

LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO: DIRECTIVA 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.

María Concepción Pérez Villalobos

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El “Convenio de Estambul”. 3. Breve referencia a la situación en España. 4. Unión Europea. 4.1. Introducción. 4.2. Respuestas de la Unión Europea a la violencia contra las mujeres. 4.3. La nueva 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. 5. Reflexión final. 6. Referencia bibliográfica.

1.- Introducción.

La violencia contra las mujeres y las niñas supone una de las violaciones más graves de los derechos humanos, reconocida como un problema de gran importancia en la esfera pública en tiempos recientes¹. A pesar de esto, muchas de sus formas aún no reciben la atención necesaria por parte de los poderes públicos para ser erradicadas por completo. La prevención, la concienciación, la protección, el castigo y la reparación son acciones clave para abordar la violencia de género, y, aunque a lo largo del tiempo, ha habido un progreso gradual en la legislación al respecto, éste ha sido lento. Es cierto que se ha ido corrigiendo dependiendo de la mejora en el entendimiento de las diversas formas de violencia, del avance en el reconocimiento de los derechos fundamentales de las mujeres por parte de los Estados y, como no, de la voluntad política. Es igualmente cierto que, en esta materia, las modificaciones en las normativas surgen de los intensos debates políticos y sociales acerca de la desigualdad de género y la protección de los derechos de mujeres y niñas, que se han impulsado, la mayoría de las ocasiones, por el movimiento feminista; la denuncia constante de los fallos en la atención a la violencia de género y la falta de eficacia de las políticas públicas, así como la firmeza en visibilizar las distintas formas de violencia, ha sido una constante de estos movimientos. Así, tanto en la Unión Europea como en numerosos países de nuestro entorno se comenzaron a tomar medidas, la mayoría de ellas en los primeros años de este siglo, que abordaban la violencia sobre las mujeres de una forma integral, siendo la normativa española de las más avanzadas, a nivel internacional, al incorporar esta visión holística de la violencia contra las mujeres. Nos referiremos a ambas regulaciones y, de forma más específica a la nueva Directiva 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.

¹ Vid: ONU Mujeres, <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures#83918>, último Informe correspondiente al año 2023.

2.- El “Convenio de Estambul”.

Un hito importante en la normativa que regula las distintas formas de violencia lo constituye el Convenio del Consejo de Europa sobre la *prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, más conocido como Convenio de Estambul², que recoge las diferentes formas de violencia ejercidas contra la mujer y reconoce que la naturaleza estructural de la violencia contra las mujeres está basada en el género y que la violencia contra las mujeres es uno de los mecanismos sociales cruciales por los que se mantiene a las mujeres en una posición de subordinación con respecto a los hombres y las somete a graves formas de violencia, como la violencia doméstica, el acoso sexual, la violación, el matrimonio forzado, los crímenes cometidos supuestamente en nombre del “honor” y las mutilaciones genitales, que constituyen una violación grave de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Constituye el principal obstáculo para la realización de la igualdad entre mujeres y hombres³. Se trata de un Tratado Internacional referente para las legislaciones de los países que lo han suscrito, incluida la propia Unión europea ya se adhirió al Convenio con la firma del mismo el 13 de junio de 2017, aunque hasta el 1 de octubre de 2023 no se activó la entrada en vigor del mismo para la Unión Europea. El Convenio pretende proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, y prevenir, perseguir y eliminar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y concibe un marco global de políticas y medidas de protección y asistencia a todas las víctimas, para lo que promueve la cooperación internacional contra la violencia, así como ayudar a las organizaciones y las fuerzas y cuerpos de seguridad para cooperar de manera eficaz para adoptar un enfoque integrado con vistas a eliminar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

El Convenio recoge las definiciones que serán lugar común para todos los actores implicados, ya que puede existir cierta confusión conceptual en torno a la variedad de violencias existentes y, por tanto, en las estrategias más adecuadas para eliminarlas. De esta forma, el artículo 3 del Convenio se convierte en el referente conceptual al establecer que el concepto de *violencia contra las mujeres*, designa todos los actos de violencia considerados violencia contra las mujeres: “todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada”; que por *violencia doméstica* hay que entender: “todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima”; que por *género* se entenderán “los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de

² Primer instrumento vinculante en materia de violencia contra la mujer, en vigor en nuestro país desde el 1 de agosto de 2014.

