

LA ORDEN EUROPEA DE PROTECCIÓN COMO INSTRUMENTO TUITIVO DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

María MORGADE CORTÉS

Licenciada en Derecho por la Universidad de A Coruña. Máster en Derecho de la Unión Europea por la Universidad de A Coruña

Recibido 24.10.2014 / Aceptado 22.12.2014

RESUMEN: En el presente artículo se lleva a cabo un análisis de los principales mecanismos de protección de las víctimas de violencia de género existentes a nivel paneuropeo. Son objeto de estudio los tres instrumentos que componen el paquete de medidas adoptado por la Comisión Europea en 2011, cuya finalidad es la de incrementar los derechos de las víctimas de crímenes, prestando una especial atención a la orden europea de protección. Se hace también mención al Convenio para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, adoptado por el Consejo de Europa.

PALABRAS CLAVE: Violencia de género, Orden europea de protección, víctima, Convenio de Estambul, Comisión Europea, directiva.

ABSTRACT: The present article analyzes the main mechanisms that exist to protect victims of gender-based violence at a Pan-European level. The study is centered on the three instruments that integrate the package of measures adopted by the European Commission in 2011, which aims to increase the rights of victims of crimes, and pays special attention to the European protection order. The Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, adopted by the Council of Europe, is also mentioned.

KEY WORDS: Gender-based violence, European protection order, victim, Istanbul Convention, European Commission, directive.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA UNIÓN EUROPEA. 2.1 Violencia de género: Definiciones y antecedentes. 2.2 La violencia de género en cifras. 2.3 Instrumentos para combatir la violencia contra la mujer en la UE. 2.3.1 *Iniciativas políticas.* 2.3.2 *Programas.* 2.3.3 *Legislación.* 2.4 Carencias y debilidades de los instrumentos de lucha contra la violencia de género: Lo que las víctimas necesitan. 3. LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA UE. 3.1 El Convenio de Estambul. 3.2 La Directiva 2012/29/UE. 3.2.1 *Adopción de la Directiva 2012/29/UE.*

3.2.2 *La Directiva 2012/29/UE*. 3.2.3 *Especial atención de la Directiva 2012/29/UE a las víctimas de violencia de género*. **4. LA ORDEN EUROPEA DE PROTECCIÓN COMO INSTRUMENTO TUTIVO DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO. 4.1 Antecedentes y adopción. 4.2 La base jurídica sobre la que se asienta la OEP. 4.3 La OEP: Un análisis. 4.3.1 Definición. 4.3.2 Ámbito de aplicación y requisitos. 4.3.3 Procedimiento de adopción de la OEP. 4.3.4 Supuestos de no reconocimiento. 4.3.5 Debilidades y fortalezas. 4.4 El Reglamento (UE) núm. 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil como complemento a la orden europea de protección. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.**

1. INTRODUCCIÓN

A finales del pasado siglo XX cobra relevancia un movimiento de redescubrimiento de las víctimas de delitos basado en un mayor protagonismo de estas y en una mayor atención a sus derechos e intereses. Dicho movimiento se ha trasladado tanto a los ordenamientos jurídicos de los diferentes Estados miembros de la Unión Europea como a la propia legislación de esta, siendo ejemplo de esto último la orden europea de protección, objeto de la presente investigación. De esta forma, a continuación se lleva a cabo un análisis tanto de la mencionada orden como de otros instrumentos relevantes a nivel paneuropeo en materia de víctimas y violencia de género.

A pesar de la laguna existente en el Derecho primario en lo que a violencia de género se refiere, dado que no se le dedica un título competencial específico, existe una fuerte conciencia en el ámbito de la UE acerca de la gravedad de la problemática y de la latente necesidad de que desde el ámbito supranacional se dé respuesta a la misma. De esta forma, en mayo de 2011 la Comisión Europea adoptó un paquete de medidas destinado a incrementar los derechos de las víctimas de crímenes, medidas que prestan una especial atención a aquellas que han sido objeto de violencia de género. El mencionado paquete se compone de tres instrumentos: la Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre el apoyo y la protección de las víctimas de delitos (Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012), la orden europea de protección (Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011), y el Reglamento sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de protección en materia civil (Reglamento (UE) núm. 606/2013

del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013)¹.

Es objeto también de investigación el Convenio para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, aprobado por el Consejo de Europa en 2011² (también conocido como Convenio de Estambul), por constituir este el primer instrumento regional jurídicamente vinculante en Europa que aborda de forma exhaustiva las distintas formas de violencia a las que las mujeres se encuentran sometidas.

2. LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1 Violencia de género: Definiciones y antecedentes

Antes de analizar la realidad de la violencia de género en el contexto de la Unión, y los diferentes instrumentos que existen para combatirla, es necesario establecer qué se entiende por esta en la esfera comunitaria. La Unión Europea no ha adoptado su propia definición de violencia contra la mujer, ni ha promulgado legislación específica que abarque el amplio espectro de experiencias que la violencia de género enmarca, habiendo optado por remitirse a las definiciones desarrolladas por las Naciones Unidas y el Consejo de Europa.

En 1992, la Recomendación General del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer³ estableció en su artículo 6 que la violencia de género es "la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada" y en su artículo 18 que esta es "una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre".

Siguiendo a esta, la primera definición de violencia contra la mujer acordada internacionalmente fue introducida en 1993 en la Declaración de las Naciones Unidas

¹ Los mencionados instrumentos se pueden consultar accediendo a los siguientes enlaces: [Directiva 2012/29/UE](#), [Directiva 2011/99/UE](#) y [Reglamento \(UE\) 606/2013](#). Los mismos fueron publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea.

² El mencionado Convenio se puede consultar [aquí](#).

³ El contenido de la misma se encuentra disponible en la [página web de Naciones Unidas](#).

sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer⁴, estableciendo su artículo 1 que "por "violencia contra la mujer" se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada".

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer⁵, que tuvo lugar en Beijing en 1995, y la resultante Declaración y Plataforma de Acción Beijing reforzaron la comprensión de la violencia contra la mujer como un obstáculo al pleno disfrute de sus derechos humanos y libertades. El documento concluyente estableció la definición de violencia contra la mujer incorporando a esta la violencia en distintas áreas, incluyendo:

"a) La violencia física, sexual y psicológica en la familia, incluidos los golpes, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital y otras prácticas tradicionales que atentan contra la mujer, la violencia ejercida por personas distintas del marido y la violencia relacionada con la explotación;

b) La violencia física, sexual y psicológica al nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el hostigamiento y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros ámbitos, la trata de mujeres y la prostitución forzada;

c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra".

En la mencionada declaración se recalca el origen cultural de la violencia contra la mujer, entendiéndose esta como una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, y señalándose el carácter perjudicial de algunas prácticas tradicionales que dan origen y perpetúan la condición inferior que se le asigna a la mujer en la familia, el lugar de trabajo, la comunidad y la sociedad.

En 1995 la lucha contra la violencia que sufren las mujeres a nivel mundial se convirtió en uno de los objetivos estratégicos de la ONU, suponiendo así este año un

⁴ La misma está disponible para su consulta [aquí](#).

⁵ Disponible en la [página web de Naciones Unidas](#).

punto de inflexión en el avance hacia su erradicación. Pero a pesar de este impulso, lo cierto es que, casi quince años después, la violencia de género sigue a día de hoy representando el crimen encubierto más frecuente del mundo⁶.

Por su parte, el Consejo de Europa dictó en 2011 el Convenio para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (también conocido como Convenio de Estambul), en cuyo artículo 3 se establecen las siguientes definiciones:

"a) Por "violencia contra las mujeres" se deberá entender una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y designará todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada;

b) por "violencia doméstica" se entenderán todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima;

c) por "género" se entenderán los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres;

d) por "violencia contra las mujeres por razones de género" se entenderá toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada;

e) por "víctima" se entenderá toda persona física que esté sometida a los comportamientos especificados en los apartados a y b;

f) el término "mujer" incluye a las niñas menores de 18 años".

Además de los términos ya mencionados, es habitual en el diálogo sobre la

⁶ Así fue definida la violencia contra la mujer en la Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer, organizada por Naciones Unidas (Copenhague, 1980): <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/copenhagen.html>

violencia de género la utilización del concepto de victimización secundaria, entendiéndose esta como la nueva estigmatización que sufre la víctima como consecuencia del funcionamiento profesional de los estamentos policiales, judiciales o sociales, al someterla a una revisión de los aspectos traumáticos que produjeron los episodios de maltrato⁷. Por su parte, las víctimas especialmente vulnerables son aquellas que ya sea por sus características personales o por el tipo de delito que han padecido cuentan con un riesgo mayor de sufrir dicha victimización reiterada⁸.

