



UNIVERSIDAD DE VALLADOLID



MÁSTER EN ESTUDIOS AVANZADOS EN LA UNION EUROPEA

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

Nuevos pasos en la tutela de las víctimas en la UE:

**La Directiva (UE)2024 /1385 del Parlamento Europeo y Consejo de 14/05/24,
sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.**

Presentado por:

LUCÍA CELERINA GARCÍA LEÓN

Tutorizado por:

CORAL ARANGÜENA FANEGO.

Fecha: Septiembre 2025.

RESUMEN

Este trabajo estudia la Directiva 2024/1385, como primer instrumento de la Unión Europea con carácter vinculante en el que se aborda de forma integral la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. El análisis parte del contexto normativo internacional y de las carencias que han sido detectadas en la Directiva 2012/29/UE, con el objetivo de poder mostrar cómo el nuevo marco refuerza la respuesta penal y procesal desde un enfoque que coloca a la víctima en el centro (Unión Europea, 2012a).

Se examina el alcance personal y material de la norma, que amplía la protección a todas las víctimas e incorpora expresamente la ciberviolencia, la violencia económica y la discriminación interseccional, en consonancia con el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. También se abordan las medidas destinadas a garantizar canales de denuncia seguros y accesibles, eliminar barreras jurídicas y económicas, asegurar una tutela judicial efectiva, actuar de oficio en delitos graves y preservar pruebas clave en casos de violencia sexual. De igual modo, en el trabajo se analizan los servicios de apoyo especializado (jurídico, sanitario, psicológico y social) y las políticas de prevención, de formación y de cooperación institucional, prestando una especial atención a la coordinación transfronteriza.

En la comparación que se hace con el marco normativo español, en particular con la Ley Orgánica 1/2004, la Ley Orgánica 10/2022 y la Ley Orgánica 8/2021, se revela que existe una amplia convergencia, aunque también se llegan a identificar unos vacíos y desafíos para su transposición. Por ello, la Directiva representa un gran cambio estructural en la política criminal europea, cuya efectividad dependerá de la voluntad política, de la asignación de recursos y de la coherencia entre los sistemas jurídicos nacionales y el Derecho de la Unión.

Palabras clave: Violencia contra las mujeres, Violencia doméstica, Directiva (UE) 2024/1385, Ciberviolencia, Protección de víctimas.

ABSTRACT

This work examines Directive (EU) 2024/1385 as the first binding instrument of the European Union that addresses, in a comprehensive manner, violence against women and domestic violence. The analysis starts from the international regulatory context and the shortcomings identified in Directive 2012/29/EU, with the aim of showing how the new framework strengthens the criminal and procedural response from an approach that places the victim at the centre.

It examines the personal and material scope of the instrument, which broadens protection to all victims and expressly incorporates cyberviolence, economic violence and intersectional discrimination, in line with Article 21 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. It also addresses measures designed to ensure safe and accessible reporting channels, remove legal and economic barriers, secure effective judicial protection, act ex officio in serious crimes and preserve key evidence in cases of sexual violence. Likewise, the work analyses specialised support services (legal, healthcare, psychological and social) and policies on prevention, training and institutional cooperation, with particular attention to cross-border coordination.

In the comparison made with the Spanish legal framework (in particular, Organic Law 1/2004, Organic Law 10/2022 and Organic Law 8/2021), there is broad convergence, although certain gaps and challenges are identified for its transposition. Accordingly, the Directive represents a significant structural change in European criminal policy, whose effectiveness will depend on political will, the allocation of resources and consistency between national legal systems and Union law.

Keywords: Violence against women, Domestic violence, Directive (EU) 2024/1385, Cyberviolence, Victim protection.

INDÍCE:

1.INTRODUCCIÓN	6
2.ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO DE LA DIRECTIVA.	11
3.OBJETO DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1385.	17
4.ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1385.	19
4.1. Ámbito de aplicación personal.	19
4.1.1. Definiciones y alcance subjetivo de la protección.....	20
4.2 Ámbito de aplicación material.....	22
4.3. Valoración.	27
5.NORMAS PROCESALES PARA FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LA PROTECCION Y REPARACION DE LA VICTIMA.	29
5.1. Denuncia: facilidades en su interposición y mejoras en su tratamiento.	30
5.2. Evaluación individual de riesgos y necesidades.	32
5.3. Medidas de protección.	35
5.4. Medidas para evitar la victimización secundaria.	37
5.5. Retirada de contenidos ilícitos en línea.	39
5.6. Derecho a la indemnización.	40
5.7.Valoración.	41
6. APOYO ESPECIALIZADO Y ATENCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.....	44
6.1.Valoración.	52
7. PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN TEMPRANA CON LAS MEDIDAS CONTRA LA VIOLENCIA... 54	
7.1. Valoración.	61
8. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INSTITUCIONAL.	63
8.1. Valoración.	69
9. PRINCIPALES AVANCES CON RELACIÓN A LA DIRECTIVA 2012/29/UE.....	71
10. NOVEDADES ESTRUCTURALES Y PROCESALES DE LA DIRECTIVA 2024/1385.	78
10.1. Las facilidades de denuncia y de obtención de pruebas.	78
10.2.Evaluación individualizada del riesgo y protección urgente.	80
10.3. Jurisdicción y cooperación judicial.	80
10.4. Reconocimiento jurídico de la violencia digital como una forma específica de violencia.....	82
10.5.Penas armonizadas y circunstancias agravantes.	84
11.LOS RETOS EN LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2024/1385 AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.	88
11.1. Convergencias con las normativas preexistentes.	88

11.1.1. Ampliación del concepto de violencia y protección integral.	89
11.1.2. Delitos específicos tipificados.	90
11.1.3. Medidas cautelares y de protección urgentes.	91
11.1.4. Derechos procesales para las víctimas.	92
11.1.5. Reconocimiento del enfoque de género e interseccional.	93
11.2. Los vacíos y retos existentes en la adaptación.	94
11.2.1. La tipificación de la ciberviolencia.	94
11.2.2. Violencia sexual fuera del ámbito de pareja.	96
11.2.3. Evaluación individual e inmediata del riesgo.	99
11.2.4. Protección de las víctimas en el ámbito laboral.	101
11.2.5. Coordinación interinstitucional y recopilación de datos.	104
12. CONCLUSIONES.	106
13. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:	110
13.1. Libros, capítulos de libros y artículos de revista.	110
13.2. Otros documentos.	112
14. Referencias legales.	115

1.INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres y la violencia doméstica constituyen un problema persistente que está arraigado en nuestras sociedades, con una manifestación directa de la discriminación que sufren las mujeres y las niñas. Durante décadas, esta forma de violencia de género, que ha sido infligida principalmente por los hombres hacia las mujeres y niñas, ha estado normalizada por roles y estereotipos de género profundamente arraigados. Por eso, la Unión Europea, aunque tardíamente, ha tomado conciencia de la necesidad de poder actuar de forma decidida para lograr prevenir y combatir este fenómeno, que compromete valores esenciales de la Unión (como la igualdad entre mujeres y hombres y la prohibición de la discriminación por razón de sexo), consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y en los artículos 21 y 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹.

Tras años de intensas negociaciones, en 2024 se ha logrado adoptar el primer marco normativo supranacional integral en la materia², en este contexto, el propósito de la presente Directiva es proporcionar un marco integral para prevenir y combatir eficazmente la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en toda la Unión. Para ello, refuerza e introduce unas medidas en los ámbitos siguientes: la definición de los delitos y las sanciones correspondientes, la protección de las víctimas y el acceso a la justicia, el apoyo a las víctimas, la mejora de la recogida de datos, la prevención, la coordinación y la cooperación.

La urgencia de esta Directiva se basa en unos datos y en unas realidades que no se pueden ignorar, ya que, en la Unión Europea, aproximadamente una de cada tres mujeres (31 %) ha llegado a sufrir violencia física o sexual desde los 15 años y cerca de una de cada dos ha podido experimentar alguna forma de acoso sexual (European Union Agency for Fundamental Rights, 2014; European Union Agency for Fundamental Rights, 2024). Por eso, estas cifras, de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no solo nos muestran la magnitud del problema, sino que también ayudan a justificar la necesidad que existe de una respuesta institucional sólida y armonizada. De ahí, que la Directiva 2024/1385 no surge, por tanto, en un vacío, sino como una respuesta que ha sido largamente esperada a una violencia que impide el ejercicio

¹ Vid. considerando 2 de la Directiva (UE) 2024/1385.

² Vid. considerando 1 de la Directiva (UE) 2024/1385.

efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres, socavando su dignidad, autonomía y participación igualitaria en la sociedad. Además, estas conductas violentas no solo vulneran derechos humanos básicos (como la dignidad humana, la vida, la integridad física y moral, la libertad y la seguridad, la prohibición de tratos inhumanos o degradantes, la protección de datos personales, la no discriminación también por razón de sexo y los derechos del menor reconocidos en la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño), sino que también perpetúan la subordinación y el miedo que impiden a muchas mujeres y niñas desarrollar una vida plena y participar en la sociedad en igualdad de condiciones³.

La violencia contra las mujeres, ya sea en el ámbito privado (violencia doméstica) o en el público, constituye por tanto una violación de derechos fundamentales que la Unión Europea se ha comprometido a erradicar. Conviene subrayar que la igualdad entre las mujeres y los hombres y la prohibición de la discriminación por razón de sexo son valores fundacionales de la UE, que están consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y en los artículos 21 y 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por eso, cuando se establece un marco normativo común para lograr prevenir, sancionar y reparar este tipo de violencias, la Unión Europea no solo está armonizando las legislaciones nacionales, sino que está actuado en defensa de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, y de una convivencia democrática que sea libre de violencia, subordinación o impunidad⁴.

La Directiva 2024/1385 está dentro de un contexto jurídico-político más amplio, el cual está marcado por los compromisos internacionales y europeos para poder atajar esta lacra. Además, en el plano internacional, instrumentos como la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) o el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul, 2011) han establecido unos estándares ambiciosos. De hecho, la propia UE ratificó el Convenio de Estambul en 2023, reforzando con ello su compromiso en la materia⁵. Sin embargo, no todos los Estados miembros de la UE han llegado a ratificar dicho Convenio, de ahí

³ Vid. considerando 3 de la Directiva (UE) 2024/1385.

⁴ Vid. considerando 2 de la Directiva (UE) 2024/1385.

⁵ Vid. considerando 4 de la Directiva (UE) 2024/1385.

que todavía persistieran lagunas y diferencias significativas en las legislaciones nacionales. Por ello, era necesario un instrumento jurídico de la UE vinculante que armonizase mínimos comunes y garantizase un nivel elevado de protección a las víctimas en todo el territorio europeo⁶.

La Directiva 2024/1385 viene a cubrir todo ese vacío, amparándose en las competencias de la UE para establecer normas mínimas en materia penal, conforme a los artículos 82.2 y 83.1 del TFUE, que permiten tipificar y sancionar delitos relacionados con la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, así como introducir medidas de protección y apoyo a las víctimas⁷ (Unión Europea, 2010b). Con esta medida, la UE deja constancia de que la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica no son asuntos privados, sino violaciones estructurales de derechos fundamentales que amenazan los valores esenciales de la Unión, como la igualdad y la no discriminación. En este sentido, todos estos actos llegan a minar la autonomía y la seguridad de las mujeres, generando una desigualdad estructural y perpetuando un clima de miedo y subordinación que afecta a toda la sociedad. Por ello, su abordaje requiere de una respuesta que este integrada en los planos jurídico, político y supranacional, orientada a eliminar todas las condiciones que permiten la persistencia de estas violencias⁸.

El presente trabajo analiza en detalle el contenido y el alcance que tiene la Directiva 2024/1385, así como las implicaciones jurídicas que se derivan de su transposición al ordenamiento español. Para ello, se adopta un enfoque jurídico-crítico, que está centrado en la experiencia de las víctimas y en la eficacia real de los derechos que la norma proclama, partiendo de una contextualización normativa y política que explica su origen. A partir de ahí, se examina su estructura, definiciones, tipificación de conductas, régimen de sanciones, medidas de protección y apoyo a las víctimas, así como las estrategias de prevención, coordinación institucional y recogida de datos. El estudio se basa en fuentes normativas y doctrinales verificadas, con el objetivo de ofrecer una visión rigurosa, ajustada al marco jurídico vigente y atenta a las implicaciones prácticas de este nuevo instrumento para la lucha contra la violencia que sufren las mujeres en la UE.

⁶ Vid. considerando 5 de la Directiva (UE) 2024/1385.

⁷ Vid. Encabezamiento Directiva (UE) 2024/1385 y arts. 82.2 y 83.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁸ Vid. considerandos 2 y 3 de la Directiva (UE) 2024/1385.

En relación con la metodología utilizada, el trabajo se ha realizado con un enfoque de tipo jurídico-dogmático. Para elaborar este estudio se han considerado tanto las normas vigentes como las fuentes que les dan fundamento. Asimismo, el núcleo del estudio se centra en la Directiva (UE) 2024/1385, examinada en detalle en sus artículos y considerandos, y después comparada con las leyes españolas que guardan relación con su contenido. Con este planteamiento, ha sido posible revisar el texto europeo de forma sistemática, conectando cada disposición con su marco normativo y con las reformas más recientes introducidas en nuestro ordenamiento.

Para poder desarrollar este análisis, se ha realizado una lectura sistemática de la Directiva, en la cual se ha interpretado cada precepto a la luz de los principios y de las categorías jurídicas que ya están consolidadas en el ordenamiento español. Con este trabajo se ha podido identificar los elementos que son esenciales de la regulación europea y después compararlos con las disposiciones nacionales, prestando especial atención a las reformas incorporadas por la Ley Orgánica 8/2021 y la Ley Orgánica 10/2022.

La selección de las fuentes utilizadas ha respondido a criterios de actualidad y relevancia. En particular, se ha trabajado con legislación española y europea, además de con aportaciones doctrinales recientes (todas ellas publicadas a partir de 2024) las cuales abordan el estudio de esta Directiva o de otras cuestiones estrechamente relacionadas. Estas referencias se han incorporado como un apoyo interpretativo y contextual, sin desplazar en ningún momento el análisis normativo, que constituye el eje central de este trabajo.

El contenido se ha estructurado siguiendo los ejes temáticos que marca la propia Directiva y que se reflejan en el índice de este trabajo. Se parte del examen de sus disposiciones generales; se continúa con las obligaciones procesales, las medidas de apoyo y prevención, la coordinación institucional y, finalmente, los retos que plantea su transposición al ordenamiento español. En este sentido, en cada uno de estos apartados la normativa europea se ha puesto en relación con el marco jurídico nacional y, a partir de ello, se han resaltado los puntos de coincidencia y se han identificado aquellos aspectos que podrían requerir ajustes legislativos para lograr una adaptación plena.

Todo este planteamiento metodológico ha permitido que se haya podido abordar la Directiva de una manera ordenada y a la vez ofrecer una visión práctica que facilita

comprender sus implicaciones en el contexto español, así como los desafíos que puede plantear su aplicación. El resultado ha sido un análisis que combina una interpretación técnica rigurosa con un enfoque que está orientado a la realidad práctica, concebido para aportar una base sólida al debate académico y profesional sobre la implementación de la Directiva 2024/1385.

2.ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO DE LA DIRECTIVA.

La aprobación de la Directiva (UE) 2024/1385 ha constituido la culminación de un proceso jurídico y político prolongado, que es reflejo del compromiso creciente de la Unión Europea con la erradicación de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Hasta fechas recientes, el marco jurídico de la Unión carecía de una norma integral que llegase a abordar de forma específica y coordinada este fenómeno estructural, tal y como reconocía la propia propuesta del Consejo. De hecho, la legislación de la Unión no estaba abordando de forma integral la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Si bien existían algunos instrumentos previos, como la Directiva 2011/36/UE sobre trata de seres humanos, la Directiva 2011/93/UE sobre explotación sexual de menores, o la Directiva 2012/29/UE sobre derechos de las víctimas de delitos, estos llegaban a abordar de una manera fragmentada determinadas manifestaciones del problema (Unión Europea 2011 a; Unión Europea 2011 b; Unión Europea, 2012a). En particular, la Directiva 2012/29/UE reconocía a todas las víctimas unos derechos mínimos tales como el acceso a (información, asistencia, protección procesal), pero no contemplaba los riesgos agravados a los que se tenían que enfrentar muchas mujeres víctimas de violencia de género, como la intimidación, las represalias o la revictimización secundaria⁹ (Unión Europea, 2012a).

La nueva Directiva señala que existe la necesidad de garantizar que haya un acceso efectivo a los derechos desde las primeras fases del proceso penal y también durante un período suficiente tras su conclusión, conforme a las necesidades individuales que pueda llegar a tener cada una de las víctimas¹⁰. También aclara que las disposiciones en materia de derechos deben aplicarse a todas las víctimas de conductas que lleguen a constituir una violencia contra las mujeres o violencia doméstica, incluyendo no solo las tipificadas en esta norma (como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, la difusión no consentida de material íntimo, el ciberacoso o el ciberexhibicionismo), sino también otras que están reguladas por la normativa penal nacional, como el feminicidio, la violación o la esterilización forzada¹¹. En este sentido, el artículo 46 de la Directiva 2024/1385 señala que las nuevas medidas de prevención,

⁹ Vid. considerando 7 de la Directiva (UE) 2024/1385.

¹⁰ Vid. considerando 8 de la Directiva (UE) 2024/1385.

¹¹ Vid. considerando 9 de la Directiva (UE) 2024/1385.

protección y apoyo a las víctimas se aplicarán además de las ya contempladas en las Directivas 2011/36/UE, 2011/93/UE y 2012/29/UE, confirmando así que el marco anterior resultaba insuficiente (Directiva 2024/1385, artículo 46; Unión Europea 2011 a; Unión Europea 2011 b; Unión Europea, 2012a). En esta línea, Serrano Masip (2024., p. 8) destaca que dichas medidas “no son específicas para las víctimas de los delitos que tipifica, ya que se también aplicarán, por ejemplo, a las víctimas de la trata”, lo que pone de relieve la voluntad de la Directiva de reforzar un marco de protección transversal en consonancia con otros textos normativos previos.

Consciente de esta brecha, la Comisión Europea anunció en 2020 su intención de promover una legislación específica de la UE, sobre la violencia contra las mujeres. Pero, un obstáculo inicial fue la base jurídica, con los “eurodelitos” que están enumerados en el artículo 83.1 del TFUE (ámbitos de criminalidad particularmente grave con dimensión transfronteriza), los cuales no mencionaban explícitamente la violencia contra las mujeres. Entonces, para poder sortear este obstáculo, la Comisión adoptó una doble estrategia, por una parte, propuso al Consejo ampliar el listado del artículo 83.1 TFUE para poder incorporar expresamente la violencia contra las mujeres como una nueva categoría delictiva, lo cual exigía unanimidad entre los Estados miembros; y, por otra, trabajó en paralelo en una propuesta de directiva que se fundamentara en las bases jurídicas ya existentes, el artículo 82.2 TFUE (que permite establecer normas mínimas en materia de derechos de las víctimas, admisibilidad de pruebas o cooperación judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza) y el propio artículo 83.1 TFUE, en relación con los delitos ya reconocidos. Tal como se recoge expresamente en la exposición de motivos de la propuesta, “esta propuesta se basa en los artículos 82, apartado 2, y 83, apartado 1, del TFUE. Asimismo, en paralelo, la Comisión ha presentado una propuesta de Decisión del Consejo [...] para añadir la violencia contra las mujeres a la lista de ámbitos delictivos del artículo 83, apartado 1” (Unión Europea, 2010 b; Comisión Europea, 2022, p. 3).

Durante 2022 y 2023, la propuesta de la Directiva fue objeto de un amplio proceso de deliberación y de negociación en el Parlamento Europeo y en el Consejo, el cual fue alimentado por las múltiples aportaciones de expertos y organismos especializados, como el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), que actualizó diversos estudios sobre la violencia de género, ciberviolencia y violencia económica,

señalando que había una necesidad de conseguir establecer estándares mínimos comunes en la Unión. También se tomaron en cuenta las recomendaciones de GREVIO y de expertos internacionales de las Naciones Unidas (Arangüena Fanego, 2025, pp. 6–7). En consecuencia, este consenso técnico y político se vio reforzado por la creciente visibilidad de la violencia sexual y de nuevas formas de ciberviolencia misógina, especialmente en las redes sociales y en los entornos educativos, reconocidas como fenómenos emergentes y graves en los considerandos 17 y 18 de la Directiva 2024/1385. De igual manera, la norma advierte de sus efectos desproporcionados sobre las mujeres y las niñas, incluyendo consecuencias como la exclusión social, la ansiedad, la autolesión o incluso el suicidio. Posteriormente, el Parlamento Europeo adoptó su posición el 24 de abril de 2024, y el texto fue aprobado por el Consejo el 14 de mayo de 2024, siendo publicado oficialmente en el Diario Oficial de la Unión Europea el 24 de mayo de 2024. Seguidamente, la norma entró en vigor el 13 de junio de 2024 y se estableció un plazo de tres años para su transposición completa hasta el 14 de junio de 2027¹²; quedando Dinamarca excluida de la aplicación de esta Directiva, conforme a los artículos 1 y 2 del Protocolo nº 22 anejo al TUE y al TFUE (Arangüena Fanego, 2025, p. 6; Unión Europea, 2012b).

En cuanto a su relación con otros instrumentos normativos, la Directiva 2024/1385 se concibe como una herramienta que es complementaria al Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), así como a las normativas nacionales, sin sustituir los marcos más garantistas ya existentes. Además, según establece el artículo 1.2, la Directiva no afectará a la posibilidad de que los Estados miembros puedan mantener o adoptar disposiciones más estrictas para garantizar una protección que sea más elevada frente a la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Toda esta orientación se refuerza en el considerando 5, que advierte sobre la insuficiencia de las normas vigentes (tanto a nivel de la Unión como nacional) para hacer frente a este fenómeno estructural, y reclama un marco más concreto que responda a las necesidades específicas de las víctimas. Asimismo, el considerando 4 establece de forma expresa que la Directiva se alinea con los compromisos internacionales asumidos por los Estados

¹² Vid. Directiva 2024/1385, arts. 49–50.

miembros, entre ellos la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), y el Convenio n.º 190 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, firmado en Ginebra el 21 de junio de 2019. De este modo, la Unión Europea consigue articular un mensaje político y jurídico que es claro, en el que la violencia contra las mujeres constituye una vulneración de derechos humanos y exige una respuesta normativa que sea coherente, estructurada y supranacional¹³. En este sentido, la norma establece una relación directa con la Directiva 2012/29/UE, relativa a los derechos, el apoyo y a la protección de las víctimas de delitos (Unión Europea; 2012a). Asimismo, la Directiva 2024/1385 reconoce que tanto las mujeres como las niñas se ven afectadas de manera más desproporcionada por la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, por lo que contempla unas medidas específicas que van dirigidas a sus necesidades. No obstante, aclara que otras personas también pueden llegar a ser víctimas de estas formas de violencia y que deben acogerse a las mismas medidas. Así, el término «víctima» se puede extender a todas las personas, independientemente de su género, y todas ellas deberán poder acceder a la protección, el apoyo, el acceso a la justicia y las medidas de prevención previstas¹⁴.

La nueva Directiva no deroga ni sustituye a otras normas sectoriales ya existentes en la Unión Europea, como la Directiva 2011/36/UE, sobre trata de seres humanos¹⁵, ni la Directiva 2011/93/UE, sobre explotación sexual infantil (Unión Europea 2011a; Unión Europea 2011 b). Por el contrario, se la concibe como un instrumento complementario, que viene a cubrir los vacíos detectados en estos marcos anteriores, especialmente en lo relativo a la ciberviolencia, el matrimonio forzado, la mutilación genital femenina o la difusión no consentida de material íntimo. Así lo reconoce expresamente el considerando 9, donde se señala que la Directiva no aborda todo el espectro de las conductas delictivas que pueden llegar a constituir una violencia contra las mujeres, y

¹³ Vid. Directiva 2024/1385, consids. 1, 4 y 5; art. 1.2.

¹⁴ Vid. considerando 12 de la Directiva (UE) 2024/1385.

¹⁵ Recientemente modificada por la Directiva (UE) 2024/1712, de 13 de junio de 2024.

que algunos de los delitos siguen siendo regulados exclusivamente por el Derecho nacional o por otros actos legislativos de la UE, como las Directivas antes mencionadas¹⁶.

Un aspecto esencial es el reconocimiento del papel que tienen los tratados internacionales en este ámbito, ya que la norma europea se articula en estrecha conexión con los compromisos asumidos por los Estados miembros; en particular, con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño, el Convenio núm. 190 de la OIT sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, y el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Council of Europe, 2011), tal y como establece el considerando 4, que señala expresamente la necesidad de articular esta Directiva en coherencia con dichos instrumentos internacionales y como ha sido advertido también por la doctrina. De este modo, la Unión Europea se posiciona en esta norma como garante de una respuesta común y coordinada frente a la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, reconociéndolas como unas formas graves de vulneración de los derechos fundamentales y como unos problemas estructurales que llegan a afectar de forma desproporcionada a mujeres y niñas, tal como se recoge en varios considerandos iniciales¹⁷.

En España, la Directiva llegó tras casi dos décadas de avance normativo en violencia de género (especialmente desde la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral) y recientes reformas pioneras como la Ley Orgánica 8/2021 de protección a la infancia frente a la violencia y la Ley Orgánica 10/2022 de garantía integral de la libertad sexual. Estas leyes ya incorporaron muchas medidas ahora contempladas en la Directiva, no obstante, existen ámbitos que la Directiva cubre y que supondrán unas novedades o mejoras en la legislación española, cuyas novedades se concretan en varios aspectos esenciales de la Directiva 2024/1385. En primer lugar, se establece la tipificación específica de ciertas conductas de ciberviolencia, como la difusión no consentida de material íntimo, el ciberacoso, el ciberacecho, el exhibicionismo cibernético (cyber flashing) o la incitación al odio por medios digitales¹⁸. En segundo

¹⁶ Vid. considerando 9 de la Directiva (UE) 2024/1385.

¹⁷ Vid. consid. 2, 3 y 12 de la Directiva (UE) 2024/1385.

¹⁸ Vid. arts. 6–8 y consid. 9 de la Directiva (UE) 2024/1385.

lugar, se produce una extensión de los derechos a víctimas más allá del ámbito de pareja, lo que permite llegar a proteger a las mujeres víctimas de otras formas de violencia estructural o discriminación interseccional, en coherencia con el artículo 2.1 y los considerandos 6 y 9 de la norma europea. Finalmente, la Directiva incorpora por primera vez, de forma vinculante, la formalización de evaluaciones de riesgo inmediatas, que deben realizarse por las autoridades competentes sin dilación y con enfoque individualizado; y, como sintetiza Arangüena Fanego (2025, pp. 14-15), estas medidas suponen un avance sustantivo hacia la armonización europea en materia de violencia contra las mujeres, sin perjuicio de que los Estados miembros puedan adoptar marcos más amplios en sus respectivas legislaciones.

3.OBJETO DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1385.

La Directiva 2024/1385 tiene como objetivo principal establecer un marco jurídico integral que permita prevenir y combatir de forma eficaz la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en el conjunto de la Unión Europea. Esta finalidad aparece claramente formulada en su artículo 1, que define las líneas estructurales de actuación: tipificación penal, sanción de los agresores, protección de las víctimas, acceso a la justicia, asistencia integral, recogida de datos, prevención y coordinación institucional, todo ello desde una perspectiva armonizada a nivel europeo. Este enfoque está respaldado por los considerandos 1 a 5, que desarrollan la necesidad de una respuesta coherente, sistemática y coordinada frente a un fenómeno estructural que constituye una violación de los derechos fundamentales, tal como se consagran en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, especialmente en sus artículos 21 (no discriminación) y 23 (igualdad entre mujeres y hombres), y que subrayan cómo tanto la violencia contra las mujeres como la violencia doméstica suponen atentados graves contra la dignidad humana, la integridad física y psíquica, la libertad y la seguridad, entre otros derechos esenciales.

El carácter estructural y sistemático de la violencia de género, así como la persistencia del problema en todos los Estados miembros, va a justificar que se adopten normas comunes mínimas, que reemplacen los marcos nacionales insuficientes y permitan combatir eficazmente esta forma de violencia¹⁹. En este sentido, la Directiva señala, la importancia de actuar en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por los Estados miembros, como el Convenio de Estambul, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y el Convenio de la OIT sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo²⁰. Si bien el título de la norma alude de forma expresa a la violencia contra las mujeres, su objeto jurídico también incluye la violencia doméstica en sentido amplio. De hecho, como ha destacado García Rodríguez (2024, p. 4), esta Directiva constituye “el primer instrumento jurídico específico en la UE para abordar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica”, lo que refuerza la necesidad de una respuesta común en todo el territorio europeo y da sentido a la armonización que propone. Ahora bien, la

¹⁹ Vid. consid. 5 de la Directiva [UE] 2024/1385.

