derechos de las víctimas. Directiva 2012/29/UE. Evaluación europea de la aplicación, PE 611.022, diciembre de 2017 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU\(2017\)611022_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)611022_ES.pdf)).

⁷ «Criminal procedural laws across the European Union — A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation» (Derechos procesales penales en la Unión Europea: un análisis comparativo de las principales diferencias seleccionadas y su influencia en el desarrollo de la legislación de la UE), PE 604.977, agosto de 2018 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU\(2018\)604977_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf)).

⁸ Estos informes incluyen: uno elaborado por la asesora especial del presidente Juncker, Joëlle Milquet, titulado «Strengthening victims' rights: from compensation to reparation» (Fortalecer los derechos de las víctimas: de la indemnización a la reparación), publicado en marzo de 2019; cuatro informes elaborados por la Agencia de los Derechos Fundamentales sobre la justicia para las víctimas de delitos violentos, publicados en abril de 2019, y un informe de síntesis del proyecto VOIARE elaborado por Victim Support Europe, publicado en junio de 2019.

⁹ Asunto C-38/18, sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de julio de 2019.

solicitar en tales circunstancias nuevas comparencias de testigos que ya hubiesen declarado era compatible con las disposiciones pertinentes de la Directiva.

1.3. Objetivo y ámbito del informe

Como establece el artículo 29 de la Directiva, en este informe se evalúa en qué medida han adoptado los Estados miembros las medidas necesarias para cumplir la Directiva. La Directiva sobre los derechos de las víctimas no requiere solamente su transposición al Derecho nacional, sino también que los Estados miembros adopten medidas de carácter no legislativo, como el establecimiento de servicios de apoyo generales y especializados o la garantía de que los profesionales y otras personas que entren en contacto con las víctimas reciban formación sobre los derechos y necesidades de estas. La evaluación se basa en el análisis de las medidas nacionales que transponen la Directiva y que fueron notificadas a la Comisión, así como en datos adicionales comunicados a la Comisión sobre la base del artículo 28 de la Directiva.

Este informe se centra en las disposiciones fundamentales de la Directiva, agrupadas como sigue: 1) ámbito de aplicación y definiciones; 2) acceso a la información; 3) derechos procesales; 4) acceso a servicios de apoyo; 5) justicia reparadora; y 6) derecho a la protección.

En el informe se evalúa la situación en todos los Estados miembros vinculados por la Directiva¹⁰.

2. EVALUACIÓN GENERAL

De conformidad con el artículo 27, los Estados miembros debían transponer las obligaciones que emanan de la Directiva a sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales antes del 16 de noviembre de 2015. En enero de 2016, la Comisión inició procedimientos por incumplimiento contra dieciséis Estados miembros que no habían comunicado sus medidas de transposición para dicha fecha¹¹.

En la fecha de publicación del presente informe, la mayoría de los Estados miembros no han transpuesto, en su totalidad, la Directiva sobre los derechos de las víctimas. Existen procedimientos por incumplimiento en curso contra esos países¹².

¹⁰ El informe incluye al Reino Unido, ya que abarca tanto el período en el que dicho país era uno de los Estados miembros de la UE como parte del período de transición durante el cual la Directiva seguía aplicándose en dicho país.

¹¹ Bélgica, Bulgaria, Irlanda, Grecia, Francia, Croacia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia.

¹² La Comisión está tramitando veintiún procedimientos por incumplimiento por la transposición incompleta de la Directiva sobre los derechos de las víctimas contra Bélgica, Bulgaria, Chequia, Alemania, Estonia, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Suecia.

3. PUNTOS ESPECÍFICOS DE LA EVALUACIÓN

3.1. Ámbito de aplicación y definiciones (artículo 2)

La Directiva sobre los derechos de las víctimas establece normas mínimas en relación con los derechos de las víctimas de delitos. Los Estados miembros pueden ir más allá de dichas normas mínimas, y se les alienta a hacerlo.

En el artículo 2 de la Directiva se definen los conceptos de «víctima», «familiares», «menor» y «justicia reparadora».

Es particularmente importante transponer correctamente la definición de «víctima» (que incluye a los familiares de una persona fallecida a causa de un delito). Dicha definición establece el ámbito de aplicación de los derechos individuales reconocidos en la Directiva.

En varios países se detectó falta de cumplimiento con la definición de «víctima». O bien dicha definición es inexistente, o bien en ella no se especifica que los familiares de una víctima fallecida también deben clasificarse como víctimas, lo que limita los derechos de tales familiares.