2.2 La violencia de género en cifras

Antes de analizar los instrumentos políticos y legislativos existentes para luchar contra la violencia de género en el ámbito comunitario es necesario conocer la gravedad del problema que estos tratan de combatir, y el impacto real que este tiene sobre la sociedad en general. Se aportan con este fin los datos recogidos por el Informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre Violencia contra la Mujer, titulado *Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE*⁹. Se escoge este documento para la realización del presente estudio por contar este con los datos más recientes y por la exhaustividad con la que analiza en sus casi 200 páginas la realidad actual de la violencia de género en la Unión Europea. Se incluyen a continuación, además de los datos y cifras, algunos de los gráficos en él empleados, para así poder ilustrar de forma más adecuada el impacto que la violencia por motivos de género tiene sobre las mujeres que habitan en los Estados miembros de la Unión.

En marzo del 2014 la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea publicó los resultados del mencionado informe, obtenidos a partir de las

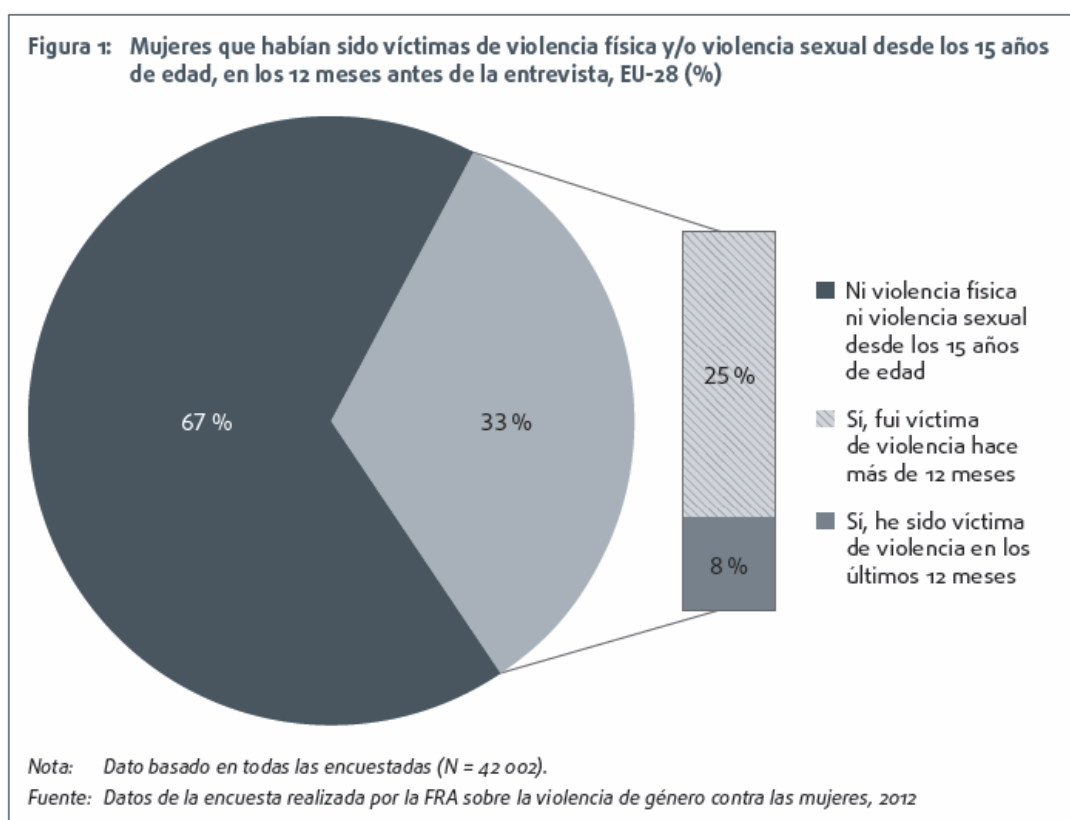
⁷MORA CHAMORRO, H., *Manual de protección a víctimas de violencia de género*, Club Universitario, Alicante, 2008, p. 10.

⁸ El concepto de víctima especialmente vulnerable surgió en el seno de Naciones Unidas en 1985, generalizándose en el marco comunitario a partir de la Decisión Marco del Consejo de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal. SERRANO ARGÜELLO, N., "Algunas respuestas del derecho del trabajo ante las mujeres víctimas especialmente vulnerables", *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*, (Coord. DE HOYOS SANCHO, M.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 225-228.

⁹ El informe *Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE* publicado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se encuentra disponible para su consulta en la página web de dicha agencia. El documento completo está disponible únicamente en inglés bajo el título: *Violence against women. An EU-wide survey: Main results report*: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>

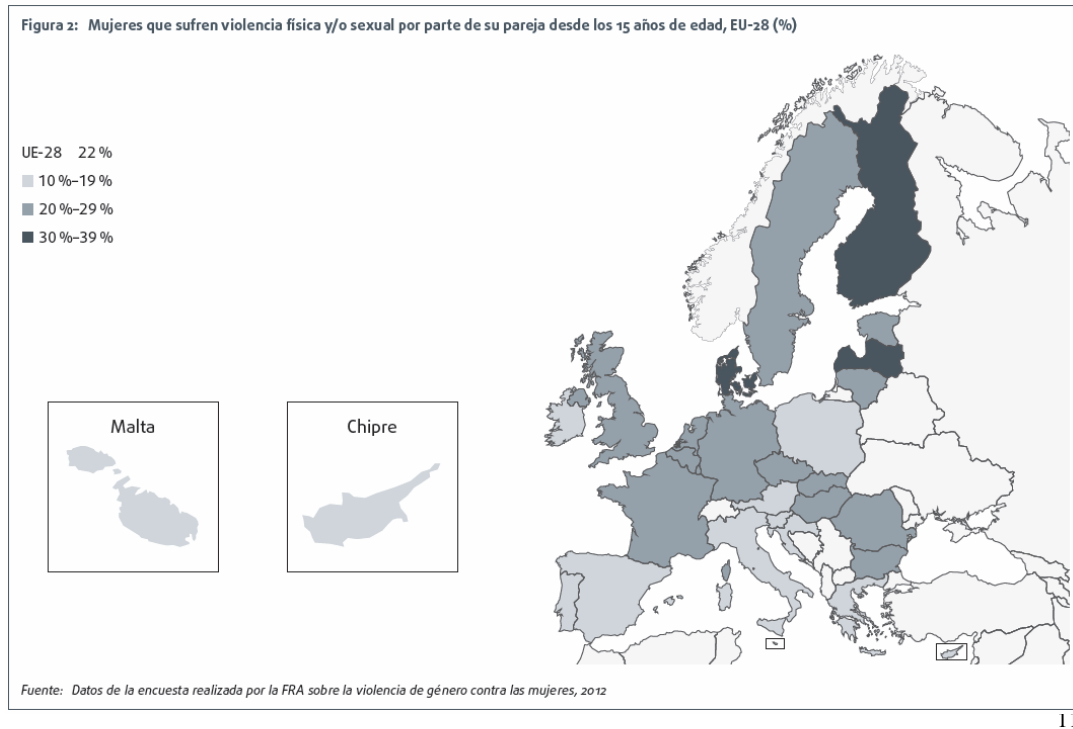
respuestas de 42.000 mujeres provenientes de los 28 Estados miembros de la UE. Los mismos hacen evidente que la violencia contra las mujeres, y en especial la violencia basada en motivos de género, es una violación de derechos humanos de tal entidad que no puede ni debe ser ignorada por la UE.

Los datos obtenidos indican que 13 millones de mujeres en la UE experimentaron violencia física durante los 12 meses previos a la realización de la encuesta, mientras que 3,7 millones de mujeres experimentaron violencia de tipo sexual.



10

¹⁰ Gráfico extraído del documento *Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE*, p. 1: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_es.pdf



11

Además, de todas las mujeres que tienen pareja, el 22% ha experimentado violencia física o sexual por parte de esta desde la edad de 15 años. Al combinar estas cifras obtenemos el alarmante resultado de que una de cada tres mujeres en la Unión Europea ha experimentado violencia de tipo físico o sexual desde los 15 años de edad.

El informe arroja luz acerca de cómo reaccionan las mujeres a la violencia, y señala las carencias del sistema a la hora de responder a sus necesidades. De esta forma, el documento evidencia que la mayoría de las mujeres víctimas de este tipo de violencia no denuncian sus experiencias ni a la policía ni a ningún tipo de organización de apoyo a las víctimas, no soliendo recurrir tampoco al sistema judicial. Esto pone de manifiesto que las necesidades y los derechos de muchas mujeres en la UE en lo que concierne a violencia de género no están siendo cubiertas en la práctica.

Se desprende también de las respuestas de las encuestadas un alto nivel de miedo al crimen, miedo que lejos de ser irracional constituye una respuesta proporcionada a la amenaza real que supone la extensión y variedad de la naturaleza de la violencia a la que las mujeres se encuentran expuestas en los diferentes momentos de sus vidas. El miedo a la violencia de género se traduce en una restricción de la libertad

¹¹ Gráfico extraído del documento *Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE*, p. 2: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_es.pdf

de movimiento de las mujeres, por lo que este debe ser reconocido, y debe dársele una respuesta apropiada a través de acciones llevadas a cabo en la Unión Europea y en los Estados miembros.