²⁰ Vid. consid. 4 de la Directiva [UE] 2024/1385.

motivación principal y el foco estructural de la Directiva se orientan claramente hacia la violencia de género ejercida contra las mujeres y las niñas, tal como se desprende de la redacción del considerando 1: “la presente Directiva tiene por objeto introducir medidas en los ámbitos [...] la protección de las víctimas y el acceso a la justicia, el apoyo a las víctimas, [...] la coordinación y la cooperación”²¹. Por tanto, el objeto normativo de la Directiva 2024/1385 debe entenderse como la formulación de un tratamiento jurídico común en el conjunto de la Unión, que responda al carácter estructural de la violencia contra las mujeres y a la necesidad de una respuesta pública integral. Esta finalidad, a su vez, se diferencia del desarrollo normativo específico que aparece en los capítulos posteriores, centrado en los derechos, procedimientos y obligaciones concretas que dan forma al ámbito material de la Directiva.

²¹ Vid. consid. 1 de la Directiva [UE] 2024/1385.

4.ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1385.

El ámbito de aplicación de la Directiva 2024/1385 constituye el núcleo que delimita a quién protege (ámbito personal) y frente a qué conductas (ámbito material), configurando el perímetro de eficacia del nuevo marco europeo. Esta doble vertiente permite identificar el sujeto protegido y el catálogo de delitos que los Estados miembros deberán tipificar, lo que convierte a este capítulo en la pieza fundamental para valorar el verdadero alcance de la armonización penal mínima exigida por la Unión.

4.1. Ámbito de aplicación personal.

La Directiva 2024/1385 ha delimitado su ámbito de aplicación a través de una doble dimensión de tipo personal y material. En cuanto a la dimensión personal, el artículo 2 de la Directiva determina con claridad a quiénes se va a dirigir la protección normativa. Por un lado, en su apartado a) se define la violencia contra las mujeres²², que incluye formas de violencia física, sexual, psicológica o económica. Se trata, por tanto, de una forma de violencia estructural basada en el sexo, que afecta de manera específica a mujeres y niñas tanto en espacios públicos como privados. Por otro lado, en su apartado b) se ocupa de la violencia doméstica²³, cuya definición no está limitada por razón de sexo o edad, por lo que va a incluir a cualquier persona (mujeres, hombres, niños, personas mayores) que sufra la violencia en el ámbito del hogar.

La definición de víctima de la Directiva fortalece este enfoque inclusivo, incluyendo expresamente a los menores que hayan podido sufrir algún daño por haber sido testigos de violencia doméstica;²⁴ esta previsión está en coherencia con el marco jurídico español, en particular con la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. En concreto, la norma española, en su artículo 1.2 establece que serán reconocidos como víctimas de violencia los menores que no hayan sufrido directamente la violencia, pero hayan resultado afectados por ella en el entorno familiar o afectivo. Por eso, esta convergencia normativa entre el Derecho de la Unión y el ordenamiento jurídico español es la que refuerza la obligación de garantizar medidas específicas de protección a los menores que conviven

²² Vid. art. 2, letra a), de la Directiva [UE] 2024/1385.

²³ Vid. art. 2, letra b), de la Directiva [UE] 2024/1385.

²⁴ Vid. art. 2, letra c), de la Directiva [UE] 2024/1385.

en entornos familiares violentos, reconociendo el daño psicológico y emocional que esta exposición puede causar.

4.1.1. Definiciones y alcance subjetivo de la protección.

El artículo 2 de la Directiva 2024/1385 recoge un conjunto de definiciones que son las que van a delimitar el objeto y alcance subjetivo de su aplicación. Estas definiciones no son meramente formales, sino que son las que enmarcan el enfoque integral y centrado en las víctimas que vertebra el texto normativo; aunque no menos importantes es que su contenido se inspira directamente en el Convenio de Estambul y otras fuentes internacionales, como se explicita en los considerandos iniciales.

Sobre esta base, en primer lugar, se define la “violencia contra las mujeres” como “todo acto de violencia de género dirigido contra una mujer o una niña por el hecho de serlo, o que afecte de manera desproporcionada a mujeres o niñas, que causen o sea probable que causen daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”²⁵. Esta definición muestra un enfoque estructural de la violencia de género, entendida no como unos hechos aislados, sino como unas manifestaciones de desigualdad persistente entre los hombres y las mujeres; en esta categoría se van a incluir múltiples formas de violencia, desde las físicas y sexuales hasta otras menos visibles pero igualmente lesivas, como la violencia psicológica, económica o digital. Esta caracterización, a su vez, se alinea con la interpretación ofrecida en el considerando 10, que señala el vínculo entre esta violencia y las relaciones de poder históricamente desiguales.

En segundo lugar, se incorpora una definición amplia de “violencia doméstica”, entendida como “todo acto de violencia de naturaleza física, sexual, psicológica o económica que se produzca dentro de la unidad familiar o doméstica, sean cuales sean los vínculos familiares biológicos o jurídicos, o entre cónyuges o excónyuges o parejas o exparejas, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio con la víctima”. Esta definición permite que se puedan abarcar situaciones muy diversas, incluyendo las relaciones íntimas no formalizadas o las ya

²⁵ Vid. art. 2, letra a), de la Directiva [UE] 2024/1385.

finalizadas, así como los vínculos familiares amplios (por ejemplo, violencia de hijos a padres o entre hermanos). En este sentido, la mención expresa a que no es necesario que el agresor conviva actualmente con la víctima amplía de forma significativa el radio de protección.

En línea con esta formulación, el considerando 11 destaca que la violencia doméstica es un problema social grave que suele permanecer oculto, con consecuencias psicológicas y físicas importantes para la vida personal y profesional de las víctimas, especialmente porque el agresor suele ser una persona cercana en la que confiaban. Esta caracterización también está reconocida Arangüena Fanego (2025, p. 9), quien en su estudio señala que la violencia doméstica muchas veces está invisibilizada y que puede llegar a ser ejercida por las personas del entorno íntimo de la víctima, lo cual requiere una respuesta jurídica más reforzada por su especial gravedad. De esta manera, el concepto de “víctima” se define de forma inclusiva, como “toda persona, independientemente de su género, que haya sufrido algún daño directamente causado por violencia contra las mujeres o violencia doméstica”, incluyendo expresamente “a los menores que hayan sufrido algún daño porque hayan sido testigos de violencia doméstica”²⁶. Asimismo, esta formulación resulta especialmente relevante en la medida en que se va reconociendo, también como víctimas a quienes sufren un impacto indirecto o colateral, como sucede con los hijos menores que presencian las agresiones en el hogar, algo ya reflejado en la jurisprudencia y en algunas legislaciones nacionales, como la española. Así, como el reconocimiento del profundo efecto psicológico que el entorno violento puede llegar a tener sobre los menores, incluso cuando no son destinatarios directos de la violencia.

En relación con ello, la Directiva incorpora el concepto de “persona a cargo”, refiriéndose a “todo menor hijo de la víctima o toda persona, que no sea el autor o sospechoso del delito, que viva en el mismo hogar que la víctima y a la que este preste cuidados y apoyo”²⁷. Esta noción es esencial para poder ampliar el ámbito subjetivo de protección y lograr adoptar unas medidas preventivas también en favor de quienes pueden verse expuestos a represalias, coacciones o daños indirectos como consecuencia de la situación de violencia. Por ello, la normativa va más allá y ha establecido que estas

²⁶ Vid. art. 2, letra c), de la Directiva [UE] 2024/1385.

²⁷ Vid. art. 2, letra g), de la Directiva [UE] 2024/1385.

personas a cargo serán presumidas como necesitadas de protección especial, sin necesidad de realizar una evaluación individual como la exigida en otros casos, salvo que puedan llegar a existir indicios que demuestren lo contrario²⁸. Además, esta presunción refuerza el enfoque que está centrado en la víctima y su entorno, señalando la responsabilidad institucional de tener que actuar con mayor celeridad y sensibilidad ante posibles riesgos.

La Directiva incorpora definiciones técnicas que son relevantes para las medidas que están relacionadas con la ciberviolencia. Así, se define al “prestador de servicios de alojamiento de datos”²⁹ y al “prestador de servicios intermediarios”³⁰ en remisión al Reglamento (UE) 2022/2065, conocido como Ley de Servicios Digitales (DSA), dado que buena parte de las medidas de prevención y retirada de contenidos ilícitos en línea dependen de la colaboración de estas entidades (Unión Europea, 2022, art. 3.g.iii). Por último, se aclaran los conceptos de “menor”, como toda persona con menos de 18 años³¹, y de “autoridad competente”, entendida como cualquier organismo designado por el Derecho nacional para ejercer funciones en el marco de la Directiva³². En conjunto, todas estas definiciones muestran una visión holística de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, donde no solo se protege a las víctimas directas, sino también a quienes están expuestos al daño en su entorno cercano. Y por ello, el enfoque europeo, trasciende los esquemas clásicos de tipificación penal, apostando por una respuesta integral que está basada en el reconocimiento del daño estructural, las desigualdades de género y la necesidad de una tutela reforzada.

4.2 Ámbito de aplicación material.

La Directiva 2024/1385 establece en su Capítulo 2 el núcleo de lo que es el ámbito de aplicación material, al definir una serie de conductas que deben ser tipificadas como delito por todos los Estados miembros. Esta armonización penal mínima es la que responde a la necesidad que existe de combatir eficazmente las formas contemporáneas de violencia, no siempre contempladas por los ordenamientos nacionales. Y, bajo la

²⁸ Vid. art. 16.8 de la Directiva [UE] 2024/1385.

²⁹ Vid. art. 2, letra d), de la Directiva [UE] 2024/1385.

³⁰ Vid. art. 2, letra e), de la Directiva [UE] 2024/1385.

³¹ Vid. art. 2, letra f), de la Directiva [UE] 2024/1385.

³² Vid. art. 2, letra h), de la Directiva [UE] 2024/1385.

rúbrica “Delitos relacionados con la explotación sexual de mujeres y menores y con la delincuencia informática”, se recogen seis figuras delictivas centrales que, en conjunto, configuran el catálogo de eurodelitos en el ámbito de la violencia contra las mujeres.

Así, en primer lugar, el artículo 3 tipifica como delito la mutilación genital femenina, como el hecho de obligar a una mujer o niña a someterse a dichas prácticas o de facilitar los medios para ello. Por lo que se trata, en definitiva, de una violencia física ligada a prácticas culturales que mantienen la desigualdad estructural y refuerzan el control sobre el cuerpo de las mujeres y las niñas.

El artículo 4 aborda el delito de matrimonio forzado, y penaliza tanto la coacción directa para que se contraiga el matrimonio como la acción de atraer a una persona (adulta o menor), al territorio de otro país con dicha finalidad. Este tipo penal protege el derecho a la autodeterminación personal y a la libertad afectiva y sexual, y también visibiliza prácticas que, aunque invisibilizadas o relativizadas en algunos contextos, constituyen violaciones graves de derechos fundamentales.

El artículo 5 regula con notable detalle la difusión no consentida de material íntimo o manipulado, incluyendo tres supuestos: (a) la difusión de imágenes o vídeos sexualmente explícitos sin consentimiento, (b) la producción o alteración de dicho material para que parezca real, incluso mediante tecnologías como inteligencia artificial (deepfakes), y (c) las amenazas de realizar esas conductas. Se está tipificando así una de las formas más devastadoras de ciberviolencia sexual, que pueden llegar a generar unas consecuencias psicológicas graves y efectos de exclusión social. De hecho, Serrano Masip (2024, p. 4) señala que “la gravedad se plasma en aquellas conductas que, probablemente, puedan causar graves daños a las víctimas de la difusión no consentida de material íntimo o manipulado”.

En el artículo 6 se tipifica el ciberacecho (*cyberstalking*) como la vigilancia reiterada de una persona mediante TIC, sin su consentimiento, con el fin de poder rastrear sus movimientos o actividades, siempre que esa conducta pueda llegar a causar graves daños. Esta figura nos muestra los nuevos modos de acoso persistente, donde el

espacio digital puede amplificar la capacidad de control que puede llegar a tener el agresor y profundiza en la inseguridad y aislamiento de la víctima.

El artículo 7 aborda el ciberacoso (*cyber harassment*), estructurando un tipo penal que es amplio y con el que se abarca: (a) conductas amenazantes continuadas mediante TIC, (b) participación en ataques colectivos accesibles al público, y (c) envío no solicitado de imágenes de genitales u otros materiales sexuales, también conocido como ciberexhibicionismo (*cyberflashing*). Y se incluye además (d) la difusión de datos personales sin consentimiento con fines intimidatorios (doxing). Asimismo, todos estos comportamientos se vinculan a unas formas de violencia digital ejercidas mayoritariamente contra mujeres, periodistas, defensoras de derechos humanos o mujeres en espacios públicos.

El artículo 8 introduce el delito de incitación a la violencia o al odio por medios cibernéticos, sancionando a quien, mediante tecnologías de la información y la comunicación (TIC), incite públicamente a la violencia o al odio contra un grupo de personas o contra un individuo por pertenecer a dicho grupo, definido (entre otros motivos), por razón de género. Esta figura lo que permite, es poder abordar legalmente el creciente fenómeno del discurso de odio sexista en los entornos digitales, reconociendo el papel activo que tienen estas formas de violencia verbal en la reproducción de unos patrones discriminatorios y en la legitimación de agresiones físicas, psicológicas o sociales. En este sentido, los Estados miembros pueden exigir además que estas conductas sean susceptibles de perturbar el orden público o tengan un carácter amenazante, abusivo o insultante para que sean punibles. En este sentido, Serrano Masip (2024, p. 4) destaca que “su relevancia se constata, por ejemplo, en la tipificación específica de la figura delictiva consistente en la incitación a la violencia o al odio por medios cibernéticos, pues para que se estime consumada la acción, el material que encierre esa pretensión ha de ser fácilmente accesible a los usuarios en general”.

El artículo 9 completa el catálogo de los delitos incluyendo como punibles las formas de participación como: la inducción, la complicidad y la tentativa en la comisión de cualquiera de los delitos que están definidos en los artículos anteriores. De igual

modo, esta previsión se extiende también, a la responsabilidad penal que existe más allá del autor directo, permitiendo con ello perseguir las conductas que pueden estar favoreciendo o contribuyendo, a la ejecución del delito, aunque no lo consumen. Así, se refuerza la coherencia del sistema penal europeo, asegurándose de que ninguna forma de colaboración con estas violencias quede impune.

El artículo 10 establece los requisitos mínimos de penalidad, y exige que los delitos que vienen recogidos en los artículos 3 a 9 sean castigados con penas efectivas, proporcionadas y disuasorias. En concreto, se fijan unos umbrales mínimos de las sanciones máximas en función de la gravedad de los delitos: al menos cinco años de prisión en el caso de los más graves (los que vienen definidos en el artículo 3), al menos de tres años para los que vienen recogidos en los artículos 4 y 5, y un año mínimo de prisión para delitos como el ciberacoso, la incitación al odio o la difusión no consentida de material íntimo. Así, el nivel mínimo de la pena máxima para la mutilación genital femenina ha de ser de cinco años y para el matrimonio forzado de 4 años. En cambio, al igual que para los restantes delitos que define, la Directiva no armoniza las penas mínimas (Serrano Masip, 2024, p. 4). Con esto, se busca asegurar una respuesta penal lo suficientemente firme y homogénea en toda la Unión Europea, evitando tanto la infrapenalización como la desigualdad entre Estados miembros. En este sentido, la Directiva añade que cuando la víctima sea menor el plazo de prescripción del delito de mutilación genital no puede iniciar su cómputo antes de que aquella haya cumplido los 18 años.

Por su parte, el artículo 11 detalla una extensa lista de circunstancias agravantes que deben aplicarse si no forman parte ya del tipo penal. En particular, se considera agravante, entre otras, que el delito haya sido cometido de forma reiterada, contra las personas vulnerables por razones de edad, discapacidad o dependencia, contra menores, en presencia de estos, o por parte de personas cercanas a la víctima (familiares, parejas, convivientes o figuras de autoridad). En esta línea, la doctrina ha destacado que la Directiva incorpora expresamente como agravantes los casos en los que el delito se comete contra un cónyuge, excónyuge, pareja o expareja, así como por parte de personas convivientes o familiares directos (Serrano Masip, 2024, p. 5).

También se agravan los casos cuando el delito tiene un componente de discriminación estructural, como ocurre al castigar a la víctima por su orientación sexual, género, religión o ideología, o cuando se atenta contra las figuras públicas, los periodistas o los defensores de los derechos humanos. Por lo que estas agravantes muestran la complejidad real de muchas de estas violencias y son los que van a permitir graduar la respuesta penal de forma proporcional a la gravedad del daño causado.

El artículo 12 fija los criterios de jurisdicción penal aplicables a los delitos regulados en este capítulo, donde los Estados miembros deberán asegurarse de que pueden ejercer jurisdicción, incluso cuando los hechos se hayan cometido total o parcialmente fuera de su territorio, si el autor es uno de sus nacionales o si la víctima tiene residencia habitual en su país. A su vez, se prevé también que la jurisdicción se extienda a los delitos cometidos mediante TIC desde el extranjero, sin que sea necesario que el proveedor de los servicios esté establecido en el Estado afectado. Por lo que esta disposición va a resultar especialmente importante en los delitos digitales y transfronterizos, donde las barreras territoriales pueden llegar a dificultar la persecución penal. En esta línea esta previsión coincide con lo señalado por Serrano Masip (2024, p. 5), quien destaca que el artículo 12 recoge los criterios para que los tribunales de los Estados miembros conozcan de los delitos armonizados, incluyendo supuestos de extraterritorialidad cuando el autor sea nacional, sin supeditar la competencia a la denuncia de la víctima ni a su incriminación en el Estado donde se produjeron los hechos. Por eso, esta disposición va a resultar especialmente importante en los delitos digitales y transfronterizos, donde las barreras territoriales pueden llegar a dificultar la persecución penal.

Finalmente, el artículo 13 regula los plazos de prescripción, exigiendo que estos sean suficientes para poder permitir la investigación y enjuiciamiento efectivos de los delitos que vienen recogidos en los artículos 3 a 9. De este modo, se establece expresamente que el plazo de prescripción debe poder iniciarse a partir del momento en que se comete el delito y ser proporcional a su gravedad. Además, en los casos en que la víctima sea menor de edad y se trate de delitos como la mutilación genital femenina, el plazo no comenzará hasta que la víctima cumpla los 18 años, reconociendo

así que muchas víctimas infantiles pueden tardar años en estar en condiciones de denunciar o procesar lo ocurrido.

4.3. Valoración.

La principal aportación de la Directiva es la ampliación de la noción de víctima, un aspecto que adquiere una especial relevancia en el plano personal con el reconocimiento de los menores que son testigos de violencia doméstica como víctimas directas. Así, con este avance se consolida lo que ya introdujo en España la Ley Orgánica 8/2021, art. 1.2, que reconoce como víctimas a los niños, niñas y adolescentes expuestos a la violencia en su entorno afectivo; y refleja la sintonía entre el legislador europeo y el español en la protección integral de los menores, reforzando la obligación de articular medidas específicas de apoyo psicológico, educativo y social. Por consiguiente, sobre esta base, el ámbito material de la Directiva aporta un catálogo tipificado de conductas que, en su mayoría, ya tienen reflejo en el ordenamiento español, aunque con matices importantes.

Respecto a cómo delimitar la “violencia contra las mujeres” y la “violencia doméstica”, la Directiva establece un esquema dual que ofrece ventajas, pero al mismo tiempo abre interrogantes. Por un lado, recoge un concepto de violencia contra las mujeres como violencia estructural de género, lo que conecta con la tradición de la LO 1/2004 en cuanto a la tutela reforzada frente a las agresiones machistas. Por otro, abre el marco de la violencia doméstica a cualquier víctima con independencia de sexo o edad, lo que coincide con la evolución del Código Penal español (reformas en arts. 153 y 173) que incorporan los supuestos de violencia habitual en el hogar ejercida contra cualquier conviviente. Sin embargo, que coexistan ambas categorías plantea un riesgo de posible solapamiento conceptual que ya ha sido señalado por la doctrina y por las diversas organizaciones internacionales, que están reclamando el uso de un lenguaje que sea mucho más preciso para que no se invisibilicen las realidades de personas LGBTIQ+ o no binarias (Human Rights Watch, 2024). Desde esta perspectiva, la Directiva da un paso más en el plano material al recoger un catálogo de conductas que en buena medida ya estaban presentes en el ordenamiento español, aunque no siempre con la misma claridad ni con idéntico alcance, lo que obliga a revisar con detalle cómo se regulan. De igual modo, la mutilación genital femenina y el matrimonio forzoso ya

estaban previstos en los arts. 149.2 y 172 bis CP; no obstante, la Directiva refuerza la obligación de sancionar también la tentativa y la complicidad, lo que obliga a revisar los márgenes de punibilidad.

En particular el bloque de ciberviolencias que va de los artículos 5 a 8 representa quizá la mayor innovación, porque sistematiza delitos como la difusión no consentida de imágenes íntimas, el ciberacoso (*cyber harassment*) o el ciberexhibicionismo (*cyberflashing*), fenómenos que en España se han venido persiguiendo de manera dispersa a través de figuras de coacciones, amenazas o delitos contra la intimidad. En este sentido, la LO 10/2022 dio un paso que fue relevante cuando amplió el art. 178 CP en materia de consentimiento y también al endurecer la respuesta frente a las violencias sexuales, pero la Directiva llega a aportar una claridad tipificadora que puede lograr evitar las desigualdades interpretativas entre los Estados. En este sentido, la previsión sobre las circunstancias agravantes del artículo 11, refuerza la tutela frente a los delitos que son cometidos en el entorno íntimo, contra los menores o con motivación discriminatoria. Todo esto se conecta con la LO 1/2004 en lo relativo a agravantes de género, pero amplía el espectro a supuestos como los ataques contra periodistas o defensores de los derechos humanos, incluidos expresamente en el listado legal, lo que evidencia que la Directiva entiende la violencia de género y doméstica como un fenómeno con impacto social y democrático. Ahora bien, la doctrina crítica señala que, pese a estos avances en materia de agravantes, la Directiva sigue manteniendo ciertas carencias significativas al no haber incorporado finalmente una definición armonizada de la violación que está basada en el consentimiento, lo que hace que se limite su capacidad de poder ofrecer una respuesta penal que sea verdaderamente uniforme en toda la Unión Europea (Centre for European Policy Studies, 2024). En la misma línea, el European Student Think Tank (2025) señala que, si bien la Directiva también supone un hito en la armonización legislativa y en la tipificación de nuevas formas de ciberviolencia, pero que sigue presentando importantes vacíos en lo relativo a la definición de violación y a la protección de los colectivos en situación de vulnerabilidad, como las mujeres migrantes.

Igualmente, la Directiva incorpora previsiones de jurisdicción y prescripción dentro de los artículos 12 a 13, especialmente relevantes en los delitos digitales y transfronterizos. En este sentido dentro del ordenamiento español, la jurisdicción

extraterritorial se encuentra regulada en el art. 23 LOPJ, pero la Directiva impone a los Estados un mandato que tenga una mayor proactividad en casos en que la víctima sea residente habitual o el agresor sea nacional; este refuerzo competencial ayuda a poder responder a la realidad de los delitos en línea, donde la persecución penal exige que se puedan superar barreras territoriales. Por consiguiente, el ámbito personal y material que viene definido en la Directiva traza un círculo de protección que es amplio y coherente, aunque no exento de algunos desafíos conceptuales y prácticos. Además, la convergencia que tiene con el marco español es alta (especialmente en la protección de menores y en la respuesta frente a las violencias sexuales), pero la transposición exigirá que se haga una revisión detallada del Código Penal para poder integrar de forma clara las nuevas formas de ciberviolencia y así poder evitar los solapamientos entre categorías jurídicas. En este sentido, la Directiva marca un punto de inflexión en la armonización penal europea, al haber sido calificada como un “inmenso hito” en los derechos de las mujeres dentro de la Unión Europea (European Women’s Lobby, 2024, p. 3). No obstante, el éxito de su aplicación dependerá de la capacidad de los Estados, incluida España, para traducir ese marco en una práctica judicial efectiva y sensible a las múltiples formas de victimización, dado que la propia EWL advierte que cada Estado deberá revisar y adaptar su legislación y políticas nacionales para cumplir los mínimos de la Directiva, bajo supervisión de la Comisión Europea (European Women’s Lobby, 2024, p. 4).

5. NORMAS PROCESALES PARA FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LA PROTECCION Y REPARACION DE LA VICTIMA.

El capítulo 3 de la Directiva 2024/1385, que abarca los artículos 14 a 24, establece un conjunto de disposiciones orientadas a garantizar el acceso efectivo a la justicia, la protección integral y la reparación del daño a las víctimas. Este marco normativo se orienta a asegurar una protección integral que no dependa exclusivamente de la iniciativa de la víctima, sino que active la intervención de las autoridades de forma rápida, coordinada y adaptada a sus necesidades específicas.

La Directiva aborda aspectos que resultan esenciales para un acceso real y efectivo a la justicia: desde la facilitación de la denuncia y la obligación de investigar de oficio, hasta la realización de evaluaciones individualizadas de riesgos y necesidades;

desde la adopción de órdenes urgentes de protección, hasta las medidas destinadas a evitar la revictimización; sin olvidar la retirada de contenidos ilícitos en línea y el reconocimiento del derecho a una indemnización. En su conjunto, todas estas disposiciones consolidan una evolución significativa respecto a la Directiva 2012/29/UE, al incorporar retos propios del contexto actual, como la ciberviolencia, la perspectiva interseccional y la dimensión transfronteriza de la protección, todo ello con la finalidad de configurar un sistema de garantías mínimas comunes en la Unión Europea (Unión Europea, 2012a).

5.1. Denuncia: facilidades en su interposición y mejoras en su tratamiento.

La Directiva mejora el derecho de las víctimas a interponer denuncias en condiciones seguras, accesibles y adaptadas a sus necesidades. En concreto, el artículo 14 obliga a los Estados miembros a garantizar que las víctimas puedan denunciar actos de violencia contra las mujeres o violencia doméstica mediante canales accesibles, seguros, fáciles de usar y con disponibilidad inmediata, incluyendo la posibilidad de denuncia en línea o por otras tecnologías de la información y comunicación (TIC); siempre que ofrezcan garantías de seguridad y confidencialidad. Estas vías deben permitir también el envío de pruebas por medios electrónicos, sin perjuicio de las normas procesales nacionales aplicables a la formalización y aportación de pruebas. Se dispone igualmente que todas las denuncias deberán remitirse sin dilaciones a las autoridades competentes para su investigación o enjuiciamiento. Con ello se busca evitar situaciones de desprotección institucional y asegurarse una respuesta rápida y coordinada que permita activar las medidas de protección necesarias previstas, por ejemplo, en el artículo 19. Asimismo, los Estados miembros garantizar que las víctimas tengan acceso a asistencia jurídica gratuita, de conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2012/29/UE, y se autoriza a los Estados miembros a ampliar dicha asistencia según su Derecho nacional; por lo tanto, esta disposición busca remover los obstáculos jurídicos o económicos que puedan dificultar la denuncia y la tutela efectiva de los derechos de las víctimas (Unión Europea, 2012a). En este contexto esta garantía se enmarca en una evolución del derecho europeo que, partiendo del artículo 13 de la Directiva 2012/29/UE, permite ahora a los Estados extender el derecho a la asistencia

jurídica gratuita a todas las víctimas de violencia de género o doméstica, que denuncien delitos (Unión Europea, 2012a; Serrano Masip, 2024, pp. 5–6).

El artículo 15 de la Directiva mejora el derecho de las víctimas a una tutela judicial efectiva, garantizando que las autoridades encargadas de investigar y enjuiciar los actos de violencia contra las mujeres y la violencia doméstica puedan actuar con la especialización, diligencia y sensibilidad que la materia exige; en este sentido, se establece la obligación de que las personas, unidades o servicios que lleven a cabo estas tareas cuenten con formación especializada y herramientas adecuadas, especialmente en lo relativo a la recogida y análisis de pruebas electrónicas en casos de ciberviolencia, como los contemplados en los artículos 5 a 8 de la Directiva.

Cuando existan motivos razonables para sospechar de la comisión de un delito, las autoridades deberán iniciar la investigación de oficio o tras denuncia, registrando formalmente todas las actuaciones y conservando las pruebas conforme al Derecho nacional; estas actuaciones deben realizarse sin demora y de forma eficaz, evitando dilaciones que puedan poner en peligro la seguridad de la víctima o dificultar la posterior persecución penal. Cabe decir, particularmente en los casos de violencia sexual se establece que, tan pronto como sea posible, las víctimas deben ser asistidas por profesionales sanitarios o servicios especializados³³, para garantizar la recogida adecuada de pruebas, señalando la importancia de preservar evidencias antes de que desaparezcan o se degraden; por ello, esta medida resulta esencial en contextos donde las víctimas aún no han decidido si denunciar formalmente, pero requieren que se garantice la cadena de custodia probatoria desde el primer momento. Por último, se refuerza un principio procesal que es importante: la retirada de la denuncia en la persecución de ciertos delitos graves, como la violación. En este sentido, conforme al artículo, el desarrollo del procedimiento penal no puede llegar a quedar condicionado a que la víctima o su representante mantengan activa la querella, de manera que se eviten las presiones externas o coacciones que puedan llevar a la víctima a desistir de ejercer sus derechos, garantizando así la actuación ex officio del Estado en casos especialmente graves o estructurales.

³³ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, arts. 25–27.