³ GIL RUIZ, J.M. (Edi.): *El convenio de Estambul. Como marco de derecho antisubordinatorio*, Dykinson, 2018.

mujeres o de hombres”; por tanto, por *violencia contra las mujeres por razones de género* se entenderá “toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada”; por *víctima* se entenderá toda persona física que esté sometida a los comportamientos anteriores. Finalmente, y no menos importante, este artículo establece que el término *mujer* “incluye a las niñas menores de 18 años”⁴.

3.- Breve referencia a la situación en España

Son muchas las instancias internacionales que reconocen a España como país pionero en el impulso de políticas públicas y recursos para combatir y erradicar este tipo de violencia⁵, por lo que nuestro país se encuentra en una situación muy buena para implementar la nueva legislación europea, que no es sino el desarrollo del propio Convenio de Estambul. El Convenio, junto con la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, establecen el marco definitorio de las violencias contra las mujeres en nuestro país. Además, España ha ratificado todos los convenios internacionales relacionados con la erradicación de la violencia contra las mujeres⁶. Aunque el Convenio de Estambul, utilice la denominación de “violencia doméstica”, nuestro país ya distinguió en 2004 el concepto de “violencia de género” y de “violencia familiar”: la “violencia de género” es la violencia que sufren las mujeres en el ámbito de la pareja/expareja, incluyendo la

⁴ En referencia a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) y sus Protocolos facultativos (2000), que determinan esta edad de 18 años para considerar a los hombres y mujeres como niños o niñas; de esta forma, el Convenio extiende su protección a las niñas, con independencia de la edad de estas, ya que están igualmente expuestas a un riesgo elevado de violencia basada en el género.

⁵ RODRIGUEZ RUS, R.: “Historia de la violencia de género en España”, Tendencias, 2017. En España, desde el inicio de la etapa constitucional, se ha prestado atención a esta cuestión como desarrollo del propio artículo 14 de la Constitución de 1978. En 1983 Se crea el Instituto de la Mujer (Organismo Autónomo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) por la Ley 16/1983, de 24 de octubre. En 1988 se aprueba el I Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1988-1990); la Orden de 25 de enero de 1996, del Instituto de la Mujer, crea la figura de Entidad colaboradora en igualdad de oportunidades. En 1998 aparece ya el I Plan de Acción Positiva contra la Violencia Doméstica (1998-2000), que continuaría en el II Plan Integral contra la violencia doméstica (2001-2004) y la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. En 2000 se crea el Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (por Real Decreto 1698/2000, de 6 de octubre) y en 2003 se aprueba la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de la violencia doméstica. Ese mismo año, la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, culmina una batería de medidas legislativas que se ampliaron en la década siguiente con la importante Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección integral contra la violencia de género y la Ley orgánica 3 /2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

⁶ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (“CEDCM”, 1979) y su Protocolo facultativo (1999) así como la Recomendación general nº 19 del Comité de la CEDCM sobre la violencia contra la mujer, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) y sus Protocolos facultativos (2000) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Discapacitadas (2006); y, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (2002).