2.3 Instrumentos para combatir la violencia contra la mujer en la UE

2.3.1 Iniciativas políticas

Varias iniciativas políticas comunitarias se refieren a la violencia contra la mujer, haciéndolo a menudo dentro del marco de la igualdad, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión Europea de 2010 concerniente a la Carta de la Mujer. En la revisión a medio plazo de la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres (2010-2015), la acción específica para 2011 de adoptar una estrategia para combatir la violencia de género fue, sin embargo, revocada, alegando que la Comisión se centra en acciones concretas para combatir esta. Se establece, por lo tanto, que las futuras medidas que se ocupen de la violencia contra la mujer deberán garantizar una respuesta específica. Como ejemplo de lo anterior, en el período 2013-2015 la Comisión Europea indica que llevará a cabo acciones específicas concernientes a la violencia contra la mujer dentro del marco de la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres, como el lanzamiento de una campaña para combatir la violencia de género.

Además, diferentes Presidencias de la Unión Europea han sido activas en subrayar el problema de la violencia de género. La declaración conjunta de la presidencia de España, Bélgica y Hungría¹² sobre la igualdad entre hombres y mujeres señaló la importancia de la cooperación en la lucha contra esta. A pesar de estas acciones, ONGs europeas como el Lobby Europeo de Mujeres han criticado a la Comisión Europea por continuar sin tener una estrategia específica para luchar contra esta forma de violencia. El Parlamento Europeo, especialmente el Comité sobre los Derechos de las Mujeres y la Igualdad de Género, también ha desafiado a la Comisión acerca de la necesidad de legislación específica en esta materia.

2.3.2 Programas

¹² La presidencia de dichos países tuvo lugar entre enero de 2010 y junio de 2011.

Es de señalar la importancia del Programa Daphne¹³, que desde el año 2000 ha proporcionado significativa financiación a la sociedad civil, autoridades locales e investigadores para luchar contra la violencia de género en la Unión. El mismo surge como refuerzo a los programas ya existentes que buscan la eliminación de cualquier forma de violencia y discriminación ejercida sobre los niños, los adolescentes y las mujeres, y ha supuesto una cooperación europea, principalmente con organizaciones no gubernamentales, mediante la financiación de la prestación de servicios que, en muchos casos, las autoridades públicas no se encuentran en situación de proporcionar. En 2004 se aprobó una segunda edición del programa, elevando su presupuesto de 20 a 50 millones de euros y en 2007 se aprueba la tercera, y hasta el momento última, edición de Daphne.

2.3.3 Legislación

A pesar de no existir legislación exhaustiva que se ocupe de la violencia contra la mujer a nivel de la Unión Europea, se ha promulgado legislación genérica concerniente a las víctimas de crímenes.

En mayo de 2011, la Comisión Europea adoptó un paquete de propuestas legislativas para incrementar los derechos de esta categoría de víctimas, el cual incluye la Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre el apoyo y la protección de las víctimas de delitos (Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012). El paquete también incluye un Reglamento sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de protección en materia civil, que beneficiará a las víctimas de violencia doméstica y a otras personas vulnerables en situación de riesgo al moverse por los diferentes Estados miembros, Reglamento que sirve de complemento a la orden europea de protección (Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011), importante instrumento en la lucha contra la violencia de género destinado a establecer normas que permitan que una autoridad judicial o equivalente de un Estado miembro en el que se haya adoptado una medida de protección respecto de una persona y contra actos delictivos de otra que puedan poner en peligro su vida, su integridad física o psicológica y su dignidad, su libertad

¹³ Decisión 293/2000/CE de 24 de enero de 2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se aprueba un programa de acción comunitario (programa Daphne) (2000-2003), sobre medidas preventivas destinadas a combatir la violencia ejercida sobre los niños, los adolescentes y las mujeres.

individual o su integridad sexual, dicte una orden europea de protección, que faculte a una autoridad competente de otro Estado miembro para que la persona pueda continuar contando con esa protección en el territorio de ese otro Estado miembro (art. 1 de la Directiva 2011/99/UE). Aunque la Directiva de protección de víctimas y la orden europea de protección no se refieren exclusivamente a las víctimas de violencia de género, sí les hacen especial mención en sus artículos.

Por su parte, el Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (2011), es el primer instrumento regional vinculante jurídicamente en Europa que aborda de forma exhaustiva las distintas formas de violencia contra la mujer, como la violencia psicológica, el acoso, la violencia física, la violencia sexual y el hostigamiento sexual. El mismo entró en vigor el 1 de agosto del 2014¹⁴.

2.4 Carencias y debilidades de los instrumentos de lucha contra la violencia de género: Lo que las víctimas necesitan

El Informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre Violencia contra la Mujer hace evidente que mucho queda todavía por hacer para mejorar la disponibilidad y efectividad de los servicios destinados a las mujeres que han sido víctimas de violencia, pues en muy pocas ocasiones al responder estas a las preguntas realizadas para su elaboración señalaron al sistema judicial o a las medidas organizadas de apoyo, como el asesoramiento a las víctimas, como mecanismos que les hayan ayudado a superar los episodios de violencia sufridos.

El mencionado informe señala que para comenzar a solventar esta situación sería necesario que los Estados miembros revisasen su legislación, para así garantizar que esta esté en línea con lo establecido por el Convenio de Estambul y la Directiva

¹⁴ El Convenio Estambul puede ser firmado por los Estados Miembros del Consejo de Europa, por Estados no miembros que hayan participado en su elaboración y por la Unión Europea, además de estar abierto para su adhesión a los demás Estados no miembros (a partir de su entrada en vigor, y previo consentimiento unánime de las partes). Para que este resultase vinculante era necesario que fuese ratificado por diez Estados, ocho de los cuales debían ser Estados Miembros de la Unión Europea. A día de hoy han firmado y ratificado el Convenio quince Estados, habiéndose superado el mínimo requerido para que este entre en vigor, lo que sucedió el pasado 1 de agosto. La lista actualizada de países que han ratificado el Convenio puede consultarse en la página del Consejo de Europa: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=210&CM=&DF=&CL=ENG> (visto el 15.10.2014)

europea de víctimas, mecanismos que establecen nuevos y mejorados estándares de protección para las víctimas de violencia de género.

Los resultados arrojados dan lugar a la exposición de una serie de conclusiones en relación a la forma en que se debe responder a los diferentes tipos de violencia de género y a cuáles son las mayores carencias con las que se encuentran las víctimas, además de dar indicaciones sobre cómo solventar las mismas en la práctica. Dependiendo del ámbito en que tiene lugar la violencia se perfilan en el informe *Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE* las siguientes necesidades:

En el caso de la violencia sexual, se estima necesario un reconocimiento específico de las agresiones sexuales causadas por más de un autor, por requerir estas un especial sistema de apoyo a las víctimas. Se insta, además, a la prevención específica y concienciación de las mujeres jóvenes, ya que las mismas son, como grupo, las más susceptibles a la victimización. Y se llega a la conclusión de que son necesarias iniciativas que confronten la violencia contra la mujer especialmente dirigidas a los hombres, que profundicen acerca de su papel en la misma.

En el caso de violencia contra la mujer en las relaciones personales, las altas cifras indican que es necesaria una renovación en la forma en que esta es tratada en la Unión Europea y en los Estados miembros. Es importante que el Estado trate este tipo de violencia como una materia pública, no privada. La violación dentro del matrimonio es una realidad para muchas mujeres, muchas de las cuales han experimentado múltiples incidentes, lo que demanda que la legislación en todos los Estados miembros responda ante dicha situación con igual dureza que en el caso de que se produzca fuera de este¹⁵. Dado que la evidencia muestra que un número significativo de mujeres continúa siendo vulnerable al abuso tras una relación violenta, debe ofrecérseles protección específica cuando se encuentren en esta situación. Los profesionales de la sanidad deben ser concienciados de la vulnerabilidad de las mujeres embarazadas frente a la violencia, y

¹⁵ De las mujeres que han sido violadas por su actual pareja, un tercio ha experimentado seis o más incidentes de violación. Es necesario por lo tanto reconocer la extensión de este abuso, y no hay justificación para que las mujeres casadas reciban menor protección que las que no lo están. Dado que uno de los Estados miembros de la Unión Europea ofrece una protección desigual, se insta al mismo a que revise sus previsiones legales para asegurar una igual protección de las mujeres casadas. *Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE*, p. 52.

los Estados miembros deben ser alentados a revisar su legislación en lo relativo a su capacidad para reconocer y eficazmente responder al impacto de la victimización repetida en la vida de las mujeres.

En relación a los servicios de apoyo a las víctimas, solo cinco de los Estados miembros de la UE cuentan con la cifra recomendada por el Consejo de Europa de al menos un centro habilitado por cada 10.000 mujeres que se encuentren en refugios¹⁶.

