

## ORDEN EUROPEA DE PROTECCIÓN: UN PASO ADELANTE EN LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Maoly CARRASQUERO CEPEDA

*Investigadora del Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid*

Recibido 26.03.2014 / Aceptado 03.06.2014

**RESUMEN<sup>1</sup>:** Este artículo procura ofrecer una visión general de la recién aprobada orden europea de protección de víctimas. Se trata de un mecanismo basado en el reconocimiento mutuo que pretende garantizar a las víctimas el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia por el espacio geográfico de la Unión Europea, mantenido el mismo nivel de protección en cualquier Estado miembro. A continuación, se analizará su contenido y requisitos de procedimiento, teniendo en cuenta las no pocas reticencias que generó su adopción.

**PALABRAS CLAVE:** orden europea de protección, víctima, medida de protección, Estados miembros

**ABSTRACT:** This article provides an overview of recently approved European Protection Order of victims. It is an instrument based on mutual recognition which aims to guarantee victims the right to move and reside freely within the territory of the European Union, providing victims the same level of protection in any Member State. Next will be analyzed the content and requirement proceedings of the European Protection Order, considering the many difficulties generated by its implementation.

**KEYWORDS:** European protection order, victim, protection measure, member state.

**SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS DE DELITOS EN LA UNIÓN EUROPEA. 3. LA ORDEN EUROPEA DE PROTECCIÓN. 3.1. Base jurídica. 3.2. Concepto y ámbito de aplicación. 3.3. Procedimiento. 3.4. Motivos de no reconocimiento. 3.5. Dificultades y ventajas en la adopción de la orden europea de protección. 3.5.1.**

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el desarrollo de una beca doctoral de Formación de Profesorado Universitario, otorgada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

*Dificultades.* 3.5.2. *Ventajas.* **4. CONSIDERACIONES FINALES. 5. BIBLIOGRAFÍA.**

## **1. INTRODUCCIÓN**

La protección de las víctimas es un objetivo prioritario de cualquier política criminal avanzada. Las víctimas de delitos no sólo tienen derecho al respeto, a la reparación del daño causado y al castigo del delincuente, sino que también tienen un derecho primordial a no ser nuevamente agredidas por la misma persona.

Sobre la base de esta idea, en diciembre de 2011, la Unión Europea aprobó la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Orden Europea de Protección (OEP). En esta se consagra un mecanismo de cooperación entre los Estados miembros orientado a garantizar que la protección ofrecida a una persona física víctima de delito en un Estado miembro se mantenga y continúe en cualquier otro Estado miembro al que la persona vaya a trasladarse o se haya trasladado.

De esta forma, se pretende asimismo garantizar que el ejercicio legítimo por parte de los ciudadanos europeos de su derecho a circular libremente en el territorio de los Estados miembros en virtud del artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea y del artículo 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, no vaya en menoscabo de su protección.

El propósito del presente estudio es el análisis de la OEP, teniendo en cuenta el procedimiento para su adopción, así como también los diversos inconvenientes y ventajas que, durante su tramitación, esgrimieron algunos Estados miembros. Todo ello con el objetivo de determinar si, tal y como afirman diferentes estudios, la OEP podrá tener efectos positivos, sino en la reducción global de la comisión de delitos, al menos en la mejora de la sensación de bienestar en la víctima<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Al respecto, véase: VAN DER AA, S., "Protection Orders in the European Members States: Where Do We Stand and Where Do We Go from Here?", *European Journal and Criminal Policy and Research*, número 2, Países Bajos, 2012, pp. 183-204, p. 187.

## 2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS DE DELITOS EN LA UNIÓN EUROPEA

La protección a las víctimas de delito en el ámbito europeo no es una preocupación de data reciente. A partir de los años ochenta, la Unión Europea comienza a adoptar una serie de normas a través de las cuales se intenta mejorar la situación de la víctima, respondiendo a sus necesidades y garantizándole un nivel mínimo de derechos.

La primera disposición que integra este marco normativo es la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 1981, sobre la indemnización a las víctimas de actos de violencia. En la que, después de resaltar la relación existente entre la protección social y la libertad de circulación, se solicita a la Comisión que presente una propuesta de Directiva que establezca unas reglas mínimas de indemnización económica para las víctimas de delitos violentos, con cargo a fondos públicos, instándose a los Estados a que aplicasen sus sistemas de indemnizaciones sin tener en cuenta la nacionalidad de la víctima<sup>3</sup>.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en su sentencia de 2 de febrero de 1989, *Cowan contra Trésor Public*, asunto 186/87. En esta decisión el TJUE consideró que el principio de no discriminación por razón de nacionalidad prohíbe que un Estado miembro subordine la concesión de indemnizaciones a las víctimas que se hallen en una situación regida por el derecho comunitario, al requisito de que aquellas sean titulares de un permiso de residencia o sean nacionales de un país que haya celebrado un acuerdo de reciprocidad con dicho Estado miembro. Igualmente, afirmó que cuando el Derecho comunitario garantiza a una persona física la libertad de desplazarse a otro Estado miembro, este Estado está obligado a protegerla con la misma amplitud que a sus nacionales o a las personas que residen en él (apartados 13 y 17 respectivamente).

Dos años más tarde, se adopta la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de septiembre de 1989, sobre indemnización a las víctimas de delitos violentos, en la que se insta nuevamente a la Comisión a que elaborase, cuanto antes, una propuesta de

---

<sup>3</sup> Véase: GARCÍA RODRÍGUEZ, M., "Marco jurídico y nuevos instrumentos para un sistema Europeo de indemnización a las víctimas de delitos y Directiva 2004/80 del Consejo de Europa de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos", *Boletín del Ministerio de Justicia. Estudios doctrinales*, número 1980-1981, Madrid, 2005, pp. 7-32, p. 12.

Directiva que permita armonizar las diferentes legislaciones nacionales para el correcto resarcimiento a las víctimas de delitos violentos, con independencia del país de procedencia.

Será hasta la aprobación del Tratado de Ámsterdam, suscrito el 2 de octubre de 1997, cuando ocurra un verdadero avance en esta la materia, puesto que se consagra la cooperación penal como un objetivo claramente definido de realización en común de una política criminal europea. Es decir, no se trata de cooperar para permitir a cada Estado permanecer con su propia política criminal, sino de crear un espacio comunitario donde pueda desarrollarse una política criminal europea para la Unión<sup>4</sup>.