5.2. Evaluación individual de riesgos y necesidades.

La Directiva incorpora un enfoque victimocéntrico que se manifiesta con claridad en el artículo 16, precepto que establece la obligación de llevar a cabo una evaluación individual de riesgos y necesidades para lograr garantizar una protección adecuada y específica a cada víctima; esta previsión complementa y amplía lo que viene dispuesto en el artículo 22 de la Directiva 2012/29/UE, al exigir una respuesta reforzada en los casos de violencia contra las mujeres y violencia doméstica (Unión Europea, 2012a). Desde el momento del primer contacto con las autoridades competentes, y en todo caso tan pronto como sea posible, los Estados miembros deberán garantizar la realización de una evaluación individual específica de las víctimas de violencia sexual o violencia doméstica. Esta evaluación debe llevarse a cabo, siempre que sea posible, en colaboración con todos los servicios y actores implicados en la protección: desde autoridades policiales o judiciales, hasta profesionales sanitarios, servicios sociales, educativos o especializados. Como bien Como señala Serrano Masip (2024, p. 6), uno de los aspectos más destacados de la Directiva 2012/29/UE fue haber vinculado el ejercicio de los derechos de las víctimas con la detección de sus necesidades especiales, lo que da sentido a la evaluación temprana y personalizada (Unión Europea, 2012a).

El núcleo de esta evaluación reside en la valoración de los riesgos concretos que pueden llegar a derivarse del autor o del sospechoso, considerando los elementos como:

- El riesgo de violencia reiterada;
- el riesgo de lesiones físicas o psicológicas;
- la posible presencia o uso de armas;
- el hecho de que el agresor conviva con la víctima;
- el consumo de alcohol o drogas por parte del autor;
- la presencia de menores;
- problemas de salud mental;
- o comportamientos de acecho.

Esta lista, está recogida en el apartado 3, del citado artículo 16, permitiendo perfilar con mayor precisión el nivel de protección que puede ser necesario para cada

víctima, huyendo de respuestas uniformes o insuficientes. Por su parte, en el apartado 4 del artículo 16 se introduce una dimensión relevante al exigir que la evaluación de las necesidades especiales de protección tenga en cuenta las circunstancias individuales de la víctima, especialmente si esta sufre discriminación interseccional (es decir, por razón de sexo combinada con cualquier otro motivo previsto en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como el origen étnico, la religión, la discapacidad, la edad o la orientación sexual)³⁴, lo cual puede situarla en una situación de mayor riesgo de violencia. Además, se reconoce como una parte esencial del proceso evaluativo el propio relato de la víctima y su valoración subjetiva de la situación, avanzando así hacia una atención que está mucho más centrada en la experiencia vivida y las percepciones reales de peligro (Directiva 2024/1385, artículo 16.4; Carta, 2012, p. 400).

El artículo 16 detalla en su apartado 5, un conjunto de medidas de protección posibles, incluyendo:

- Las medidas previstas en los artículos 23 y 24 de la Directiva 2012/29/UE (como asistencia personalizada o medidas de seguridad en el proceso judicial);
- órdenes urgentes de alejamiento, prohibición o protección (conforme al artículo 19);
- y otras medidas individualizadas para gestionar la conducta del autor, como las previstas en el artículo 37 de la Directiva actual (Unión Europea, 2012a).

A su vez, se impone a las autoridades competentes la obligación de que revisen periódicamente la evaluación, de modo que las medidas de protección puedan llegar a ser ajustadas a la evolución de la situación o reforzadas en caso necesario³⁵. De hecho, esta revisión continua es necesaria para poder evitar respuestas obsoletas o insuficientes en contextos de riesgo dinámico, como es habitual en los casos de violencia de género. En esta línea, el apartado 8 introduce una presunción de especial vulnerabilidad para las personas a cargo de la víctima, en la que se establece que, salvo indicios en contrario, se entenderá que requieren medidas específicas de protección. Aunque la Directiva no

³⁴ Vid. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 21, que incluye, entre otros, motivos como el origen étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual.

³⁵ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 16.7.

menciona expresamente a los menores, esta previsión puede llegar a interpretarse como una forma de reforzar la dimensión familiar del daño, especialmente cuando se trata de los hijos e hijas que conviven con la víctima. Igualmente, todo ello resulta coherente con la doctrina jurídica que viene establecida en la Ley Orgánica 8/2021, que reconoce expresamente a los menores como víctimas de violencia cuando han presenciado o convivido con situaciones de maltrato hacia su madre.

El artículo 17 refuerza la obligación de los Estados miembros de realizar una evaluación individual de las necesidades de apoyo de cada víctima, teniendo en cuenta el resultado de la evaluación inicial prevista en el artículo 16. Esta evaluación específica se refiere a las necesidades individuales de apoyo, que pueden ir más allá de la protección básica frente al riesgo de victimización secundaria, y debe extenderse también a los menores a cargo, siempre que existan indicios de necesidad³⁶.

En coherencia con lo anterior, la Directiva también exige que dicha evaluación se realice con arreglo a lo que viene dispuesto en el capítulo 4, que regula las medidas de apoyo a las víctimas, lo que implica una articulación práctica entre ambos capítulos para lograr garantizar una atención integral. Igualmente, la norma prevé expresamente que esta evaluación se llevará a cabo, salvo que puedan existir indicios de que la persona afectada no presenta necesidades especiales, lo cual introduce un principio de presunción positiva de vulnerabilidad³⁷. Igualmente, el apartado 2 de este artículo remite a las garantías del artículo 16, apartados 4, 6 y 7, que establecen entre otras cosas el derecho a que la víctima sea informada de las decisiones adoptadas, la revisión de la evaluación en caso de cambios en la situación, y la posibilidad de contar con apoyo profesional durante dicha evaluación. En conjunto, se configura un marco dinámico y evolutivo de atención a las víctimas, que deberá estar coordinado con los servicios especializados.

El artículo 18 concreta cómo debe materializarse la atención a las víctimas tras la evaluación, articulando un sistema de derivación efectiva hacia los servicios pertinentes,

³⁶ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 17.1.

³⁷ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 17.1.

ya que si tras la evaluación se detectan necesidades especiales, los Estados miembros deberán garantizar que los servicios de apoyo, incluidos los especializados, contacten directamente con las víctimas, respetando siempre su consentimiento y seguridad.³⁸ Todo este enfoque tiene una fuerte dimensión coordinada e institucional, ya que las autoridades competentes deben responder sin demoras indebidas y de una forma coordinada a las solicitudes de ayuda³⁹. De igual modo, se exige de una atención específica a los menores que son víctimas, permitiendo la posibilidad de derivación sin necesidad de consentimiento previo del titular de la patria potestad, si fuese necesario⁴⁰. En este contexto, un punto importante es el tratamiento de los datos personales, ya que el artículo 18.4 establece que, para garantizar una atención eficaz, las autoridades podrán transmitir datos personales relevantes de la víctima a los servicios de apoyo, siempre con carácter confidencial. Aunque se permite condicionar esta transmisión al consentimiento de la víctima, se enfatiza la necesidad de proteger su seguridad; por su parte, el apartado 5 fija un plazo máximo de conservación de dichos datos: cinco años después del último contacto⁴¹.

5.3. Medidas de protección.

El artículo 19 introduce un sistema reforzado de protección inmediata para las víctimas que se encuentran en situaciones de peligro, consolidando con ello el papel activo que tienen los Estados miembros en la adopción de órdenes de alejamiento, prohibición o protección en el ámbito penal, civil o administrativo. Su finalidad es la de lograr garantizar una respuesta que sea tanto ágil como efectiva frente a los riesgos inminentes, sin necesidad de tener que esperar a una denuncia formal o al resultado de una evaluación completa⁴². Tal como apunta Serrano Masip (2024, p. 6), esta lógica normativa se apoya en el principio de individualización, de forma que la evaluación del riesgo⁴³ permite fundamentar tanto la adopción de órdenes urgentes de alejamiento,

³⁸ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 18.1.

³⁹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 18.2.

⁴⁰ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 18.3.

⁴¹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 18.5.

⁴² Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 19.1.

⁴³ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 16.5.

prohibición o protección⁴⁴, como la participación del agresor en programas de intervención destinados a manejar su comportamiento⁴⁵.

En concreto, los Estados deben velar por que las autoridades competentes puedan dictar estas órdenes sin demora, para impedir el acceso del agresor al domicilio de la víctima o de las personas a su cargo, al lugar de trabajo, o cualquier otro espacio relevante. En este sentido, la Directiva establece que estas medidas deben ser proporcionales y adecuadas a la situación de peligro, debiendo tener efectos inmediatos, independientemente de si la víctima ha formalizado una denuncia o no. Igualmente, se prevé que los Estados aseguren la disponibilidad de estas órdenes durante todo el tiempo que sea necesario para proteger a la víctima de cualquiera de los actos de violencia regulados en la Directiva; por lo tanto, esta previsión se ajusta a la necesidad de una protección flexible y prolongada en el tiempo, que pueda adaptarse a la evolución del riesgo. De hecho, en relación con estas mismas órdenes, la Directiva establece que, cuando la víctima sea adulta, los Estados podrán exigir que su adopción quede supeditada a la petición expresa de la propia interesada, conforme a su derecho nacional⁴⁶, ya que se busca respetar la autonomía de la víctima, aunque algunos Estados podrían optar por modelos más proactivos en los que no se requiera su solicitud expresa.

En cuanto al acceso a la información, el artículo obliga a que las autoridades informen a la víctima, cuando sea pertinente para su seguridad, sobre la posibilidad de solicitar este tipo de órdenes; del mismo modo, se reconoce el derecho a pedir el reconocimiento transfronterizo de dichas órdenes con base en el Derecho de la Unión, bien a través de la Directiva 2011/99/UE⁴⁷ o el Reglamento (UE) n.º 606/2013⁴⁸, cuya previsión se recoge expresamente en el artículo 19.4 de la Directiva (Unión Europea, 2013). Por lo tanto, todo este conjunto normativo está dotando a la víctima de una red de protección europea, reforzando su movilidad y su derecho a una tutela efectiva incluso fuera del Estado donde se dictó la medida. Ello es coherente con el principio de

⁴⁴ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 19.

⁴⁵ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 37.

⁴⁶ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 19.3.

⁴⁷ Vid. Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección.

⁴⁸ Vid. Reglamento (UE) n.º 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.

reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en materia penal y civil, pilar fundamental del espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE.

El artículo 19 también introduce un mecanismo de sanción efectiva frente al incumplimiento de estas órdenes, sean de naturaleza penal o no, estableciendo que deberán ser proporcionadas y disuasorias;⁴⁹ de igual modo, se vincula esta posibilidad a la revisión de la evaluación individual prevista en el artículo 16, cuando sea necesario. Se establece también el derecho de la víctima a ser informada sin ninguna demora indebida sobre cualquier incumplimiento que pueda llegar a afectarla, lo que constituye una garantía de seguridad activa;⁵⁰ esto es especialmente relevante para prevenir revictimizaciones o actuaciones tardías por parte de las autoridades. Por último, el apartado 7 aclara que la Directiva no obliga a modificar los sistemas jurídicos nacionales respecto a la clasificación de estas órdenes (civil, penal o administrativa), respetando así el principio de subsidiariedad. Sin embargo, el efecto útil de la norma sí que exige que tales órdenes sean efectivas, inmediatas y fácilmente ejecutables.

5.4. Medidas para evitar la victimización secundaria.

El artículo 20 introduce una garantía procesal que es esencial, ya que en el contexto penal, los Estados miembros deberán asegurar que solo se admitan pruebas relativas a la vida sexual pasada de la víctima, o a otros aspectos íntimos vinculados a la conducta sexual objeto del procedimiento, cuando tales pruebas sean estrictamente pertinentes y necesarias⁵¹. Todo esto responde a la necesidad de lograr evitar la revictimización judicial mediante prácticas probatorias invasivas, como las que intentan desacreditar a la víctima mediante referencias a su historial sexual. Con ello, se refuerza el principio de respeto a la dignidad e intimidad de la persona denunciante, especialmente en los delitos de naturaleza sexual. Este mandato, a su vez, se encuentra alineado con los estándares europeos anteriores, como la Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección o el Reglamento (UE) n.º 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección civil (Unión Europea, 2013). A pesar

⁴⁹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 19.5.

⁵⁰ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 19.6.

⁵¹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 20.

de ello, desde la doctrina se ha advertido que el tratamiento que la Directiva hace de la prueba es insuficiente. En este sentido, Arangüena Fanego señala que “sorprende la poca atención que la Directiva presta a los aspectos relacionados con la prueba en este tipo de delitos”, y lamenta que no se hayan incluido mecanismos como la preconstitución de la prueba, la declaración telemática o el uso de medios tecnológicos para evitar la confrontación visual con el agresor, medidas que sí están previstas en la legislación procesal española (Arangüena Fanego, 2025, pp. 31–32).

El artículo 21 de la Directiva ofrece aquí un marco orientador para la actuación policial y judicial, permitiendo que los Estados adopten directrices específicas sobre cómo actuar en los casos de violencia contra las mujeres o violencia doméstica, especialmente durante la fase de persecución penal⁵². Estas directrices, aunque de carácter consultivo, deben estar impregnadas de perspectiva de género y contemplar una amplia gama de medidas concretas. Entre ellas se incluye:

- La detección adecuada de todas las formas de violencia (letra a).
- La recogida de pruebas pertinentes, incluidas las digitales (b).
- La evaluación individual con arreglo a los artículos 16 y 17 (c).
- El trámite prioritario de casos que requieren órdenes urgentes de protección (d).
- La atención diferenciada según condiciones de trauma, género, edad o discapacidad, y el derecho del menor a ser oído (e).
- La prevención de la victimización secundaria y el trato respetuoso (f).
- La provisión de apoyo especializado e interseccional cuando proceda (g).
- La lucha contra los estereotipos de género (h).
- La sensibilización de todos los grupos de víctimas (i).
- La derivación sin demora a servicios médicos y psicosociales especializados (j).
- Y la protección de la privacidad y confidencialidad (k).

Además, se prevé la revisión periódica de estas directrices para asegurar su adecuación práctica y su eficacia real, conforme a un principio de actualización dinámica⁵³.

⁵² Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 21.1.

⁵³ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 21, último párr.

El artículo 22, establece la base institucional para la coordinación y supervisión de las políticas de protección frente a la violencia de género. Y obliga a los Estados miembros a designar uno o varios organismos encargados de cumplir funciones esenciales:

- Publicar informes y emitir recomendaciones, especialmente sobre buenas prácticas (Directiva 2024/1385, artículo 22.1, letra a).
- Intercambiar la información con organismos europeos que están especializados, como el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (letra b). A estos efectos, se autoriza la consulta a organizaciones de la sociedad civil, reforzando así el papel del tercer sector en la implementación y seguimiento de la Directiva (artículo 22.1, párrafo final).

De este modo, los organismos designados podrán lograr integrarse dentro de los ya existentes conforme a las otras directivas de igualdad, como las Directivas 2004/113/CE, 2006/54/CE o 2010/41/UE (Directiva 2024/1385 artículo 22.2), promoviendo así la coherencia institucional y la eficiencia normativa (Unión Europea, 2004; Unión Europea, 2006; Unión Europea, 2010a).

5.5. Retirada de contenidos ilícitos en línea.

En su artículo 23, la Directiva 2024/1385 introduce un conjunto de disposiciones que son específicas y que van dirigidas a garantizar la retirada rápida de los contenidos en línea que puedan incitar a la violencia o que constituyan un material ilegal relacionado con los delitos contemplados en el artículo 5. Se trata de una regulación que es relevante dentro de un contexto digital en el que la difusión de este tipo de contenidos puede llegar a amplificar el daño hacia las víctimas, particularmente cuando son mujeres.

A su vez, la norma establece que los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para lograr garantizar que el material accesible públicamente sea eliminado o se inhabilite el acceso a él sin demora⁵⁴; estas medidas podrán incluir órdenes jurídicas vinculantes emitidas por autoridades competentes y dirigidas a prestadores de servicios de alojamiento o, en su caso, a otros intermediarios con capacidad técnica para actuar. Como ha señalado la doctrina, el artículo 23 responde a

⁵⁴ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 23.1.

uno de los aspectos más novedosos de la Directiva, en particular la necesidad de afrontar con especial urgencia los riesgos derivados de la ciberviolencia. De modo que, para combatir el riesgo de victimización reiterada, inherente a su potencial y amplia difusión, la Directiva prevé medidas procesales que permitan eliminar o restringir el acceso a material dañino en línea (Arangüena Fanego, 2025, p. 32), lo que pone de relieve la necesidad de actuar de inmediato frente a la difusión de contenidos íntimos o violentos en entornos digitales.

El artículo señala que dichas órdenes deberán cumplir, al menos, con las garantías mínimas establecidas en el artículo 9.2 del Reglamento (UE) 2022/2065⁵⁵, lo que implica un marco armonizado con las normas europeas sobre servicios digitales (Unión Europea, 2022). Se prevé, además, que, si en un proceso penal se determina que no ha existido delito, estas órdenes sean revocadas⁵⁶, reforzando así el equilibrio entre la protección de las víctimas y los derechos procesales. De igual modo, el precepto establece también garantías reforzadas, puesto que las órdenes deberán dictarse mediante procedimientos transparentes y con pleno respeto a las salvaguardias adecuadas para las partes afectadas⁵⁷, junto a ello, se reconoce el derecho de los proveedores implicados a interponer recurso ante los tribunales, consolidando el principio de tutela judicial efectiva. En conjunto, el artículo introduce una regulación precisa para combatir la violencia digital mediante mecanismos ágiles y proporcionados, que al mismo tiempo respetan los derechos fundamentales y las garantías procesales reconocidas por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵⁸.

5.6. Derecho a la indemnización.

El artículo 24 de la Directiva establece el derecho a una indemnización íntegra a cargo del autor de los delitos de violencia contra las mujeres o violencia doméstica, conforme al Derecho nacional; esta previsión, aunque sencilla en su redacción, tiene un alcance importante, ya que es la que consagra expresamente el principio de reparación del daño como parte del enfoque integral hacia las víctimas. Además, se introduce la

⁵⁵ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 23.1.

⁵⁶ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 23.3.

⁵⁷ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 23.4.

⁵⁸ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 23.

obligación de que, cuando proceda, las víctimas puedan obtener dicha indemnización dentro del proceso penal⁵⁹, lo que refuerza el principio de acceso a la justicia y evita la revictimización al obligar a iniciar procedimientos paralelos de naturaleza civil.

En este sentido, la disposición tiene un carácter claramente armonizador, que está orientado a consolidar el derecho a la compensación como parte del estatuto jurídico de las víctimas, de acuerdo con los principios ya establecidos en la Directiva 2012/29/UE, y con el enfoque basado en derechos que impregna toda la Directiva 2024/1385 (Unión Europea, 2012a). No obstante, desde la doctrina se ha señalado que esta regulación es escasa, ya que, como señala Arangüena Fanego, el derecho a la indemnización aparece regulado con un apreciable laconismo en la Directiva, rebajando sensiblemente las pretensiones que inicialmente aparecían en la Propuesta de la Comisión (Arangüena, 2025, p. 32). Esta crítica demuestra que, aunque se trata de una mejora respecto al marco anterior, todavía persisten unas limitaciones prácticas para que se pueda asegurar una reparación eficaz.

5.7.Valoración.

La regulación procesal contenida en estos artículos constituye un avance normativo importante dentro del proceso de armonización europea para la protección de las víctimas; hasta el punto de que ha sido calificada por la doctrina como un “groundbreaking legal document”, en la medida en que representa el primer marco integral adoptado por la Unión Europea para combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, reforzando al mismo tiempo el compromiso con la igualdad entre mujeres y hombres y extendiendo la protección a nuevas formas de violencia como la ciberviolencia o la violencia económica (Kasim, 2024, p. 2). De hecho, su principal fortaleza es que configura un sistema multinivel de protección que cubre desde la fase previa a la denuncia hasta el acceso a la reparación, pasando por todo el desarrollo del procedimiento judicial, lo que coincide con la idea de que la Directiva introduce medidas estandarizadas en todos los Estados miembros para prevenir la violencia, proteger a las víctimas y perseguir a los agresores, incluyendo la ciberviolencia (European Student Think Tank, 2025).

⁵⁹ (Directiva 2024/1385, artículo 24.2).

De igual modo, establece unos estándares mínimos comunes que deben respetar todos los Estados miembros, lo que evita que la protección dependa únicamente de que la víctima dé el primer paso. También mejora la actuación de oficio en los supuestos que puedan ser más graves, reduciendo con ello el riesgo de que se pueda producir una desprotección institucional. Sin embargo, presenta algunas lagunas relevantes que pueden llegar a limitar su efectividad real, ya que, aunque está impulsando la denuncia en condiciones seguras y adaptadas a las necesidades de la víctima (incluyendo la posibilidad de utilizar medios digitales), no está imponiendo de forma obligatoria herramientas procesales que en España están plenamente incorporadas y resultan esenciales. Me refiero a la preconstitución de la prueba, la declaración telemática o la comparecencia evitando el contacto visual directo con el agresor. Estas medidas están expresamente previstas en los artículos 449 ter y 707 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal: el primero, para los menores de catorce años o personas con discapacidad necesitada de especial protección, permite grabar anticipadamente la declaración de la víctima para evitar su repetición y protegerla frente a la revictimización; el último habilita el uso de pantallas u otros medios técnicos para impedir la confrontación visual. Por lo que su ausencia en la Directiva supone, comparativamente, un retroceso con respecto a los estándares ya alcanzados en nuestro ordenamiento y en otros de la UE.

En el ámbito penal, el artículo 19 de la Directiva prevé la adopción de órdenes urgentes de alejamiento y protección, pero no concreta cuáles deben ser las consecuencias jurídicas que se derivan de su incumplimiento, dejando este aspecto a la regulación nacional; no obstante, impone expresamente que todo incumplimiento sea objeto de sanciones “efectivas, proporcionadas y disuasorias”, aunque permite que cada Estado miembro decida si estas serán de naturaleza penal, civil o administrativa⁶⁰.

Por su parte en España, el artículo 468 del Código Penal tipifica el quebrantamiento de condena, medida cautelar o de seguridad como delito, sancionándolo con una pena de prisión de seis meses a un año. Conviene matizar, no obstante que el propio artículo 468 prevé también la pena de multa de doce a veinticuatro meses en los casos en que el condenado no esté privado de libertad, y que, en los procesos de violencia de género⁶¹, la sanción se impone siempre en forma de

⁶⁰ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 19.5.

⁶¹ Vid. Código Penal, art. 173.2.

prisión de seis meses a un año⁶². De este modo se garantiza una reacción penal inmediata y efectiva frente a cualquier incumplimiento que se pueda dar. El problema es que, al no existir un criterio uniforme en la UE, puede llegar a darse una respuesta penal muy distinta según el país, generando así una desigualdad en el nivel de protección real que reciben las víctimas. Un ejemplo claro de ello es la escasa precisión de la Directiva en la definición y tratamiento de los delitos sexuales, que deja en manos de los Estados miembros la tipificación y las penas. De hecho, esta remisión excesiva contrasta con lo que ha hecho España con la Ley Orgánica 10/2022, de garantía integral de la libertad sexual, que reformó los artículos 178 y siguientes del Código Penal para unificar en un único tipo penal el abuso y la agresión sexual, definiéndolos como ‘todo acto que atente contra la libertad sexual de otra persona sin su consentimiento’ e introduciendo expresamente el estándar del consentimiento expreso (‘solo sí es sí’).

De igual modo, esta norma incorporó garantías procesales relevantes como la prohibición de formular preguntas sobre la vida sexual pasada de la víctima cuando no tengan relevancia para el caso y el impulso de la preconstitución de la prueba como medida para evitar la repetición de declaraciones. En este punto, la regulación española está ofreciendo una mayor claridad y protección que la Directiva, que no llega a consolidar estos mecanismos como exigencias comunes para todos los Estados. En particular, aunque el texto europeo recoge la perspectiva interseccional y victimocéntrica, no establece procedimientos vinculantes que obliguen a aplicarla de manera uniforme en todas las fases procesales, dejando demasiado margen a la interpretación nacional, lo que puede dar lugar a que mujeres que sufran una doble o triple vulnerabilidad (por ejemplo, mujeres migrantes, con discapacidad o menores de edad) reciban niveles de protección muy diferentes en función del país en el que se encuentren. De este modo, todo el bloque procesal de los artículos 14 a 24 de la Directiva 2024/1385 establece una base sólida para la protección de las víctimas a nivel europeo; no obstante, su eficacia va a depender en gran medida de cómo se transponga a los ordenamientos nacionales, y, en el caso de España, el desafío será integrarla sin perder el alto grado de especialización y de las garantías ya consolidadas en nuestra legislación penal y procesal. Por eso, es fundamental evitar un efecto de armonización a la baja y

⁶² Vid. Código Penal, art. 468.2.

mantener una respuesta institucional tan ágil y eficaz como la que la propia Directiva persigue.

6. APOYO ESPECIALIZADO Y ATENCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.

Uno de los avances más significativos que introduce la Directiva 2024/1385 con respecto a su predecesora, la Directiva 2012/29/UE, es el sistema de apoyo integral y especializado que está dirigido a las víctimas de violencia contra las mujeres y de violencia doméstica (Unión Europea, 2012a). Este conjunto de artículos (que abarca desde el 25 hasta el 33) articula una red de servicios interconectados que pretende dar respuesta a las múltiples dimensiones de la violencia, desde el acompañamiento psicológico y médico hasta el acceso al asesoramiento jurídico gratuito, pasando por medidas específicas para menores, víctimas con discapacidad, mujeres migrantes o solicitantes de asilo.

Estos preceptos suponen un paso importante hacia una concepción mucho más amplia, interseccional y efectiva del derecho a la reparación y la atención, buscando superar el enfoque meramente formal de las garantías previas y avanzar hacia una protección real que tenga en cuenta las circunstancias individuales de cada víctima. Se impone, por tanto, un marco más exigente para los Estados miembros, que deberán asegurar no solo la existencia normativa de estos servicios, sino también su dotación efectiva, disponibilidad territorial, accesibilidad y sostenibilidad. Toda esta regulación se articula en los artículos 25 a 33, y el primero de ellos, el artículo 25, establece un marco detallado de garantías para poder asegurar que las víctimas dispongan de servicios de apoyo especializado, independientemente de si han formalizado una denuncia. Esto ayuda a mejorar la protección integral y no condicionada de las víctimas, alineándose con el principio de no victimización secundaria y con el deber de garantizar una atención adaptada a las necesidades específicas derivadas del delito.

A este respecto en primer lugar, se dispone que los Estados miembros deberán asegurar la disponibilidad de estos servicios conforme a lo previsto en el artículo 8, apartado 3, y en el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2012/29/UE, lo cual consolida la continuidad entre ambas normas en materia de protección (Unión Europea, 2012a). Asimismo, la Directiva exige que, cuando no se integren estos apoyos especializados en

los servicios generales, exista una coordinación efectiva entre ambos niveles para lograr evitar las duplicidades o lagunas en la atención.

En concreto el núcleo del artículo reside en un amplio catálogo de prestaciones que deben ayudar a cubrir los servicios especializados. Así, se enumeran, seis áreas:

- Apoyo en cuestiones prácticas, como el acceso a la vivienda, formación, servicios de atención infantil o empleo.
- La información sobre el asesoramiento jurídico, incluida también la asistencia gratuita cuando proceda.
- La derivación a los servicios médicos y psicosociales, incluyendo también los análisis forenses y la atención postraumática.
- El apoyo a las víctimas de los ciberdelitos que están contemplados entre los artículos 5 a 8 de la Directiva, incluyendo la documentación del delito y el acceso a los recursos judiciales para eliminar contenidos ilícitos.
- La información sobre los centros de atención a las mujeres víctimas de las violencia sexual o doméstica, así como su derivación.
- La derivación a los servicios especializados para las víctimas con un riesgo elevado, por ejemplo, aquellas que han sufrido la explotación sexual, garantizando su integración y rehabilitación social. Esta previsión, tal y como ha señalado la doctrina, representa un avance respecto al marco anterior, al detallar con mayor claridad las formas de apoyo especializado y su vinculación con la integración social de las víctimas (Serrano Masip, 2024, p. 7).

La Directiva también impone a los Estados miembros la obligación de ofrecer estos servicios de forma presencial, adaptados a las características de cada víctima, pero también disponibles a través de medios digitales accesibles. Se insiste, así, en la importancia de la accesibilidad tecnológica (uso de TIC) como herramienta para ampliar la cobertura de protección. Por otro lado, se refuerza la dimensión institucional del sistema de protección al exigir que los Estados miembros proporcionen los recursos humanos y económicos suficientes para el funcionamiento de estos servicios⁶³. En este

⁶³ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 25.3.

sentido, cuando los servicios no sean públicos, los Estados deberán garantizar la financiación adecuada de las entidades que los prestan, considerando su proporción respecto al total de apoyos disponibles.