Solo una de cada tres víctimas de violencia doméstica y una de cuatro víctimas de violencia no doméstica denunciaron su último incidente serio a la policía u a otro servicio, por lo que habrán de adoptarse los instrumentos necesarios para que estas cifras se incrementen.

Los resultados muestran que son necesarias medidas para revisar de forma independiente la existente respuesta policial a las víctimas de violencia. Esta revisión debe hacerse de acuerdo a los estándares de intervención establecidos en el Convenio de Estambul y por la Directiva europea de víctimas. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo cuatro de la Directiva, las víctimas tienen derecho a recibir información desde su primer contacto con una autoridad competente, la cual en muchos casos es la policía. Deben revisarse los diferentes modelos de intervención policial para comprobar en qué medida estos realmente protegen a las víctimas.

El Informe hace ver, además, que es necesario contrarrestar las respuestas a la victimización de las mujeres que refuerzan la cultura negativa de culpabilización de la víctima, tanto en las investigaciones policiales y en los juzgados, como en la forma en que la violencia de género se trata y comprende por la sociedad en general.

Los Estados miembros han realizado esfuerzos considerables en los últimos años, pero los resultados de esta encuesta evidencian que es necesario mucho más para reducir las inadmisibles cifras de violencia de género existentes, entendida esta en todas sus formas.

En línea con lo establecido en el capítulo dos del Convenio de Estambul, se

¹⁶ Fuente: EIGE 2012 Informe del Instituto Europeo por la Igualdad de Género, Revisión de la Implementación de la Declaración y de la Plataforma de Acción de Beijing en los Estados Miembros de la Unión Europea: Violencia contra la mujer – apoyo a las víctimas, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

recomienda que los Estados miembros revisen las políticas existentes en la materia y adopten las reformas que sean necesarias, para asegurarse de que todos aquellos con el deber de garantizar, proteger y castigar en casos de violencia contra la mujer sean capaces de contribuir de forma eficaz a este objetivo.

La violencia de género socava el núcleo de los derechos fundamentales de las mujeres, por lo que esfuerzos significativos deben ser hechos al nivel de la Unión Europea y de los Estados miembros para crear un clima favorable a que las mujeres denuncien los episodios de violencia sufridos, en el que estas denuncias sean tomadas en serio e investigadas para que estas puedan acceder al apoyo que necesitan y recibir justicia. El hecho de que en la actualidad tantos incidentes no sean denunciados significa que muchos agresores quedan impunes.

Entre las acciones que deben llevarse a cabo para mejorar la protección otorgada en los casos de violencia de género se señalan las siguientes:

La Directiva europea de víctimas proporciona una base sólida sobre la que construir respuestas concretas, al nivel de los Estados miembros, con las que satisfacer las necesidades de las mujeres en lo que respecta a los mecanismos de apoyo y a las intervenciones judiciales. Por ello, como parte de la revisión de la implementación de la Directiva llevada a cabo por la Comisión Europea, un componente podría evaluar si esta cumple –en la práctica– las necesidades y derechos de las mujeres que son víctimas de violencia.

La UE debería explorar la posibilidad de adherirse al Convenio de Estambul, dado que este es, en la actualidad, el instrumento regional jurídicamente vinculante más exhaustivo a la hora de encargarse de la lucha contra la violencia de género.

Además, los Estados miembros son animados a llevar a cabo planes específicos a nivel nacional, y las políticas de la Unión en el campo laboral, educativo y sanitario deben atender al impacto que la violencia contra la mujer tiene en sus respectivas áreas. La UE debe asegurarse de que los mecanismos de financiación que continúan la labor de Daphne, y otros programas, son utilizados para apoyar la investigación y el trabajo de las organizaciones que luchan contra la violencia de género.

Todas estas medidas tienen algo en común, y es que se basan en un cambio en la forma de aproximarse al problema de la violencia de género, buscando que tanto la

Unión Europea como los respectivos Estados miembros se centren en las víctimas y en sus derechos a la hora de abordarla¹⁷.

3. LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA UE

Además de la orden europea de protección, instrumento jurídico principal objeto del presente artículo, existen a nivel europeo otros mecanismos de protección de las víctimas de violencia de género, como lo son el Convenio de Estambul y la Directiva 2012/29/UE, encontrándose el primero de ellos enmarcado en el contexto del Consejo de Europa.

3.1 El Convenio de Estambul

Con el objetivo de romper el ciclo de desigualdad y violencia basada en el género al que las mujeres se encuentran continuamente expuestas, el Consejo de Europa adoptó en 2011 el Convenio para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, que fue abierto para su firma en Estambul, en mayo de 2011. Dicho Convenio supone una nueva vía de protección para las víctimas de violencia de género a nivel paneuropeo, constituyendo el único instrumento legalmente vinculante en Europa, y el tratado internacional de mayor alcance a la hora de abordar la violencia contra las mujeres. Mediante la aceptación del Convenio los Gobiernos se obligan a cambiar su legislación y a introducir medidas prácticas que den lugar a una transformación social que desemboque en un contexto de cero tolerancia hacia la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. Por primera vez en la historia, el Convenio establece que la violencia de género no puede ser considerada como un asunto privado sino que, por constituir una violación de derechos humanos, los Estados tienen la responsabilidad legal de proporcionar a las mujeres víctimas una tutela

¹⁷ Se habla en la actualidad de un tercer modelo de proceso penal fundamentado en la fuerte participación de la víctima (*victim participation model*), en contraposición con los dos modelos tradicionales que se centran en, o bien la lucha eficaz contra la criminalidad (*crime control model*), o en el proceso justo y equitativo (*due process model*). VERVAELE, J.A., "El espacio de libertad, seguridad y justicia: ¿Hacia una protección equivalente de las partes/participantes en el proceso penal?", *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*, (Coord. DE HOYOS SANCHO, M.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 15-30.

adecuada y efectiva frente a la misma.

Tal y como establece en su artículo primero, el Convenio tiene como objetivo la protección de las mujeres contra toda forma de violencia y el contribuir a la eliminación de cualquier tipo de discriminación, con la finalidad de lograr con esto un contexto de igualdad real entre hombres y mujeres, además de concebir un marco global de protección a las víctimas de violencia de género, promoviendo la cooperación internacional y apoyando a organizaciones y fuerzas y cuerpos de seguridad para que estos cooperen de manera eficaz.

El Convenio de Estambul analiza en su preámbulo la naturaleza de la violencia de género, entendiendo esta como un producto del desequilibrio histórico entre la mujer y el hombre, y señalándola como uno de los mecanismos sociales por los que se mantiene a las mujeres en una posición de subordinación. Hace además referencia en este a las diferentes formas de violencia a las que se encuentran expuestas mujeres y niñas, como la violencia doméstica, el acoso sexual, la violación, el matrimonio forzado, los crímenes cometidos supuestamente en nombre del "honor" y las mutilaciones genitales, que constituyen una violación grave de los derechos humanos de las mujeres y las niñas y un obstáculo fundamental para la realización de la igualdad entre mujeres y hombres.

Con la firma y ratificación del Convenio, los Estados se comprometen, tal y como se establece en el artículo 5 del mismo, a abstenerse de cometer cualquier acto de violencia contra las mujeres, y a tomar las medidas legislativas necesarias para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia que se encuentran dentro de los sujetos al Convenio y que han sido llevados a cabo por actores no estatales¹⁸.

Se establece en el artículo 18 que las partes deberán velar porque las medidas tomadas estén dirigidas a evitar la victimización secundaria y a lograr la autonomía e independencia económica de las mujeres víctimas, estableciendo servicios de protección

¹⁸ Basándose en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Convenio de Estambul integra la norma de la "diligencia debida" y la define como la obligación de los Estados de "prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia cometidos por actores no estatales". *La Convención de Belém do Pará y el Convenio de Estambul*, p. 93: <http://www.oas.org/en/mesecvi/docs/MESECVI-CoE-CSWPub-ES.pdf>

y respondiendo a las necesidades específicas que las personas vulnerables presenten en cada caso determinado.

Se insta también a la creación de refugios y de centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violaciones o de violencia sexual, al establecimiento de guardias telefónicas gratuitas, y a la concesión de indemnizaciones, además de a que los Estados adopten las medidas de protección necesarias, legislativas o de otro tipo, que permitan a las autoridades competentes proporcionar a las víctimas la tutela adecuada.

En el artículo 66 del Convenio se establece la creación de un Grupo de Expertos (GREVIO) que será el encargado de velar por la aplicación del mismo por las partes.

El Convenio de Estambul constituye así un instrumento de relevancia inigualable en la lucha no solo contra la violencia contra la mujer, sino contra todas las formas de desigualdad a las que esta se encuentra expuesta, siendo uno de sus mayores aciertos el incidir sobre la importancia de abordar la violencia desde sus orígenes, buscando una demolición de las estructuras sociales que se encargan de perpetuarla. Y es que, aunque bien es cierto que todavía queda un largo camino por recorrer para poner fin a la violencia por motivos de género, una aplicación adecuada del Convenio junto a un incremento del número de Estados (y de la propia Unión Europea) que se comprometen mediante la ratificación a su cumplimiento podría suponer el principio de su erradicación.