Los «familiares» de una víctima que no haya fallecido a causa de un delito también tienen derechos al amparo de la Directiva, en particular el derecho de acceso a servicios de apoyo y protección. En un número reducido de Estados miembros también se ha detectado una transposición incompleta de esta definición.

La transposición correcta de las definiciones de «menor» y «justicia reparadora» es, asimismo, importante, pues estos conceptos determinan los derechos específicos de las personas. Durante la evaluación se detectó que en algunos países no se han transpuesto correctamente estas definiciones.

3.2. Acceso a la información (artículos 3 a 7)

La Directiva sobre los derechos de las víctimas establece una serie de disposiciones amplias relativas al derecho de acceso a la información. Incluye el derecho a entender y ser entendido (artículo 3), el derecho a recibir información sobre los derechos de las víctimas de delitos (artículo 4), el derecho de una víctima a ser informada cuando interponga una denuncia y a recibir información sobre su causa (artículos 5 y 6) y el derecho a traducción e interpretación (artículo 7).

El artículo 3 exige a los Estados miembros que adopten medidas adecuadas para garantizar una comunicación eficaz con las víctimas de delitos. En dichas comunicaciones debe utilizarse un lenguaje sencillo y tener en cuenta las características personales de la víctima, incluida cualquier discapacidad que tenga.

La Comisión detectó que la aplicación del derecho a entender y ser entendido resulta problemática en varios Estados miembros. Es el caso de algunos Estados miembros que no habían transpuesto la obligación de ayudar proactivamente a las víctimas cuando se comuniquen con ellas (artículo 3). Varios Estados miembros no garantizaban que la comunicación se llevara a cabo en un lenguaje sencillo y teniendo en cuenta las características personales de la víctima (artículo 3, apartado 2).

El artículo 4 exige que se ofrezca a las víctimas, sin retrasos innecesarios, cierta información desde su primer contacto con las autoridades competentes. La transposición de la disposición ha sido problemática para algunos Estados miembros, en particular en lo que afecta al requisito de que la información se proporcione desde el primer contacto con las autoridades competentes. Además, la Comisión observó algunos problemas relacionados con la aplicación práctica de esta disposición. La aplicación efectiva de la obligación que emana del artículo 4 requiere que las autoridades competentes cuenten con formación adecuada acerca de cómo y cuándo informar a las víctimas sobre sus derechos.

De conformidad con el artículo 5, las víctimas de delitos tienen derecho a recibir una declaración por escrito que sirva de reconocimiento de la denuncia formal que hayan presentado, así como a interponer su denuncia en una lengua que entiendan. Se detectaron carencias en la transposición de este artículo en varios Estados miembros. Uno de ellos no ha transpuesto el requisito de ofrecer a las víctimas de delitos la posibilidad de recibir la asistencia lingüística necesaria al interponer sus denuncias (artículo 5, apartado 2). Dos Estados miembros no han transpuesto la exigencia de traducir la declaración por escrito de la denuncia (artículo 5, apartado 3). Otros limitaban esta disposición a las víctimas de determinados delitos o la condicionaban a una petición de las víctimas.

Con arreglo al artículo 6, las víctimas tienen derecho a recibir información sobre su causa durante el procedimiento penal. La finalidad de esta disposición es garantizar que las víctimas puedan participar en los procesos y ser informadas de posibles riesgos para su seguridad cuando, por ejemplo, el infractor es puesto en libertad o se fuga. Se detectaron problemas de cumplimiento en numerosos Estados miembros. En algunos de ellos, no existía un requisito claro que obligue a notificar a las víctimas su derecho a solicitar información sobre la decisión de no continuar el procesamiento. En dos Estados miembros no se encontró el requisito de proporcionar esta información a la víctima cuando la solicita. En un número reducido de Estados miembros, no se notifica a las víctimas la naturaleza de los cargos contra el infractor (artículo 6, apartado 1). Algunos Estados miembros incumplen el requisito de proporcionar información a las víctimas sobre la situación en que se encuentra el proceso penal. Dos de ellos no lo han transpuesto y en los demás no se garantiza la comunicación de dicha información a lo largo del procedimiento.

Dos Estados miembros no han transpuesto el artículo 6, apartado 3, de la Directiva. Las autoridades competentes de esos Estados miembros no proporcionan a las víctimas los motivos o un breve resumen de los motivos de la decisión que resuelve la causa.