En este sentido el Tratado establece, como finalidad fundamental de la Unión Europea, el diseño de un espacio de libertad, seguridad y justicia donde el disfrute del derecho a la libre circulación en el territorio de los Estados miembros sólo será realmente efectivo cuando los ciudadanos europeos puedan ejercerlo en condiciones de seguridad y accesibilidad a la justicia en condiciones de igualdad.

En este nuevo espacio las víctimas de delitos en la Unión han de ser tenidas en cuenta y sus derechos protegidos y garantizados, dando, de este modo, comienzo a la adopción de diferentes medidas e iniciativas. Entre las se destaca el Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam en un área de libertad, seguridad y justicia, adoptado el 3 de diciembre de 1998, que establece dos objetivos, a saber: instituir garantías procesales adecuadas y comparables de modo que se reduzcan las diferencias de trato a las víctimas en función del tribunal que conozca del asunto (punto 50); y, realizar un estudio comparativo de los sistemas de indemnización de los distintos Estados a fin de evaluar la viabilidad de una actuación a escala europea (punto 51c.).

Siguiendo este marco de actuación, el 15 de marzo de 2001, se aprueba la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea (2001/220/JAI), relativa al Estatuto de la víctima en el proceso penal, en la que se consagra un estándar común europeo para el reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas en la Unión.

---

<sup>4</sup> MIRANDA RODRIGUES, A., "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el Espacio de libertad, seguridad y justicia", *El proceso penal en el Unión Europea: garantías esenciales*, (Coord. DE HOYOS SANCHO, M.), Valladolid, 2008, pp. 263-284, p. 264.

El contenido de la Decisión Marco consagra un catálogo de derechos que todos los Estados miembros deben reconocer a quienes han sido víctimas de un delito en su territorio, esto es: respeto a su dignidad, a su derecho a declarar y a ser informada, a comprender y ser comprendida, a ser protegida en las diversas fases de las actuaciones y a que se tenga en cuenta la desventaja de residir en un Estado miembro distinto del de la comisión del delito<sup>5</sup>.

Posteriormente, en el año 2004, se aprueba la Directiva del Consejo de la Unión Europea sobre indemnización a víctimas de delitos, en la que se regula un sistema de cooperación para facilitar el acceso a la indemnización a las víctimas de delitos en situaciones transfronterizas. Su objetivo es garantizar que, si se produce un delito doloso violento cometido en un Estado miembro distinto de aquél en que se encuentra la residencia habitual de la víctima, ésta sea indemnizada por dicho Estado.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en el año 2009, se le da un impulso importante a la protección de las víctimas, puesto que se inserta por primera vez una base jurídica que permite adoptar normas específicas sobre los derechos y la protección de las mismas<sup>6</sup>.

A partir de este contexto, se aprueba el Programa de Estocolmo adoptado por el Consejo Europeo en su sesión de los días 10 y 11 de diciembre de 2009, en el que se indica que el reconocimiento mutuo debe ampliarse a todos los tipos de sentencias y decisiones de carácter judicial, que pueden ser, según el ordenamiento jurídico, penales o administrativas, y, se declara explícitamente la necesidad de ofrecer a las víctimas de delito medidas especiales de protección que sean efectivas en toda la Unión.

---

<sup>5</sup> La adopción de esta Decisión Marco, a juicio de SERRANO MASIP, fue un paso importante hacia la construcción de un 'orden público europeo', toda vez que sería el canon que los jueces y tribunales nacionales habrían de tomar en cuenta no sólo en aquellos casos con elementos transfronterizos o con implicaciones transnacionales, sino también en los supuestos en los que no concurren dichos elementos e implicaciones. SERRANO MASIP, M., "Análisis del estatuto de la víctima en la normativa de la Unión Europea desde la perspectiva de la violencia de género", *Tutela jurisdiccional frente a la violencia de género: aspectos procesales, civiles, penales y laborales*, (Coord. DE HOYOS SANCHO, M.), Lex Nova, Valladolid, 2009, pp. 719-760, p. 732. Este criterio ha sido reiterado por la jurisprudencia del TJUE en sus sentencias de 16 de junio de 2005, *Pupino*, asunto C-105/03; de 28 de junio de 2007, *Dell'Orto*, asunto C-467/05 y de 9 de octubre de 2008, *Katz contra Sós*, asunto C-404/07.

<sup>6</sup> BLÁQUEZ PEINADO, M., "La Directiva 2012/29/UE ¿Un paso adelante en materia de protección a las víctimas en la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 46, Madrid, 2013, pp. 897-933, p. 901.

Esta iniciativa planteada (aunque sucintamente) por el Programa de Estocolmo para el lanzamiento de la OEP fue apoyada por el Parlamento Europeo en su Resolución sobre igualdad entre hombres y mujeres, de 10 de febrero de 2010, en la que se indica: "El Parlamento Europeo apoya las propuestas (...) para el lanzamiento de la orden de protección europea de las víctimas y la creación de un número de teléfono de ayuda a las víctimas común para toda la Unión Europea" (apartado 34).

La orden, definitivamente, será implementada con la adopción de la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la OEP. En ella se consagra un mecanismo de cooperación entre los Estados miembros orientado a garantizar que la protección ofrecida a una persona física en un Estado miembro se mantenga y continúe en cualquier otro Estado miembro al que la persona vaya a trasladarse o se haya trasladado.

El último de los instrumentos aprobados por la Unión Europea que intenta mejorar la situación de las víctimas es 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, que sustituye a la Decisión Marco del Consejo de 2001.

Con esta norma se busca garantizar que las víctimas de delitos sean tratadas con respeto, reciban el apoyo que necesitan para participar en los procedimientos, y estén protegidas durante las investigaciones penales y los procedimientos judiciales. Se trata, en definitiva, de establecer un marco común de referencia al que pueda acogerse cualquier ciudadano que haya sido víctima de un delito en cualquier Estado miembro, con independencia de su nacionalidad y de su lugar de residencia<sup>7</sup>.

En el caso específico de la protección de la persona agraviada, la Directiva contempla tres derechos fundamentales que deben ser reconocidos por todos los Estados miembros: i) derecho a la protección durante las investigaciones penales, ii) derecho a la protección de la intimidad y iii) evaluación de la víctima a fin de determinar sus necesidades especiales de protección.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 918.