En términos de coordinación, se establece poder facilitar a las víctimas un único punto de acceso, especialmente en línea, desde el cual puedan derivarse a los distintos servicios disponibles, incluidos los prestados por las organizaciones no gubernamentales. Todo esto responde a la lógica de una simplificación administrativa y también ayuda a evitar revictimizar a la persona a través de trámites repetitivos. En esta misma línea artículo concluye con una serie de obligaciones procedimentales que refuerzan la protección integral, especialmente en contextos de emergencia o crisis sanitaria, y exige que las víctimas puedan acceder a los servicios incluso antes del inicio del proceso penal, durante el mismo y en un periodo razonable tras su finalización. Por tanto, este precepto articula un modelo amplio, coordinado y proactivo de atención especializada, en el que la intervención no solo se limita a un apoyo pasivo, sino que se construye como una red de recursos interconectados que abarcan desde lo jurídico hasta lo médico, psicológico, económico y social, y que debe ser activado con independencia del itinerario penal de la víctima. Ya que la obligación de los Estados no es meramente formal, sino material: garantizar que estos servicios no solo existan, sino que sean accesibles, adaptados y efectivos.

En el artículo 26 la Directiva exige a los Estados miembros que habiliten unos centros de atención de emergencia para las víctimas de violación y violencia sexual, asegurándose así que estén debidamente equipados y sean accesibles, pudiendo integrarse en el sistema sanitario nacional. Estos centros deben garantizar un apoyo clínico que sea eficaz, incluyendo la gestión médica de la violación y la conservación de las pruebas⁶⁴. Asimismo, se establece que el apoyo que se preste debe tener en cuenta las condiciones del trauma de la víctima y, cuando proceda, derivar hacia la atención postraumática, además del asesoramiento especializado⁶⁵. Además, se garantiza el acceso a los exámenes médicos y a los análisis forenses, ya sea en los centros designados o mediante derivación, y en consecuencia los Estados miembros deberán asegurar la

⁶⁴ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 26.1.

⁶⁵ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 26.1, párr. 2.

coordinación entre centros de derivación y forenses⁶⁶, y, en particular, cuando la víctima sea menor, los servicios deberán adaptarse a las necesidades específicas de la infancia⁶⁷. En este sentido, se obliga a los Estados miembros a asegurar el acceso a servicios sanitarios en el tiempo oportuno, incluyendo los vinculados a la salud sexual y reproductiva, conforme al Derecho nacional⁶⁸. Finalmente, todos los servicios recogidos en los apartados 1 y 2 deberán prestarse de forma gratuita y sin perjuicio de los ya existentes en el sistema sanitario nacional, estando disponibles todos los días de la semana⁶⁹; para garantizar una cobertura adecuada, se exige que haya una distribución geográfica suficiente de estos servicios en cada Estado⁷⁰, y de manera complementaria, se prevé que a las víctimas de violencia sexual se les aplicarán también las previsiones contenidas en el artículo 25, apartados 3 y 7, que regulan la dotación de recursos y la continuidad del apoyo incluso en situaciones de crisis⁷¹.

El artículo 27 establece la obligación de prestar un apoyo especializado, eficaz y accesible a las víctimas de mutilación genital femenina, que sea adecuado a su edad, y sobre todo centrado en sus necesidades específicas; de este modo, se contempla explícitamente la atención ginecológica, sexológica, psicológica y postraumática, así como el asesoramiento personalizado, desde el momento en que se ha cometido el delito y durante todo el tiempo que sea necesario⁷². Se incluye también el derecho a recibir información sobre hospitales públicos donde se realicen intervenciones de cirugía reconstructiva genital. Estos apoyos podrán prestarse en centros de referencia del artículo 26 o en otros centros sanitarios especializados⁷³. De forma coherente, en el artículo se dispone que se aplicarán aquí las disposiciones del artículo 25, apartados 3 y 7 (recursos y mantenimiento en crisis), y del artículo 26, apartado 3 (gratuidad y disponibilidad diaria)⁷⁴.

⁶⁶ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 26.1, párr. 3.

⁶⁷ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 26.1, párr. 4.

⁶⁸ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 26.2.

⁶⁹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 26.3.

⁷⁰ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 26.4.

⁷¹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 26.5.

⁷² Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 27.1.

⁷³ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 27.1, párr. final.

⁷⁴ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 27.2.

El artículo 28 señala que, cuando el acoso sexual en el trabajo pueda constituir un delito según el Derecho nacional, los Estados miembros deberán garantizar los servicios de asesoramiento tanto para las víctimas como para los empleadores. Dichos servicios deberán incluir información clara sobre cómo se debe actuar ante el acoso sexual en el ámbito laboral, así como los recursos disponibles para poder apartar al autor del entorno de trabajo. Así, con esta medida se consigue mejorar la prevención y la protección frente a la violencia con origen en el contexto laboral.

El artículo 29 establece que los Estados miembros deben asegurar la disponibilidad de líneas telefónicas de ayuda a nivel estatal, gratuitas y operativas las 24 horas del día, los 7 días de la semana, con el fin de lograr proporcionar información y asesoramiento a las víctimas⁷⁵; estas líneas podrán ser gestionadas por servicios de apoyo especializado, conforme a las prácticas nacionales, y deberán garantizar la confidencialidad y, cuando corresponda, el anonimato de la víctima⁷⁶. En este sentido, se alienta además el uso de otras tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como las aplicaciones en línea, para poder ofrecer este servicio de forma segura y accesible⁷⁷.

El artículo 29.2 establece la obligación de que las líneas de ayuda sean accesibles también para personas con alguna discapacidad, garantizando el uso de un lenguaje claro y comprensible, así como servicios de interpretación cuando sea necesario; esta accesibilidad deberá estar alineada con los requisitos recogidos en el anexo I de la Directiva 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo. En este sentido, los servicios deberán prestarse en una lengua comprensible para las víctimas, incorporando, si fuera necesario interpretación telefónica⁷⁸ (Unión Europea, 2019). Además, se recomienda que los Estados miembros deberán aplicar también los artículos 25.3 y 25.7, lo que implica garantizar recursos humanos y económicos suficientes, así como la continuidad del servicio incluso en situaciones de crisis⁷⁹. Por otra parte, se recomienda que los Estados aseguren la accesibilidad al número armonizado de la Unión Europea 116 016,

⁷⁵ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 29.1.

⁷⁶ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 29.1, párrs. 2 y 3.

⁷⁷ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 29.1, párr. 4.

⁷⁸ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 29.3.

⁷⁹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 29.4.

junto con otros números nacionales⁸⁰, y que realicen campañas periódicas de concienciación para informar sobre la existencia de estas líneas y sus números de contacto⁸¹.

El artículo 30 establece que los Estados deben garantizar la existencia de refugios y alojamientos provisionales adecuados, tal y como exige la Directiva 2012/29/UE⁸², que atiendan las necesidades específicas de las víctimas de violencia doméstica y sexual, en especial aquellas expuestas a un mayor riesgo⁸³ (Unión Europea, 2012a). Estos refugios deberán, a su vez, ofrecer unas condiciones de vida seguras, accesibles, adecuadas y dignas, orientadas a la recuperación de las víctimas y a su retorno a una vida independiente; igualmente, deberán proporcionar información sobre los servicios de apoyo, derivaciones y atención médica adicional cuando sea necesario⁸⁴. En este sentido, la Directiva obliga a que estos recursos sean suficientes en número y adaptados a las necesidades especiales de las mujeres, incluyendo la posibilidad de alojamientos con espacio para menores y garantizando el bienestar de las víctimas infantiles⁸⁵; se dispone también que los refugios deben estar disponibles para todas las víctimas, así como para menores de edad a su cargo, sin discriminación por nacionalidad, ciudadanía, residencia o estatuto jurídico⁸⁶. Por último, se extiende aquí la aplicación de los apartados 3 y 7 del artículo 25, es decir, la obligación de garantizar recursos suficientes y el funcionamiento de los servicios durante crisis o emergencias⁸⁷.

El considerando 67 reconoce que estos servicios cumplen una función esencial tanto en la recuperación física y emocional de las víctimas como en su retorno a una vida autónoma. En coherencia con ello, el considerando 62 amplía el alcance de estos refugios, destacando que forman parte integral de los servicios especializados que deben estar disponibles las 24 horas del día, incluidos en los periodos de crisis o de emergencia, como pandemias o conflictos armados; por su parte, el considerando 59 pone en valor

⁸⁰ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 29.5.

⁸¹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 29.6.

⁸² Vid. Directiva 2012/29/UE, art. 9.3, letra a).

⁸³ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 30.1.

⁸⁴ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 30.1, párr. final.

⁸⁵ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 30.2.

⁸⁶ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 30.3.

⁸⁷ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 30.4.

el papel de las organizaciones no gubernamentales dirigidas por mujeres en la provisión de estos recursos, aportando una dimensión comunitaria y feminista al sistema de atención. Por último, el considerando 66 reafirma la necesidad de que las víctimas puedan acceder a las líneas de ayuda estatales, gratuitas, confidenciales y disponibles 24/7, también a través de las TIC accesibles, reforzando así la red de apoyo más allá del ámbito presencial.

Todo ello eleva el listón respecto a la Directiva 2012/29, en la que los refugios no estaban recogidos con el mismo nivel de exigencia, puesto que el artículo 9.3 de dicha Directiva aludía a los refugios como uno de los elementos deseables que podían llegar a proporcionarse por actores públicos o privados, pero sin imponer una obligación específica ni garantizar cobertura territorial o acceso universal. En cambio, la nueva regulación no solo exige su existencia, sino también unas condiciones mínimas de calidad, accesibilidad y suficiencia, lo que contribuye a una mayor armonización entre los Estados miembros y a un enfoque centrado en las necesidades prácticas de las víctimas⁸⁸.

El artículo 31 refuerza la protección y la atención específica para los menores que hayan sido víctimas de violencia contra las mujeres o violencia doméstica, o que hayan estado expuestos como testigos de dicha violencia. Se parte del principio de que el interés superior del menor debe guiar todas las actuaciones, en consonancia con lo previsto en el artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y con la jurisprudencia consolidada del TEDH. En este marco, el apoyo que deben prestar los Estados miembros ha de ser especializado y adecuado a la edad, las necesidades individuales y el nivel de desarrollo del menor; todo ello con especial atención al respeto de su integridad emocional y psicosocial. Igualmente, la Directiva incluye de forma expresa la atención médica, el acompañamiento emocional y psicológico, el apoyo educativo y otras formas de ayuda concebidas para mitigar el impacto de la violencia vivida o presenciada⁸⁹.

A este respecto, uno de los aspectos más relevantes del artículo 31 es su previsión sobre el alojamiento provisional de los menores cuando resulte necesario, ya que se

⁸⁸ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, arts. 29 y 30; consid. 59, 62, 66 y 67.

⁸⁹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 31.1.

establece que este deberá organizarse garantizando siempre la escucha del menor, el respeto a su madurez y su ubicación preferente con otros miembros de la familia no violentos; de este modo, se refuerza una visión familiar restaurativa. La Directiva añade, además, que la separación del menor de su entorno habitual debe evaluarse cuidadosamente, asegurando entornos seguros pero no traumatizantes⁹⁰.

El artículo 32 complementa el anterior con una dimensión de protección procesal y organizativa, al prever que los Estados miembros aseguren a las autoridades competentes el acceso a información relevante sobre situaciones de violencia que afecten a los menores. Esta previsión permite una mejor evaluación del interés superior del menor en aspectos civiles, como los relativos a la custodia o al régimen de visitas. De igual modo, se exige que existan lugares seguros donde se supervise el contacto entre el menor y el progenitor violento (cuando este último conserve el derecho de visita); dicha supervisión debe estar a cargo de personal especializado, garantizando en todo momento el bienestar y la seguridad del menor⁹¹. Con este artículo se consigue responder a la preocupación que existe por los efectos indirectos de la violencia de género sobre los hijos e hijas de las víctimas, especialmente cuando las medidas judiciales permiten aún algún tipo de contacto con el agresor. Además, esta medida está relacionada con las previsiones de la Ley Orgánica 8/2021, que, en el marco español, reconoce explícitamente a los menores como víctimas directas.

El artículo 33 refuerza el enfoque inclusivo de la Directiva, al exigir a los Estados miembros que adapten los servicios de apoyo a las víctimas que sufren discriminación, es decir, aquellas que enfrentan múltiples factores de vulnerabilidad por razón de discapacidad, origen, situación administrativa, orientación sexual u otras circunstancias. Este enfoque responde a la necesidad de garantizar una protección real y efectiva, no solo formal, a quienes presentan mayores obstáculos estructurales para acceder a la justicia o a los servicios de ayuda.

De forma complementaria, se indica que los servicios mencionados en los artículos 25 a 30 deben contar con las capacidades suficientes para poder atender a las

⁹⁰ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 31.2.

⁹¹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 32.

personas con discapacidad, incluyendo asistencia personal. Se establece, además, que el apoyo debe estar disponible también para los nacionales de terceros países, especialmente para quienes se encuentren en procedimientos de asilo, protección internacional o de retorno. Uno de los puntos más sensibles del artículo es la previsión de que las víctimas que así lo soliciten puedan ser separadas físicamente de personas de distinto sexo en centros de internamiento o acogida, garantizando así su seguridad y dignidad. También se exige que puedan denunciar a cualquier miembro del personal que incurra en actos de violencia o que obstaculice la tramitación de sus denuncias, y que estas sean gestionadas con celeridad por las autoridades competentes. Esta previsión constituye un avance importante en el reconocimiento de los derechos de las víctimas migrantes, solicitantes de asilo o en situación de especial riesgo, y enlaza con la obligación general de no discriminación recogida en el artículo 1 de la Directiva 2012/29/UE (Unión Europea, 2012a).

6.1. Valoración.

El bloque normativo que conforman los artículos 25 a 33 de la Directiva 2024/1385 representa uno de los avances estructurales más relevantes con respecto a la Directiva anterior 2012/29/UE (Unión Europea, 2012a). Mientras que esta última contenía previsiones generales sobre el derecho de las víctimas a acceder a servicios de apoyo⁹², el nuevo texto europeo detalla un catálogo más preciso y operativo de prestaciones, además de imponer unas exigencias más rigurosas a los Estados miembros respecto a su disponibilidad, continuidad y accesibilidad.

Entre las ideas que inspiran la nueva Directiva figura la voluntad de situar a la Unión Europea a la altura del Consejo de Europa en cuanto a la previsión de normas sobre violencia contra las mujeres. Igualmente, la Directiva pretende aumentar la confianza mutua entre los Estados miembros a fin de avanzar en la cooperación en materia penal, civil y policial. En este sentido, esta ambición, que apunta a una verdadera integración normativa en materia penal y de apoyo a las víctimas, se materializa en un conjunto de obligaciones para los Estados miembros. En efecto, la Directiva de 2024 no se limita solo a enunciar derechos, sino que establece obligaciones específicas de

⁹² Vid. Directiva 2012/29/UE, arts. 8 y 9.

organización administrativa y prestación de servicios: desde la atención médica y psicológica⁹³, el alojamiento de urgencia⁹⁴, el asesoramiento jurídico gratuito⁹⁵, hasta la atención a través de líneas telefónicas 24/7⁹⁶ o el apoyo digital⁹⁷.

Por otra parte, refuerza la protección de colectivos que tradicionalmente están invisibilizados, como las mujeres con discapacidad, los menores, los solicitantes de asilo, así como las víctimas de mutilación genital femenina y de violencia sexual en línea⁹⁸. Ahora bien, este diseño normativo presenta todavía limitaciones; y, pese a que el marco europeo resulta ambicioso, su eficacia real dependerá de la manera en que los Estados lo transpongan y financien. Al respecto, García Rodríguez (2024, p. 8) señala que la aplicación territorial desigual constituye uno de los principales peligros del nuevo marco; además, advierte que la ausencia de unos estándares mínimos operativos puede provocar desequilibrios entre los países o incluso entre las regiones dentro de un mismo Estado. Para evitarlo, la coordinación interinstitucional que exige la Directiva 2024/1385, en su artículo 25.6, garantiza una respuesta integral a las víctimas; ahora bien, esta labor de articulación entre los servicios sociales, sanitarios, educativos y policiales puede llegar a verse obstaculizada si los Estados miembros no disponen de unas estructuras organizativas bien definidas o de una autoridad coordinada. En este contexto, Serrano Masip (2024, p. 7) señala que la Directiva no establece unas estructuras organizativas que sean concretas, dejando en manos de los Estados su total aplicación. Por eso, esto puede llegar a generar unas desigualdades a la hora de poner en marcha los servicios especializados, lo que en la práctica limitaría el acceso equitativo a los derechos que la norma busca garantizar.

Uno de los puntos más innovadores del bloque es el enfoque que viene recogido en el artículo 33 de la Directiva 2024/1385, el cual obliga a que se adapten los servicios de apoyo a las víctimas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad por múltiples causas. De este modo, este artículo marca una ruptura con la lógica formalista anterior y exige una atención individualizada y transversal, considerando factores como el origen étnico, el estatus migratorio, la edad, la orientación sexual o la discapacidad. A

⁹³ Vid. Directiva 2024/1385, art. 25.

⁹⁴ Vid. Directiva 2024/1385, art. 27.

⁹⁵ Vid. Directiva 2024/1385, art. 26.

⁹⁶ Vid. Directiva 2024/1385, art. 29.

⁹⁷ Vid. Directiva 2024/1385, art. 30.

⁹⁸ Vid. Directiva 2024/1385, art. 33.

este respecto, Serrano Masip (2024, p. 7) destaca que hay que desglosar el contenido del apoyo especializado que requieren aquellas víctimas con necesidades interseccionales, como pueden ser las mujeres con discapacidad o migrantes en situación irregular, para lograr ofrecer una atención integral. Por su parte, García Rodríguez (2024, p. 10) indica que esta especialización ha de materializarse en unos servicios que se adapten a la evaluación individual de cada víctima. Igualmente, Torres Díaz (2024, p. 122) recuerda que la Directiva insta a una evaluación individual en aras de determinar las necesidades de protección de las víctimas, [y] el apoyo especializado que ha de prestarse. A pesar de todo ello, el éxito del sistema dependerá de que los Estados miembros no solo lo transpongan formalmente, sino que lo doten de contenido real, asegurando cobertura suficiente, formación especializada del personal y mecanismos de seguimiento y evaluación. En definitiva, el artículo 33 introduce avances significativos, pero la Directiva no garantiza que se apliquen con la misma intensidad en todos los Estados miembros, lo que ha llevado a diversas voces críticas a cuestionar su eficacia real. Según indica el Deutscher Juristinnenbund (2024), el problema no reside en la ausencia de regulación, sino en que “el Derecho de la UE no se aplica de manera efectiva” (p. 2). Por todo ello, el sistema de apoyo especializado previsto en los artículos 25 a 33 sí que representa un avance cualitativo respecto al marco anterior, al integrar una mirada victimocéntrica, interseccional y operativa. No obstante, para que este bloque normativo despliegue todo su potencial transformador, será imprescindible que los Estados miembros asuman una transposición ambiciosa y proactiva, que no se limite a cumplir con los mínimos legales, sino que promueva una protección sustantiva, eficaz y universal. En esta misma línea crítica, el European Student Think Tank (2025) advierte que la Directiva, si no se corrige, se queda más en la retórica que en un cambio real, especialmente en lo relativo a la definición de violación o a la protección de las mujeres migrantes.

7. PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN TEMPRANA CON LAS MEDIDAS CONTRA LA VIOLENCIA.

La Directiva 2024/1385 se configura como una política integral que está orientada tanto a la prevención como a la intervención frente a la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. El capítulo 5 de la norma europea dedicado a estos aspectos

articula un marco de acción estructural que está orientado a erradicar no solo las causas inmediatas de la violencia, sino también aquellas más profundas y normalizadas, que se perpetúan a través de los estereotipos, las desigualdades y los silencios institucionales. Con ello, la Directiva establece un modelo de prevención con múltiples dimensiones como la educativa, social, digital y jurídica. En esta línea, se plantea una lógica de intervención no reactiva, sino transformadora, lo que exige tanto el compromiso público sostenido como la articulación con los actores sociales, organizaciones civiles, medios de comunicación y sistemas educativos. A su vez, se amplía con unas medidas de intervención específicas que no solo se dirigen a la protección de las víctimas, sino también a la transformación de la conducta de los agresores y a la minimización del riesgo de reincidencia. En este contexto, el bloque normativo que va del artículo 34 al 37 desarrolla un conjunto de actuaciones que son preventivas y de intervención, las cuales implican a múltiples niveles institucionales.

El artículo 34 de la Directiva 2024/1385 aborda la prevención de la violencia contra las mujeres y de la violencia doméstica. Lo hace con un enfoque amplio, que obliga a los Estados miembros a poner en marcha medidas de carácter preventivo, como campañas y programas de sensibilización, preferiblemente desde edades tempranas. Serrano Masip (2024, p. 8) indica que estos programas deben estar dirigidos por las autoridades de los Estados miembros. Añade, sin embargo, que también pueden desarrollarse en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, interlocutores sociales y otras partes interesadas. En este sentido, estas campañas pueden tener una dimensión educativa o investigadora, y su objetivo es fomentar la comprensión de las causas, tanto estructurales como culturales, que sostienen la violencia, así como de sus consecuencias, especialmente sobre los menores⁹⁹. De ahí que el enfoque preventivo que plantea la Directiva se apoye en una colaboración activa con múltiples agentes, como las organizaciones especializadas, la sociedad civil, los servicios públicos, los interlocutores sociales y las comunidades afectadas; esta cooperación resulta esencial para el diseño de programas efectivos, culturalmente sensibles y ajustados a las realidades locales¹⁰⁰. Del mismo modo, y dada la importancia de garantizar el acceso

⁹⁹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 34.2.

¹⁰⁰ Vid. Directiva 2024/1385, art. 34.2, párr. 2.

efectivo a la información sobre derechos, recursos disponibles y medidas de protección, la norma establece una serie de mejoras al exigir que la información sea proporcionada de forma clara y accesible, incluyendo su disponibilidad en las lenguas más habladas en el territorio nacional y en formatos adaptados para los menores y las personas con discapacidad, asegurando la accesibilidad universal¹⁰¹. En cuanto al contenido de las campañas, el artículo 34 insiste en la necesidad de combatir los estereotipos de género, promover la igualdad y el respeto mutuo, así como fomentar modelos positivos de conducta¹⁰².

Por otra parte, el texto incluye una previsión destinada a frenar la demanda de víctimas de explotación sexual, vinculando así la prevención de la violencia de género con la lucha contra formas de violencia más amplias como la trata de personas¹⁰³. A su vez, el artículo presta especial atención a la necesidad de sensibilizar sobre prácticas especialmente lesivas como la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado, que afectan de manera desproporcionada a mujeres y niñas en situación de riesgo. Finalmente, esta obligación incluye considerar el número estimado de víctimas o potenciales víctimas en cada Estado miembro y adaptar las campañas en consecuencia¹⁰⁴. Otro de los aspectos más innovadores del artículo 34 es la incorporación de medidas preventivas frente a los ciberdelitos vinculados a la violencia de género, como los abordados en los artículos 5 a 8 de la Directiva. En este sentido, estas medidas deben incluir competencias digitales críticas para que las personas usuarias puedan detectar y detener las situaciones de ciberviolencia, lo cual evidencia la necesidad de adaptar la normativa al contexto tecnológico contemporáneo¹⁰⁵; por otro lado, en relación con el acoso sexual en el trabajo, se prevé que los Estados adopten políticas nacionales específicas cuando dicho acoso constituya un delito conforme al Derecho nacional, con medidas concretas orientadas a los sectores laborales más expuestos, sin perjuicio de lo ya establecido por la Directiva 2006/54/CE¹⁰⁶ (Unión Europea, 2006).

¹⁰¹ Vid. Directiva 2024/1385, arts. 34.3 y 34.4.

¹⁰² Vid. Directiva 2024/1385, art. 34.5.

¹⁰³ Vid. Directiva 2024/1385, art. 34.6.

¹⁰⁴ Vid. Directiva 2024/1385, art. 34.7.

¹⁰⁵ Vid. Directiva 2024/1385, art. 34.8.

¹⁰⁶ Vid. Directiva 2024/1385, art. 34.9.

El artículo 35 introduce una novedad significativa al situar el consentimiento sexual como uno de los ejes de la estrategia preventiva frente a la violencia sexual. Se parte del reconocimiento de que las raíces de este tipo de violencia se encuentran en patrones de comportamiento arraigados en relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, perpetuados mediante roles estereotipados. En este contexto, la Directiva exige a los Estados miembros que adopten medidas destinadas a promover cambios estructurales en la cultura sexual, fomentando relaciones basadas en el respeto mutuo, la igualdad y la integridad personal. En esta línea, todas estas medidas deben realizarse conforme a los principios de igualdad de género y no discriminación, así como al respeto de los derechos fundamentales. En particular, se pone el foco en el consentimiento como una expresión del libre albedrío, lo que implica que toda relación sexual debe ser voluntaria y debe estar basada en la autonomía corporal de la persona¹⁰⁷. Con esta exigencia, la normativa marca un cambio de paradigma en el abordaje jurídico del consentimiento y alinea el marco europeo con los estándares promovidos por el Convenio de Estambul. Para ello, el artículo prevé la realización de campañas de sensibilización y la distribución de material educativo accesible, dirigido tanto a los jóvenes como al conjunto de la ciudadanía, con el objetivo de prevenir las violaciones mediante la promoción de una cultura del consentimiento¹⁰⁸. Adicionalmente, estas campañas deben tener un alcance amplio, estar actualizadas periódicamente y contar con la colaboración de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, especialmente las de mujeres¹⁰⁹. Cabe señalar que se indica expresamente que estas campañas deben tener como propósito principal aumentar el conocimiento de que el sexo sin consentimiento constituye un delito¹¹⁰.

Esta precisión normativa es especialmente relevante para combatir la tolerancia social o la minimización de este tipo de violencia, y responde a las recomendaciones formuladas por organismos como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el propio Consejo de Europa (Naciones Unidas, 1979; Council of Europe, 2011). Lamentablemente, y como indica Arangüena Fanego (2025, p. 14), la

¹⁰⁷ Vid. Directiva 2024/1385, art. 35.1.

¹⁰⁸ Vid. Directiva 2024/1385, art. 35.1, párr. 3.

¹⁰⁹ Vid. Directiva 2024/1385, art. 35.1, párr. 4.

¹¹⁰ Vid. Directiva 2024/1385, art. 35.2.

Directiva no ha llegado a incluir entre el listado de delitos armonizados el de violación, tal y como figuraba en la propuesta inicial de la Comisión, ante la frontal oposición de varios Estados miembros que cuestionaban la falta de base jurídica al negar que formara parte del catálogo del artículo 83 TFUE (Unión Europea, 2010 b). Asimismo, el artículo también establece que el material educativo debe poder adaptarse al desarrollo de las personas destinatarias, fomentando la comprensión del consentimiento como una decisión libre, respetuosa y autónoma, y asegurando que el mensaje llegue de forma adecuada a cada grupo de edad y contexto¹¹¹. Por eso, esta disposición se inscribe dentro de una pedagogía de la igualdad que trasciende la prevención penal para promover valores de convivencia igualitaria.

Por último, se exige que toda esta información se difunda ampliamente entre el público, incluyendo los datos sobre los programas de intervención disponibles, según lo previsto en el artículo 37 (Directiva 2024/1385, artículo 35.4). Y con ello, se va a garantizar que la prevención, la educación y el acceso a recursos se puedan coordinar como parte de una misma estrategia pública. Por eso, el artículo 35 consolida la voluntad de la Unión Europea de no limitarse a sancionar la violencia sexual una vez consumada, sino de actuar desde la raíz, transformando los imaginarios sociales y los patrones culturales que la perpetúan.

El artículo 36 de la Directiva 2024/1385 establece un marco normativo para garantizar la capacitación de los profesionales que, en el ejercicio de sus funciones, tengan contacto con víctimas de violencia contra las mujeres o de violencia doméstica. La finalidad es asegurar una intervención adecuada, sensible y respetuosa, que contribuya tanto a la prevención como a la correcta atención de las víctimas. En primer lugar, los Estados miembros deberán asegurar que los empleados públicos, como los agentes de policía, el personal judicial o los profesionales sanitarios y sociales, reciban una formación general y especializada adaptada a su función. Esta formación debe poder dotarles de herramientas para detectar, prevenir y abordar situaciones de violencia, teniendo en cuenta factores como el trauma, el género y la edad de la víctima¹¹². En esta línea, se prevé que los Estados miembros promuevan dicha formación entre

¹¹¹ Directiva 2024/1385, artículo 35.3.

¹¹² Vid. Directiva 2024/1385, art. 36.1.

profesionales del ámbito sanitario y de los servicios sociales y educativos, a fin de facilitar la detección temprana y la derivación a servicios especializados¹¹³.

En paralelo, en el ámbito judicial, se establece que tanto los jueces como los fiscales que participen en procesos relacionados con la violencia de género reciban una formación adecuada que esté centrada en los derechos humanos, en el enfoque de víctima y en el respeto a la diversidad¹¹⁴. Igualmente, esta formación debe ser impartida con pleno respeto a la independencia judicial y de acuerdo con normas profesionales exigentes y ajustadas a la naturaleza y funciones de cada perfil implicado¹¹⁵. El artículo también contempla la formación de la abogacía, recomendando que quienes ejerzan la defensa jurídica de las víctimas tengan acceso tanto a la formación general como a la especializada en la atención y trato adecuado a estas personas¹¹⁶. A este respecto, se ha destacado que la Directiva pone un énfasis significativo en la capacitación de los diferentes operadores jurídicos y de los profesionales del ámbito sanitario y social, atendiendo a la especificidad de cada colectivo y reconociendo la complejidad técnica que requieren estas intervenciones (Serrano Masip, 2024, p. 8). En particular, se establece una previsión para todo el personal sanitario que pueda detectar casos de mutilación genital femenina, como pediatras o ginecólogos, quienes deberán contar con una formación especializada sobre sus implicaciones médicas, psicológicas y culturales¹¹⁷. A su vez, el artículo 36 reconoce expresamente el papel del entorno laboral en la detección y prevención del acoso sexual, estableciendo que, las personas con funciones de supervisión, tanto en el sector público como en el privado, deben recibir una formación específica para poder reconocer, prevenir y abordar el acoso sexual, cuando esté tipificado como delito conforme al Derecho nacional. También deberán recibir información sobre el impacto de la violencia contra las mujeres en el trabajo y el riesgo de violencia por parte de terceros¹¹⁸.