La transposición de la obligación de notificar a las víctimas la puesta en libertad o fuga del infractor (artículo 6, apartado 5) resulta problemática en varios Estados miembros. La mayoría de ellos no han transpuesto la exigencia de informar a las víctimas «sin retrasos innecesarios» sobre esta cuestión. Además, algunos Estados miembros no han transpuesto el requisito de informar a las víctimas sobre las medidas de protección disponibles en caso de puesta en libertad o fuga del infractor.

El derecho a interpretación y traducción para las víctimas que no hablen la lengua en la que se celebre el proceso penal está recogido en el artículo 7. Estos servicios deben prestarse de manera gratuita a las víctimas que lo soliciten.

En la mayoría de los Estados miembros se detectaron carencias en la transposición del artículo 7. Dicha transposición es incompleta en un Estado miembro, ya que únicamente contempla la prestación de servicios de interpretación durante los procesos judiciales (artículo 7, apartado 1). Se detectaron problemas de cumplimiento en varios Estados miembros, relacionados con la ausencia de transposición del artículo 7, apartado 2, relativo al uso de videoconferencias. También se encontraron deficiencias en la transposición del requisito de proporcionar a las víctimas la traducción de la información esencial para el ejercicio de sus derechos (artículo 7, apartado 3). Dichas deficiencias guardan relación, fundamentalmente, con la falta de traducción de los motivos de la decisión de que se trate.

Un número reducido de Estados miembros no ha transpuesto el derecho de las víctimas a presentar una solicitud motivada para que se considere esencial un documento (artículo 7, apartado 5). Se encontraron problemas de transposición del artículo 7, apartado 7, en varios Estados miembros, con respecto a la evaluación por parte de las autoridades competentes de si las víctimas necesitan servicios de interpretación y traducción. La mayoría de ellos no ha transpuesto este requisito. Además, algunos Estados miembros no contemplan la posibilidad de impugnar la resolución ni de proporcionar servicios de interpretación o traducción.

3.3. Derechos procesales (artículos 10, 11, 13, 16 y 17)

Varias disposiciones de la Directiva sobre los derechos de las víctimas relacionadas con los derechos procesales hacen referencia al papel que desempeñan las víctimas en el sistema de justicia penal de un determinado Estado miembro. Este papel varía de unos Estados miembros a otros. Ocurre lo mismo, por tanto, con el alcance exacto de los derechos procesales de las víctimas.

El artículo 10 de la Directiva tiene por finalidad garantizar que todas las víctimas tengan la oportunidad de proporcionar información, exponer su punto de vista o presentar pruebas durante los procesos penales. Las normas procesales aplicables se fijan en el ámbito del Derecho nacional. Se detectaron problemas de cumplimiento en algunos Estados miembros. Dichos problemas están relacionados, principalmente, con la falta de las necesarias garantías en las audiencias a víctimas menores de edad (artículo 10, apartado 1).

En el artículo 11, se establecen los derechos de las víctimas en caso de que se adopte una decisión de no continuar el procesamiento. Son pocos los Estados miembros que no han transpuesto esta disposición por completo. Por ejemplo, algunos Estados miembros no proporcionan suficiente información a las víctimas para que estas puedan decidir si desean solicitar la revisión de una decisión de no continuar el procesamiento (artículo 11, apartado 3).

La mayor parte de los Estados miembros han transpuesto íntegramente el artículo 13 de la Directiva, relativo al acceso a asistencia jurídica gratuita. Debe tenerse en cuenta, no

obstante, que esta disposición hace referencia al Derecho nacional en lo tocante a la determinación efectiva de las condiciones o normas procesales en virtud de las que las víctimas tienen derecho a asistencia jurídica gratuita. Así pues, esta disposición no armoniza las condiciones en las que las víctimas tienen derecho a asistencia jurídica gratuita.

En el artículo 16 de la Directiva se establece el derecho a obtener una decisión relativa a la indemnización por parte del infractor en el curso del proceso penal. Todos los Estados miembros salvo uno cumplen este requisito. Los Estados miembros también están obligados a promover medidas para que el autor de la infracción indemnice a la víctima adecuadamente (artículo 16, apartado 2). La mayoría de los Estados miembros ha transpuesto este requisito.

El artículo 17, apartado 1, exige que los Estados miembros palién las dificultades derivadas del hecho de que la víctima resida en un Estado miembro distinto de aquel en que se haya cometido la infracción penal. Algunos Estados miembros no han transpuesto este requisito.