Habrá que esperar entonces a la transposición que de las dos últimas Directivas realicen los Estados miembros a fin de poder evaluar su eficacia en lo que a la protección de las víctimas se refiere.

### 3. ORDEN EUROPEA DE PROTECCIÓN

#### 3.1. Base jurídica

La base jurídica de la OEP descansa sobre las disposiciones establecidas en dos instrumentos jurídicos fundamentales para la Unión Europea, estos son: el Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo.

El Tratado de Lisboa, suscrito el 13 de diciembre de 2007, deja la puerta abierta a la promulgación de nuevas normas relativas a la posición de la víctima en el proceso penal. Además de reformar el Tratado de la Unión Europea (TUE), modifica el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea al que no sólo da un nuevo título, pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sino que le dota de un contenido más amplio<sup>8</sup>.

Las modificaciones introducidas por el TFUE, en lo que se refiere a la cooperación judicial en materia penal, implican una ampliación de las competencias, respecto a la anterior situación del TUE, al consagrar, en su artículo 82, apartado 2, la posibilidad de que el Parlamento y el Consejo adopten directivas, entre otros ámbitos, en relación con los derechos de las víctimas de delitos.

Además, se dispone en el apartado 1 del referido artículo que la cooperación judicial en materia penal en la Unión se basará en el principio del reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales.

Sobre la base de estas disposiciones, y en aras de garantizar el ejercicio legítimo por parte de los ciudadanos de la Unión de su derecho a circular y a residir libremente en el territorio de los Estados miembros, proponen doce Estados<sup>9</sup>, a principios del año 2010, la adopción de una OEP que permita eliminar los obstáculos

---

<sup>8</sup> SERRANO MASIP, M., "Análisis del estatuto de la víctima..." *cit.*, p. 733.

<sup>9</sup> Bélgica, Bulgaria, Estonia, España, Francesa, Italia, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía, Finlandia y Suecia.

que impiden al sujeto pasivo de delito disfrutar del mismo nivel de seguridad en todo el territorio de la Unión.

Se pretende así que la OEP contribuya a la salvaguarda de las personas que se encuentren en situación de peligro, sirviendo de complemento a los instrumentos que ya existen en la materia, como la Decisión Marco 2008/947/JAI relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas, y la Decisión Marco 2009/829/JAI relativa a la aplicación entre Estados miembros del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional.

### 3.2. Concepto y ámbito de aplicación

La cuestión de cómo debe definirse la OEP dista de ser sencilla. El principal problema radica en que al no existir un concepto generalmente aceptado, los Estados miembros han optado por establecer en sus legislaciones nacionales mecanismos de protección que pueden llegar a ser muy dispares entre sí.

En efecto, existe una variedad de disposiciones relativas al concepto de la orden de protección, su forma y su contenido. Actualmente, ni siquiera todas las legislaciones utilizan el término "orden de protección". En el sistema anglosajón suele utilizarse términos sinónimos como "*non-contact order*", "*restraining order*", "*stay-away order*" o "*injunction order*"<sup>10</sup>.

La forma en la que la orden puede ser presentada también difiere según el país. En términos generales, la medida de protección se puede obtener a través de procedimientos civiles (por ejemplo, Alemania y Reino Unido), penales (España) y administrativos.

La Unión Europea ha reconocido esta evidente disparidad definiendo a la OEP como "una resolución adoptada por una autoridad judicial o autoridad equivalente"<sup>11</sup> de

---

<sup>10</sup> Al respecto, véase: VAN DER AA, S., "Protection Orders in the European Members States: Where Do We Stand and Where Do We Go from Here?..." *cit.*, p. 185.

<sup>11</sup> Dispone el artículo 3 de la Directiva que: "Cada Estado miembro comunicará a la Comisión la autoridad o autoridades judiciales o equivalentes, que son competentes con arreglo a su Derecho nacional, para dictar una orden europea de protección y para reconocerla". Con carácter potestativo, además, se consagra la intervención de una autoridad central para asistir a sus autoridades competentes (artículo 4).



un Estado miembro en relación con una medida de protección<sup>12</sup>, 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 protección de la persona protegida" (artículo 2.1)<sup>13</sup>.

La OEP consiste así en un mecanismo basado en el reconocimiento mutuo y, por consiguiente, no es un instrumento de armonización. Su objetivo no es asegurar la uniformidad en cuanto a las medidas de protección que cada legislador nacional puede adoptar, sino eliminar las fronteras existentes para la efectiva protección de las víctimas, en cualquier lugar que esta se encuentre.

De esta forma se pretende garantizar que la protección derivada de determinadas medidas dictadas con arreglo al Derecho de un Estado miembro ("Estado de emisión"<sup>14</sup>) puedan ampliarse a otro Estado miembro en el que la persona objeto de la protección decida residir o permanecer ("Estado de ejecución"<sup>15</sup>) (considerando 7).

Por lo que respecta al ámbito de aplicación, una OEP puede ser acordada por la autoridad competente cuando la persona protegida decida residir o resida ya en otro

---

En este punto la normativa crea un tanto de inseguridad, al dejar a la discrecionalidad de los Estados la determinación de estas autoridades. Habrá que esperar entonces a la efectiva transposición de la norma (plazo máximo: enero de 2015) para ver hasta qué punto esta disposición, pueda generar una dificultad en la adopción de la orden. En el mismo sentido, véase: DE HOYOS SANCHO, M., "La orden europea de protección: estudio de la iniciativa con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la orden europea de protección", *Cooperación judicial civil y penal en el nuevo escenario de Lisboa*, (Coord. ARANGÜENA FANEGO, C.), Granada, 2011, pp. 251-268, p. 257.

<sup>12</sup> Se define la medida de protección como 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" (artículo 2).

<sup>13</sup> Esta definición es producto de una modificación introducida por el Parlamento Europeo durante la adopción de la Directiva. Originalmente, se concebía a la OEP como una "*resolución judicial* relativa a una medida de protección emitida por un Estado miembro y con el objetivo de facilitar la toma por otro Estado miembro, en su caso, de una medida de protección en virtud de su propia legislación nacional con miras a la salvaguardia de la vida, la integridad física y psicológica, la libertad o la integridad sexual de una persona" (artículo 1.1, Iniciativa legislativa sobre la OEP). Definición que generó una serie de críticas por parte de algunos Estados al no existir uniformidad en las legislaciones nacionales. En efecto, se argumentaba que difícilmente un Estado de ejecución podría reconocer una OEP dictada por una autoridad administrativa del Estado de emisión y otorgarle, conforme a su Derecho nacional, la misma eficacia que si de su propia orden de protección se tratara, si según su sistema procesal penal una orden de tal tipo sólo pudiera tener naturaleza jurisdiccional –nunca administrativa– por implicar graves injerencias en los derechos y libertades la persona causante de peligro. Al respecto, véase: DE HOYOS SANCHO, M., "La orden europea..." *cit.*, p. 255.