Por otra parte, las actividades formativas señaladas en los apartados anteriores deberán organizarse de forma interdisciplinar, promoviendo la cooperación entre

¹¹³ Vid. Directiva 2024/1385, art. 36.2.

¹¹⁴ Vid. Directiva 2024/1385, art. 36.3.

¹¹⁵ Vid. Directiva 2024/1385, consid. 77.

¹¹⁶ Vid. Directiva 2024/1385, art. 36.4.

¹¹⁷ Vid. Directiva 2024/1385, art. 36.5.

¹¹⁸ Vid Directiva 2024/1385, art. 36.6.

servicios públicos, entidades sociales y personal especializado¹¹⁹, a través de mecanismos multidisciplinares que integren a todos los actores clave (justicia, policía, servicios sociales, educación, salud, ONGs) y desarrollarse mediante planes nacionales periódicos de actuación, formación y cooperación¹²⁰. Igualmente, se contempla la participación de los medios de comunicación mediante actividades formativas que ayuden a promover una representación no sexista y no estereotipada de las mujeres, que eviten la culpabilización de las víctimas¹²¹. Al mismo tiempo, se señala la necesidad de que las autoridades competentes que reciben denuncias estén adecuadamente formadas para ayudar a prevenir la victimización secundaria¹²². De modo que esta capacitación se preste con especial urgencia para evitar retrasos que puedan exponer a las víctimas a riesgos graves, especialmente cuando los agresores sean familiares o parejas¹²³. En esta misma línea, las formaciones deberán incluir contenidos específicos adaptados a las características de las víctimas y a los riesgos asociados a la discriminación interseccional¹²⁴, incorporando un enfoque interseccional y una atención diferenciada para las víctimas en situación de discriminación múltiple¹²⁵, así como módulos sobre apoyo psicológico y protección especializada. Por último, se establece que todas estas medidas se apliquen respetando la independencia judicial y la autonomía de las profesiones¹²⁶.

El artículo 37 de la Directiva 2024/1385 introduce medidas orientadas a la rehabilitación de los agresores y a la prevención de la reincidencia en los delitos de violencia contra las mujeres o violencia doméstica. En concreto, los Estados miembros deberán adoptar las disposiciones necesarias para garantizar que existan programas de intervención especializados dirigidos a los autores de estos delitos, con el objetivo de minimizar el riesgo de repetición de conductas violentas¹²⁷. Como señala Serrano Masip (2024, p. 8), esta previsión refuerza la idea de que se necesita una intervención orientada

¹¹⁹ Vid. Directiva 2024/1385, art. 36.7.

¹²⁰ Vid. Directiva 2024/1385, consid. 78.

¹²¹ Vid. Directiva 2024/1385, art. 36.8.

¹²² Vid. Directiva 2024/1385, art. 36.9.

¹²³ Vid. Directiva 2024/1385 consid. 36.

¹²⁴ Vid. Directiva 2024/1385, art. 36.10.

¹²⁵ Vid. Directiva 2024/1385, consid. 6.

¹²⁶ Vid. Directivas 2024/1385, art. 36.11.

¹²⁷ Vid. Directiva 2024/1385, art. 37.1.

no solo a la sanción penal, sino también a la transformación de la conducta del agresor mediante programas especializados. Así, esta obligación supone un compromiso claro con la prevención que trasciende la sanción penal y busca una intervención transformadora en la conducta de los agresores.

En línea con el considerando 80, la Directiva precisa que estos programas deben estar impartidos por personal cualificado y diseñados para enseñar a los infractores a mantener relaciones interpersonales seguras, combatiendo patrones de comportamiento violento. La Directiva prevé también que estos programas estén abiertos a la participación de personas que, aunque no hayan cometido un delito, puedan considerarse en riesgo de incurrir en actos de violencia, ya sea por patrones de comportamiento detectados o por indicios de conductas coercitivas¹²⁸. De igual modo, se promueve la necesidad de implicar a los medios de comunicación, instando a los Estados a combatir los mensajes sexistas, la representación estereotipada de las mujeres y la culpabilización de las víctimas¹²⁹, reconociéndose así el papel de los medios en la perpetuación o prevención de la violencia, con un enfoque estructural inédito en la normativa anterior. Por último, se señala que los Estados miembros deberán adoptar medidas para fomentar la participación de los autores de delitos de violación en estos programas de intervención, reforzando así el compromiso institucional con la erradicación de una de las formas más graves de violencia sexual mediante la reeducación y el control del riesgo de reincidencia¹³⁰.

7.1. Valoración.

El bloque normativo que está comprendido entre los artículos 34 y 37 de la Directiva 2024/1385 constituye una de las apuestas más ambiciosas del legislador europeo en materia de prevención y transformación institucional frente a la violencia contra las mujeres. De hecho, lejos de limitarse a las medidas reactivas o asistenciales, esta parte de la Directiva incorpora una arquitectura normativa que pivota sobre la educación, la corresponsabilidad institucional y la intervención multidimensional. En particular, uno de los elementos más destacados es el enfoque preventivo que está

¹²⁸ Vid. Directiva 2024/1385, art. 37.2.

¹²⁹ Vid. Directiva 2024/1385, art. 36.8.

¹³⁰ Vid. Directiva 2024/1385, art. 37.3.

recogido en el artículo 34. De hecho, Serrano Masip (2024, pp. 7-8) señala ,que este precepto ‘impone a los Estados miembros la obligación de desarrollar campañas dirigidas a toda la sociedad, desde la infancia, a fin de deconstruir los factores estructurales que sostienen la violencia, como los estereotipos de género, las prácticas culturales nocivas o el silencio institucional’. Por lo tanto, esta lógica de actuación preventiva, que combina la concienciación social con la perspectiva de género interseccional, permite incorporar programas que visibilicen y frenen fenómenos como el matrimonio forzado, la mutilación genital femenina o el acoso digital.

Por su parte, el artículo 35 sitúa el consentimiento en el centro del modelo jurídico de las relaciones sexuales, y Torres Díaz (2025, p. 125) señala que la regulación del consentimiento sexual en nuestra legislación interna [...] resulta muchísimo más avanzada (pese a las críticas) que lo que está recogido a nivel europeo en la Directiva objeto de análisis, lo que genera la necesidad de reforzar el enfoque pedagógico de este precepto. En efecto, la Directiva obliga a los Estados a que desarrollen unos materiales que se adapten a la edad y al nivel educativo de los destinatarios, integrando así una dimensión formativa que es necesaria para lograr erradicar las prácticas sexistas y las violencias normalizadas desde las etapas tempranas.

A su vez, en cuanto al artículo 36, que trata sobre la formación de profesionales, se aprecia que hay un avance significativo respecto al marco anterior, y, como explica García Rodríguez (2025, p. 11), esta disposición ‘se dirige a cada uno de los colectivos con el fin de poner énfasis en los ámbitos que demandan un conocimiento y entrenamiento específicos’, por ejemplo, la formación de jueces y fiscales en derechos humanos con perspectiva de género, o la capacitación del personal sanitario para detectar y tratar consecuencias como la mutilación genital femenina. En este sentido, Serrano Masip (2024, p. 7) En esta línea, Serrano Masip (2024, p. 7) señala la necesidad de que la formación se refiera a los factores de riesgo específicos de las mujeres y de las niñas, tales como el género, la discapacidad y la minoría de edad. Además, García Rodríguez (2025, p. 12) destaca de manera positiva que la norma debe hacer obligatoria esta formación, incorporando la perspectiva de género como una pauta general y estableciendo directrices y protocolos comunes para ayudar a garantizar una protección institucional adecuada para las víctimas.

En coherencia con este enfoque formativo, el artículo 37 supone un giro importante en la estrategia europea al abordar la intervención con los agresores y como apunta Serrano Masip (2024, p. 8), este precepto rompe con el enfoque que era exclusivamente punitivo y apuesta por los programas de reeducación que ayuden a permitir una transformación más profunda en la conducta del agresor. Esta disposición también exige que la participación sea obligatoria por parte de los agresores condenados en programas, y abre la puerta a intervenciones preventivas con personas en riesgo de incurrir en violencia, incorporando un modelo de intervención anticipada que trasciende el castigo penal. En esta misma línea, Arangüena Fanego (2025, p. 23) destaca que el artículo 37 prevé medidas de intervención no solo para los autores condenados, sino también para los sospechosos o las personas en situación de riesgo, con el fin de mejorar su comportamiento y prevenir la reincidencia. Por ello, este bloque de la Directiva plasma un cambio paradigmático en la política europea de lucha contra la violencia de género, ya que no se trata únicamente de proteger a las víctimas, sino de transformar las estructuras que la hacen posible y sostienen su continuidad.

8. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INSTITUCIONAL.

La Directiva 2024/1385 formula un conjunto de obligaciones tanto sustantivas como procesales que están dirigidas a combatir la violencia contra las mujeres, y, a su vez, también incorpora una arquitectura institucional que aspira a transformar la respuesta pública a esta realidad estructural. Así, el bloque normativo que abarcan los artículos 38 a 44 se erige en una pieza esencial para garantizar la coherencia, la eficacia y la sostenibilidad de las medidas adoptadas por los Estados miembros. Este conjunto de disposiciones reconoce que, sin una coordinación sólida, sin cooperación interinstitucional y sin una base de conocimiento riguroso, cualquier avance legislativo corre el riesgo de diluirse en la práctica.

Uno de los puntos más relevantes de este bloque se encuentra en la necesidad de superar la fragmentación institucional, articulando políticas públicas integrales que aborden de manera conjunta todas las formas de violencia contempladas en la Directiva; de ahí que se imponga a los Estados la obligación de diseñar estructuras permanentes de coordinación y de establecer organismos específicos responsables del seguimiento y la mejora continua de las intervenciones. Junto a esta arquitectura, se fomenta una

gobernanza multinivel, en la que, interactúan tanto actores centrales como regionales y locales, con atención a las realidades administrativas de cada país.

La Directiva también refuerza el papel que tienen las organizaciones de la sociedad civil como unos agentes esenciales en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas; a su vez, se reconoce su capacidad para ofrecer apoyos especializados, promover la sensibilización ciudadana y participar en campañas educativas. En paralelo, se introducen obligaciones inéditas, como la cooperación con plataformas digitales para frenar los contenidos que perpetúan la violencia de género, y se establece un compromiso firme con la recogida y análisis de datos estadísticos. De este modo, los artículos 38 a 44 abren un nuevo bloque temático, en el que la atención se centra en la coordinación institucional, la cooperación transnacional y el refuerzo de los marcos normativos nacionales.

El artículo 38 de la Directiva 2024/1385 introduce la obligación para los Estados miembros de establecer unas políticas públicas que sean coordinadas, eficaces e integrales en el ámbito de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Esto parte del reconocimiento de que la fragmentación institucional, la falta de coherencia normativa y la ausencia de una buena planificación estratégica han sido, históricamente obstáculos para ofrecer unas respuestas que logren ser adecuadas a las víctimas en muchos países de la Unión. En este sentido, se dispone que cada Estado miembro debe adoptar o aplicar unas políticas que aborden de forma conjunta todas las formas de violencia contempladas en la Directiva, incluidas la violencia física y sexual, así como otras manifestaciones de carácter psicológico, económico o digital. Estas políticas según indica el considerando 83, deben tener un enfoque estatal, lo que implica que deben tener una cobertura nacional, aunque se articule su implementación a distintos niveles administrativos. De hecho, la doctrina destaca que la coordinación debe tener una dimensión que sea territorial, de modo que las políticas estatales se puedan llegar a articular en los niveles central, regional y local para garantizar su eficacia en todo el territorio (Serrano Masip, 2024, p. 8).

Por otra parte, el artículo 38 exige que los Estados designen o creen uno o varios organismos oficiales que sean responsables de coordinar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas de prevención y lucha contra la violencia. Todo ello con el fin de garantizar,

por un lado, una estructura institucional permanente dedicada a este ámbito y, por otro, evitar la dispersión competencial que podría dificultar el seguimiento y la mejora continua de las medidas adoptadas. Una innovación destacada en este artículo es que el organismo de coordinación deberá ser también el encargado de recoger y analizar los datos sobre la violencia contra las mujeres¹³¹, así como de difundir sus resultados; en los Estados descentralizados, la eficacia en la respuesta a la violencia de género pasa necesariamente por la colaboración entre administraciones y niveles institucionales, lo que hace que este aspecto sea especialmente significativo. En segundo lugar, el artículo contempla un elemento esencial en términos de gobernanza multinivel, ya que insta a los Estados miembros a garantizar la coordinación de las políticas a nivel central y, cuando proceda, también a nivel regional o local, respetando la distribución competencial propia de cada país; en este contexto, este aspecto resulta especialmente relevante en los Estados que están descentralizados, en los cuales, una respuesta eficaz a la violencia de género requiere de una colaboración entre administraciones y niveles institucionales. De este modo, el artículo 38 no solo refuerza la obligación de los Estados de contar con unas políticas públicas sobre violencia contra las mujeres, sino que establece una arquitectura institucional clara, que incluye: diseño estratégico, organismo coordinador con funciones definidas recogida, análisis de datos, y coordinación territorial. Por lo tanto, se trata de un paso imprescindible para pasar de unas declaraciones formales a unos sistemas integrales, eficaces y responsables en el marco de la Unión¹³².

El artículo 39 establece la obligación de que los Estados miembros adopten, a más tardar, el 14 de junio de 2029 (a los dos años de la fecha máxima para la transposición de la Directiva), los planes de acción nacionales destinados a prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Con ello se refuerza el enfoque de la Directiva, pues se exige que dichos planes se elaboren con la participación de los servicios de apoyo especializados y que contemplen prioridades, objetivos, recursos, mecanismos de seguimiento y criterios claros de asignación. Por otra parte, la norma dispone que estos planes deben ser revisados y actualizados con regularidad,

¹³¹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 44.

¹³² Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 38.

para poder garantizar que sigan siendo relevantes, introduciendo así un componente de evaluación y de mejora continua que antes no estaba claramente definido en la normativa anterior. De igual modo, con esta exigencia se contribuye a institucionalizar la planificación estratégica en materia de lucha contra la violencia de género, vinculando la acción estatal a un marco programático que sea medible y alineado con estándares internacionales de rendición de cuentas.

El artículo 40 impone a los Estados miembros la obligación de establecer unos mecanismos eficaces de coordinación y cooperación institucional, respetando sus normas jurídicas y usos nacionales. En concreto, deberán facilitar la actuación conjunta de las autoridades, defensores del pueblo, servicios de apoyo, fuerzas de seguridad, entidades judiciales, administraciones locales y regionales, organizaciones no gubernamentales y servicios sociales, educativos y sanitarios. Del mismo modo, el enfoque del artículo se basa en la gobernanza multinivel y multisectorial, buscando proteger y apoyar de forma integral a las víctimas; en este sentido, se prevé la colaboración específica con las autoridades de protección de menores y otros interlocutores sociales, sin perjuicio de su autonomía profesional. Igualmente, se incluye la cooperación con actores que gestionan medidas previstas en otros artículos esenciales de la Directiva, como las evaluaciones individuales¹³³, las medidas de apoyo¹³⁴, los criterios de actuación¹³⁵, y las actividades formativas¹³⁶. Por ello, este precepto consolida la necesidad de una respuesta articulada, interconectada y sostenida frente a la violencia de género y doméstica, alineada con estándares de eficacia y especialización.

El artículo 41 establece la obligación de que los Estados miembros cooperen activamente con las organizaciones de la sociedad civil, en particular con aquellas que prestan apoyo a víctimas. Esta cooperación debe ser estructurada y periódica, e incluir tanto la consulta como la implicación directa en ámbitos esenciales de la Directiva. Por eso, se reconoce a estas organizaciones:

¹³³ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, arts. 16 y 17.

¹³⁴ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 19.

¹³⁵ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 21.

¹³⁶ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 36.

- La prestación de un apoyo especializado a las víctimas, en línea con lo que viene previsto en los artículos 16 a 19;
- La elaboración de unas políticas públicas, mediante su participación en el diseño, aplicación y seguimiento de las medidas;
- Las campañas de sensibilización e iniciativas formativas que deben estar dirigidas tanto a la ciudadanía como a profesionales;
- La investigación y la evaluación sobre el impacto de las medidas de apoyo y protección.

Todo ello representa un refuerzo normativo de las funciones de la sociedad civil organizada como un agente necesario para garantizar una protección integral de las víctimas. Se establece, asimismo, que estas funciones deben alinearse con los principios recogidos en tratados internacionales como el Convenio de Estambul, que promueve el diálogo institucional con actores independientes y especializados. De igual modo, esta perspectiva se ajusta a la interpretación de la doctrina, que destaca la importancia de estas entidades para garantizar una protección integral, en conexión con estándares internacionales y con el refuerzo del marco normativo desde una dimensión institucional (Serrano Masip, 2024, p. 8).

El artículo 42 incorpora de forma explícita un nuevo frente de actuación para los Estados miembros, con la cooperación con prestadores de servicios intermediarios, como las plataformas digitales o redes sociales, a fin de que estos adopten medidas de autorregulación frente a los contenidos que puedan fomentar o encubrir la violencia contra las mujeres.

Y esta cooperación se materializa en iniciativas como las que indica el considerando 86:

- El establecimiento de códigos de conducta específicos para estos servicios;
- La concienciación sobre la autorregulación ya existente;
- La mejora de la formación del personal de dichas plataformas, especialmente respecto a la prevención de los delitos abordados por la Directiva, en particular aquellos relacionados con entornos digitales¹³⁷.

¹³⁷ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 23.

Con estas previsiones se responde a la necesidad de lograr integrar en el sector privado las estrategias de prevención, reconociendo su papel en la exposición de las víctimas a la violencia, pero también su capacidad para mitigarla si se comprometen con estándares éticos y normativos. Se vincula, además, con la protección frente a la ciberviolencia prevista en los considerandos 17 y 18.

El artículo 43 señala el compromiso europeo contra la violencia de género y doméstica, al requerir de los Estados miembros la adopción de unas medidas para mejorar la cooperación mutua y mejorar la ejecución de las disposiciones de la Directiva.

Esta cooperación se concreta en dos líneas principales:

- El intercambio de unas buenas prácticas a través de redes especializadas que trabajen en materia de violencia contra las mujeres y violencia doméstica, tanto en el ámbito nacional como en coordinación con organismos de la UE. Todo ello refuerza la idea del aprendizaje colectivo y de una adaptación normativa compartida.
- En los casos que lo exijan, la consulta mutua debe realizarse a través de organismos de cooperación ya disponibles, como Eurojust o la Red Judicial Europea en materia penal.

Por eso, este artículo muestra un claro principio de solidaridad institucional europea, coherente con la apuesta por una aproximación armonizada en la lucha contra la violencia estructural que afecta a mujeres y niñas en toda la Unión.

El artículo 44 refuerza el principio de la política pública que está basada en la evidencia, al imponer a los Estados miembros la obligación de establecer unos sistemas sólidos para la recogida, análisis y difusión de los datos estadísticos sobre la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Esto permite evaluar con rigor la magnitud, las causas y las tendencias de estos fenómenos, facilitando la toma de decisiones fundamentadas y ajustadas a la realidad.

En concreto, la Directiva exige que las estadísticas recojan, como mínimo, los siguientes indicadores desglosados por sexo, edad (menor/adulto), vínculo entre víctima y autor, y tipo de delito:

- a) Número anual de denuncias y condenas por violencia contra las mujeres o violencia doméstica.
- b) Número de víctimas asesinadas por razón de violencia de género o violencia doméstica.
- c) Número y capacidad de los refugios disponibles en cada Estado miembro.
- d) Número de llamadas a las líneas nacionales de ayuda.

A su vez, se establece que los Estados deben realizar unas encuestas poblacionales periódicas y transmitir los resultados a Eurostat, del mismo modo, deberán recoger datos administrativos desagregados conforme a estándares comunes desarrollados junto con el Instituto Europeo de la Igualdad de Género, con el fin de garantizar comparabilidad y normalización entre países. Por otra parte, el artículo 44 introduce también una dimensión evaluativa, ya que la Comisión se compromete a investigar las causas subyacentes, los efectos y los índices de condena de los delitos, como mínimo hasta el cierre del marco financiero 2021–2027. Por eso, este artículo convierte el conocimiento técnico y cuantitativo en una herramienta de rendición de cuentas y mejora continua de las políticas públicas, conectando directamente con lo dispuesto en el artículo 38 sobre los organismos de coordinación, que deberán analizar y difundir estos datos¹³⁸.

8.1. Valoración.

El bloque normativo que integran los artículos 38 a 44 de la Directiva 2024/1385 suponen, sin duda, uno de los esfuerzos más ambiciosos de la Unión Europea para lograr corregir las deficiencias estructurales que históricamente han lastrado las políticas públicas frente a la violencia de género. De hecho, su valor no está solo en el contenido técnico de cada precepto, sino en la visión de conjunto que ofrecen: una política pública que deja de ser reactiva y fragmentada para convertirse en estratégica, preventiva y basada en la evidencia. Desde esta óptica, resulta especialmente significativo que el artículo 38 apueste por una arquitectura institucional estable, con organismos encargados de coordinar, supervisar y evaluar las políticas; además, esta exigencia responde directamente a una de las debilidades más señaladas en muchos países, como

¹³⁸ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, arts. 38.3 y 44.3.

la dispersión competencial y la falta de continuidad política. Ahora bien, su eficacia dependerá de que los Estados doten a estos órganos de los recursos y capacidades reales para ejercer su labor, lo que plantea un primer desafío práctico.

Por su parte, el artículo 39 introduce una lógica de planificación y rendición de cuentas inédita hasta ahora, ya que la exigencia de actualizar periódicamente los planes nacionales supone un cambio necesario; sin embargo, su impacto dependerá de que los Estados no caigan en la tentación del formalismo o de los “planes vacíos”, sin ejecución ni presupuesto. Por ello, las instituciones europeas deberán garantizar que estos compromisos no se diluyan en el plano político. En paralelo, la propuesta de gobernanza multinivel y multisectorial que se impulsa desde el artículo 40 constituye otro acierto relevante, al reconocer que la lucha contra la violencia requiere una cooperación real y fluida entre administraciones y sectores; sin embargo, esta articulación resulta especialmente compleja en Estados descentralizados, donde los marcos competenciales pueden convertirse en obstáculos si no existe voluntad política o mecanismos eficaces de coordinación. Del mismo modo, la participación de la sociedad civil, que viene recogida en el artículo 41, representa un avance sustantivo frente a los marcos anteriores, donde estas organizaciones eran solo actores periféricos, y que ahora se les reconozca como agentes institucionales esenciales refleja un gran cambio cultural dentro del propio diseño jurídico de la Unión. No obstante, toda su efectividad dependerá de que este reconocimiento no sea solo declarativo, sino que venga acompañado de una financiación estable, acceso a la toma de decisiones y de espacios reales de incidencia.

En paralelo, el artículo 42 supone una apuesta que es novedosa y necesaria al incluir al sector digital como una parte del ecosistema de prevención, dada la creciente incidencia que existe de la violencia digital (especialmente entre las generaciones que son más jóvenes). Por consiguiente, incorporar las obligaciones para las plataformas y las redes sociales es un paso significativo; ahora bien, la falta de unos mecanismos sancionadores o de un seguimiento vinculante podría llegar a debilitar la aplicación práctica de estas medidas, quedando a merced de la buena voluntad de los actores privados. En este marco, el artículo 44 se erige como uno de los más potentes del bloque al centrar la acción pública en datos verificables, desagregados y normalizados; en consecuencia, al apostar por estadísticas estandarizadas y evaluaciones periódicas, se

rompe con décadas de políticas mal informadas o inmediateistas; aun así, queda por ver si los Estados podrán asumir este nivel de exigencia técnica, especialmente aquellos con menos recursos o con sistemas estadísticos fragmentados. En suma, todo este conjunto de artículos configura un modelo de gobernanza que es ambicioso, situando la lucha contra la violencia de género como una responsabilidad institucional central, transversal y evaluable. Su implantación, sin embargo, requerirá no solo reformas normativas internas, sino también una voluntad política sostenida, una cooperación interinstitucional real y recursos suficientes; de ahí que, más que una mera exigencia jurídica, este bloque plantee una transformación estructural en la forma en que los Estados entienden su deber de protección.

9. PRINCIPALES AVANCES CON RELACIÓN A LA DIRECTIVA 2012/29/UE.

La Directiva (UE) 2024/1385 constituye el primer instrumento jurídico específico de la Unión Europea sobre violencia contra las mujeres. Hasta su adopción, la protección de estas víctimas se apoyaba en un entramado disperso de normas: la Directiva 2012/29/UE (general de víctimas), instrumentos sectoriales (por ej., la Directiva 2011/36/UE contra la trata; la Directiva 2011/93/UE contra abusos sexuales a menores) y convenciones internacionales como el Convenio de Estambul.¹³⁹ Si bien ya existían tales normas generales que estaban dirigidas a todas las víctimas o a específicos colectivos determinados, dichas disposiciones no eran suficientes para poder atender a las necesidades concretas de las víctimas de la violencia de género y doméstica (García Rodríguez, 2025, p. 4), lo que justifica que sea necesario un instrumento jurídico específico a escala de la UE, complementario de la Directiva 2012/29/UE (Unión Europea, 2012a). En este sentido, Ruiz López (2024, p. 3) señala que la Directiva constituye una iniciativa armonizadora que ayuda a contribuir al avance en la protección de las personas, sobre todo con la protección de las mujeres, al establecer unas disposiciones sustantivas y procesales en materia de prevención, sanción y asistencia frente a la violencia de género. De este modo, se consolida la consideración de la violencia contra las mujeres como un ámbito de interés prioritario para la Unión, en línea con el reconocimiento de que se trata de una manifestación persistente de la

¹³⁹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 4.

discriminación estructural contra las mujeres, resultado de relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres¹⁴⁰.

Por otra parte, la Directiva apoya expresamente los compromisos internacionales asumidos por los Estados miembros, entre ellos el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, así como su reciente ratificación por parte de la Unión Europea a través de las Decisiones (UE) 2023/1075 y 2023/1076 del Consejo (Ruiz López, 2024, p. 4). En esta misma línea, Ruiz López (2024, p. 3) interpreta que la Directiva 2024/1385 constituye, por primera vez, un marco jurídico común a escala de la Unión para prevenir, sancionar y proteger frente a la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, lo que supone superar el panorama fragmentado y desigual existente hasta ahora.

Desde el plano competencial, la Directiva 2024/1385 es innovadora porque combina las bases jurídicas, pues se apoya en la cooperación judicial penal¹⁴¹ para la regulación de los derechos procesales de las víctimas, y en la tipificación de los eurodelitos¹⁴² para armonizar las definiciones penales aplicables a la violencia de género y doméstica (Arangüena Fanego, 2025, p. 9). Esta conexión permite afirmar que la Directiva consolida una perspectiva de género en su fundamento estructural y normativo, al tiempo que incorpora en su articulado una regulación armonizada de mínimos, que permite establecer tanto medidas procesales de protección a las víctimas como definir infracciones penales relacionadas con la violencia de género y doméstica (Arangüena Fanego, 2025, pp. 9–10). Todo ello refleja una transformación estructural, ya que la UE incorpora por primera vez un bloque de delitos específicamente vinculados a la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en el derecho penal de los estados miembros, al amparo de categorías existentes como la explotación sexual de mujeres y menores o la ciberdelincuencia (Arangüena Fanego, 2025, pp. 8–10).

Aunque la Directiva 2024/1385 no abarca todo el espectro de delitos de violencia contra las mujeres (quedando fuera, por ejemplo, la violación o el feminicidio como tipos penales autónomos que se mencionan en los considerandos, pero no se armonizan), esta exclusión normativa se justifica por las limitaciones competenciales de la Unión,

¹⁴⁰ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 10.

¹⁴¹ Vid. art. 82.2 TFUE.

¹⁴² Vid. art. 83 TFUE.

como se recoge en los considerandos 5 y 9 de la Directiva 2024/1385. Sin embargo, la norma articula un sistema de mínimos obligatorios que debe aplicarse a todas las víctimas, con independencia de si el delito concreto está o no armonizado. Tal como señala Ruiz López (2024), las víctimas de todas las formas de violencia de género serán beneficiarias de derechos, incluso cuando no se trate de delitos armonizados (Ruiz López, 2024, p. 4).