También se detectaron deficiencias a la hora de garantizar que la denuncia se traslade sin dilación al Estado en el que se haya cometido la infracción penal (artículo 17, apartado 3). Varios Estados miembros carecen de disposiciones a tal fin.

3.4. Acceso de las víctimas a los servicios de apoyo (artículos 8 y 9)

El propósito de los artículos 8 y 9 es asegurar que las víctimas tengan acceso a servicios de apoyo generales y especializados de acuerdo con sus necesidades. Estos servicios serán confidenciales y gratuitos y actuarán en interés de las víctimas antes, durante y por un período de tiempo adecuado después de la conclusión del proceso penal. Los familiares tienen acceso a los servicios de apoyo en función de sus necesidades y del grado de daño sufrido.

En cuanto a la transposición del artículo 8, apartado 1, relativo al derecho a recibir servicios de apoyo generales, varios Estados miembros no lo han transpuesto en su totalidad. Muchos Estados miembros limitan el acceso a dichos servicios a las víctimas de violencia doméstica o de trata de seres humanos. En la práctica, sin embargo, las víctimas de violencia doméstica no reciben ni un apoyo ni una protección efectivos en varios Estados miembros. Además, no todos ellos establecen para los familiares de las víctimas el derecho a contar con servicios de apoyo.

Varios Estados miembros no han transpuesto la obligación de las autoridades competentes de derivar a las víctimas a servicios de apoyo (artículo 8, apartado 2). En esos Estados miembros las víctimas no son derivadas a servicios de apoyo a las víctimas, o solamente se deriva a dichos servicios a determinadas categorías de víctimas (las de violencia doméstica, por ejemplo). Se observaron problemas de transposición similares en relación con el artículo 8, apartado 3, que exige que los Estados miembros establezcan servicios de apoyo especializado gratuito y confidencial. Algunos Estados miembros no han transpuesto esta disposición, o lo han hecho de forma incompleta. Por ejemplo, determinados Estados miembros prevén la prestación de este tipo de servicios únicamente a las víctimas de violencia doméstica o a las víctimas menores de edad.

En un número reducido de Estados miembros se detectaron problemas relacionados con la transposición de la obligación de que el acceso a los servicios de apoyo a las víctimas no dependa de que la víctima presente una denuncia formal (artículo 8, apartado 5). A modo de ejemplo, en un Estado miembro, las víctimas de violencia doméstica son las únicas que tienen acceso a los servicios de apoyo sin interponer una denuncia ante la policía.

En el artículo 9, apartado 1, se enumeran los servicios mínimos que deben prestar los servicios de apoyo a las víctimas. Algunos Estados miembros no han transpuesto esta disposición a su legislación. A pesar de ello, la Comisión comprobó que existen medidas de carácter no legislativo por las que se aplica la disposición.

En lo que respecta al acceso a refugios o cualquier otro tipo de alojamiento provisional para las víctimas que necesiten de un lugar seguro y a servicios de apoyo específico a las víctimas con necesidades especiales (artículo 9, apartado 3), la Comisión detectó problemas de aplicación en varios Estados miembros. Los problemas se refieren, en particular, a la aplicación práctica de la disposición, como la disponibilidad de refugios para las víctimas de determinados tipos de delitos, así como a la existencia de un número insuficiente de refugios.

3.5. Justicia reparadora (artículo 12)

El objetivo de este artículo es garantizar que si un Estado miembro presta servicios de justicia reparadora, se establezcan las garantías necesarias para evitar que las víctimas sufran una nueva victimización.

La Directiva no obliga a los Estados miembros a introducir este tipo de servicios. Veinticuatro Estados miembros prestan servicios de justicia reparadora. La evaluación que sigue se refiere únicamente a ellos.

Un número elevado de Estados miembros no ha transpuesto en su totalidad una o más de las condiciones mínimas establecidas en el artículo 12, apartado 1, para la justicia reparadora. Los ejemplos de transposición incompleta o incorrecta incluyen la ausencia de la obligación de que las víctimas den su consentimiento «informado» para participar en el proceso o la falta de garantía de informar a las víctimas sobre los posibles resultados del proceso.

Sobre la obligación de los Estados miembros de facilitar la derivación de casos a los servicios de justicia reparadora (artículo 12, apartado 2), se detectó que algunos Estados miembros no cuentan con medidas específicas a tal efecto.