3.2 La Directiva 2012/29/UE

3.2.1 Adopción de la Directiva 2012/29/UE

El programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo en 2009, incluye una demanda a la Comisión y a los Estados miembros para que examinen cómo pueden mejorar la legislación y las medidas prácticas de apoyo y protección a las víctimas. Con este fin la Comisión llevó a cabo una evaluación del cumplimiento de la Decisión Marco 2001/220/JAI, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, evaluación que concluyó de forma que se hacía evidente la necesidad de que esta fuese superada mediante una Directiva que concretase de forma clara y contundente las obligaciones de los Estados.

Sobre la base de estos informes y de un Memorándum se elabora la propuesta de Directiva 2012/29/UE, con el objetivo de asegurar un estándar mínimo de derechos a todas las víctimas de delitos en la UE, de modo que puedan superarse aquellos aspectos de la Decisión marco de 2001 cuya aplicación no resultó efectiva. Del preámbulo de la citada propuesta cabe destacar su concepción del delito como una violación de los derechos individuales de las víctimas, estableciendo que estas "deben ser reconocidas y tratadas de manera respetuosa, sensible y profesional en todos los contactos con cualquier autoridad pública, servicio de apoyo o servicio de justicia reparadora teniendo en cuenta su situación personal y sus necesidades inmediatas, edad, sexo, discapacidad y nivel de madurez y respetando plenamente su integridad física, mental y moral".

3.2.2 La Directiva 2012/29/UE

La aprobación de la Directiva 2012/29/UE supuso en un paso firme por parte del legislador comunitario hacia la consolidación del estatuto común de la víctima de hechos delictivos en todo el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Su finalidad es la de garantizar que las víctimas de delitos reciban la información, el apoyo y la protección adecuados y que puedan participar en los procesos penales. Busca establecer un marco de referencia al que pueda acogerse cualquier persona que haya sido víctima de un delito en cualquier Estado de la Unión Europea, con independencia de cuál sea su nacionalidad y del lugar en el que tenga su residencia.

La Directiva 2012/29/UE da una definición de víctima más extensa que su antecesora, la Decisión marco de 2001, ampliándose de este modo su ámbito de aplicación personal. De esta forma, en su definición se incluye no solo a la víctima propiamente dicha, sino también a los familiares de la misma, que no se definían y apenas se mencionaban en la Decisión marco de 2001.

Aunque no da una definición de víctimas especiales o especialmente vulnerables¹⁹, sí establece en su articulado que pueden existir víctimas con necesidades especiales de protección por el hecho de ser particularmente vulnerables a la

¹⁹ A diferencia de la propuesta de la Comisión, que sí llevaba a cabo una identificación de las mismas en su artículo 18.

victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias²⁰. Esta nueva norma prevé que las víctimas han de ser evaluadas puntual e individualmente para determinar si poseen necesidades especiales de protección y si pueden beneficiarse de medidas especiales en el curso de un proceso penal. En dicha evaluación, los Estados deben tener en cuenta las características personales de la víctima, el tipo de delito y las circunstancias en las que este fue cometido. Se hace mención a algunas de las categorías de víctimas que deben ser especialmente tenidas en cuenta, encontrándose entre ellas las víctimas de violencia de género, las de violencia en las relaciones personales y las que han sido objeto de violencia o explotación sexual.

La Directiva se configura alrededor de tres bloques de derechos que en algunos casos se limitan a recoger de forma más clara y contundente lo establecido por la Decisión marco de 2001, o bien otorgan un mayor alcance o imponen a los Estados nuevas obligaciones en relación a los derechos establecidos por esta. Sin embargo, en otros casos se crean derechos completamente nuevos que sirven para proteger de forma mucho más efectiva la posición de la víctima.

Esos tres bloques de derechos incluidos en la Directiva están compuestos por:

-Los derechos de información que ostentan las víctimas de delitos, entre los que se encuentran: el derecho a entender y a ser entendido (art. 3), el derecho a traducción e interpretación (art. 7) y el derecho a recibir información en las diferentes fases del proceso (arts. 4, 5 y 6). Estos derechos exigen establecer instrumentos específicos cuando las víctimas sean menores de edad, pues sus niveles de comprensión de la información son distintos. Cabe añadir a los ya enumerados el derecho de acceso a los servicios de apoyo a las víctimas, previsto en los artículos 8 y 9 de la Directiva.

-Los derechos de participación en el proceso penal y en los servicios de justicia reparadora, que abarcan: el derecho a ser oído (art.10), los derechos en caso de que se adopte una decisión de no continuar el procesamiento (art.11), el derecho a garantías en el contexto de los servicios de justicia reparadora (art.12), el derecho a la justicia

²⁰ La obligación de los Estados de velar para que las víctimas reciban una atención personalizada y para determinar sus necesidades especiales de protección es una de las grandes novedades de la Directiva. Se deja a cada Estado miembro libertad para llevar a cabo la evaluación correspondiente, en la que se deberán tener en cuenta las características personales de la víctima. OROMÍ I VALL-LLOVERA, S., "Víctimas de delitos en la Unión Europea. Análisis de la Directiva 2012/29/UE", *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 30, 2013.

gratuita (art.13), el derecho al reembolso de gastos y a la restitución de bienes (arts. 14 y 15), el derecho a indemnización (art.16), y los derechos de las víctimas residentes en otro Estado miembro (art.17).

-El derecho a la protección de las víctimas y el reconocimiento de aquellas que tienen necesidades de protección especial: se garantiza en el artículo 18 de la Directiva un nivel adecuado de protección a las víctimas y, si resultase procedente de acuerdo a lo establecido en el mismo, a sus familiares frente a la victimización secundaria o reiterada, la intimidación o las represalias, incluido el riesgo de daños emocionales o psicológicos, y en lo concerniente a la protección de la dignidad de las víctimas durante la toma de declaración y cuando estas testifiquen. Podrá también incluir, cuando se considere necesario, la protección física de las víctimas y sus familiares.

3.2.3 Especial atención de la Directiva 2012/29/UE a las víctimas de violencia de género

A pesar de que la Directiva 2012/29/UE no es de aplicación exclusiva a las víctimas de violencia de género, sí es cierto que en ella se hacen múltiples referencias a las mismas, siendo estas unas de las principales beneficiarias de la protección que otorga. En su articulado podemos encontrar mención a estas en el artículo 9.3b, que establece que los servicios de apoyo especializados proporcionarán auxilio específico e integrado tanto a las víctimas de violencia sexual como a las de violencia de género y de violencia en las relaciones personales, en el artículo 22.3, relativo a la evaluación individual de las víctimas a fin de determinar sus necesidades especiales de protección, y en el 23.4d, en el que se establece que "todas las tomas de declaración a las víctimas de violencia sexual, violencia de género o violencia en el marco de las relaciones personales, a menos que sean realizadas por un mismo fiscal o un juez, serán realizadas por una persona del mismo sexo que la víctima, siempre que la víctima así lo desee y si ello no va en detrimento del proceso". Además, en el artículo 26.2 de la Directiva se insiste en la necesidad de que los Estados miembros tomen las medidas adecuadas para concienciar sobre los derechos en esta establecidos, para reducir el riesgo de victimización secundaria y la intimidación o represalias, centrándose especialmente en grupos de riesgo como las víctimas de violencia de género y de violencia en el marco de las relaciones personales.

Aunque la Directiva 2012/29/UE²¹ solventa, a través de su regulación más amplia y contundente de los derechos de las víctimas, muchos de los problemas de su antecesora, lo cierto es que no será hasta el 16 de noviembre de 2017, fecha límite para que los Estados faciliten a la Comisión la información relativa a las medidas que han llevado a cabo para adecuar su legislación a la Directiva, cuando se pueda comprobar si realmente la aprobación de la misma ha supuesto una mejora en la situación de las víctimas de delitos, y más concretamente en los casos de violencia contra la mujer, en el marco de la UE.

4. LA ORDEN EUROPEA DE PROTECCIÓN COMO INSTRUMENTO TUTIVO DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

4.1 Antecedentes y adopción

La cooperación europea en el marco del Tercer Pilar se ha centrado tradicionalmente en la lucha contra la delincuencia y en los derechos de los imputados, obviando en gran medida el papel y los derechos de las víctimas. Era, por lo tanto, una deuda pendiente el elaborar un instrumento legislativo que velase por la protección de las víctimas en toda la Unión, garantizando con este que las mismas pudieran ejercer de forma segura su derecho a circular y residir libremente en el territorio de cualquier Estado miembro.