La Directiva 2024/1385 amplía y supera el marco de la Directiva 2012/29/UE en varios aspectos importantes, ya que, mientras la Directiva 2012/29/UE estableció estándares mínimos generales sobre los derechos, el apoyo y la protección de todas las víctimas de los delitos (incluyendo a víctimas de violencia de género, pero sin abordarlas de forma específica), la nueva Directiva 2024/1385 desarrolla normas especializadas que están orientadas a las particularidades de la violencia contra las mujeres (Unión Europea, 2012a). En primer lugar, a diferencia de la Directiva del 2012 (que estaba centrada jurídicamente en los derechos procesales y en los servicios de apoyo a las víctimas), la Directiva 2024/1385 combina las disposiciones sustantivas y procesales; lo cual significa que la UE, por primera vez, tipifica penalmente a nivel supranacional ciertas formas de violencia de género que antes carecían de una definición unitaria en Europa (European Parliamentary Research Service, 2025; Comisión Europea, 2024). En concreto, se exige a los Estados miembros criminalizar conductas como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, la difusión no consentida de imágenes íntimas, el ciberacoso, el ciberacecho (stalking en línea), el ciberexhibicionismo (envío no solicitado de material sexual, cyber flashing) y la incitación al odio o a la violencia en línea por motivos de sexo. De este modo, estas conductas pasan a ser consideradas ahora como eurodelitos o delitos cuya prohibición se armoniza en toda la Unión.

En línea con ello, la Directiva 2024/1385 fija definiciones comunes y sanciones para esos ilícitos graves, estableciendo incluso penas mínimas de prisión para sus formas más graves (European Parliamentary Research Service, 2025). Se trata, por tanto, de una ampliación competencial de la UE en materia penal, lograda mediante la combinación de bases jurídicas¹⁴³, que permite una aproximación legislativa más integral: no solo se protegen derechos de víctimas, sino que también se armonizan los elementos

¹⁴³ Vid. arts. 82.2 y 83.1 TFUE.

constitutivos de ciertos delitos relacionados con la violencia de género. Asimismo, otro avance normativo significativo es la cobertura explícita de todas las víctimas de violencia doméstica, con independencia de su género¹⁴⁴ (Comisión Europea, 2024); si bien la motivación central de la Directiva es la de proteger a las mujeres (quienes, de facto, constituyen la gran mayoría de víctimas en este ámbito), el texto aclara que los derechos y medidas que contiene benefician igualmente, por ejemplo, a hombres, niños o personas LGBTI que sufran violencia doméstica o violencia por razón de género.

La Directiva 2012/29/UE ya consagraba los derechos para “todas las víctimas de delitos” en general, pero la nueva normativa señala la perspectiva de género de forma mucho más marcada, incorporando conceptos como la discriminación interseccional en sus considerandos¹⁴⁵ (Unión Europea, 2012a; Comisión Europea, 2024). Esto supone un avance cualitativo, ya que se reconoce que ciertos colectivos de mujeres (por razones de raza, etnia, discapacidad, orientación sexual, edad, etc.) pueden enfrentar un riesgo agravado de violencia y obstáculos adicionales, lo que obliga a los Estados a atender sus necesidades especiales con medidas específicas. En este contexto, como la Directiva de 2012 no trataba de forma clara esta cuestión, la de 2024 aporta al marco jurídico una lectura más sensible de la vulnerabilidad de las víctimas. A su vez, la Directiva 2024/1385 refuerza y amplía los derechos procesales y de asistencia que en su día había establecido la Directiva 2012/29/UE (Unión Europea, 2012a). Por ejemplo, respecto al derecho a la información y a la denuncia, la nueva norma exige que los Estados garanticen unos canales de denuncia que sean accesibles, seguros y amigables para las víctimas, incluyendo la posibilidad de presentar denuncias y pruebas en línea.¹⁴⁶ Todo esto supera lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva 2012/29/UE, que, si bien obligaba a facilitar la presentación de denuncias y a dar acuse de recibo, no contemplaba expresamente herramientas digitales ni la presentación telemática de evidencias¹⁴⁷. Además, también mejora el acceso a la asistencia jurídica gratuita, pues aunque la Directiva 2012/29/UE ya reconocía este derecho con base en el derecho nacional¹⁴⁸, la nueva Directiva lo

¹⁴⁴ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 6.

¹⁴⁵ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 6, 10 y 12.

¹⁴⁶ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 14.

¹⁴⁷ Vid. Directiva 2012/29/UE, art. 5.

¹⁴⁸ Vid. Directiva 2012/29/UE, art. 13.

amplía al aplicarlo de una forma más amplia a quienes denuncien delitos tipificados en la propia Directiva¹⁴⁹ (Unión Europea, 2012a).

En materia de protección, uno de los avances más notables es la introducción de las órdenes de alejamiento y protección urgentes; en este sentido, la Directiva 2024/1385 obliga a que las autoridades puedan dictar medidas de protección inmediatas que aparten al agresor del domicilio u ordenen su alejamiento en situaciones de riesgo inminente¹⁵⁰. Aunque la Directiva 2012/29 instaba en términos generales a proteger a la víctima de un nuevo daño a través de mecanismos como la evaluación individual para determinar sus necesidades específicas de protección¹⁵¹, no imponía la existencia de órdenes de alejamiento urgentes. De hecho, esta figura sí estaba prevista con claridad en el artículo 52 del Convenio de Estambul (2011), que obliga a los Estados a adoptar medidas inmediatas de alejamiento del agresor en situaciones de riesgo.

Por su parte, el artículo 19 de la Directiva 2024/1385 incorpora de forma expresa esta obligación al ámbito jurídico de la Unión, exigiendo que las autoridades competentes puedan dictar medidas urgentes de protección que garanticen la seguridad de la víctima desde los primeros momentos tras la denuncia, lo que incluye el alejamiento inmediato del presunto agresor. Igualmente, la nueva Directiva dedica una atención especial a poder garantizar la efectividad de las órdenes de alejamiento y protección a largo plazo, complementando la regulación previa de la Orden Europea de Protección y otros instrumentos de reconocimiento mutuo (Arangüena Fanego, 2025, pp. 25–26; García Rodríguez, 2024, p. 4). De Lamo Velado (2025, p. 200) recuerda que “una de las expresiones más notables de la necesidad de erradicar la violencia de género ha sido la introducción de las órdenes de protección”, destacando su papel central como instrumento de protección urgente en el marco europeo. Por eso, amplía la tutela cautelar de las víctimas más allá de lo contemplado en la Directiva 2012/29, dotando al sistema europeo de una respuesta mucho más ágil y estructurada frente a la violencia de género. A destacar igualmente las ordenes de retirada de contenidos ilícitos en línea, ensayadas ya en el ámbito europeo, según advierte Arangüena Fanego en materia de contenidos terroristas en línea (Arangüena Fanego, 2025, p. 29).

¹⁴⁹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 15.

¹⁵⁰ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 19.

¹⁵¹ Vid. Directiva 2012/29/UE, art. 22.

Otro elemento novedoso es la consolidación de servicios de apoyo especializados obligatorios, por encima de las exigencias de la Directiva de 2012. Esta última disponía de la asistencia gratuita a víctimas y mencionaba, genéricamente, la necesidad de servicios especializados (por ejemplo, apoyo psicológico, refugios, etc.); pero la Directiva 2024/1385 concreta y exige una red más robusta de recursos adaptados a la violencia de género, lo que incluye expresamente la atención a formas específicas como la violencia sexual, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, el aborto y la esterilización forzados, el acoso sexual y las diversas formas de ciberviolencia¹⁵². Además, introduce la obligación de completar el marco jurídico anterior con el fin de dotar a estos servicios de todas las herramientas necesarias para prestar un apoyo específico e integrado a las víctimas, teniendo en cuenta sus necesidades especiales y garantizando su disponibilidad a través de recursos humanos y financieros suficientes¹⁵³.

Por otra parte, la nueva norma ordena a los Estados miembros garantizar centros de atención integral para víctimas de violencia sexual (p. ej., centros de crisis para víctimas de violación) y unidades de apoyo específico para víctimas de mutilación genital femenina, reconociendo que estas requieren asistencia médica, psicológica y social especializada¹⁵⁴. De igual modo, también ordena a los Estados miembros garantizar centros de atención integral para las víctimas de violencia sexual (p. ej., centros de crisis para víctimas de violación) y unidades de apoyo específico para víctimas de mutilación genital femenina, reconociendo que estas requieren asistencia médica, psicológica y social especializada¹⁵⁵. Y, a su vez, impone la disponibilidad suficiente de refugios y alojamientos seguros para víctimas de violencia doméstica, asegurando que atiendan específicamente a mujeres en alto riesgo de reincidencia de violencia¹⁵⁶. Incluso sin una denuncia formal, las víctimas deben poder acceder a estos servicios de apoyo especializado en todo el territorio nacional¹⁵⁷. Todo ello refuerza y supera el marco de 2012, que dejaba mayor margen a los Estados y no garantizaba de forma tan explícita la provisión, por ejemplo, de suficientes plazas en casas de acogida o centros 24/7 de atención. De igual modo, la Directiva 2024/1385 incorpora en gran medida estándares

¹⁵² Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 57.

¹⁵³ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 58.

¹⁵⁴ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 9 y 57.

¹⁵⁵ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 59 y 62.

¹⁵⁶ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 30.1 y cons. 67.

¹⁵⁷ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 30.3.

del Convenio de Estambul (como la existencia de líneas telefónicas de ayuda 24 horas, campañas de sensibilización y educación, formación especializada, etc.), elevando el nivel de garantía mínimo en la UE por encima de lo que la Directiva 2012/29/UE había establecido¹⁵⁸ (Comisión Europea, 2024; European Parliamentary Research Service, 2025; Unión Europea, 2012a).

Por último, en cuanto a políticas públicas y prevención, la Directiva de 2024 innova donde la de 2012 guardaba silencio. La Directiva 2012/29/UE se centraba en el tratamiento de la víctima tras el delito, sin prever obligaciones en materia de prevención de la victimización (Unión Europea, 2012a). En cambio, la Directiva 2024/1385, en sus arts. 27 y 35, impone a los Estados la adopción de medidas integrales de prevención y sensibilización, como campañas educativas para combatir los estereotipos de género y la violencia, formación obligatoria a profesionales (policías, jueces, sanitarios, etc.) en perspectiva de género, y programas de intervención para agresores que busquen prevenir la reincidencia¹⁵⁹. Todas estas obligaciones preventivas amplían el horizonte normativo más allá de la reacción al delito, abordando también las causas estructurales de la violencia de género¹⁶⁰. De igual modo, la nueva Directiva está promoviendo una mejor coordinación institucional (otra cuestión ausente en la Directiva 2012/29), ya que obliga a los Estados a diseñar unas estrategias nacionales coordinadas, con autoridades u organismos de coordinación específicos, planes de acción periódicos y sistemas de recogida de datos estadísticos homogéneos sobre violencia contra la mujer¹⁶¹. Por otra parte, toda esta sistematización y coordinación a nivel nacional y europeo responde a las carencias detectadas tras la Directiva de 2012, cuando las políticas variaban mucho y faltaba un seguimiento común (Comisión Europea, 2024). Por eso, la Directiva 2024/1385 supera el marco de la Directiva 2012/29, dotando a la UE de una respuesta mucho más integral (legislativa, procedimental y de política pública) ante la violencia de género, colmando con ello los vacíos en criminalización, especialización de apoyos y prevención que la Directiva 2012/29 no cubría (Comisión Europea, 2024; European Parliamentary Research Service, 2025).

¹⁵⁸ ¹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 66 y 67.

¹⁵⁹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 35.

¹⁶⁰ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 5 y 9.

¹⁶¹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 36.

10. NOVEDADES ESTRUCTURALES Y PROCESALES DE LA DIRECTIVA 2024/1385.

Tras el recorrido por el articulado de la Directiva realizado en los apartados 3 a 8 de este trabajo, estamos en las condiciones de garantizar cuales han sido las novedades que no se han introducido. La Directiva 2024/1385 no se limita a introducir cambios en el ámbito penal o en la arquitectura institucional, sino que también está transformando los propios procedimientos de protección a las víctimas de violencia contra las mujeres y de violencia doméstica. A diferencia de su antecesora la Directiva 2012/29 UE, que ofrecía un marco mucho más general y poco desarrollado en cuanto a lo operativo, esta nueva norma entra de lleno en el detalle de cómo deben actuar las autoridades, fijando unos estándares concretos que ayuden a garantizar que la respuesta institucional sea rápida, coordinada y adaptada a las necesidades reales de las víctimas. En este sentido, el enfoque de la Directiva va a mucho más allá de lo simbólico, ya que aporta unas soluciones prácticas a los problemas estructurales que venían repitiéndose en distintos Estados miembros, como las dificultades para presentar una denuncia sin exponerse a nuevas situaciones de violencia, los retrasos en la activación de medidas de protección, la falta de formación especializada, la escasez de recursos o los servicios fragmentados. Por todo ello, queda ahora abordado con obligaciones específicas y con un enfoque mucho más proactivo, que coloca en el centro la experiencia de la víctima y la necesidad de actuar con urgencia desde el primer momento.

Por otra parte, este apartado se dedica a analizar esas mejoras concretas que introduce la Directiva en cada fase del procedimiento, que va desde la denuncia y la obtención de pruebas hasta la adopción de medidas de protección, la atención especializada, la prevención de la violencia digital y la cooperación entre Estados. Por consiguiente, el objetivo es mostrar cómo esta nueva normativa no solo refuerza los derechos de las víctimas sobre el papel, sino que aspira a garantizar su efectividad práctica en todo el territorio de la Unión.

10.1. Las facilidades de denuncia y de obtención de pruebas.

La Directiva 2024/1385 ha introducido unas mejoras significativas en el acceso a la denuncia y en la recogida de pruebas por parte de las víctimas de violencia de género. Según el art. 14, los Estados miembros deberán garantizar unos canales accesibles, fáciles de usar, seguros y con disponibilidad inmediata, incluyendo la posibilidad de

presentar denuncias de forma telemática o mediante tecnologías de la información y la comunicación (TIC), sin perjuicio de los procedimientos nacionales vigentes. Esto incluye lo previsto en el art. 14.1, que obliga expresamente a asegurar canales tecnológicos y accesibles, y se refuerza en los considerandos 29 y 30, donde se destaca la importancia de facilitar la denuncia sin riesgo de victimización secundaria y permitir incluso aportar pruebas electrónicas desde el primer momento¹⁶². También se prevé la posibilidad de aportar pruebas por medios electrónicos seguros, lo que incluye, por ejemplo, formularios en línea o aplicaciones móviles, contribuyendo a reducir la necesidad de que la víctima tenga que desplazarse físicamente para iniciar el proceso¹⁶³.

Los apartados 14.4 a 14.6 introducen garantías reforzadas para las víctimas menores, previendo que puedan denunciar sin interferencias de figuras parentales implicadas en la violencia, y asegurando que los canales de denuncia sean seguros, accesibles y adecuados para su edad, superando así lo previsto en la Directiva 2012/29. Por su parte, el artículo 15 obliga a disponer de mecanismos especializados para poder investigar y enjuiciar eficazmente estos delitos, asegurando la recogida, el análisis y protección de las pruebas electrónicas, evitando demoras en la tramitación de denuncias. Este precepto también establece que las autoridades competentes deberán iniciar una investigación de oficio o tras la denuncia, siempre que existan indicios razonables, y que se dirija a las víctimas a servicios sanitarios o de apoyo especializados para la recogida de pruebas, especialmente en casos de violencia sexual. Por su parte, el artículo 15.5 establece que la investigación o el proceso penal no deben darse por terminados automáticamente si la denuncia o querella se retira, sobre todo en delitos como la violación, con el fin de proteger a las víctimas frente a presiones o amenazas externas. Los apartados 15.2 y 15.3 exigen, además, tratar con urgencia todas las denuncias, ya sean formuladas por la víctima o de oficio, y garantizar su remisión sin demora a las autoridades competentes.

Todo este cambio responde a la necesidad de reforzar el acceso efectivo a la justicia para las mujeres que son víctimas de violencia, en particular en los contextos de violencia doméstica o digital¹⁶⁴. Este enfoque convierte la denuncia en un derecho

¹⁶² Vid. Directiva 2024/1385, cons. 29 y 30.

¹⁶³ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 14.

¹⁶⁴ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, arts. 14 y 15.

sustantivo y autónomo, conectado con la activación inmediata de garantías procesales, la accesibilidad digital, la urgencia institucional y la protección frente a interferencias familiares, aspectos que estaban ausentes o subdesarrollados en la Directiva 2012/29.

10.2. Evaluación individualizada del riesgo y protección urgente.

La Directiva 2024/1385 obliga a realizar una evaluación individual del riesgo de nuevas agresiones en cada caso de violencia de género o doméstica, en la fase más temprana posible, por ejemplo, en el momento del primer contacto con las autoridades competentes¹⁶⁵. Si la valoración revela peligro, las autoridades deberán estar facultadas para dictar órdenes urgentes de alejamiento o de expulsión del agresor, así como prohibiciones de contacto u otras medidas cautelares de inmediata aplicación¹⁶⁶. Esta exigencia refuerza la reacción temprana, ya que los cuerpos policiales y jueces deberán actuar de manera proactiva y preventiva; además, en muchos países de la UE, esto requerirá de unos protocolos uniformes de valoración policial del riesgo (por ejemplo, el modelo VPR en España o herramientas similares), lo que estandariza prácticas que antes no eran obligatorias a nivel de la Unión. En este sentido, la Directiva también refuerza el deber de revisar periódicamente estas evaluaciones¹⁶⁷ y de derivar de inmediato a la víctima a los servicios de apoyo pertinentes cuando se detecten necesidades especiales¹⁶⁸. Con ello, se pretende reducir la brecha temporal crítica entre la denuncia y la protección efectiva, algo que el sistema previo no garantizaba¹⁶⁹ en plenitud, siendo este precisamente, el de la mejora de la evaluación individual, uno de los aspectos en que la Directiva 2012/29 (UE) ha de ser modificada (Comisión Europea, 2023).

10.3. Jurisdicción y cooperación judicial.

La Directiva 2024/1385 establece una serie de normas orientadas a evitar que los agresores queden impunes cuando cruzan fronteras o cometen delitos en línea. Conforme al art. 12, los Estados miembros deberán ejercer su jurisdicción sobre los delitos armonizados cuando el delito se haya cometido total o parcialmente dentro de

¹⁶⁵ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 16.2.

¹⁶⁶ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, arts. 16.5 y 19.1.

¹⁶⁷ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 16.7.

¹⁶⁸ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, arts. 17 y 18.

¹⁶⁹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, arts. 16 y 19.

su territorio o el autor del delito sea uno de sus nacionales¹⁷⁰". También se prevé la posibilidad de extender la jurisdicción cuando el delito se haya cometido fuera de su territorio pero afecte a un nacional o residente habitual, o cuando el autor del delito lo sea¹⁷¹. A su vez, se requiere que se ejerza la jurisdicción cuando los delitos se cometan mediante las tecnologías de la información que son accesibles desde el Estado miembro, con independencia de dónde esté ubicado el proveedor del servicio¹⁷². Como señala Arangüena Fanego (2025, p. 16), este sistema se basa en un doble criterio: uno territorial, que permite la persecución cuando el delito se comete en el Estado miembro, y otro extraterritorial, que habilita al Estado a actuar cuando el delito ha sido cometido por nacionales o residentes habituales en el extranjero o contra ellos. Ahora bien, este diseño va a responder también a la necesidad de tipificar adecuadamente los ciberdelitos previstos en los arts. 3 a 5, optando por el criterio de acceso desde el territorio para atribuir competencia, incluso si el prestador de servicios se encuentra en otro país (Arangüena Fanego, 2025, p. 16).

En cuanto a la cooperación judicial, la Directiva insiste en la importancia de garantizar una protección transfronteriza que sea efectiva y, por ello, refuerza el uso de instrumentos como la Orden Europea de Protección (Directiva 2011/99/UE) y el Reglamento (UE) n.º 606/2013 sobre reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil (Unión Europea, 2013). A este respecto, De Lamo Velado (2025, p. 206) advierte que "la heterogeneidad de los ordenamientos jurídicos perjudica la eficacia de la Orden de Protección Europea", subrayando que su tramitación no siempre es inmediata y puede requerir iniciar un nuevo procedimiento en el país de destino, lo que limita su efectividad en la protección transfronteriza. A su vez, tal como señala Arangüena Fanego, aunque la Directiva no obliga a los Estados miembros a modificar sus sistemas internos respecto a la naturaleza jurídica de estas órdenes, sí destaca la necesidad de facilitar su aplicación en los casos transfronterizos. Asimismo, también destaca el escaso uso de estos mecanismos por parte de los operadores jurídicos e indica que este problema se vincula al desconocimiento y a la dispersión normativa, lo que

¹⁷⁰ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 12.1.

¹⁷¹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 12.2.

¹⁷² Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 12.3.

justificaría una mayor ambición para dotar a estas medidas de un enfoque claramente procesal que favorezca su adopción efectiva (Arangüena Fanego, 2025, pp. 26–27).

10.4. Reconocimiento jurídico de la violencia digital como una forma específica de violencia.

De Frutos García y Cárdenas López (2025, pp. 46-47) señalan que la tipificación del ciberacoso en la Directiva 2024/1385 supone un paso que es decisivo para poder establecer un marco jurídico mucho más armonizado en la Unión Europea, aunque alertan de que la impunidad todavía sigue siendo elevada, especialmente en los casos de violencia digital. En este marco, uno de los retos más claros para el ordenamiento jurídico español es ajustar el tratamiento penal de estas conductas a los mínimos que fija la normativa europea, con especial atención al art. 197.3 del Código Penal en lo relativo a la difusión de imágenes íntimas sin consentimiento. Asimismo, aunque el art. 197.7 del Código Penal ya castiga la difusión sin consentimiento de imágenes o grabaciones íntimas obtenidas con el visto bueno de la víctima en un ámbito privado, la pena prevista sigue siendo muy limitada, pues, en su forma básica, solo se sanciona con una pena de prisión de tres meses a un año, o multa de 6 a 12 meses, a quien ceda esas imágenes o grabaciones a terceros, o al tercero que la reciba y difunda sin consentimiento, como delito leve, con una multa de uno a tres meses. Sin embargo, la Directiva 2024/1385 establece, en su art. 10.4, que este tipo de delitos¹⁷³ deben estar castigados con una pena máxima de prisión de al menos un año, lo que obliga a los Estados miembros a garantizar penas efectivas, proporcionadas y disuasorias. Así lo afirma Arangüena Fanego (2025, p. 15), al advertir que el art. 197.7 del Código Penal deberá modificarse para adecuarse a los mínimos exigidos por la Directiva 2024/1385. De igual modo, un ajuste similar podría ser necesario respecto al acoso sexual con connotación digital (por ejemplo, el envío insistente de mensajes sexuales no deseados o imágenes íntimas sin consentimiento), que la Directiva 2024/1385 busca perseguir con mayor contundencia.

En el ordenamiento español, el acoso sexual viene regulado en el art. 184 del Código Penal, con penas que oscilan entre los seis meses y los dos años de prisión o

¹⁷³ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 10.4, en relación con los arts. 5, 6, 7.1 a), b) y d), y art. 8.

multa de diez a quince meses en su modalidad básica. Sin embargo, esta tipificación no contempla el entorno digital como un canal para la comisión del delito ni agrava la pena por el hecho de su comisión en las redes sociales, a pesar del impacto masivo o reiterado que puede llegar a generar con el ciberexhibicionismo o el ciberacoso sexual colectivo. Por ello, se plantea un reto de armonización penal en el que se pueda garantizar que todos los delitos definidos en los arts. 6 a 8 de la Directiva estén correctamente tipificados y sancionados con penas efectivas, proporcionadas y disuasorias, tal como establece su art. 10.1. Toda esta orientación se fundamenta en el considerando 17, el cual reconoce que las formas de ciberviolencia pueden llegar a afectar de una manera desproporcionada a las mujeres y las niñas, generando con ello una serie de efectos que son especialmente nocivos sobre su salud mental, su vida social y su desarrollo profesional o educativo. A su vez, el texto enfatiza que este tipo de violencia no debe ser de tratado como si fuese un fenómeno aislado, sino como una extensión digital de las dinámicas de desigualdad, control y agresión ya existentes en el plano físico. Por ello, la incorporación de estos nuevos tipos penales supone una ruptura con la Directiva 2012/29. Esta, aunque ofrecía protección a las víctimas de la violencia en general, no llegaba a reconocer la violencia digital como categoría propia ni contemplaba garantías específicas frente a estas agresiones.

La Directiva 2024/1385, en cambio, sí incorpora y eleva al plano jurídico europeo demandas ya contenidas en documentos como el Convenio de Estambul, cuyo art. 17 instaba a adoptar medidas preventivas y a implicar al sector privado y a los medios de comunicación en la lucha contra la violencia ejercida mediante medios electrónicos, así como a promover capacidades para hacer frente a contenidos nocivos, aunque sin tipificarla. De este modo, este nuevo enfoque normativo permite visibilizar y sancionar las conductas que hasta ahora quedaban, en muchos casos, impunes o dispersas en la legislación penal de los Estados miembros. Además, cuando se reconoce la violencia digital como una manifestación específica de la violencia contra las mujeres, la Directiva 2024/1385 está dando un paso esencial hacia una protección más integral y adaptada a los entornos contemporáneos en los que se perpetúa esta violencia.

10.5. Penas armonizadas y circunstancias agravantes.

Por primera vez en una directiva en materia de violencia contra las mujeres, la Unión Europea se atreve a intervenir de forma expresa en el contenido penal de los ordenamientos jurídicos nacionales, más allá de las tradicionales medidas de apoyo, prevención o acceso a la justicia. Además de armonizar una serie de delitos que afectan de manera prioritaria o desproporcionada a las mujeres, el art. 10 de la Directiva 2024/1385, en coherencia con su considerando 28, obliga a los Estados miembros a garantizar penas efectivas, proporcionadas y disuasorias para los delitos armonizados recogidos en los arts. 3 a 9 del texto normativo.

La Directiva también establece umbrales mínimos para las sanciones máximas que los Estados deben contemplar, lo cual supone un movimiento hacia la armonización penal. Se fijan los siguientes límites: cinco años de prisión para el delito de mutilación genital, tres años para el matrimonio forzado y al menos un año para los demás delitos contemplados, como la ciberexposición no consentida, el ciberacecho y el ciberacoso (letras a, b y d), o la incitación a la violencia por medios digitales. A su vez, De Frutos García y Cárdenas López (2025, pp. 46-47) señalan que, aunque la Directiva 2024/1385 establece un marco jurídico armonizado para sancionar el ciberacoso, la impunidad de los ataques contra mujeres periodistas continúa siendo mayoritaria; muchos casos no son investigados ni llevados ante la justicia, lo que perpetúa la violencia y la discriminación, apreciación que, si bien está referida a mujeres periodistas, resulta extrapolable a víctimas de violencia digital en general. Esta medida busca asegurar que, al margen de la estructura penal nacional, la respuesta frente a estos delitos tenga un nivel mínimo de severidad que refleje su impacto estructural y reiterado en las mujeres; sin embargo, la Directiva no armoniza las penas mínimas, lo que deja espacio a una aplicación desigual si algunos Estados optan por mantener sanciones leves. Así lo señala también Arangüena Fanego (2025, p. 15), al reconocer que el texto obvia armonizar las penas mínimas aplicables a los referidos eurodelitos, lo que podría limitar el efecto real de la convergencia pretendida.

En paralelo, el art. 11 introduce un elenco obligatorio de circunstancias agravantes que deberán ser incorporadas a las legislaciones nacionales siempre que no formen parte ya del tipo penal; entre ellas se incluyen elementos como la comisión del delito por parte de una persona con quien la víctima mantuviera una relación íntima o

de autoridad, la reincidencia, el uso de armas o la motivación por razón de género u odio, así como su comisión en presencia de menores, por varios autores actuando conjuntamente, con violencia extrema o contra periodistas o defensoras de derechos humanos. Se trata de unos factores que, aunque ya estén presentes en muchos de los ordenamientos, ahora deben estar explícitamente recogidos como agravantes por exigencia de la Unión. Con esta nueva orientación, el Derecho de la Unión da un paso más allá, ya que asume que combatir la violencia estructural contra las mujeres requiere también incidir en el núcleo mismo de la reacción penal estatal, no solo en las garantías procesales. Aunque no supone una armonización completa, el hecho de establecer unos estándares comunes mínimos está enviando un mensaje político evidente: la violencia contra las mujeres no puede seguir tratándose como un asunto exclusivamente doméstico o cultural, sino como una cuestión de Derecho penal europeo común. De este modo, la Directiva inaugura un nuevo paradigma normativo, que reconoce el carácter transfronterizo y estructural de estas violencias y exige respuestas más firmes y coherentes entre los Estados miembros.

Con el fin de sintetizar de forma más clara y accesible el grado de adecuación que tiene la normativa penal española a las exigencias de la Directiva en materia de circunstancias agravantes, se incluye a continuación una tabla comparativa que recoge las agravantes que vienen previstos en el artículo 11, su correspondencia con el Código Penal español y los posibles ajustes que puedan ser necesarios para garantizar su plena armonización.