3.6. Derecho de las víctimas a la protección (artículos 18 a 24)

Los artículos 18 a 24 de la Directiva pretenden garantizar la protección de las víctimas de delitos, incluido el reconocimiento de las víctimas con necesidades especiales de protección.

El artículo 18 exige a los Estados miembros garantizar la disponibilidad de un amplio conjunto de medidas para proteger a las víctimas y a sus familiares frente a la

victimización secundaria o reiterada, la intimidación y las represalias. De igual modo, insta a los Estados miembros a proteger a las víctimas frente a los daños físicos, emocionales o psicológicos. El artículo 18 se aplica a todas las víctimas y a todos sus familiares. Se detectaron problemas de cumplimiento en menos de la mitad de los Estados miembros, principalmente debidos a la ausencia de medidas específicas de protección de los familiares. En un número reducido de Estados miembros, las medidas pertinentes no están disponibles para todas las víctimas, o las medidas disponibles no incluyen la protección frente al riesgo de sufrir daño emocional o psicológico.

La Directiva exige evitar el contacto entre la víctima y el infractor y que toda nueva dependencia de los órganos jurisdiccionales cuente con salas de espera separadas para las víctimas (artículo 19). Se detectaron deficiencias en la transposición de esta disposición en más de la mitad de los Estados miembros, si bien algunos de ellos cumplen este requisito a través de medidas no legislativas de carácter práctico.

La finalidad del artículo 20 es prevenir la victimización secundaria de las víctimas durante las investigaciones penales. Más de la mitad de los Estados miembros ha limitado el alcance de este artículo o directamente no lo ha transpuesto. Así, por ejemplo, varios Estados miembros no han transpuesto la obligación de reducir al mínimo los reconocimientos médicos de las víctimas. En un número reducido de Estados miembros, la obligación de que el número de declaraciones de las víctimas sea el menor posible solo se cumple con determinadas víctimas (las que son menores de edad o presentan necesidades especiales de protección).

El objetivo del artículo 21 es garantizar el derecho a la protección de la intimidad de las víctimas. Dos de los Estados miembros no han transpuesto esta disposición, y menos de la mitad lo ha hecho de forma parcial.

El artículo 22 reviste una importancia especial, ya que estipula que toda víctima tiene derecho a una evaluación individual de sus necesidades de protección. El propósito de este artículo es determinar si una víctima presenta una vulnerabilidad particular a la victimización secundaria o reiterada, la intimidación o las represalias, y ofrecerle la protección necesaria de acuerdo con sus necesidades individuales.

Son varios los Estados miembros en los que no se ha cumplido la obligación de introducir esta evaluación o solo se ha cumplido parcialmente. Esto afecta al cumplimiento global de las disposiciones relativas a las medidas de protección especiales contempladas en los artículos 23 y 24, que se basan en dicha evaluación individual.

Además, el artículo 22, apartado 3, no se ha transpuesto (o solo parcialmente) en menos de la mitad de los Estados miembros. En esta disposición se enumeran las situaciones que merecen una atención particular al evaluar la vulnerabilidad de las víctimas. Por ejemplo, en algunos Estados miembros el proceso de evaluación individual no tiene en consideración el hecho de que un delito sea motivado por prejuicios o por motivos de discriminación.

Otros Estados miembros (aunque se trata de un número reducido) no han transpuesto en su totalidad el requisito del artículo 22, apartado 4, según el cual siempre debe darse por supuesto que las víctimas menores de edad tienen necesidades especiales de protección.

Por ejemplo, en uno de esos Estados miembros el ordenamiento jurídico limita dicha presunción únicamente a los menores que son víctima de determinadas categorías de delitos.

En el artículo 23 se establece un conjunto de medidas de protección especiales de las víctimas para las que, a través de una evaluación individual, se haya determinado que presentan necesidades de protección especiales. Tales medidas deben estar disponibles para las víctimas durante las investigaciones penales y los procesos judiciales.

Varios Estados miembros incumplen este requisito, ya que no han transpuesto una o más de las medidas previstas o solo las han transpuesto de forma incompleta. Dicha transposición incompleta se debe, por ejemplo, a la limitada disponibilidad de medidas de protección especiales para los menores o las víctimas de violencia sexual. Cabe citar también, por poner otro ejemplo, que en varios Estados miembros no se utilizan eficazmente las tecnologías de la comunicación durante los procesos judiciales como medio para evitar el contacto entre las víctimas y los infractores.