<sup>14</sup> Estado miembro en el que se haya adoptado una medida de protección que constituya la base para la emisión de una orden europea de protección (artículo 2.5).

<sup>15</sup> Estado miembro al que se haya transmitido una orden europea de protección con vistas a su reconocimiento (artículo 2.6).

Estado miembro, o cuando decida permanecer o permanezca ya en otro Estado miembro. En este sentido, debe tenerse en cuenta, entre otras cosas, la duración del período de tiempo o períodos para los que la persona protegida tiene previsto permanecer en el Estado de ejecución y la gravedad de la necesidad de la protección (artículo 6.1).

Cuestión que supone una clara implicación, al menos implícitamente, del principio de proporcionalidad y pertinencia, a fin de valorar la necesidad y la conveniencia de activar los mecanismos de cooperación judicial para expandir el ámbito territorial de la medida de protección<sup>16</sup>.

Por otra parte, para poder dictar la OEP es *conditio sine qua non* 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, por correo electrónico o postal, por fax o por cualquier otro medio.
- Prohibición o reglamentación del acercamiento a la persona protegida a una distancia menor de la indicada en la medida (artículo 5)<sup>17</sup>.

La Directiva contiene, de este modo, una lista exhaustiva de prohibiciones y restricciones que, una vez impuestas en el Estado de emisión e incluidas en la OEP, deben reconocerse y ejecutarse en el Estado de ejecución. No obstante, el legislador europeo reconoce que "a escala nacional pueden existir también otras medidas de protección, como la obligación que la persona causante del peligro permanezca en un lugar determinado, si la legislación nacional así lo prevé. Tales medidas pueden

---

<sup>16</sup> OUBIÑA BARBOLLA, S., "La orden europea de protección: realidad o ilusión", *Violencia de género, justicia restaurativa y mediación*, (Dir. CASTILLEJO MANZANARES, R.), Madrid, 2011, pp. 263 - 301, p. 277.

<sup>17</sup> En el artículo 2 de la Iniciativa legislativa se consideraban además: i) obligación de permanecer en un lugar determinado y ii) obligación de permanecer en el territorio del Estado de emisión. Ambos supuestos fueron eliminados al considerar que podrían tener una amplitud desproporcionada y ser excesivamente gravosos para el sujeto pasivo de la OEP, sin incremento alguno de la seguridad de la víctima. *Vid.*: DE HOYOS SANCHO, M., "La orden europea..." *cit.*, p. 255.

imponerse en el Estado de emisión en el marco del procedimiento de adopción de una de las medidas de protección que, de acuerdo con la presente Directiva, puede ser la base de una OEP" (considerando 19).

La OEP, por tanto lo, no es una medida de protección autónoma sino que se encuentra condicionada a la previa existencia de una medida de protección dictada por la autoridad competente de un Estado miembro<sup>18</sup>.

### 3.3. Procedimiento

Cumplidos los requisitos enumerados en líneas anteriores, la solicitud de la OEP puede ser presentada bien ante la autoridad competente del Estado de emisión, bien ante la autoridad competente del Estado de ejecución. En este último caso, la autoridad competente del Estado de ejecución carece de competencia para decidir sobre la admisión o no de la solicitud debiendo transmitirla a la autoridad competente del Estado de emisión que ostenta, en exclusiva la competencia para decidir sobre su admisibilidad o no y, por ende, para la adopción de la orden (artículos 6.3 y 13)<sup>19</sup>.

Recibida la solicitud la autoridad judicial o equivalente del Estado de emisión podrá dictar una OEP únicamente a petición de la persona protegida (artículo 6.2). Se excluye la posibilidad de que la OEP pueda ser acordada de oficio por la autoridad competente del Estado de emisión, previéndose, únicamente que dicha autoridad, que hubiera adoptado la previa medida de protección en el ámbito del Derecho interno, informe a la persona protegida de la eventualidad de solicitar que se dicte una OEP, las condiciones básicas de la presentación de la misma, así como aconsejarle que presente la solicitud antes de salir del territorio del Estado de emisión (artículo 6.5).

Ahora bien, antes de acordar la OEP se dará a la persona causante de peligro la posibilidad de ejercer el derecho de audiencia y de impugnar la medida de protección, en caso de que no hubiera tenido esos derechos en el curso del procedimiento que haya conducido a la adopción de la medida de protección (artículo 6.4)<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> DÍAZ PITA, M., "La Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección: su aplicación en España a las víctimas de violencia doméstica y de género", *Ciencia Jurídica*, número 3, Guanajuato, 2013, pp. 13- 29, p. 17.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>20</sup> Este reconocimiento supone una mejora respecto a la propuesta inicial. Originalmente, se indicaba a este respecto que la autoridad competente del Estado de ejecución "informará a la persona

Respecto a la forma y contenido de la OEP el Anexo I de la Directiva contiene un modelo que debe ser utilizado por todos los Estados miembros, y que traducido a las lenguas oficiales, facilitará su transmisión, comprensión y efectividad. Según el artículo 7, debe contener una información precisa que incluye, entre otros aspectos:

- Identidad y nacionalidad de la persona protegida.
- Fecha a partir de la cual la persona protegida se propone residir o permanecer en el Estado de ejecución.
- Nombre, dirección, teléfonos y demás datos de la autoridad competente del Estado de emisión.
- Referencia del acto jurídico que contiene la medida de protección en la que se funda la OEP.
- 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 OEP, su duración, indicación de la pena o sanción aplicable, si ha lugar, en caso de incumplimiento de la correspondiente prohibición.
- En su caso, utilización de un dispositivo técnico que se haya facilitado a la persona protegida o a la persona causante de peligro como medio para hacer cumplir la medida de protección.
- Identidad, nacionalidad y datos de contacto de la persona causante de peligro.
- Otras circunstancias que podrían influir en la valoración del peligro al que está expuesta la persona protegida.