Agravante del art. 11 Directiva	Regulación en el Código Penal español	Valoración y posibles ajustes
a) Reiteración en delitos de violencia de género o doméstica.	El CP no la contempla como agravante independiente.	Recomendable introducirla expresamente para garantizar su aplicación uniforme.
b) Víctima en situación de vulnerabilidad (dependencia, discapacidad)	Art. 22.2ª CP (abuso de superioridad) y art. 180.1.3ª	Cobertura parcial; la Directiva lo define con mayor precisión y abarca más supuestos.

física, psíquica, intelectual o sensorial).	CP (especial vulnerabilidad en delitos sexuales).	
c) Víctima menor de edad.	Arts. 149.2, 172.2, 197.5 CP (agravantes específicas).	Regulación existente y específica.
d) Delito cometido en presencia de un menor.	Art. 172.2 CP (coacciones) y art. 180.1.4ª CP (delitos sexuales).	Cobertura suficiente.
e) Comisión por dos o más personas actuando conjuntamente.	Art. 22.2ª CP (abuso de superioridad) y art. 180.1.1ª CP (delitos sexuales).	Previsto, aunque no siempre vinculado expresamente a violencia de género.
f) Niveles extremos de violencia.	Art. 180.1.2ª CP (en delitos sexuales) y art. 22.5ª CP (ensañamiento), pero no como agravante genérica para todos los delitos de violencia de género.	Sería aconsejable su incorporación expresa como agravante genérica.
g) Uso de armas.	Art. 180.1.6ª CP (en delitos sexuales) y art. 148.1 CP (lesiones con armas), pero no como agravante genérica.	Recomendable añadirlo como agravante genérica para alinearse con la Directiva.
h) Uso de fuerza física o amenazas/coacción.	Tipos penales básicos de coacción (art. 172 CP) y violencia sexual (arts. 178-179 CP).	Cobertura ya presente en los delitos base.
i) Resultado de muerte o lesiones graves.	Arts. 138, 147, 149 CP.	Regulación específica.

j) Reincidencia en delitos de la misma naturaleza.	Art. 22.8ª CP.	Cobertura suficiente.
k) Vínculo conyugal o de pareja (actual o pasada) con la víctima.	Art. 23 CP y arts. 172.2 y 180.1.4ª CP.	Cobertura suficiente.
l) Relación de parentesco o convivencia con la víctima.	Art. 23 CP y art. 180.1.5ª CP.	Cobertura suficiente.
m) Abuso de posición de confianza, autoridad o influencia.	Arts. 22.6ª, 22.7ª CP y art. 180.1.5ª CP.	Cobertura suficiente.
n) Víctima que ostente cargo público o función relevante (p. ej., periodista o defensor de DD. HH.).	No previsto expresamente.	Incorporación recomendable.
o) Motivación basada en preservar/restaurar “honor” personal, familiar o colectivo.	No previsto expresamente.	Incorporación recomendable.
p) Motivación basada en odio/discriminación por sexo, género, orientación sexual, religión, origen étnico o social.	Art. 22.4ª CP.	Cobertura suficiente.

11. LOS RETOS EN LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2024/1385 AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

La entrada en vigor de la Directiva 2024/1385 exige una revisión detallada del marco normativo español; a fin de asegurar su adecuación a los estándares comunes ya establecidos por la Unión Europea en materia de lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Aunque España dispone de un cuerpo legislativo robusto y pionero (con normas como la Ley Orgánica 1/2004, la Ley Orgánica 10/2022 o la Ley Orgánica 8/2021), la transposición de la Directiva requerirá adaptar ciertas disposiciones legales, así como, el desarrollo de mecanismos adicionales que garanticen una implementación efectiva y homogénea.

En el contexto español, la normativa vigente ya incorpora una buena parte de las exigencias de la Directiva, especialmente en lo relativo a la protección y asistencia a las víctimas, así como en medidas preventivas y de intervención temprana, que vienen recogidas en la Ley Orgánica 1/2004, la ley 4/2015, la Ley Orgánica 10/2022 y, de forma complementaria, en la Ley Orgánica 8/2021. España cuenta también con instrumentos de planificación consolidados, como la Estrategia Estatal contra las Violencias Machistas 2022–2025. No obstante, será necesario revisar la tipificación de ciertos delitos, incorporar nuevas agravantes y ajustar las penas previstas, en particular para conductas como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, la difusión no consentida de material íntimo y diversas formas de ciberviolencia, a fin de garantizar la plena adecuación a los estándares europeos (Comisión Mixta para la UE, 2022, p. 26).

11.1. Convergencias con las normativas preexistentes.

España fue uno de los primeros Estados miembros en reconocer jurídicamente la violencia de género como una forma específica de violencia estructural por razón de sexo. Por eso, la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, supuso un hito al establecer un sistema integral de prevención, protección y sanción de la violencia machista, con medidas que abarcan el ámbito penal, civil, social, educativo y de sensibilización. Esta ley reconoció, además, que la violencia contra la mujer en el ámbito de la pareja o de la expareja es una manifestación de la discriminación por razón de género, lo que justifica el tratamiento jurídico específico y agravado. De igual modo, el Tribunal Constitucional avaló toda esta perspectiva en su

Sentencia 59/2008, declarando que la protección reforzada a las mujeres que son víctimas de violencia machista no vulnera el principio de igualdad, sino que responde a la especial gravedad e ignominia de esta violencia en las relaciones afectivas y a su carácter de lacra social infame. En otras palabras, las diferencias punitivas introducidas por la LO 1/2004 se consideran medidas de acción positiva orientadas a corregir las desigualdades estructurales y a garantizar una igualdad real y efectiva. Por eso, junto a la LO 1/2004, el ordenamiento jurídico español también ha continuado avanzando y convergiendo con las disposiciones de la Directiva 2024/1385 en varios aspectos.

11.1.1. Ampliación del concepto de violencia y protección integral.

La legislación española ha reforzado progresivamente la protección jurídica de los menores frente a la violencia ejercida en el entorno familiar. La Ley Orgánica 8/2015 ya introdujo un cambio paradigmático al considerar a los niños como víctimas directas de la violencia de género ejercida contra sus madres, al reformar el sistema de protección a la infancia. Este progreso se consolidó en la Ley Orgánica 8/2021, en cuyo art. 1.2 reconoce que son víctimas no solo los menores que resulten directamente agredidos, sino también aquellos que puedan llegar a verse afectados por la violencia contra las personas con las que mantienen una relación significativa. Además, en este artículo también se introduce un concepto ampliado de violencia contra la infancia, el cual incluye expresamente la violencia ejercida a través de medios digitales, lo que permite su adecuación a las nuevas formas de violencia que están presentes en el entorno familiar o social. De forma coherente, este enfoque se alinea con la Directiva 2024/1385, que reconoce a los menores como víctimas cuando hayan presenciado o sufrido violencia en el ámbito doméstico, reforzando así su protección frente a los efectos físicos, psicológicos y sociales de dicha exposición. Y, en particular, el art. 2.c) define a los menores testigos de violencia como víctimas directas del delito, al incluir dentro del concepto de “víctima” a los menores que hayan podido sufrir algún daño por haber sido testigos de la violencia contra las mujeres o la violencia doméstica. Cabe destacar que toda esta previsión se complementa con el considerando 13, que reconoce a los menores como víctimas en estos casos, constituyendo un paso importante para garantizar su protección integral, debido al profundo impacto emocional y al riesgo de secuelas duraderas. Este considerando también señala los efectos devastadores que

puede tener en los menores la exposición a violencia doméstica, al generar secuelas psicológicas, emocionales e incluso físicas, tanto a corto como a largo plazo.

A este respecto, el artículo 31 de la Directiva establece la obligación de prestar un apoyo específico y adaptado a la edad y a la situación de los menores, incluyendo la asistencia médica, psicológica, educativa y social, siempre bajo el principio del interés superior del menor. Este principio, que también está reconocido en el art. 2 de la Ley Orgánica 1/1996, exige que cualquier medida que sea adoptada por las autoridades o entidades privadas debe poner en primer lugar las necesidades del menor. Por lo tanto, esta línea de actuación es coherente con lo que viene previsto en el ordenamiento jurídico español, concretamente en el artículo 20 de la Ley Orgánica 8/2021, que garantiza las medidas de protección, de asistencia y de confidencialidad para los niños, niñas y adolescentes que sean víctimas directas o testigos de situaciones de violencia. En particular, dicho artículo recoge unas medidas específicas para poder proteger a los menores que hayan comunicado situaciones de violencia, garantizando no solo su seguridad física, sino también la confidencialidad de sus declaraciones, especialmente en el ámbito educativo, sanitario o residencial.

11.1.2.Delitos específicos tipificados.

Aunque la Directiva 2024/1385 introduce varios delitos que son novedosos en el marco de la violencia contra las mujeres (como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, el ciberacoso, el ciberacecho o la difusión no consentida de material íntimo), muchas de estas conductas ya se encuentran contempladas, de forma parcial o bajo otras denominaciones, dentro de la legislación penal española. Por ejemplo, la mutilación genital femenina fue incorporada como delito autónomo en el Código Penal en 2003 (art.149.2 CP), mientras que el matrimonio forzado se tipificó de manera específica en 2015 (art.172 bis CP). Ambas conductas aparecen también reconocidas como formas de violencia sexual en el art. 3 de la Ley Orgánica 10/2022, lo que refuerza su consideración como violencias dentro del ordenamiento español y demuestra que España ya contaba con una base jurídica alineada con las exigencias europeas, al menos en términos de reconocimiento de los tipos penales. En la misma línea, el acoso reiterado o stalking, que guarda una estrecha relación con el ciberacecho regulado en el art. 6 de la Directiva, fue introducido en 2015 a través del art. 172 ter del Código Penal.

Sin embargo, esta figura no hace mención expresa al uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como medio comisivo, lo que la aleja de la definición más precisa que ofrece el texto europeo.

En materia de ciberacoso sexual, la Ley Orgánica 10/2022 ha supuesto un gran avance hacia adelante en lo que se refiere a la protección frente a las distintas formas de violencia sexual, incluidas aquellas que se dan en el ámbito digital (LO 10/2022, art. 3.1). Esta ley no solo consolidó el principio del consentimiento, sino que también reformó figuras penales como el acoso sexual del art. 184 CP y la revelación no consentida de imágenes íntimas del art. 197.7 CP. Este último precepto sanciona con hasta un año de prisión o multa a quien difunda, sin autorización, grabaciones íntimas obtenidas con consentimiento, conducta que se corresponde funcionalmente con lo previsto en el art. 5 de la Directiva. No obstante, aunque esta figura penal existe en el ordenamiento español, la pena actualmente prevista (de tres meses a un año de prisión o multa de seis a doce meses) resulta notablemente inferior a la exigida por la Directiva, que impone un mínimo de un año de prisión. Por lo tanto, aunque hay correspondencia en cuanto a la conducta típica, la desproporción entre ambas penas revela la necesidad de una reforma que ajuste la respuesta penal española al estándar europeo en términos de disuasión y proporcionalidad. Puede afirmarse, en consecuencia, que el Derecho penal español ya recoge parte importante de los delitos contemplados por la Directiva, si bien lo hace desde una estructura normativa dispersa y con sanciones que, en algunos casos, podrían considerarse insuficientes. Por eso, la futura transposición del texto europeo exigirá no solo revisar al alza algunas penas (como ocurre con la difusión de material íntimo no consentido), sino también introducir tipos penales autónomos y específicos que contemplen el uso de las TIC como elemento central del delito, tal y como exige la Directiva en sus arts. 5, 6 y 7.

11.1.3. Medidas cautelares y de protección urgentes.

Según lo previsto en el art. 27, la Directiva 2024/1385 obliga a que los Estados miembros aseguren la emisión de órdenes de alejamiento y protección de emergencia inmediatas para las víctimas que se encuentren en situación de peligro. En España, este mandato encuentra un reflejo claro en el ordenamiento jurídico desde la aprobación de la Ley 27/2003, que introdujo la figura de la orden de protección para víctimas de

violencia doméstica y de género, regulada en el art. 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Conceptos Jurídicos, s. f.-d). Esta medida permite al juez, tras una evaluación urgente, dictar medidas cautelares penales (como la prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima, o el abandono del domicilio), así como medidas civiles y de asistencia integral (custodia, vivienda, servicios sociales, etc.).

Por su parte, el art. 544 bis LECrim faculta, complementariamente, al juez para acordar, incluso de oficio, el alejamiento o prohibición de residencia respecto de la víctima cuando haya indicios de delito y se estime necesario para su protección. Estas herramientas procesales se corresponden funcionalmente con las “órdenes de alejamiento urgentes” promovidas por la Directiva, lo que demuestra una convergencia normativa en la protección frente a la violencia. En este contexto, España dispone de Juzgados de Violencia sobre la Mujer, creados conforme al art. 43 de la Ley Orgánica 1/2004, especializados y operativos con un sistema de guardias que permite resolver sobre la orden de protección en un plazo máximo de 72 horas desde la solicitud, conforme al protocolo judicial establecido tras la entrada en vigor del art. 544 ter LECrim.

11.1.4.Derechos procesales para las víctimas.

La Directiva 2024/1385 señala que es necesario reforzar las garantías procesales de las víctimas desde un enfoque institucional. En este sentido, el texto europeo obliga a los Estados miembros a garantizar servicios especializados adaptados a las víctimas, incluyendo centros de atención jurídica, médica, psicológica y social que estén disponibles todos los días de la semana y sin excluir a ninguna víctima por razón de edad, nacionalidad o situación legal. Sobre esta base estructural, el apartado 10.1.4 examina cómo estos derechos se han ido implementando en la normativa española o en la práctica judicial, dando lugar a avances importantes (aunque desiguales) en cuanto a los derechos procesales de las víctimas en el contexto nacional.

La Directiva 2024/1385 refuerza derechos procesales que ya están contemplados por la normativa española o por la práctica judicial. Por ejemplo, el derecho de la víctima a declarar sin contacto visual con el agresor o a través de medios telemáticos (evitando la victimización secundaria) está previsto en el art. 20 de la Ley 4/2015, del Estatuto de la Víctima del Delito, y se aplica especialmente en casos de violencia de género. También la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en sus arts. 449 ter y 707, recoge previsiones similares

al respecto. Por otro lado, las indicaciones del art. 20 de la Directiva, referentes a evitar en el juicio alusiones relativas a la intimidad y/o conducta sexual de la víctima, ya aparecen desarrolladas en el art. 709 de la LECrim, cuando se recoge como una de las facultades del presidente del tribunal la de impedir que se formulen a la víctima preguntas innecesarias relativas a la vida privada (en particular, a la intimidad sexual) que no tengan relevancia para el hecho delictivo enjuiciado; salvo que, excepcionalmente y teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso, el presidente considere que sean pertinentes y necesarias.

A su vez, a asistencia jurídica gratuita para las víctimas de violencia de género se reconoce en España (art. 20.1 de la LO 1/2004; art. 2.h) de la Ley 1/1996), en línea con lo exigido por la Directiva en su art. 25. Otro ejemplo lo ofrece este mismo art. 25, que obliga a que las víctimas tengan acceso a servicios de apoyo especializados (psicológico, sanitario, refugios, asistencia 24/7). España cuenta, asimismo, con recursos como el teléfono 016 de atención permanente, una red de casas de acogida y centros de emergencia, y programas de atención social, fruto de la LO 1/2004 y de desarrollos autonómicos.

11.1.5.Reconocimiento del enfoque de género e interseccional.

Tanto la Directiva como la legislación española comparten un enfoque basado en la dimensión de género de estas violencias que explica con claridad el considerando 2 de la Directiva e inspira la LO 1/2004 y las reformas producidas en el ordenamiento español.

España ha suscrito, asimismo, compromisos internacionales como el Convenio de Estambul (2011), ratificado en 2014, que define la violencia contra las mujeres como una manifestación de desigualdades estructurales entre mujeres y hombres y obliga a los Estados a actuar con diligencia debida en su prevención, investigación y sanción (Convenio de Estambul, art. 5.2). En 2022, se aprobó la Ley Orgánica 15/2022, de igualdad de trato y no discriminación, cuyo art. 4 consagra la obligación de aplicar la perspectiva de género en todas las políticas públicas y, por extensión, en la actuación judicial. Esta obligación legal, que es poco habitual en otros ordenamientos europeos, ha servido de base para que tribunales y fiscales comiencen a incorporar sistemáticamente la perspectiva de género en la interpretación y aplicación del Derecho.

La Directiva 2024/1385, en sus arts. 38 y 44, insiste igualmente en la necesidad de capacitación y sensibilización con una perspectiva de género para los operadores jurídicos y de integrar dicha perspectiva en la administración de justicia, así como en establecer mecanismos institucionales eficaces para la coordinación de las políticas contra la violencia¹⁷⁴ así como en la recogida sistemática de datos desglosados por sexo, como herramienta para visibilizar desigualdades estructurales¹⁷⁵. Con esta orientación europea se refuerza el marco previamente asumido por España mediante el Convenio de Estambul (2011). Por tanto, conceptualmente, España ya se mueve en la dirección que marca la norma europea, construyendo un marco donde la discriminación de género subyacente a la violencia se visibiliza y se corrige en la práctica judicial.

11.2. Los vacíos y retos existentes en la adaptación.

Pese a los avances normativos que han sido logrados, la transposición de la Directiva 2024/1385 plantea varios desafíos, tanto en el plano jurídico (reformas legales necesarias) como en el operativo (mejora de prácticas y procedimientos). Del mismo modo, algunos de los vacíos o desajustes principales que existen entre la situación actual del ordenamiento español y las exigencias de la Directiva, que demandarán la acción del legislador y de las instituciones competentes, se desarrollarán en los apartados siguientes, donde se abordará tanto la identificación de las carencias como las adaptaciones legislativas y procedimentales necesarias para su plena adecuación al marco europeo.

11.2.1. La tipificación de la ciberviolencia.

La Directiva 2024/1385 introduce una innovación importante en el Derecho penal europeo, al tipificar conductas delictivas cometidas a través de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con fines de violencia de género. En particular, los arts. 6 a 8 de la Directiva tipifican como delitos el ciberacecho, el ciberacoso y la incitación a la violencia o al odio por medios cibernéticos, todos ellos definidos con referencia al uso de medios digitales y al impacto específico en la víctima.

¹⁷⁴ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 38.

¹⁷⁵ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 44.

Dentro del art. 7 se incluyen conductas como el envío no solicitado de imágenes, vídeos u otro material similar que represente los genitales mediante TIC, figura que da cobertura al fenómeno conocido como ciberexhibicionismo, así como la divulgación no consentida de datos personales con finalidad intimidatoria o violenta (doxing), prevista en el art. 7.1.d. Estas formas de violencia digital aún no se recogen de manera nominada en el Código Penal español vigente, y aunque nuestro ordenamiento sanciona parcialmente estas conductas a través de preceptos como el art. 172 ter (acoso), el art. 184 (acoso sexual) o el art. 197 (revelación de secretos), no existe una tipificación autónoma ni una regulación específica que contemple el contexto digital como un elemento estructural del delito. Por lo tanto, aunque España ya contaba con mecanismos penales aplicables a ciertas formas de ciberviolencia, la Directiva impone una obligación de armonización más detallada y específica, que previsiblemente requerirá una adaptación legislativa. De ahí que toda esta laguna normativa, al no contemplar tipos penales autónomos ni una respuesta sistemática frente a las distintas formas de ciberviolencia de género, puede llegar a derivar en una respuesta judicial fragmentaria y dependiente de las interpretaciones extensivas, lo cual compromete tanto la seguridad jurídica como el principio de legalidad penal; al exigir a los operadores jurídicos una labor interpretativa que podría generar soluciones dispares según el caso.

A diferencia del marco español, donde no se reconoce expresamente el entorno digital como un elemento constitutivo del delito en los tipos penales tradicionales, la Directiva 2024/1385 impone una obligación de armonización sustantiva, de modo que los Estados miembros deben prever las figuras penales específicas para estas formas de violencia, incluyendo el uso de las tecnologías de la información como medio y como contexto agravante. En este sentido, aunque el artículo 510 del Código Penal contempla la incitación al odio por razón de género, su regulación es todavía demasiado general. No prevé la comisión del delito en canales digitales ni su vínculo con la violencia contra las mujeres. Por eso, la transposición de la Directiva requerirá tanto la creación de nuevas figuras como la revisión de las actuales, de modo que se incorpore expresamente la dimensión digital y se asegure una protección penal eficaz y alineada con los estándares europeos (Directiva 2024/1385, arts. 6 a 8).

Para poder visualizar de manera sintética el grado de adecuación de la legislación penal española a las previsiones de la Directiva en materia de ciberviolencia, se presenta

a continuación una tabla comparativa que recoge los principales delitos que están contemplados en los artículos 6, 7 y 8, su correspondencia con el Código Penal español, y las eventuales reformas necesarias para su plena armonización.

Delito en la Directiva 2024/1385	Referencia en el CP	Pena en la Directiva	Pena actual en España	Modificaciones necesarias
Ciberacecho (Art. 6)	Art. 172 ter CP (acoso); arts. 169 y ss. CP (amenazas)	≥ 1 año prisión	3 meses–2 años o multa 6–24 meses	Incluir referencia expresa a TIC y cubrir todos los supuestos del art. 6
Ciberacoso (Art. 7)	No tipificado de forma autónoma; art. 172 ter CP; arts. 169 y ss. CP	≥ 1 año prisión	Amenazas: 1–5 años (art. 169.1 CP) / 6 meses–2 años (art. 169.2 CP)	Crear tipo penal específico que incluya todos los supuestos del art. 7
Incitación a la violencia o al odio por medios cibernéticos (Art. 8)	Art. 510 CP (incitación al odio)	≥ 1 año prisión	1–4 años y multa 6–12 meses	Añadir referencia expresa a TIC y vinculación con violencia de género

Tabla de elaboración propia.

11.2.2. Violencia sexual fuera del ámbito de pareja.

La legislación española, tras la LO 10/2022, de garantía integral de la libertad sexual, ha mejorado la respuesta hacia las agresiones sexuales, eliminando la distinción que existía entre el abuso y la violación para poder centrar el tipo penal en la ausencia de consentimiento. No obstante, la protección integral y las medidas de apoyo más reforzadas siguen concentrándose en los supuestos de violencia de género en sentido estricto, es decir, en los casos en los que el agresor es la pareja o la expareja de la víctima. Esto se muestra, por ejemplo, en la activación prioritaria de órdenes de protección, asistencia social preferente o ayudas laborales en ese tipo de situaciones (Ley Orgánica 1/2004, artículos 25 y 27).

La Directiva 2024/1385, en cambio, amplía este paraguas de tutela más allá del vínculo conyugal o sentimental, extendiéndolo a todas las formas de violencia contra las mujeres, con independencia de quién sea el autor¹⁷⁶. Todo este marco europeo abarca tanto la violencia ejercida dentro de la familia como la perpetrada por desconocidos, conocidos o incluso exparejas fuera del domicilio¹⁷⁷, e incluye expresamente nuevas formas como el ciberacoso, el ciberexhibicionismo o el ciberacecho¹⁷⁸. En consecuencia, España deberá revisar posibles vacíos normativos o de cobertura efectiva en materia de apoyo, protección y acceso a derechos para aquellas víctimas que, aun siendo objeto de violencia contra las mujeres, no cumplen el perfil actual de víctima de violencia en sentido legal. Y aunque estas víctimas pueden acceder a la tutela penal ordinaria, ahora reforzada por el criterio del consentimiento expreso¹⁷⁹, podrían quedar fuera de algunas medidas asistenciales o cautelares que sí se garantizan automáticamente a las víctimas con orden de protección en el ámbito de pareja, como la justificación de ausencias en el trabajo¹⁸⁰ o las ayudas económicas para inserción profesional¹⁸¹. Un primer paso al respecto se ha dado al conferir a los Juzgados de Violencia sobre la mujer la instrucción de todas las causas penales por este tipo de delitos con independencia de que se hayan cometido o no en el ámbito de la pareja, novedad introducida por la Ley Orgánica 1/2025 de medidas en materia de eficiencia del servicio público de Justicia, que ha reformado en el sentido indicado los arts. 89.5.h) de la LO 1/1985, del Poder Judicial y 14.5.h) de la LECrim.

Ahora bien, la Directiva postula un enfoque integral que no deje zonas grises; por ello, un desafío operativo será equiparar o extender determinados mecanismos de protección y apoyo (como la atención psicológica gratuita prolongada, las ayudas de vivienda o el asesoramiento jurídico), a todas las víctimas de violencia, con independencia de que el agresor sea o no pareja. Esto podría requerir reformas reglamentarias o leyes específicas que puedan permitir, por ejemplo, que una víctima de agresión fuera del ámbito de pareja pueda beneficiarse de un estatuto de protección y apoyo similar al de una víctima de violencia de género en pareja. Todo este

¹⁷⁶ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 2.a y b.

¹⁷⁷ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 9.

¹⁷⁸ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 21.

¹⁷⁹ Vid. Código Penal, art. 178.1, reformado por la LO 10/2022.

¹⁸⁰ Vid. LO 1/2004, art. 25.

¹⁸¹ Vid. LO 1/2004, art. 27.

planteamiento se justifica a partir de la Directiva 2024/1385, cuyo artículo 1 establece que su finalidad es “establecer normas mínimas comunes para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, proteger a las víctimas, garantizar su acceso a la justicia y apoyar a las víctimas, incluso mediante medidas en el ámbito de la asistencia, la protección y la prevención”. Esta protección debe ser integral, abarcando todas las dimensiones del daño y todos los escenarios posibles.

A ello se suma el artículo 2, letras a) y b), que amplía el alcance subjetivo de la Directiva, ya que, por un lado, reconoce como víctimas a “todas las personas que hayan sufrido daños físicos, sexuales, psicológicos o económicos como resultado de actos de violencia contra las mujeres o de violencia doméstica¹⁸²”, y, por otro, incluye explícitamente como víctimas a los menores que han presenciado estos actos o están a cargo de las víctimas¹⁸³. Por lo tanto este marco, permite superar la limitación que aún subsiste en algunos ordenamientos internos (como el español), que reservan las medidas más intensas de protección a los supuestos de violencia ejercida por la pareja o expareja. Además, el considerando 43 de la Directiva exige a los Estados miembros garantizar “medidas eficaces de protección”, incluyendo órdenes urgentes de alejamiento, para proteger a las víctimas y a las personas a su cargo frente a nuevos actos de violencia, sin que se condicione su activación al vínculo específico con el agresor. En este sentido, el artículo 36 impone a los Estados miembros la obligación de asegurar que todos los profesionales que entren en contacto con las víctimas (incluidos personal policial, judicial, sanitario, asistencial y educativo) reciban una formación adecuada, periódica y basada en derechos. Esta debe incluir contenidos sobre la detección de todos los tipos de violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, así como la prevención de estereotipos de género que puedan influir en el tratamiento de las víctimas o la investigación de los hechos. Por todo ello, sería coherente con este marco normativo europeo impulsar la creación de protocolos policiales y judiciales especializados para la recepción de denuncias y el tratamiento de los casos de agresión sexual cometidos fuera del ámbito de pareja (por desconocidos, conocidos, compañeros, etc.), con el fin de garantizar una respuesta institucional equivalente a la que ya existe para los casos de violencia de género en pareja.

¹⁸² Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 2.a.

¹⁸³ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 2.b.

11.2.3. Evaluación individual e inmediata del riesgo.

Tal como se expuso en el apartado 10.2, el artículo 16 de la Directiva 2024/1385 señala la obligación de que se realicen unas evaluaciones individuales del riesgo desde el primer contacto que se tiene con la víctima, estableciendo así un marco de actuación inmediata para las autoridades competentes. Sin embargo, su efectiva implementación en el ámbito español está planteando algunos desafíos que están afectando tanto a la coordinación institucional como a la homogeneidad de los protocolos policiales, especialmente en un sistema descentralizado como el nuestro. La Directiva 2024/1385 impone, en su artículo 16, la obligación de realizar una evaluación individual de riesgos y necesidades lo antes posible desde el primer contacto con las autoridades competentes. Esta evaluación debe ser inmediata, centrarse en el riesgo derivado del autor o sospechoso, y tomar en cuenta factores como la reiteración de la violencia, la existencia de armas, la convivencia con el agresor, el abuso de drogas, el acoso o los problemas de salud mental, entre otros¹⁸⁴. A su vez, se requiere tener un enfoque sensible al género y a la discriminación interseccional, prestando una especial atención al testimonio de la víctima, a sus circunstancias personales y al interés superior cuando se trate, sobre todo, de menores¹⁸⁵.

Ahora mismo, en España, hay cada vez más conciencia sobre la importancia de esta evaluación temprana, sin embargo, la aplicación práctica no está plenamente estandarizada de una forma uniforme en todo el territorio. En este contexto, en el ámbito de la violencia de género ejercida por pareja o expareja, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado utilizan desde hace años el sistema VioGén, que incluye formularios de valoración policial del riesgo con distintos niveles: bajo, medio, alto y extremo. Este instrumento permite adoptar medidas policiales graduadas de protección, seguimiento y vigilancia, pero su uso y eficacia pueden depender de la formación del agente que lo aplica y presenta limitaciones en otros tipos de violencia contra las mujeres.

Con el fin de dar respuesta a estas limitaciones, fue a comienzos de 2025 cuando el Ministerio del Interior aprobó la Instrucción 1/2025, que introduce un nuevo Protocolo para la valoración y gestión policial del nivel de riesgo de violencia de género

¹⁸⁴ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 16.3.