En el artículo 24 se establecen medidas de protección especiales que deben estar disponibles para todas las víctimas menores de edad. Se detectaron problemas de cumplimiento en la aplicación práctica de estas medidas en algunos Estados miembros. Por ejemplo, las disposiciones relativas a la grabación de las declaraciones se limitan a los menores que son víctima de determinados tipos de delitos (artículo 24, apartado 1).

El artículo 24, apartado 2, exige que cuando no se conozca con certeza la edad de una víctima y haya motivos para pensar que es menor de edad, se presuma que dicha víctima es menor de edad. Un número reducido de Estados miembros no ha transpuesto esta disposición, si bien algunos de ellos garantizan su cumplimiento a través de medidas no legislativas. La transposición parece problemática en otros Estados miembros. Por ejemplo, algunos únicamente aplican esta presunción a las víctimas de los delitos más graves, como la trata de seres humanos o los abusos sexuales.

4. RECOPIACIÓN DE DATOS

La Directiva exige que los Estados miembros comuniquen a la Comisión, a más tardar el 16 de noviembre de 2017, y, a continuación, cada tres años, los datos de que dispongan en los que se muestren de qué modo han accedido las víctimas al ejercicio de los derechos establecidos en la Directiva (artículo 28). Los datos deben incluir, como mínimo, el número y tipo de los delitos denunciados y, en la medida en que se disponga de dichos datos, el número, edad y sexo de las víctimas (considerando 64).

Solamente cuatro Estados miembros proporcionaron los datos estadísticos pertinentes antes del 16 de noviembre de 2017. El 15 de noviembre de 2017, la Comisión remitió un cuestionario a los Estados miembros solicitándoles que le enviaran, a más tardar el 16 de enero de 2018, la información anteriormente mencionada correspondiente al año 2016. Veinte Estados miembros respondieron al cuestionario, aunque la mayor parte de ellos contestaron solamente a algunas de las preguntas que contenía.

De acuerdo con las estadísticas referentes a 2016, proporcionadas por dieciocho Estados miembros, se denunció a la policía un total de 26 304 808 delitos. Entre los más frecuentes figuran los delitos de robo y daños materiales.

Las estadísticas presentadas por dieciocho Estados miembros ponen de manifiesto que 11 120 123 personas denunciaron algún delito en 2016. Los datos disponibles muestran que alrededor del 40 % de las víctimas de los delitos denunciados son mujeres. Francia indica un porcentaje particularmente elevado de mujeres como víctimas de los delitos denunciados (62 %). En todos los Estados miembros que respondieron al cuestionario, menos del 10 % de las víctimas de los delitos denunciados son menores.

5. CONCLUSIÓN

La Directiva sobre los derechos de las víctimas de 2012 es el principal instrumento de la política de la UE para la defensa de los derechos de las víctimas de delitos. Establece un ambicioso conjunto de normas capaz de mejorar la situación de las víctimas en la Unión Europea. En esta evaluación se muestra, no obstante, que la Directiva no ha desarrollado todavía todo su potencial. La aplicación de la Directiva no es satisfactoria. Esto se debe, en particular, a una transposición incompleta o incorrecta.

En este informe se plantean asimismo numerosas preocupaciones referentes a la aplicación práctica de la Directiva. En la mayoría de los Estados miembros se detectaron deficiencias en la aplicación de algunas de las disposiciones principales de la Directiva, como las relativas al acceso a la información, los servicios de apoyo y la protección a las víctimas de acuerdo con sus necesidades individuales. Las disposiciones referentes a los derechos procesales y la justicia reparadora parecen menos problemáticas.

La Comisión colabora estrechamente con los Estados miembros para corregir las dificultades detectadas. Además, la Comisión promueve la correcta aplicación de la Directiva con apoyo financiero¹³. Por ejemplo, la red informal europea sobre los derechos de las víctimas¹⁴, creada gracias a una subvención de la UE, ofrece a los expertos nacionales un foro para el intercambio de buenas prácticas y el debate sobre la correcta aplicación de la Directiva.

Existen procedimientos de infracción en curso contra la mayor parte de los Estados miembros por la transposición incompleta de la Directiva. Si es necesario, la Comisión iniciará procedimientos de infracción adicionales por la transposición incorrecta o la inadecuada aplicación práctica de la Directiva.

¹³ Reglamento (UE) n.º 1382/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establece el programa «Justicia» para el período de 2014 a 2020 (DO L 354 de 28.12.2013, p. 73) (<https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just>).

¹⁴ <https://envr.eu/>.