En respuesta a lo anterior, y con el objetivo de reforzar la lucha en favor de la erradicación de la violencia de género²², la Presidencia española de la Unión Europea en 2010 centró sus propuestas enmarcadas dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia en la protección de las víctimas. De esta forma, se lanzó a comienzos de dicho año la propuesta de Directiva de la orden europea de protección a iniciativa de España y con el apoyo de otros once Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Portugal, Rumania y Suecia). Unos dos años después, dicha propuesta (no con pocas modificaciones) se convirtió en la Directiva 2011/99/UE,

²¹ Queda establecido en el artículo 27.1 de la Directiva que los Estados tienen de fecha hasta el 16 de noviembre de 2015 para adaptar sus respectivas legislaciones a lo establecido por la Directiva.

²² En un primer borrador la orden protegía únicamente a las mujeres víctimas de violencia, algo que tras las críticas de la Comisión fue modificado, ampliándose los beneficiarios de la misma.

del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la orden europea de protección (OEP). Se estableció como plazo para que los Estados miembros incorporasen la misma a sus ordenamientos el 11 de enero de 2015.

La Directiva tiene en sus orígenes la voluntad de mostrar una especial atención hacia las víctimas de delitos, y en especial a las víctimas de violencia de género (en sus numerosos considerandos se hacen sucesivas referencias a las mismas). Sin embargo, el camino recorrido hasta su adopción no fue sencillo. La orden constituía el primer instrumento enmarcado en el espacio de libertad, seguridad y justicia tras la entrada en vigor en 2009 del Tratado de Lisboa, el cual había reformado el mismo, especialmente en materia de cooperación civil y penal. Es bajo el amparo del artículo 82.2 del TFUE bajo el que se presenta la OEP, dado que este establece la posibilidad de que el Parlamento Europeo y el Consejo establezcan normas mínimas mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, entre otras cosas, en materia de “derechos de las víctimas de delitos”. Además, el Programa de Estocolmo viene también a reforzar esta protección.

4.2 La base jurídica sobre la que se asienta la OEP

Tanto el Consejo, ya sea a través de los Estados promotores de la iniciativa sobre la OEP como mediante sus servicios jurídicos, como el Parlamento Europeo, defendieron desde el principio la suficiencia del artículo 82 del TFUE como base jurídica de la propuesta de Directiva.

Sin embargo, las delegaciones de algunos Estados miembros tenían importantes dudas acerca de la misma. Dichas dudas giraban fundamentalmente en torno a que, si bien en la mayoría de los Estados miembros estas medidas de protección son adoptadas por autoridades penales, en otros lo son por autoridades judiciales civiles²³ o administrativas²⁴, pudiendo incluso en algunos Estados ser tanto jueces penales como civiles quienes las dicten²⁵.

Pero lo cierto es que la divergencia existente entre sistemas²⁶ se tuvo presente

²³ Así es en Austria, Alemania, Suecia, Luxemburgo y Finlandia.

²⁴ Esto ocurre en Holanda y Dinamarca.

²⁵ Lo que sucede en Reino Unido.

²⁶ Los Estados miembros han establecido en sus legislaciones nacionales mecanismos de protección muy dispares entre sí. De esta forma, existen importantes diferencias respecto a qué se

ya desde el comienzo de elaboración de la propuesta de Directiva. Reflejo de esto es que en el primer artículo de la misma se establece que el objetivo de la OEP es que las medidas adoptadas en un Estado miembro para “proteger a una persona contra actos delictivos de otra que puedan poner en peligro su vida, su integridad física o psicológica y su dignidad, su libertad individual o su integridad sexual” permitan que se mantenga la protección en otro Estado miembro "a raíz de una infracción penal o una presunta infracción penal con arreglo al Derecho nacional del Estado de emisión". Se utiliza esta precisión para ampliar el ámbito de aplicación de la orden, incluyendo tanto sanciones que han tenido lugar en un procedimiento penal como otras en las que, habiéndose podido iniciar dicho procedimiento, no se hizo. Se logra también incluir sistemas en los que, como ocurre en los casos del finlandés, el estonio o el sueco, este tipo de medidas son adoptadas por tribunales penales pero en el curso de un procedimiento civil. Y se logran abarcar de esta forma los sistemas civiles en los que solo se abre un procedimiento penal si la víctima denuncia. En este caso, si la víctima acude a la vía civil pero no a la penal, el juez civil puede, basándose en la existencia de una agresión, adoptar una medida de protección sin que medie condena penal del agresor²⁷.

4.3 La OEP: Un análisis

4.3.1 Definición

Tratando de ser coherente con la disparidad existente entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la UE²⁸, la OEP se define en el artículo 2 de la Directiva como "una resolución adoptada por una autoridad judicial o autoridad equivalente de un Estado miembro en relación con una medida de protección, en virtud de la cual una autoridad judicial o equivalente de otro Estado miembro adopta la medida o medidas oportunas con arreglo a su propio Derecho nacional a fin de mantener la

entiende por orden de protección, y ni siquiera todas las legislaciones emplean dicho término. CARRASQUERO CEPEDA, M., "Orden europea de protección: Un paso adelante en la protección de víctimas", *Cuaderno Electrónico de Estudios Jurídicos*, núm. 2, Santiago de Compostela, 2014, pp. 91-113.

²⁷ PEYRÓ LLOPIS, A., "La protección de las víctimas en la Unión Europea: La orden europea de protección", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 46, 2013, p. 18.

²⁸ VAN DER AA, S., "Protection Orders in the European Member States: Where Do We Stand and Where Do We Go from Here?", *European Journal on Criminal Policy and Research*, volumen 1, núm. 2, 2012: <http://link.springer.com/journal/10610/18/2/page/1>

protección de la persona protegida". A su vez, dicho artículo especifica en su punto segundo lo que se entiende por medida de protección, siendo esta "una resolución en materia penal, adoptada en el Estado de emisión con arreglo a su legislación y procedimientos nacionales, por la cual se impone a una persona causante de peligro una o más de las prohibiciones o restricciones previstas en el artículo 5, a fin de proteger a la persona protegida de actos delictivos que puedan poner en peligro su vida, su integridad física o psicológica, su dignidad, su libertad individual o su integridad sexual".

Se configura así la OEP como un mecanismo fundamentado en el reconocimiento mutuo que busca el que las víctimas puedan recibir una protección efectiva en todos los Estados miembros de la UE. No tiene como objeto la armonización de las legislaciones nacionales ni la uniformidad de las medidas, sino el que la persona recipiente de la protección pueda estar cubierta por esta dentro de toda la esfera comunitaria.

4.3.2 Ámbito de aplicación y requisitos

Por lo que respecta al ámbito de aplicación, y tal y como lo establece el artículo 6.1 de la Directiva, una OEP puede ser acordada por la autoridad competente cuando la persona protegida decida residir o resida ya en otro Estado miembro, o cuando decida permanecer o permanezca ya en otro Estado miembro. Ha de tenerse en cuenta, entre otras cosas, la duración del período de tiempo por el que la persona protegida tenga previsto permanecer en el Estado de ejecución y la gravedad de la necesidad de la protección.

Además, tal y como lo establece el artículo 5, para poder dictar la OEP es requisito indispensable que previamente se haya adoptado en el Estado de emisión una medida de protección que imponga a la persona causante del peligro una o varias de las siguientes prohibiciones o restricciones:

-prohibición de entrar en determinadas localidades, lugares o zonas definidas en las que la persona protegida reside o que frecuenta

-prohibición o reglamentación de cualquier tipo de contacto con la persona protegida, incluidos los contactos telefónicos

-prohibición o reglamentación del acercamiento a la persona protegida a una distancia menor de la indicada en la medida

La Directiva recoge una concepción amplia de lo que ha de entenderse por asuntos penales²⁹. De esta forma, carecerá de importancia la naturaleza penal, civil o administrativa de la autoridad que adopte la medida de protección³⁰, y, de acuerdo con el artículo 1 de la Directiva, la protección podrá tener su origen tanto en una infracción penal como en una presunta infracción penal, no siendo por lo tanto necesario que se haya declarado mediante una resolución firme la existencia de un delito³¹.

4.3.3 Procedimiento de adopción de la OEP

Una vez se confirma el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior, las autoridades judiciales podrán dictar una OEP, siendo la persona recipiente de la protección la única legitimada para presentar la solicitud (art. 6.2). Esta podrá presentarla bien a la autoridad competente del Estado de emisión o bien a la autoridad competente del Estado de ejecución (art. 6.3). Antes de emitir la orden se dará a la persona causante del peligro el derecho a ser oída y a impugnar la medida de protección, en el caso de que no hubiera tenido esos derechos en el curso del procedimiento que haya conducido a la adopción de la medida (art. 6.4).

El Anexo I de la Directiva contiene el modelo que deberá ser utilizado para la emisión de la OEP por todos los Estados miembros, debiendo incluir el mismo, tal y como lo establece el artículo 7 de la Directiva, la siguiente información:

- identidad y nacionalidad de la persona protegida
- fecha a partir de la cual la persona protegida se propone residir o permanecer

²⁹ PEYRÓ LLOPIS, A., "La protección de las víctimas en la Unión Europea: La orden europea de protección", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 46, 2013, p. 18.