¹⁸⁵ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 16.4.

y seguimiento de los casos. Este protocolo pretende reforzar la fiabilidad y uniformidad del sistema VioGén, incorporar criterios más amplios y establecer unos mecanismos de revisión periódica conforme a los que exige el artículo 16.7 de la Directiva. No obstante, su alcance sigue centrándose en la violencia ejercida por pareja o expareja y no contempla aún con igual intensidad otros tipos de violencia de género (como la violencia sexual fuera del ámbito relacional), pese a que la Directiva exige que la evaluación individual se aplique sin distinción según el vínculo con el agresor¹⁸⁶. Por lo tanto, para cumplir plenamente con el mandato normativo europeo, será necesario extender este modelo de evaluación a todas las formas de violencia contra las mujeres, mejorando su coordinación entre servicios policiales, sanitarios, sociales y judiciales, como recoge el artículo 16.6, ya que solo así podrá garantizarse una protección real, coherente e igualitaria desde el primer contacto con el sistema institucional. Ahora bien, en el contexto español, existen algunas diferencias territoriales en la aplicación de los protocolos de valoración del riesgo, especialmente en aquellas comunidades autónomas que cuentan con cuerpos policiales propios. De hecho, según recoge el propio Ministerio del Interior, ni los Mossos d'Esquadra en Cataluña ni la Ertzaintza en el País Vasco utilizan directamente el sistema VioGén, aunque sí se intercambian datos cuando las víctimas se trasladan a territorios gestionados por otras fuerzas y cuerpos de seguridad (Ministerio del Interior, 2019, p. 78).

Por otro lado, en el ámbito judicial también pueden observarse prácticas divergentes en la forma en que se valora el riesgo, por ejemplo, a la hora de adoptar medidas cautelares. En consecuencia, esta disparidad territorial y sectorial representa un reto importante de coherencia institucional, especialmente en lo que respecta a la protección inmediata de las víctimas. Ante esta situación, la Directiva 2024/1385 responde a este desafío estableciendo la obligación de realizar una evaluación individual de riesgos y necesidades lo antes posible desde el primer contacto con las autoridades competentes y señalando que dicha evaluación debe efectuarse de forma coordinada entre los distintos servicios implicados, como los policiales, judiciales, sanitarios y sociales¹⁸⁷. Así, se plantea la necesidad de avanzar hacia un modelo homogéneo y obligatorio que ayude a garantizar que toda víctima sea sometida desde el inicio a una

¹⁸⁶ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, arts. 1 y 2.

¹⁸⁷ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 16.2 y 16.6.

valoración profesional e individualizada de su situación, y toda esta evaluación deberá tener en cuenta factores como la reiteración de la violencia, la existencia de armas, la convivencia con el agresor, el abuso de drogas, el acoso o los problemas de salud mental¹⁸⁸, así como las circunstancias personales de la víctima y posibles situaciones de discriminación interseccional¹⁸⁹. De igual modo, la Directiva destaca que esta evaluación debe realizarse incluso en ausencia de denuncia formal si la víctima ha acudido a un servicio sanitario o social¹⁹⁰, y que el proceso debe ir acompañado de medidas formativas para que el personal implicado (desde la policía hasta el personal médico y judicial) sea capaz de utilizar indicadores objetivos y subjetivos de riesgo con eficacia¹⁹¹. En este sentido, los documentos técnicos, como la Guía de valoración policial del riesgo de violencia contra la mujer en la pareja o expareja ofrecen una base que es útil para construir unas herramientas de evaluación profesionalizadas y adaptadas al contexto nacional (Ministerio del Interior, 2019).

11.2.4. Protección de las víctimas en el ámbito laboral.

La Directiva 2024/1385 reconoce que la violencia contra las mujeres no solo tiene unas consecuencias en el ámbito personal, sino que también se puede dar con fuerza en el ámbito laboral, afectando al bienestar, a la seguridad y al desempeño profesional de las víctimas. Por eso, la Directiva promueve un enfoque que incorpore medidas de prevención, protección y acompañamiento dentro del entorno de trabajo; en particular, se prevé la prestación de servicios de asesoramiento tanto a víctimas como a empleadores en los casos de acoso sexual tipificados como delito en el Derecho nacional, incluyendo orientación sobre los mecanismos disponibles para apartar al agresor del lugar de trabajo¹⁹². De igual modo, se insta a los Estados miembros a incluir en sus políticas nacionales medidas concretas para prevenir el acoso en sectores especialmente expuestos¹⁹³, así como a garantizar la formación específica de las personas con funciones de supervisión en el ámbito laboral, tanto en el sector público como en el privado¹⁹⁴.

¹⁸⁸ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 16.3.

¹⁸⁹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 16.4.

¹⁹⁰ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 16.2.

¹⁹¹ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 77 y art. 35.

¹⁹² Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 28 y cons. 65.

¹⁹³ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 34.

¹⁹⁴ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, art. 34.

De manera complementaria, el considerando 77 refuerza este planteamiento al señalar la necesidad de dotar a los profesionales que interactúan con víctimas de formación especializada que contemple la perspectiva de género y tenga en cuenta los riesgos específicos que se dan en el entorno laboral, incluidas las situaciones de violencia ejercida por terceros. En este marco, desde una perspectiva más amplia, la Directiva se alinea con compromisos internacionales como el Convenio 190 de la OIT, subrayando la obligación de los Estados de abordar de forma efectiva la violencia y el acoso en el mundo del trabajo¹⁹⁵.

En el ordenamiento jurídico español, el Estatuto de los Trabajadores contiene ciertas previsiones que están destinadas a proteger a las trabajadoras víctimas de violencia de género, pero su alcance resulta más limitado y disperso. Por ejemplo, el artículo 37.8 permite la reducción o reordenación del tiempo de trabajo; el artículo 40.4 bis establece el derecho preferente al traslado de centro de trabajo con reserva de puesto por motivos de protección; el artículo 45.1 n) prevé la suspensión del contrato con reserva del puesto de trabajo; el artículo 49.1 m) contempla la extinción voluntaria del contrato con derecho a desempleo, y el artículo 55.5 b) declara nulo el despido por ejercer estos derechos. Todo esto se completa con lo dispuesto en la Disposición Adicional 58ª del Real Decreto Legislativo 2/2015, que reconoce el derecho al subsidio por desempleo para personas víctimas de violencia de género o sexual, incluso aunque no reúnan los requisitos contributivos ordinarios. No obstante, su aplicación queda circunscrita a mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito de la pareja o expareja, siempre que cuenten con orden de protección o informe del Ministerio Fiscal (Ley Orgánica 1/2004, art. 23), lo cual supone una diferencia importante respecto a la Directiva, que no limita la protección al ámbito de la pareja ni exige este tipo de acreditación formal, sino que propone una cobertura más amplia que incluya a todas las víctimas de violencia sexual, de género o doméstica, incluidas las situaciones derivadas de “violencia de terceros” en el trabajo¹⁹⁶. De manera complementaria, el artículo 28 establece que, cuando el acoso sexual en el trabajo constituya delito conforme al Derecho nacional, los Estados miembros deben garantizar el acceso a servicios de

¹⁹⁵ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 4.

¹⁹⁶ Vid. Directiva (UE) 2024/1385, cons. 77.

asesoramiento tanto para las víctimas como para los empleadores, incluyendo información sobre mecanismos para separar al agresor del lugar de trabajo.

En el ordenamiento español no se contempla actualmente una obligación general para las empresas de implementar protocolos internos de prevención de violencia de género o sexual, ni formación específica a responsables en detección o acompañamiento. En contraste, el artículo 35 de la Directiva impone a los Estados la obligación de formar a las personas con funciones de supervisión en el lugar de trabajo para que puedan detectar, prevenir y abordar casos de violencia contra las mujeres y violencia de terceros, especialmente cuando el acoso sexual esté tipificado como delito. Por su parte, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (Ley 31/1995), aunque reconoce los riesgos psicosociales en el art. 19, no identifica de forma expresa la violencia de género o sexual como un riesgo laboral ni desarrolla unos mecanismos concretos de prevención o actuación, lo cual contrasta con el enfoque de la Directiva, que enfatiza la necesidad de integrar la prevención de la violencia también dentro de las políticas de seguridad y salud laboral a través de una estrategia preventiva coherente. Además, el considerando 65 de la Directiva refuerza esta perspectiva al considerar el acoso sexual como una forma de discriminación por razón de sexo, lo que exige que se habiliten servicios específicos de apoyo tanto para víctimas como para empleadores.

Por todo ello, la transposición de la Directiva requerirá, previsiblemente, un refuerzo del marco normativo español en este ámbito. En este sentido, una opción posible sería la aprobación de una norma específica que imponga a las empresas la adopción de medidas de apoyo a empleadas víctimas de violencia de género, tales como planes personalizados de protección, medidas de confidencialidad, posibilidad de teletrabajo o traslados temporales, formación obligatoria para directivos y creación de canales internos de apoyo. Del mismo modo, sería recomendable extender la consideración legal de “situación asimilada a accidente laboral” o de baja médica por enfermedad común en los casos de lesiones psicológicas derivadas de la violencia de género, permitiendo así que la víctima pueda acceder a períodos de recuperación sin perder los derechos laborales. Igualmente, el impulso a convenios colectivos con una perspectiva de género podría ser una mejora de la protección laboral de estas víctimas, garantizando que dichas medidas no dependan exclusivamente de la voluntad empresarial.

11.2.5. Coordinación interinstitucional y recopilación de datos.

La Directiva 2024/1385 insiste de forma clara en la importancia de garantizar una coordinación eficaz entre autoridades competentes, así como en la necesidad de contar con sistemas sólidos de recogida de datos para supervisar la implementación de las medidas contra la violencia hacia las mujeres y la violencia doméstica. De forma específica, sus arts. 38 a 40 recogen tres obligaciones para los Estados miembros: en primer lugar, la adopción de planes nacionales de acción periódicos que integren todas las medidas relevantes; en segundo lugar, la designación formal de un organismo nacional de coordinación con funciones claras y autoridad suficiente para garantizar una respuesta interinstitucional eficaz; y, en tercer lugar, el desarrollo de mecanismos de recopilación y transmisión de datos estadísticos con indicadores armonizados que sean comparables a nivel de la Unión, incluyendo tipologías como la violencia digital, la incitación al odio en línea o la violencia ejercida por terceros en el entorno laboral.

En España ya existe un marco institucional sólido, y desde 2005 funciona la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, que coordina las actuaciones dentro del Ministerio de Igualdad. Esta entidad ha liderado la implementación de sucesivas Estrategias Nacionales y el despliegue del Pacto de Estado contra la Violencia de Género que fue aprobado en 2017, y que ha articulado más de 290 medidas. De igual modo, cada año, diferentes organismos como el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), entre otros, compilan una serie de estadísticas, y, según los datos más recientes del INE, en 2024 se registraron unas 34.684 mujeres que fueron víctimas de violencia de género, lo que supone un descenso del 5,2 % en comparación con 2023. A su vez, la tasa de víctimas en ese año fue de 1,6 por cada 1.000 mujeres, y, en paralelo, se llegaron a contabilizar unos 8.860 casos de violencia doméstica, con una caída del 2,9 % en relación con el año anterior (Instituto Nacional de Estadística, 2025). Por su parte, el CGPJ señaló en su balance de 2023 un total de 199.282 denuncias y de 194.658 mujeres víctimas, lo que supone una media de más de 530 mujeres víctimas al día (Consejo General del Poder Judicial, 2024). Del mismo modo, la Delegación del Gobierno ha informado de que, entre 2009 y marzo de 2025, se han registrado un total de 2.499.729 denuncias por violencia de género y se han dictado 614.159 órdenes de protección (Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, 2025, p. 39).

Pese a esta base estadística sólida y a una estructura institucional relativamente avanzada, el cumplimiento íntegro de la Directiva aún requiere ajustes importantes.

Por un lado, España no ha designado formalmente un organismo de coordinación nacional con competencias y funciones específicas, tal y como exige el art. 38.2, y, aunque la Delegación del Gobierno desempeña en la práctica ese papel, su reconocimiento como tal debería consolidarse mediante una norma con rango legal que precise su capacidad para articular la cooperación entre distintos niveles de la administración (estatal, autonómica y local) y entre sectores implicados (sanitario, educativo, judicial, policial, laboral, etc.).

Por otro lado, si bien España recopila una cantidad significativa de datos estadísticos sobre violencia de género y doméstica, estos aún no responden plenamente a los criterios armonizados exigidos por la Unión Europea. Por ejemplo, no se distinguen de manera sistemática las denuncias por ciberdelitos vinculados a la violencia de género (como el ciberexhibicionismo o la difusión no consentida de imágenes íntimas), ni se recogen indicadores específicos sobre violencia ejercida por terceros en el entorno laboral, ambos elementos reconocidos expresamente en el considerando 77 de la Directiva 2024/1385.

A pesar de que existen unas estadísticas judiciales y policiales detalladas, la Directiva exige que haya una metodología común que permita la comparación entre Estados miembros, algo que aún no se ha implementado plenamente en el caso español. Por eso, la transposición de la Directiva 2024/1385 requerirá una mejora significativa en materia de coordinación interinstitucional y de recopilación de datos, siendo necesario aprobar normas que garanticen la existencia de una autoridad nacional de coordinación reconocida legalmente, así como establecer una estrategia para poder adaptar el sistema estadístico nacional a los indicadores europeos. Esta adaptación no solo permitirá cumplir con las obligaciones jurídicas derivadas de la Directiva, sino que facilitará la elaboración de políticas públicas basadas en la evidencia, la evaluación de su impacto y la rendición de cuentas institucional. Pese a que muchas de estas reformas no requieren de una transformación radical del sistema español, sí implican un esfuerzo técnico y organizativo que debe abordarse con voluntad política y cooperación entre los niveles de gobierno.

12. CONCLUSIONES.

I. El análisis detallado de la Directiva 2024/1385 permite ver que la Unión Europea ha introducido una modificación importante en su normativa sobre violencia contra las mujeres y violencia doméstica. Tras años de dispersión legislativa y vacíos normativos, esta norma introduce por primera vez una respuesta integral, común y armonizada aspirando a garantizar unos niveles mínimos de protección y asistencia a las víctimas en todos los Estados miembros. Su estructura, articulado y considerandos permiten que se pueda apreciar la evolución desde las directivas anteriores, como la 2012/29 (centrada en los derechos de las víctimas en general), hacia una regulación específica que nombra claramente la violencia estructural contra las mujeres y aborda sus múltiples manifestaciones.

II. Uno de los principales logros de la Directiva es la incorporación expresa de las nuevas formas de violencia que hasta ahora no se habían tipificado a escala europea, como el ciberacoso, el ciberexhibicionismo, el matrimonio forzado o la mutilación genital femenina. Además, estas conductas, muchas de ellas vinculadas al ámbito digital o a contextos culturales específicos, son reconocidas como delitos con entidad propia y con consecuencias especialmente graves para las víctimas, lo que demuestra un gran avance en la comprensión jurídica del fenómeno y en la adecuación de la norma a las realidades contemporáneas. De igual modo, se puede apreciar que existe una voluntad clara para lograr adaptar el Derecho penal europeo al contexto actual de las interacciones digitales, de la violencia simbólica y de las estructuras de dominación de género. Con todo esto, debe tenerse presente que la Directiva no armoniza todas las formas de violencia contra las mujeres, dejando fuera tipos como la violación o el feminicidio, debido a las limitaciones competenciales de la UE, lo que revela que aún quedan áreas por reforzar en la protección penal común.

III. De manera específica, la Directiva refuerza el principio del consentimiento y lo coloca en el centro de la regulación penal de los delitos sexuales; de este modo, deja claro que todo acto de naturaleza sexual sin consentimiento debe considerarse delito. Por eso, la Directiva establece que el consentimiento debe darse libremente, mediante

una manifestación voluntaria de acuerdo, y que no puede deducirse del silencio ni de la falta de resistencia. En consecuencia, toda esta formulación, recogida en su artículo 5, marca un avance en la claridad legislativa europea y muestra una voluntad de protección reforzada para las víctimas de violencia sexual.

Voluntad que debe persistir avanzando hacia la incorporación del delito de violación entre el catálogo de eurodelitos, tal como en un principio se propuso en el texto inicial de la propuesta de la Directiva.

IV. La Directiva incorpora unas obligaciones para los Estados miembros en materia de protección y asistencia a las víctimas, puesto que desde el primer contacto con las autoridades competentes se prevé la realización de una evaluación individualizada del riesgo, lo que permite adoptar medidas urgentes y ajustadas a la situación concreta de cada persona. De igual modo, se establece la obligación de ofrecer servicios de apoyo (como refugios, asesoramiento jurídico y atención médica), incluso en ausencia de una denuncia formal, lo cual supone un gran cambio respecto al modelo tradicional que estaba más centrado en la activación del proceso penal. En este sentido, se reconoce también la violencia ejercida contra los menores, considerados como víctimas indirectas cuando hayan tenido que presenciar los actos de violencia contra sus madres u otros familiares, ampliando con ello el alcance protector de la norma. De hecho, este reconocimiento resulta especialmente relevante desde el punto de vista de la reparación del daño y enlaza con la legislación española más reciente, como la Ley Orgánica 8/2021; de esta forma, se supera el modelo tradicional centrado en el proceso penal para dar paso a un enfoque victimocéntrico basado en la urgencia, la atención integral y la dignidad personal.

V. En materia procesal, la Directiva introduce o refuerza unas garantías para con las víctimas, como la posibilidad de evitar preguntas repetitivas o estigmatizantes, el derecho a recibir información comprensible desde el primer momento y el acceso a medidas de protección desde las fases iniciales del proceso, mediante una evaluación individualizada del riesgo adaptada a cada caso.

Esta evaluación debe iniciarse desde el primer contacto con las autoridades competentes, incluso sin necesidad de denuncia formal, y centrarse en los riesgos concretos derivados del agresor (como la reiteración de la violencia, la convivencia, el uso de armas o la presencia de menores); y, tomar en especial consideración las circunstancias personales de la víctima, incorporando una perspectiva interseccional y reconociendo expresamente su propio relato. Cabe añadir que, a diferencia del marco establecido por la Directiva 2012/29/UE, la nueva norma impone que se realice una revisión periódica de las medidas de protección adoptadas y presume, salvo prueba en contrario, que toda víctima requiere medidas especiales de protección, lo que marca un avance sustantivo en la respuesta institucional desde una lógica de intervención proactiva y continua. Este diseño se alinea con lo previsto en el Convenio de Estambul, ya que no solo refuerza la detección temprana del riesgo, sino que además busca que las medidas se adopten sin demoras y sin quedar atrapadas en requisitos procesales demasiado rígidos.

VI. La Directiva no se limita a enunciar derechos, sino que impone a los Estados unas obligaciones claras y fiscalizables, incluyendo la necesidad de formación específica para operadores jurídicos, cuerpos policiales y personal sanitario. De igual modo, se prevén campañas de sensibilización pública, medidas educativas e intervenciones dirigidas a los agresores como forma de prevención secundaria. Con todo, pese a su ambición normativa, el éxito de esta Directiva dependerá de su efectiva implementación. Ello se debe a que la armonización jurídica no es suficiente si no va acompañada de una dotación adecuada de recursos, estructuras de coordinación real entre instituciones, de voluntad política firme y mecanismos de seguimiento y evaluación periódica.

VII. En lo que respecta al caso español, la Directiva refuerza algunos de los elementos que ya están presentes en el ordenamiento jurídico, pero también exige que se hagan unas adaptaciones legislativas y prácticas para poder cumplir plenamente con sus mandatos. Por eso, la Directiva 2024/1385 marca un punto de inflexión en el abordaje jurídico de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en Europa, pues se trata de una norma ambiciosa, técnicamente desarrollada y centrada en la

dignidad, la autonomía y en la seguridad de las víctimas. De igual manera, su aplicación efectiva representa una oportunidad real para lograr que se pueda consolidar un espacio europeo de justicia más igualitario, sensible al género y comprometido con la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres. Por todo ello, la Directiva no solo redefine las obligaciones legales de los Estados, sino que plantea un nuevo horizonte político y jurídico para la erradicación de la violencia contra las mujeres en Europa, que exige coherencia institucional, compromiso real y una voluntad transformadora que ponga en el centro la vida, la libertad y la integridad de las víctimas.

13.REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

13.1. Libros, capítulos de libros y artículos de revista.

Arangüena Fanego (2025). “Últimos pasos en la Unión Europea para la protección de los derechos de las víctimas: la Directiva (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia sobre las mujeres y la violencia doméstica”. *Revista de Estudios Europeos*, 85, 1–44.. <https://doi.org/10.24197/ree.85.2025.1-44>

De Frutos García, R. A., & Cárdenas López, A. (2025). “Ejercicio periodístico, violencias y criminalización de la protesta. Presentación”. *Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación*, (158), 35–54.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10190774>

De Lamo Velado, I. (2025). De Lamo Velado, I. (2025). “Cooperación judicial y violencia de género. A propósito de la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica”. En P. R. Suárez Xabier (Dir.), *La transición normativa y digital de la cooperación judicial en la UE* (pp. 198–207). Dialnet.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10235721>

García Rodríguez, M. J. (2024). “La nueva Directiva para combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en el espacio común de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea”. *La Ley Unión Europea*, (126), junio 2024.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9629091>

Kasim, C. (2024). *Advancing Gender Equality: The EU’s Landmark Directive 2024/1385 on Violence Against Women*. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4946517>

Ruiz López, C. (2024). “Una Directiva tardía y necesaria: la Directiva (UE) 2024/1385”. *Diario La Ley Unión Europea*, (126), junio 2024, 1–18. diariolaley.laleynext.es

Serrano Masip, M. (2024). “Directiva de la UE sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica”. *La Ley Unión Europea*, (126), 1–13. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9629094>

Torres-Díaz, M. C. (2024). “Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. La importancia de contar con un marco común europeo que permita delimitar jurídicamente qué es violencia de género: Desafíos iusfeministas”. *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, 12(2), 119–125
https://www.researchgate.net/publication/388792841_Torres-Diaz

13.2. Otros documentos.

Centre for European Policy Studies (2024). *Omitting rape from the EU's Directive on combating violence against women is a huge mistake.*

<https://www.ceps.eu/omitting-rape-from-the-eus-directive-on-combating-violence-against-women-is-a-huge-mistake/>

Comisión Europea (2024). *Prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en toda la Unión Europea.* EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/preventing-and-combating-violence-against-women-and-domestic-violence-throughout-the-european-union.html>

Comisión Mixta para la Unión Europea (2022). Informe sobre la aplicación del principio de subsidiariedad respecto de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Serie A, n.º 240). *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 26. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-240.PDF

Consejo General del Poder Judicial (2024). *Las 194.658 víctimas de la violencia de género de 2023 —533 mujeres cada día— suponen un aumento del 10 % respecto al año anterior.* <https://www.poderjudicial.es/cgpi/en/Judiciary/General-Council-of-the-Judiciary/Panorama/Las-194-658-victimas-de-la-violencia-de-genero-de-2023--533-mujeres-cada-dia--suponen-un-aumento-del-diez-por-ciento-con-respecto-al-ano-anterior->

Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. (2025). *Boletín estadístico mensual. Marzo 2025.* Ministerio de Igualdad. https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/BEM_Marzo_2025.pdf

Deutscher Juristinnenbund (2024). *Catálogo de demandas sobre la propuesta de Directiva de la Comisión Europea en materia de lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.*

https://www.djb.de/fileadmin/user_upload/presse/stellungnahmen/st24-24_Working_Translation_Catalogue_of_demands_EU-Commission.pdf

European Parliamentary Research Service. (2025). *Preventing and combating violence against women and domestic violence throughout the European Union through Directive 2024/1385* (Briefing No. 772 921). European Parliament.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772921/EPRS_BRI\(2025\)772921_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772921/EPRS_BRI(2025)772921_EN.pdf)

European Student Think Tank. (2025). *An analysis of the EU's Directive on combating violence against women and domestic violence.* European Student Think Tank.

<https://esthinktank.com/2025/02/24/an-analysis-of-the-eus-directive-on-combating-violence-against-women-and-domestic-violence/>

European Union Agency for Fundamental Rights. (2014). *Violence against women: an EU-wide survey. Main results.* Publications Office of the European Union.

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-main-results_en.pdf
[Violencia contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE. Informe de resultados principales | Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#)

European Union Agency for Fundamental Rights. (2024). *EU gender violence survey – Key results.*

<https://fra.europa.eu/en/publication/2024/eu-gender-violence-survey-key-results>

European Women's Lobby. (2024). *Analysis of the agreed text of the Directive on combating violence against women and domestic violence.* EWL. https://womenlobby.org/wp-content/uploads/2024/04/ewl_analysis_of_the_vawg_directive_agreement.docx.pdf

Human Rights Watch. (2024). *Joint statement – Civil society reaction to the adoption of the EU directive on combating violence against women and domestic violence.*
<https://www.hrw.org/news/2024/05/07/joint-statement-civil-society-reaction-adoption-eu-directive-combating-violence>

Instituto Nacional de Estadística. (2025). *Estadística de violencia doméstica y violencia de género. Año 2024.* <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EVDVG2024.htm>

Ministerio del Interior. (2019). *La valoración policial del riesgo de violencia contra la mujer en la pareja o expareja. Guía técnica de actuación* (p.78). Gobierno de España.
https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/seguridad-ciudadana/La_valoracion_policial_riesgo_violencia_contra_mujer_pareja_126180887.pdf

14. Referencias legales.

Comisión Europea (2022). *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica* (COM(2022) 105 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0105>

Comisión Europea. (2023). *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2012/29/UE en lo que respecta a los derechos de protección, apoyo y acceso a la justicia de las víctimas de delitos, y se deroga la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo* (COM(2023) 424 final).EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/PIN/?uri=CELEX%3A52023PC0424>

Consejo de Europa. (2011). *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica* (CETS n.º 210). <https://www.refworld.org/legal/agreements/coe/2011/en/79074>

España. (1882). *Ley de Enjuiciamiento Criminal. Boletín Oficial del Estado.* [BOE-A-1882-6036](#)
[Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.](#)

España. (1995). *Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Boletín Oficial del Estado*, núm. 269, 10 de noviembre de 1995, pp. 32590–32611. <https://www.boe.es/boe/dias/1995/11/10/pdfs/A32590-32611.pdf>

- España. (1995).** *Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado*, núm. 281.
[BOE-A-1995-25444 Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.](#)
- España. (1996).** *Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. Boletín Oficial del Estado*, núm. 11, 12 de enero de 1996, pp. 793–803.
<https://www.boe.es/boe/dias/1996/01/12/pdfs/A00793-00803.pdf>
- España. (2003).** *Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica. (2003). Boletín Oficial del Estado*, 183, 29881–29883.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-15411>
- España. (2004).** *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Boletín Oficial del Estado*, núm. 313.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>
- España. (2015a).** *Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE-A-2015-11430). Boletín Oficial del Estado.* <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>
- España. (2015b).** *Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. Boletín Oficial del Estado*, 101, de 28 de abril de 2015, pp. 41005–41023.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-4606>
- España. (2021).** *Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Boletín Oficial del Estado*, 134, de 5 de junio de 2021, 69816–69925. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2021/06/04/8>

España. (2022a). Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 213, de 7 de septiembre de 2022, pp. 103 258–103 399. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-14630>

España. (2022b). Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (texto consolidado). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 167, 13 de julio de 2022. [BOE-A-2022-11589 Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.](#)

España. (2025). Ley Orgánica 1/2025, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 3, 3 de enero de 2025. [BOE-A-2025-76 Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.](#)

Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

Unión Europea. (2004). Directiva 2004/113/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 373, 37–43. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0113>

Unión Europea. (2006). *Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (texto refundido).* Diario Oficial de la Unión Europea, L 204, 23–36.

<https://www.boe.es/doue/2006/204/L00023-00036.pdf>

Unión Europea. (2010a). *Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE.* Diario Oficial de la Unión Europea, L 180, 1–6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0041>

Unión Europea. (2010b). *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada).* Diario Oficial de la Unión Europea, C 83, 47–199.

<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

Unión Europea. (2010c). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010/C 83/02).* Diario Oficial de la Unión Europea, C 83, 30 de marzo de 2010, pp. 389–403.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12010P/TXT>

Unión Europea. (2011a). *Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, sobre la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas, y por la que se deroga la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.* Diario Oficial de la Unión Europea, L 101, 1–11.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32011L0036>

Unión Europea. (2011b). *Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil. Diario Oficial de la Unión Europea, L 335, 1–14.*
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2011-82637>

Unión Europea. (2012a). *Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea, L 315, 57–73.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>

Unión Europea. (2012b). *Protocolo (n.º 22) sobre la posición de Dinamarca. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada 2012).*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F22>

Unión Europea. (2013). *Reglamento (UE) n.º 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. Diario Oficial de la Unión Europea, L 181, 4–12.*
<https://www.boe.es/doue/2013/181/L00004-00012.pdf>

Unión Europea. (2019). *Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios. Diario Oficial de la Unión Europea, L 151, 70–115.*
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2019-80999>

Unión Europea. (2022). *Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de los servicios digitales y por el que*

se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de servicios digitales). Diario Oficial de la Unión Europea, L 277, 1–102. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>

Unión Europea. (2024). *Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Diario Oficial de la Unión Europea, L 2024/1385.*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32024L1385>