violencia vicaria⁷; la “violencia familiar” sería aquella que se recoge en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. En el caso de la violencia familiar que sufren las mujeres, se trataría de aquella ejercida por un hombre contra una mujer en el ámbito de la familia (descendientes, ascendientes, cónyuges o relación análoga, hermanos, etc.), a excepción de los casos considerados de violencia de género. Esto es así porque “la violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado. Al contrario, se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión”⁸. Las estadísticas aportan datos significativos que demuestran que la violencia contra las mujeres es una violencia sistémica, estructural y silenciada⁹. En España contamos, desde 2004, con la *ley de medidas de protección integral contra la violencia de género*, de 28 de diciembre, que constituye la legislación básica que, a su vez, han incorporado y desarrollado las Comunidades Autónomas. El alcance normativo de esta política se pone de manifiesto en la inclusión de disposiciones legislativas que desarrollan esta Ley para abordar la violencia de género en, al menos, 11 Leyes Orgánicas, más de 15 Leyes de Presupuestos Generales del Estado, unas 37 normas con rango de Ley y un centenar de disposiciones de carácter reglamentario. El artículo 23 de la Ley establece la puesta en marcha de un Plan Estatal de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género con carácter permanente, materializado en la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra las mujeres que tiene como objetivo general proporcionar un marco de referencia para la acción pública en materia de prevención, sensibilización, atención y reparación integral de todas las violencias machistas; la primera de ellas durante el período 2013-2016; la actualmente en vigor para el período 2022-2025 contiene toda una serie de medidas orientadas a la mejora de las respuestas institucionales y el apoyo a las víctimas de la violencia, que concurren al desarrollo de la Ley Orgánica 1/2004¹⁰.

Esta Ley Orgánica introdujo los Juzgados especializados en Violencia sobre la mujer y la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la mujer, creando un sistema integral basado en 3 pilares: la prevención, la protección y recuperación de la víctima y la persecución del delito. España es, según la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el país más concienciado en toda

⁷ Es decir, aquella que tiene como objetivo causar perjuicio o daño a las mujeres, y se ejerce sobre sus familiares o personas allegadas menores de edad en sus relaciones de afectividad, tal y como que se recoge en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

⁸ Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

⁹ “El 84,1% de las mujeres víctimas de violencia sexual y el 67,2% de las mujeres que han sufrido una violación no han buscado ayuda formal tras lo sucedido; de las mujeres que han sufrido acoso sexual, solo el 2,5% lo ha denunciado en la Policía, Guardia Civil o en el juzgado y el 1,2% acudieron a un servicio médico o de atención psicológica; el 12,1% de las mujeres que han sufrido stalking lo han denunciado y, por último, el 66,9% de las mujeres que han sufrido violencia en la pareja no ha buscado ayuda formal tras lo sucedido”. *Estrategia Estatal para combatir las violencias machistas 2022–2025*.

¹⁰ Vid. Código de Violencia de género y doméstica, en BOE: www.boe.es/biblioteca_juridica/, última actualización 24 de mayo de 2024.

Europa sobre esta problemática ya que ostenta el porcentaje más alto de mujeres (83%) que han visto o escuchado campañas de sensibilización contra la violencia de género, frente al 50% de la media de la UE. Tal vez por eso, haya sido una referencia para la legislación que la Unión Europea, se propone poner en marcha en todos los Estados miembros y que recoge en la reciente Directiva sobre lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, de 14 de mayo de 2024, como veremos.

En 2022, España ha aprobado la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, para garantizar la libertad sexual de manera integral. Esta ley tiene como objetivo implementar políticas coordinadas a nivel estatal y autonómico para sensibilizar, prevenir, detectar y sancionar las violencias sexuales. Además, se incluyen medidas de protección integral para garantizar una respuesta especializada frente a todas las formas de violencia sexual y brindar atención inmediata y recuperación en todos los ámbitos de la vida de las mujeres, niñas, niños y adolescentes, como principales víctimas de estas agresiones.

Se incluyen en este marco, entre otras violencias, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, el acoso con connotación sexual y la trata con fines de explotación sexual. Además, se presta especial atención a las violencias sexuales cometidas en el ámbito digital, lo que comprende la difusión de actos de violencia sexual, la pornografía no consentida y la infantil, así como la extorsión sexual a través de medios tecnológicos. Además, en su artículo 60, la LOGILS obliga a aprobar una Estrategia estatal de prevención y respuesta a las violencias machistas como instrumento para el impulso, desarrollo y coordinación de las políticas y los objetivos generales establecidos en la citada ley orgánica.