³⁰ Lo que puede dar lugar a que resoluciones civiles puedan ser consideradas por jueces penales de otros Estados. Esto provocaría disyuntivas como la siguiente: cuando un juez español establece el alejamiento como medida cautelar, y una vez establecida la pena correspondiente por el juez penal, en la liquidación de condena se descontará el tiempo de alejamiento cumplido. Es conveniente preguntarse si, en este caso, la medida establecida por un juez civil sueco podría ser considerada en España como una medida cautelar.

³¹ Estas precisiones tendrían como finalidad el otorgar a la orden europea de protección una naturaleza híbrida, dado que permiten a la misma actuar como una medida cautelar cuando no exista resolución firme que declare la existencia del delito, pero también permiten adoptarla cuando exista una sentencia que imponga medidas destinadas a la protección de la víctima. MOLINA MANSILLA, M.C., "La protección de la víctima en el espacio europeo: La orden de protección", *La Ley Penal*, núm. 92, 2012, p. 17.

en el Estado de ejecución

- nombre, dirección, números de teléfono y fax, y dirección de correo electrónico de la autoridad competente del Estado de emisión

- referencia del acto jurídico que contiene la medida de protección en la que se funda la orden europea de protección

- resumen de los hechos y circunstancias que dieron lugar a la imposición de la medida de protección en el Estado de emisión

- prohibiciones o restricciones impuestas a la persona causante del peligro en virtud de la medida de protección en la que se funda la orden

- en su caso, utilización de un dispositivo técnico que se haya suministrado a la persona protegida o a la persona causante del peligro como medio para hacer cumplir la medida de protección

- identidad, nacionalidad y datos de contacto de la persona causante del peligro

- cuando la autoridad competente del Estado de emisión disponga de esta información sin necesidad de proceder a nuevas investigaciones, indicación de si se ha concedido a la persona protegida o a la persona causante del peligro asistencia jurídica gratuita en el Estado de emisión

- si ha lugar, la descripción de otras circunstancias que podrían influir en la valoración del peligro al que está expuesta la persona protegida

- indicación expresa, en su caso, de que ya se ha transmitido al Estado de supervisión³² –si este es distinto del Estado de ejecución de la orden europea de protección– una sentencia, o una resolución sobre medidas de vigilancia, e indicación de la autoridad competente de ese Estado para la ejecución de dicha sentencia o resolución

Una vez acordada la OEP, y tal y como lo establece el artículo 8.1, la autoridad competente del Estado de emisión debe transmitirla a la autoridad competente del Estado de ejecución por cualquier medio que deje constancia escrita y en condiciones que permitan determinar su autenticidad. Una vez recibida la orden, es la autoridad competente del Estado de ejecución quien tiene la competencia para reconocerla o no. Dicho reconocimiento supone, por parte de esta, la aceptación de la existencia y validez

³² Artículo 2.7: "«Estado de supervisión», el Estado miembro al que se haya transmitido una sentencia según la definición del artículo 2 de la Decisión marco 2008/947/JAI, o una resolución sobre medidas de vigilancia según la definición del artículo 4 de la Decisión marco 2009/829/JAI".

de la medida de protección, el reconocimiento de los hechos expuestos en la orden y la admisión de que debe facilitarse y mantenerse la protección de esa persona de conformidad con su Derecho nacional (considerando 18).

En el caso de reconocer la orden, adoptará una resolución en la que establezca cualquiera de las medidas de protección previstas en su Derecho nacional, tratando de que estas garanticen una protección lo más próxima posible a la medida originaria (art. 9).

De acuerdo con el artículo 11, la ejecución de la OEP se llevará a cabo de acuerdo con el Derecho del Estado de ejecución. En caso de incumplimiento de alguna de las medidas adoptadas, la autoridad competente del Estado de ejecución podrá:

- imponer sanciones penales y adoptar cualquier otra medida como consecuencia del incumplimiento, cuando el mismo constituya una infracción penal con arreglo a su Derecho

- adoptar cualesquiera otras resoluciones relacionadas con el incumplimiento

- adoptar las oportunas medidas provisionales urgentes para poner fin al incumplimiento, a la espera, en su caso, de una ulterior resolución del Estado de emisión

En relación a los gastos originados por la OEP, los mismos serán asumidos por el Estado de ejecución, a excepción de aquellos ocasionados exclusivamente en el territorio del Estado de emisión (art. 18).

4.3.4 Supuestos de no reconocimiento

El artículo 10 de la Directiva regula las circunstancias que en caso de concurrir darían lugar a la denegación por parte de la autoridad competente del Estado de ejecución del reconocimiento de la OEP. Estas son las siguientes:

- cuando la orden europea de protección esté incompleta o no se haya completado en el plazo fijado por la autoridad competente del Estado de ejecución

- cuando no se hayan cumplido los requisitos previstos en el artículo 5 (existencia de una medida de protección en el Estado de emisión)

- cuando la medida de protección se refiera a un hecho que no constituye

infracción penal en el Derecho del Estado de ejecución³³

-cuando la protección derive de la ejecución de una pena o medida que, conforme al Derecho del Estado de ejecución, haya sido objeto de amnistía y corresponda a un hecho o conducta sobre el que tenga competencia con arreglo a dicho Derecho

-cuando la persona causante del peligro goce de inmunidad conforme al Derecho del Estado de ejecución

-cuando, conforme al Derecho del Estado de ejecución, exista prescripción de la actuación penal contra la persona causante del peligro respecto del hecho o conducta que haya dado lugar a la adopción de la medida de protección

-cuando el reconocimiento de la orden europea de protección vulnere el principio *non bis in idem*

-cuando, conforme al Derecho del Estado de ejecución, la persona causante del peligro no pueda considerarse penalmente responsable del hecho o conducta que haya dado lugar a la adopción de la medida de protección, por razón de su edad³⁴

-cuando la medida de protección se refiera a una infracción penal que, según el Derecho del Estado de ejecución, se considere cometida dentro del territorio de su jurisdicción³⁵

Cuando se deniegue por parte del Estado de ejecución el reconocimiento de una orden europea de protección en base a los supuestos establecidos anteriormente se deberá informar al Estado de emisión y a la persona protegida, tanto en relación a la denegación y sus motivos, como a la posibilidad de solicitar la adopción de una medida de protección de conformidad con su Derecho nacional, y de todas las vías de recurso que sean de aplicación para oponerse a dicha decisión.

³³ Este supuesto de no reconocimiento supone una gran desprotección para las personas que se desplazan a Estados que no contemplan como infracción penal el delito del que han sido víctimas.

³⁴ En países como España, el alejamiento puede ser una medida de seguridad en los casos de imputabilidad reducida (art. 105 del Código penal), con lo que con supuestos como este se dejaría a las víctimas completamente desprotegidas.

³⁵ Se pretende con este precepto evitar lo denominado por el Derecho internacional privado *forum shopping* (foro de conveniencia), esto es, el elegir un foro no porque sea el más adecuado para conocer del litigio, sino porque las normas sobre conflictos de leyes que este Tribunal utilizará llevarán a la aplicación de la ley que más le convenga: http://ec.europa.eu/civiljustice/glossary/glossary_es.htm#ForumShop (visto el 02.09.2014)

4.3.5 Debilidades y fortalezas

La técnica jurídica de los legisladores nacionales a la hora de llevar a cabo la transposición de la Directiva será determinante para el éxito de la misma. Y es que, a pesar de que todavía es pronto para predecir la eficacia que esta tendrá en la práctica, podemos ya observar ciertos elementos que podrían ser objeto de mejora:

En todos los instrumentos de reconocimiento mutuo existe un sistema de información que se encarga de la recolección de datos de los diferentes Estados miembros con el objetivo de poder evaluar la eficacia del instrumento implantado. Con esta finalidad, sería interesante que se crease, para una mayor efectividad de la OEP, un sistema de información europeo de víctimas.

Por otro lado, el artículo 2 de la Directiva establece que solo se podrá solicitar una orden de protección respecto a medidas cuyo fin sea prevenir riesgos originados en una persona física, no pudiendo, por lo tanto, aplicarse la OEP cuando el riesgo proceda de entes colectivos. Dicha restricción parece una clara debilidad de la orden, puesto que las mafias y organizaciones, por su carácter transfronterizo, tienen una especial facilidad para actuar en distintos Estados y perseguir a sus víctimas³⁶.

Desde el inicio de las negociaciones³⁷, existió preocupación por el riesgo que podría suponer la comunicación al agresor de la localización de la víctima. Sin embargo, esto parece haber sido en principio solventado en el considerando 22 de la Directiva, que, aunque incide en el deber de informar de todas las medidas adoptadas a la persona causante del peligro, precisa que deberá tenerse en cuenta el interés de la persona protegida en que no se revele su domicilio ni en que ningún otro dato de contacto se incluya en la prohibición o restricción impuestas a la persona causante de delito. Por tanto, en un principio, los datos de localización exacta de la víctima deberán permanecer secretos³⁸.