Acordada la OEP, la autoridad competente del Estado de emisión debe transmitirla a la autoridad competente del Estado de ejecución por cualquier medio que

---

causante de peligro, si procede, de cualquier medida que se adopte en el Estado de ejecución" (artículo 8.1), cuestión que fue muy criticada por Reino Unido y Luxemburgo al considerar que existía el riesgo de que un ciudadano de un país, donde sólo se apliquen medidas civiles para la protección de las víctimas de violencia de género o doméstica, viaje a otro Estado miembro y se encuentre en la cárcel, de un día para otro sin poder ejercer su derecho a la defensa. Empero, a nuestro juicio, no debe considerarse que la adopción de la orden de protección necesariamente implica la privación de libertad para el victimario, por el contrario, tal y como se estableció en los puntos anteriores se busca el alejamiento entre la víctima y el agresor, siendo la medida privativa de libertad la alternativa última y residual en el elenco de las medidas cautelares personales aplicables a estos casos.

deje constancia escrita y en condiciones que permitan determinar su autenticidad (artículo 8.1).

Una vez que el Estado de ejecución reciba la OEP puede reconocerla o no. El reconocimiento supone, entre otras cosas, que la autoridad competente de dicho Estado acepta la existencia y la validez de la medida de protección adoptada en el Estado de emisión, reconoce los hechos expuestos en ella y conviene en que debe facilitarse y mantenerse esa protección de conformidad con su Derecho nacional (considerando 18).

Por consiguiente, el Estado de ejecución, sin demora indebida, debe adoptar una resolución en la que se dicte cualquiera de las medidas previstas en su Derecho nacional (civiles, penas o administrativas) para un caso análogo a fin de garantizar la protección de la víctima (artículo 9.1).

Adoptada la decisión, la autoridad competente del Estado de ejecución informará al sujeto pasivo de la OEP y a la persona protegida las medidas que haya adoptado a raíz de la OEP, así como de las posibles consecuencias jurídicas de su incumplimiento. En esta comunicación, con el fin de preservar la integridad de la víctima y garantizar la efectividad de la orden, no se darán a conocer a la persona causante del peligro la dirección ni otros datos de contacto de la persona protegida, a menos que ello sea necesario para el cumplimiento de la medida (artículo 9.3)<sup>21</sup>.

La ejecución de la OEP se llevará a cabo de conformidad con el Derecho nacional del Estado de ejecución. En caso de incumplimiento, la autoridad competente del Estado de ejecución podrá, entre otras cosas, imponer sanciones penales y adoptar cualquier otra medida como consecuencia del incumplimiento de la OEP, cuando tal inobservancia constituya infracción penal conforme a su legislación, así como también, podrá acordar las oportunas medidas provisionales urgentes para poner fin al incumplimiento, a la espera, en su caso, de una ulterior resolución del Estado de emisión (artículo 11).

---

<sup>21</sup> Este punto también generó una serie de reticencias durante el proceso de adopción de la Directiva. Viviane REDING, Comisaría de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía (y férrea opositora de la OEP) llegó incluso a considerar que la localización de la víctima *debía* ser conocida por el agresor a fin de que éste conozca los lugares a los cuales no debe acercarse. Vid.: [http://elpais.com/diario/2011/05/19/sociedad/1305756006\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/05/19/sociedad/1305756006_850215.html) (visto el 21.03.2014).

Con carácter general, los gastos que originen el reconocimiento y la ejecución de la OEP correrán a cargo del Estado de ejecución, con excepción de aquéllos ocasionados exclusivamente en el territorio del Estado de emisión (artículo 18).

En efecto, el Estado de ejecución tendrá que asumir los costes a fin de mantener la vigencia de todas las OEP que reconozca. Lo que en el actual clima político –fuertemente influenciado por la crisis financiera– implicaría un obstáculo para la efectiva protección de la víctima, toda vez que los gastos que se derivan de la orden podrían mantenerse por un período de tiempo prolongado.

### **3.4. Motivos de no reconocimiento**

Tal y como lo contempla la Directiva en su artículo 10, existe la posibilidad de que la autoridad competente del Estado de ejecución deniegue el reconocimiento de una OEP toda vez que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- La OEP esté incompleta o no se haya completado en el plazo fijado por la autoridad competente del Estado de ejecución.
- No se hayan cumplido los requisitos establecidos en el artículo 5, es decir, que no exista una medida de protección en el Estado de emisión.
- La medida de protección se refiera a un hecho que no constituye infracción penal en el Derecho del estado de ejecución; se exige, por tanto, el requisito de la doble incriminación.
- La protección se 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.
- La persona causante del peligro goce de inmunidad conforme al Derecho del Estado de ejecución.
- Conforme al Derecho del Estado de ejecución, exista prescripción de la actuación penal contra la persona causante de peligro respecto del hecho que haya dado lugar a la OEP.
- El reconocimiento de la OEP vulnere el principio del *non bis in ídem*.

- Conforme al Derecho del Estado de ejecución, la persona causante del peligro no pueda considerarse penalmente responsable del acto o comportamiento que haya dado lugar a la adopción de la medida de protección, por razón de su edad.
- La medida de protección se refiera a una infracción penal que, según el Derecho del Estado de ejecución, se considere cometida totalmente, en su mayor parte o fundamentalmente dentro del territorio de su jurisdicción<sup>22</sup>.

La denegación de la OEP por cualquiera de las causas señaladas anteriormente debe notificarse al Estado de emisión y a la persona protegida. Asimismo, debe motivarse suficientemente, pues, no deja de conformar una excepción a la vigencia del principio de reconocimiento mutuo que informa este ámbito de la cooperación judicial internacional<sup>23</sup>.

A la víctima, además, deberá informársele de todas las posibles vías de recurso que sean de aplicación en el Derecho nacional para oponerse a dicha decisión, así como de la posibilidad de solicitar la adopción de una medida de protección de conformidad con el Derecho nacional del Estado de ejecución (artículo 10.2).

Finalmente, para concluir este punto, debemos hacer referencia a la posibilidad de que el Estado de ejecución suspenda la OEP cuando existan indicios claros de que la persona protegida no reside ni permanece en el Estado de ejecución o de que ha abandonado definitivamente dicho territorio, o cuando haya expirado, con arreglo a su Derecho interno, el plazo máximo de vigencia de las medidas adoptadas en ejecución de la OEP (artículo 14).