4.4 El Reglamento (UE) núm. 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo

³⁶ SANZ-DÍEZ DE ULZURRUN LLUCH, M., "La orden europea de protección de víctimas de delitos. Análisis de la Directiva 2011/99/UE", p. 6.

³⁷ PEYRÓ LLOPIS, A., "La protección de las víctimas en la Unión Europea: La orden europea de protección", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 46, 2013, p. 27.

³⁸ Sin embargo, lo habitual en los casos de violencia de género es que el domicilio sea el que había compartido la pareja y, por lo tanto, conocido por el agresor.

de medidas de protección en materia civil como complemento a la orden europea de protección

El 12 de junio de 2013 el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) núm. 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil³⁹, lo que supuso el cumplimiento de uno de los múltiples objetivos que el Consejo Europeo había fijado en el Programa de Estocolmo para el período 2010-2014. A su vez, la Comisión, en su comunicación relativa al Refuerzo de los derechos de las víctimas en la Unión Europea, presentó un paquete de medidas destinadas a la protección de las víctimas. Entre estas se encontraba la adopción del presente Reglamento, que tiene como finalidad completar la Directiva sobre la previamente analizada OEP, y que persigue asegurar que las medidas de protección dictadas en un Estado miembro en materia civil puedan ser reconocidas mediante un mecanismo rápido y sencillo en otro Estado miembro (art. 1 del Reglamento).

Dicho mecanismo consiste en la emisión por la autoridad de expedición de un certificado estandarizado que deberá contener los datos más relevantes del procedimiento de emisión de la medida de protección. Cabe destacar que se limitan los efectos del reconocimiento a doce meses desde la fecha de expedición del certificado.

En el artículo 3.1 del Reglamento se identifican cuáles son las medidas de protección abarcadas por el mismo, siendo las mismas fiel reflejo de las existentes en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea, y dando estas cobertura a las situaciones más frecuentes en la práctica⁴⁰.

Es digno de mención el que las causas de no reconocimiento en el caso de las medidas de protección en materia civil son mucho más reducidas que las de la OEP, las cuales tienen un nivel mucho mayor de exigencia. En este caso las mismas se limitan al hecho de que el reconocimiento y la ejecución de la medida de protección sean contrarios al orden público o incompatibles con una sentencia dictada o reconocida en el Estado miembro requerido (art. 13 del Reglamento).

³⁹ La entrada en vigor del Reglamento tuvo lugar el 19 de julio de 2013, y el mismo será de aplicación a partir del 11 de enero de 2015 a las medidas de protección dictadas con posterioridad a esa fecha, aun cuando el procedimiento se haya iniciado con anterioridad (art. 22).

⁴⁰ *Questionnaire on the Recognition and Enforcement of Foreign Civil Protection Orders: Summary of Member Responses and Possible Ways Forward, Preliminary Document No 4B*, Marzo 2013, pp. 7 y ss (Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado): http://www.hcch.net/upload/wop/genaff2013pd04b_en.pdf

En cuanto a cómo deberá interpretarse el concepto de materia civil sobre la que debe de versar la medida de protección, de acuerdo con el considerando 10 del Reglamento este debe ser objeto de una interpretación autónoma, sin que la naturaleza civil, administrativa o penal⁴¹ de la autoridad que la hubiese dictado sea determinante para evaluar el carácter civil de la citada medida⁴².

5. CONCLUSIONES

1. Los datos arrojados por el Informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre Violencia contra la Mujer evidencian que esta constituye una problemática de importante gravedad y trascendencia en el marco de la UE, y una vulneración sistemática de los derechos humanos de las mujeres.

2. El mencionado informe pone de relieve que la mayoría de las mujeres víctimas de este tipo de violencia no denuncian sus experiencias ni a la policía ni a ningún tipo de organización de apoyo a las víctimas, ni recurren tampoco al sistema judicial. De esta forma, resulta evidente que es necesario llevar a cabo medidas que refuercen la protección y atención que estas reciben en todos los ámbitos.

3. Se insiste en la importancia de que los profesionales que traten con víctimas de violencia de género reciban una formación adecuada que les permita proporcionar a estas un tratamiento correcto y respetuoso, evitando así la victimización secundaria.

4. Se incide en la necesidad de llevar a cabo programas de concienciación de la sociedad, que rompan con la tradicional visión de la violencia en las relaciones personales como algo privado. Se debe aspirar a la creación de un clima favorable para que las mujeres víctimas denuncien los episodios de violencia sufridos.

⁴¹ En el caso español, las medidas del Reglamento son acordadas por el juez de instrucción (penal), constituyendo en nuestro ordenamiento medidas cautelares y penas. A su vez, no queda determinado si las medidas civiles que pueda imponer un juez civil comunitario son en España medidas cautelares penales. La ley española deberá regular en el Código penal de manera expresa esta situación y definir la competencia en la LOPJ.

⁴² Aunque sí será, la mayoría de las veces, un indicio lo suficientemente fuerte para ello. GARRIGA SUAU, G., "El Reglamento (UE) núm. 606/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil", *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 2, 2013, p. 383.

5. Los Estados miembros deberán revisar sus políticas en materia de violencia de género, adaptando las mismas a la nueva legislación comunitaria en materia de víctimas y a lo establecido por el Convenio de Estambul si desean combatir de forma efectiva la violencia contra la mujer.

6. Dado que el Convenio de Estambul constituye el único instrumento jurídicamente vinculante en Europa en materia de violencia contra la mujer, y ya que el mismo aborda de manera exhaustiva todas las formas de desigualdad desde sus orígenes, su ratificación por parte de la Unión Europea supondría una importante muestra del compromiso de esta con la lucha contra la violencia de género.

7. La Directiva 2012/29/UE repara en gran medida los defectos de su antecesora, concretando de forma más clara y contundente las obligaciones de los Estados en relación a los derechos de las víctimas. Entre las importantes novedades que esta incorpora está la de incluir bajo la denominación de víctima a los familiares directos de la persona agraviada.

8. Las excesivas causas de no reconocimiento contempladas en la Directiva reguladora de la orden europea de protección pueden resultar problemáticas. Las mismas dejan desprotegidas a las víctimas en numerosas situaciones, como en el caso de que la medida de protección se refiera a un hecho que no constituya una infracción penal en el Estado de ejecución, o en los casos en que, de acuerdo a este, la persona causante del peligro no pueda considerarse penalmente responsable. Por el contrario, en el caso del Reglamento (UE) núm. 606/2013, estos supuestos de no reconocimiento son mucho más laxos.

9. El éxito de la orden europea de protección dependerá en gran medida de la destreza con la que los legisladores nacionales lleven a cabo la transposición de la Directiva. En línea con lo mencionado en el punto anterior, es muy importante que desde un principio se prevea el evitar que se invoquen motivos de no reconocimiento.

10. A pesar de que el objetivo de la OEP no es la armonización de legislaciones, sería positivo avanzar en esta dirección, dado que de esta forma resultaría más sencillo aplicar la medida de protección y se evitaría el denominado *forum shopping*.

11. En relación a la orden europea de protección y al Reglamento (UE) núm.

606/2013, será importante que exista comunicación entre jurisdicción civil y penal, para evitar así posibles confusiones acerca del instrumento normativo aplicable.

6. BIBLIOGRAFÍA

CARRASQUERO CEPEDA, M., "Orden europea de protección: Un paso adelante en la protección de víctimas", *Cuaderno Electrónico de Estudios Jurídicos*, núm. 2, Santiago de Compostela, 2014.

GARRIGA SUAUA, G., "El Reglamento (UE) núm. 606/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil", *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 2, Madrid, 2013.

MOLINA MANSILLA, M.C., "La protección de la víctima en el espacio europeo: La orden de protección", *La Ley Penal*, núm. 92, 2012.

MORA CHAMORRO, H., *Manual de protección a víctimas de violencia de género*, Club Universitario, Alicante, 2008.

OROMÍ I VALL-LLOVERA, S., "Víctimas de delitos en la Unión Europea. Análisis de la Directiva 2012/29/UE", *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 30, 2013.

PEYRÓ LLOPIS, A., "La protección de las víctimas en la Unión Europea: La orden europea de protección", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 46, 2013.

SANZ DÍEZ DE ULZURRUN LLUCH, M., "La orden europea de protección de víctimas de delitos. Análisis de la Directiva 2011/99/UE".

SERRANO ARGÜELLO, N., "Algunas respuestas del derecho del trabajo ante las mujeres víctimas especialmente vulnerables", *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*, (Coord. DE HOYOS SANCHO, M.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

VAN DER AA, S., "Protection Orders in the European Member States: Where Do We Stand and Where Do We Go from Here?", *European Journal on Criminal Policy and Research*, volumen 1, núm. 2, 2012.

VERVAELE, J.A., "El espacio de libertad, seguridad y justicia: ¿Hacia una protección equivalente de las partes/participantes en el proceso penal?", *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*, (Coord. DE HOYOS SANCHO, M.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