### **3.5. Dificultades y ventajas en la adopción de la orden europea de protección**

#### *3.5.1. Dificultades*

Como se ha adelantado en líneas anteriores, la adopción de la OEP ha sido complicada. En su origen responde a una iniciativa del gobierno español en la que, de manera muy ambiciosa, se planteaba la creación de una orden europea que garantizaría que las medidas de protección (de carácter penal o civil) acompañasen a la víctima de

---

<sup>22</sup> Se establece así una especie de garantía de que la adopción de una orden de protección no originará lo que se ha denominado en el Derecho internacional privado como *fórum shopping*, esto es, que la víctima denuncie al agresor en un Tribunal que no es competente para conocer del asunto, sino en un Estado cuyas leyes sean más benevolentes en el caso concreto.

<sup>23</sup> DE HOYOS SANCHO, M., "La orden europea..." *cit.*, p. 261 y ss.

violencia de género o violencia doméstica en cualquier lugar del territorio de la Unión al que se desplazara, ocasional o permanentemente<sup>24</sup>.

Esta particular situación generó muchas reticencias por parte de algunos Estados por considerar que, por una parte, la Iniciativa legislativa se fundamentaba en una base jurídica inadecuada y, por otra, que sería de difícil aplicación ante la evidente disparidad entre las legislaciones nacionales.

a) Base jurídica inadecuada.

La base jurídica de la Iniciativa legislativa que dio lugar a la posterior adopción de la Directiva sobre la OEP fue objeto una fuerte crítica por parte de países como Reino Unido y Alemania.

A juicio de dichos, el artículo el artículo 82, apartados 1 y 2, del TFUE, se refiere únicamente a la posibilidad de que el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adopten medidas tendentes a facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de las resoluciones, pero no en el ámbito civil, tal y como se había planteado originalmente en la Iniciativa. Por tanto, la OEP estaría sustentada en una norma errónea, atentando así contra la seguridad jurídica y la solidez del ordenamiento jurídico comunitario<sup>25</sup>.

A partir de estas consideraciones, la propuesta de Directiva fue modificada disminuyéndose el ámbito de aplicación de la orden a medidas de protección dictadas exclusivamente en un proceso penal. En concreto, en los artículos 1 y 2, se incluyen referencias expresas a que las medidas de protección, en las que se basa la OEP, deben estar dirigidas a proteger a la víctima frente a *actos delictivos* que puedan poner en peligro de cualquier modo su vida o su integridad física, psicológica o sexual, su dignidad o libertad personal.

No se exige que se haya declarado mediante resolución firme la existencia de un delito penal (considerando 10). Cuestión que, en palabras de Molina Mansilla, le

---

<sup>24</sup> RODRÍGUEZ LAINZ, J., "La orden europea de protección", *Diario La Ley*, número 7854, Madrid, 2012, pp. 1-9, p. 1.

<sup>25</sup> Para ampliar sobre los diferentes argumentos esgrimidos, véase el debate parlamentario, consultado en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20101214&secondRef=ITEM-006&language=ES&ring=A7-2010-0354> (visto el 24.03.2014).



otorga un *carácter híbrido* a la OEP al concebirse como una medida cautelar, en tanto no sea dictada resolución firme que declare la existencia de delito, pero también sirve para otorgar protección cuando se ejecute una sentencia que imponga medidas orientadas a la protección de la víctima<sup>26</sup>.

b) Ordenamientos jurídicos distintos en los Estados miembros.

El mayor punto de fricción que se ha presentado entre los Estados miembros para la aprobación de este mecanismo de protección radica en el hecho de que las órdenes de protección no son contempladas en los mismos términos por todos los ordenamientos jurídicos. Así, mientras que en España tiene naturaleza penal en países como Alemania y Reino Unido se trata de un instrumento de naturaleza meramente civil. Ello aunado al hecho de que puedan tener requisitos de procedencia distintos o bien la autoridad competente para imponerla sea diferente.

En Luxemburgo, Bulgaria y República Checa, por ejemplo, el sistema de justicia penal no ofrece protección antes de que exista una sentencia firme, es decir, los tribunales penales sólo pueden imponer una orden de protección después de que el caso ha dado lugar a la condena del acusado. Por el contrario, en Letonia, Italia, Países Bajos y Bélgica es posible adoptar una medida protección de antes o después de finalizado el juicio<sup>27</sup>.

Esta situación, según países como el Reino Unido, hace que sea imposible la adopción de un mecanismo de protección de víctimas por parte de la Unión Europea, puesto que se considera como estrictamente necesaria la previa armonización de los diferentes sistemas normativos en la materia, tarea que no será nada fácil.

Ahora bien, es importante destacar que la Directiva *in comento* contempla y respeta las diferentes tradiciones jurídicas existentes en la Unión, indicando en su considerando 20 que: "Dado que en los Estados miembros distintos tipos de autoridades (civiles, penales o administrativas) tienen competencia para dictar y ejecutar medidas de protección, resulta oportuno dotar de un *importante grado de flexibilidad* al mecanismo de cooperación entre Estados miembros (...). Por ello, la autoridad competente del

---

<sup>26</sup> MOLINA MANSILLA, M., "La protección de la víctima en el espacio europeo: La orden europea de protección", *La Ley Penal*, número 92, Madrid, 2012, pp. 1-18, p. 13. En el mismo orden de ideas, véase: RODRÍGUEZ LAINZ, J., "La orden europea de protección..." *cit.*, p. 3.

<sup>27</sup> VAN DER AA, S. "Protection Orders in the European Members States..." *cit.*, p. 194.

Estado de ejecución no estará obligada a aplicar en todos los casos la misma medida de protección adoptada en el Estado de emisión, sino que *tiene un margen de apreciación para adoptar cualquier medida que estime oportuna y adecuada con arreglo a las disposiciones de su Derecho nacional para un asunto similar* con el fin de garantizar la protección ininterrumpida de la persona protegida".

Efectivamente, no puede desconocerse que las grandes discrepancias existentes entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros podrían influir negativamente en la aplicación de una OEP, pero ello no puede justificar que se desconozcan los derechos de las víctimas a circular por todo el territorio comunitario sin sentirse amenazadas por la posibilidad de ser agredidas nuevamente.

Es cierto que la armonización de la legislación en materia de protección de víctimas sería lo ideal, empero, se trata de un proceso complejo que avanza paulatinamente y mientras ello ocurre, la OEP permite brindar un mínimo de protección a las víctimas de delitos.

### 3.5.2. Ventajas

a) Proteger a escala europea a cualquier persona que corra riesgo de ser víctima.

Si bien es cierto que todos los Estados miembros de la Unión Europea contemplan en sus ordenamientos jurídicos diferentes sistemas de protección de víctimas, no lo es menos que la seguridad que se ofrece sólo se limita al territorio del país que haya dictado la medida de protección.

En un espacio común de justicia sin fronteras interiores como el que, desde hace varios años, se pretende establecer es menester garantizar que la protección ofrecida a una persona física en un Estado miembro se mantenga y continúe en cualquier otro Estado miembro al que la persona vaya a trasladarse o se haya trasladado. En este sentido, debe garantizarse que el ejercicio legítimo por parte de los ciudadanos europeos de su derecho a circular y residir libremente en el territorio de la Unión no vaya en menoscabo de su protección.

A través de la OEP se busca que las medidas de protección dictadas con arreglo al Derecho de un Estado (el Estado de emisión) puedan ampliarse a otro Estado

miembro en el que la persona objeto de la protección haya decidido residir o permanecer (el Estado de ejecución).

La protección que se ofrece a través de la OEP abarca a todas las víctimas de delitos, esto es: las víctimas de la trata de seres humanos, las víctimas de mutilaciones genitales femeninas, de bodas forzosas, homicidios por defender el honor, incestos, violencia doméstica y/o de género y las víctimas de terrorismo, independientemente de la edad o del sexo de la víctima, cuando hay un agresor identificado.

b) Evitar reinicio de un procedimiento para la solicitud de protección.

Con la adopción la OEP se dispensa a la persona agraviada la necesidad de incoar nuevos procedimientos o de presentar las pruebas nuevamente en el Estado de ejecución como si el Estado de emisión no hubiese impuesto ninguna medida de protección. En efecto, el reconocimiento de la OEP por el Estado de ejecución supone, entre otras cosas, que la autoridad competente de ese Estado, acepta la existencia y la validez de la medida de protección adoptada en el Estado de emisión, reconoce los hechos expuestos en la orden y conviene en que debe facilitarse y mantenerse esa protección de conformidad con su Derecho nacional.

De esta forma, no sólo se simplificaría el acceso a la justicia, sino que se evitaría que se produjese la llamada victimización secundaria, es decir, aquella victimización que resulta, no directamente del acto criminal, sino de la respuesta aportada a la víctima por las instituciones y los individuos<sup>28</sup>.

Tradicionalmente se ha considerado que las gestiones procesales que las víctimas tienen que realizar en las dependencias policiales y ante los órganos jurisdiccionales se caracterizan, a pesar de los esfuerzos legislativos para evitarlo, por la desatención institucional respecto de las necesidades básicas que aparecen junto al delito: acogida emocional, escucha, apoyo para la superación del hecho delictivo sufrido, información, etc.<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Recomendación R (2006) 8 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 14 de junio, sobre asistencia a las víctimas de las infracciones, artículo 1.

<sup>29</sup> GONZÁLEZ CANO, M., "La mediación penal en España", *La mediación penal para adultos. Una realidad en los ordenamientos jurídicos*, (Coord. BARONA VILAR, S.), Valencia, 2009, p. 20.

A la víctima se le considera desde el primer momento, en el mejor de los casos, como un medio de conocimiento, un recurso para la comprobación de un hecho criminal y de la participación del imputado, un objeto<sup>30</sup>.

Todo ello provoca, en no pocas ocasiones, que se valoren como inoperantes los cauces jurisdiccionales de solución de conflictos y, en consecuencia, que la víctima decida no solicitar ningún tipo de protección en un escenario de amenaza o riesgo. Es precisamente esta situación la que se evitaría con la adopción de la OEP, toda vez que la víctima podría trasladarse a otro país de la Unión inmersa en una especie de 'burbuja' de seguridad.

c) Cumplir con la prioridad absoluta de la Unión Europea en el marco del Espacio de libertad, seguridad y justicia.

El Programa de Estocolmo y su plan de acción recogen la necesidad de abordar la situación de las víctimas, la lucha contra la violencia y la necesidad de simplificar el acceso a la justicia en el espacio judicial europeo, particularmente en los procedimientos de cooperación transnacional (punto 3.4.1).

Asimismo, la Comunicación sobre el Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo (COM (2010)171 final), señala que: "Las diferencias en cuanto a las garantías de que disfrutaban las víctimas de delitos (...) deben ser analizadas y reducidas con objeto de aumentar la protección por todos los medios disponibles" y, en este contexto, se adopta un mecanismo dirigido a evitar la repetición del mismo delito o la comisión de otro delito diferente, quizá más grave que el anterior, por el mismo autor contra la misma víctima.

La adopción de la OEP representa así una necesidad absoluta para la Unión Europea, en la medida en que los instrumentos jurídicos comunitarios aprobados hasta la fecha recogen la Recomendación (85) 11, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 28 de junio de 1985, sobre la posición de la víctima en el marco del Derecho Penal y del proceso penal, pero no abordan la prevención del delito ni la protección de la víctima en situaciones transfronterizas que son los supuestos que aquí se plantean.

---

<sup>30</sup> SÁEZ VALCÁRCEL, R., "La mediación reparadora en el proceso penal. Reflexión a partir de una experiencia", *Alternativas a la judicialización de los conflictos: la mediación*, (Coords. SÁEZ VALCÁRCEL, R.; ORTUÑO MUÑOZ, P.), Madrid, 2006, pp. 35-86, p. 55.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

Al término de esta investigación resulta evidente que en un espacio común de justicia sin fronteras interiores, como el que desde hace varios años se pretende establecer en la Unión Europea, es menester garantizar que la protección ofrecida a una persona física en un Estado miembro, se mantenga y continúe en cualquier otro Estado miembro al que la persona vaya a trasladarse o se haya trasladado.

En efecto, es indudable la necesidad de que en la Unión se adopte un instrumento que garantice la protección de las víctimas de delito que decidan circular por el territorio de los Estados. Sin embargo, es importante destacar que la técnica jurídica por los legisladores nacionales en la correspondiente transposición de la Directiva es fundamental para el éxito de la OEP, precisamente para alcanzar el mayor nivel de eficacia posible, evitando, ya desde el principio, que se invoquen motivos de no reconocimiento<sup>31</sup>.

Por lo demás, si bien es cierto que las diferencias entre los ordenamientos jurídicos nacionales es notoria, no lo es menos que todos los Estados miembros (incluso los más reticentes a la aprobación de la orden) están de acuerdo con que se establezca a nivel europeo un sistema de protección de víctimas. No se debe sacrificar la protección y seguridad de las víctimas por diferencias en las especificidades de derecho sustantivo y procesal.

A pesar de ello, valoramos que junto con la adopción de la OEP se debe dar un paso adelante en lo que a la armonización de las legislaciones se refiere, a fin de evitar posibles inconvenientes a la hora de aplicar la medida, así como, que existan en la Unión lo que se ha denominado como ‘paraísos penales’ o *forum shopping* y con ello aumente la impunidad.

Por otra parte, nos gustaría incidir sobre una serie de recomendaciones que creemos deben incorporarse a la medida de protección para que tenga una mayor receptividad por parte de los Estados miembros: en primer lugar, es necesario que se cree un sistema de información europeo en materia de protección de víctimas, a fin de

---

<sup>31</sup> En el mismo sentido, véase: DE HOYOS SANCHO, M., "La orden europea..." *cit.*, p. 267.

poder comparar datos entre los diferentes países y establecer con estadísticas actualizadas cuál podrá ser el impacto (positivo o negativo) de la implementación de un instrumento de protección como la OEP<sup>32</sup>.

En segundo lugar, es necesaria la incorporación de medidas no sólo de carácter civil<sup>33</sup> y penal, sino también de carácter social o asistencial. La víctima necesita que se le brinde todo tipo de ayuda, apoyo psicológico y asesoramiento jurídico para poder enfrentar la situación de violencia en la que se encuentra inmersa y evitar que se produzca un proceso de victimización secundaria<sup>34</sup>.

En tercer lugar, consideramos conveniente, aunque conscientes de que no será tarea fácil, que los Estados cedan un poco de soberanía ante estas cuestiones, a fin de establecer normas comunes en las que se definan el contenido de las medidas de protección homologables en todos los Estados miembros y se garantice un estándar mínimo de seguridad a la víctima en todo el territorio comunitario<sup>35</sup>.

Finalmente, consideramos que un mejor conocimiento de los instrumentos legales de la Unión en materia de cooperación penal y civil, especialmente la OEP, a través de la formación en este campo dirigida a autoridades y operadores jurídicos encargados del despacho de estos asuntos, ayudará a garantizar una adecuada protección a la persona ofendida que se encuentran en situación de riesgo

## 5. BIBLIOGRAFÍA

---

<sup>32</sup> Este sistema de información existe en todos los instrumentos de reconocimiento mutuo, dicho se actualiza periódicamente y recibe el nombre de *Manual o Handbook*.

<sup>33</sup> Recientemente, se ha aprobado el Reglamento (UE) núm. 606/2013, del Parlamento y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, que establece normas relativas a un mecanismo sencillo y rápido para el reconocimiento de las medidas de protección dictadas en un Estado miembro en materia civil (artículo 1).

<sup>34</sup> De esta forma, se incidiría en el programa DAPHNE, en base al cual se han aprobado las siguientes normas: Decisión 293/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de enero de 2000 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. [DOCE L 34/1](#), de 9 de febrero de 2000, Propuesta modificada de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueba un programa de acción comunitaria DAPHNE (2000-2004) sobre medidas destinadas a prevenir y luchar contra la violencia ejercida contra los niños, los adolescentes y las mujeres. [DOCE C 162/10](#), de 9 de junio de 1999; y Propuesta modificada de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueba un programa de acción comunitaria DAPHNE (2000-2004). [DOCE C 89/05](#), de 30 de marzo de 1999.

<sup>35</sup> RODRÍGUEZ LAINZ, J., "La orden europea de protección..." *cit*, pp. 2-3.

BLÁQUEZ PEINADO, M., "La Directiva 2012/29/UE ¿Un paso adelante en materia de protección a las víctimas en la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 46, Madrid, 2013.

DE HOYOS SANCHO, M., "La orden europea de protección: estudio de la iniciativa con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la orden europea de protección", *Cooperación judicial civil y penal en el nuevo escenario de Lisboa*, (Coord. ARANGÜENA FANEGO, C.), Granada, 2011.

DÍAZ PITA, M., "La Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección: su aplicación en España a las víctimas de violencia doméstica y de género", *Ciencia Jurídica*, número 3, Guanajuato, 2013.

GARCÍA RODRÍGUEZ, M., "Marco jurídico y nuevos instrumentos para un sistema Europeo de indemnización a las víctimas de delitos y Directiva 2004/80 del Consejo de Europa de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos", *Boletín del Ministerio de Justicia. Estudios doctrinales*, número 1980-1981, Madrid, 2005.

GONZÁLEZ CANO, M., "La mediación penal en España", *La mediación penal para adultos. Una realidad en los ordenamientos jurídicos*, (Coord. BARONA VILAR, S.), Valencia, 2009.

MIRANDA RODRIGUES, A., "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el Espacio de libertad, seguridad y justicia", *El proceso penal en el Unión Europea: garantías esenciales*, (Coord. DE HOYOS SANCHO, M.), Valladolid, 2008.

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

UBIÑA BARBOLLA, S., "La orden europea de protección: realidad o ilusión", *Violencia de género, justicia restaurativa y mediación*, (Dir. CASTILLEJO MANZANARES, R.), Madrid, 2011.

RODRÍGUEZ LAINZ, J., "La orden europea de protección", *Diario La Ley*, número 7854, Madrid, 2012.

SÁEZ VALCÁRCEL, R., "La mediación reparadora en el proceso penal. Reflexión a partir de una experiencia", *Alternativas a la judicialización de los conflictos: la mediación*, (Coords. SÁEZ VALCÁRCEL, R.; ORTUÑO MUÑOZ, P.), Madrid, 2006.

SERRANO MASIP, M., "Análisis del estatuto de la víctima en la normativa de la Unión Europea desde la perspectiva de la violencia de género", *Tutela jurisdiccional frente a la violencia de género: aspectos procesales, civiles, penales y laborales*, (Coord. DE HOYOS SANCHO, M.), Valladolid, 2009.

VAN DER AA, S., "Protection Orders in the European Members States: Where Do We Stand and Where Do We Go from Here?", *European Journal and Criminal Policy and Research*, número 2, Países Bajos, 2012.