Es de destacar que la legislación penal española incluye los delitos a los que hace referencia la nueva legislación europea, siendo un referente tanto para la normativa comunitaria como para la de los Estados miembros. Los delitos de género en sentido estricto comenzaron a ser reconocidos después de que se promulgara la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, la cual entró en vigor el 29 de junio de 2005 (disp. final 7.^a). Antes de la aprobación de esta ley, la violencia de género y la violencia en el ámbito familiar eran tratadas conjuntamente en términos penales y procesales. El Código Penal de 1995 no diferenciaba entre ellas, y fueron las reformas posteriores realizadas por las Leyes Orgánicas 4/1999, 11/2003 y 27/2003 las que introdujeron una serie de medidas legales contra lo que se conocía como "violencia doméstica", siendo estos los antecedentes directos de la regulación actual.

La Ley Orgánica 1/2004 introdujo el tratamiento diferenciado en el derecho penal con el objetivo de aplicar el principio de discriminación positiva, lo que se reflejó en una respuesta penal y procesal específica para cada tipo de violencia. Se aumentaron las penas en los casos de violencia de género en comparación con la violencia familiar, estableciéndose que en los delitos de género el agresor siempre sería un hombre y la víctima una mujer con la que tuviera o hubiera tenido una relación conyugal o similar. El

objeto de la regulación fue precisamente “actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia” (art. 1 de la Ley de Medidas Protección Integral contra la Violencia de Género).

A partir de entonces, se dio un paso decisivo para combatir la violencia contra las mujeres en nuestro país al pasar la instrucción y el enjuiciamiento de los delitos de violencia de género a ser competencia exclusiva de juzgados y secciones especializadas en este tema.

4.- Unión Europea

4.1. Introducción

La igualdad entre mujeres y hombres, así como la no discriminación, son derechos fundamentales de la Unión Europea y principios esenciales garantizados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en los artículos 21 y 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La violencia contra las mujeres representa una amenaza para estos valores y principios y afecta de forma desconsiderada e injusta al derecho de mujeres y niñas a la igualdad en todas las áreas de su vida, dificultando gravemente su participación equitativa en la sociedad y en el ámbito laboral. Pero, más allá del principio de igualdad, la violencia contra las mujeres supone, en la mayoría de las ocasiones en las que estas situaciones se producen, la supresión de otros muchos derechos, como la dignidad humana, el derecho a la vida y a la integridad de la persona, la prohibición de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, el derecho al respeto de la vida privada y familiar, el derecho a la libertad y a la seguridad, el derecho a la protección de los datos de carácter personal, el derecho a la no discriminación, también por razón de sexo, y los derechos del menor, consagrados en la Carta y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Desde hace tiempo, la Comisión propuso la puesta al día de la legislación europea para contar con instrumentos legales adecuados en la lucha de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, cuyo objeto es garantizar un nivel mínimo de protección contra este tipo de violencia en toda la UE. Fruto de esos trabajos ha sido la reciente Directiva de 14 de mayo de 2024 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica cuya fecha límite de transposición para los Estados es el 14 de junio de 2027.

La nueva Directiva apoya los compromisos internacionales que los Estados miembros han contraído para combatir y prevenir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en particular la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en su caso, el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia

contra la Mujer y la Violencia Doméstica y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, de 21 de junio de 2019. Aunque el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul), como acabamos de decir supra, es el punto de referencia para las normas internacionales en este ámbito, -ya que es el primer documento internacional que contiene una definición de «género»-, reconoce que la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación, hace responsable a los Estados si no responden adecuadamente a esta forma de violencia. El Convenio establece medidas jurídicas y estratégicas integrales para prevenir este tipo de violencia y proteger y asistir a las víctimas, entre ellas: medidas relativas a la recopilación de datos, la concienciación, medidas jurídicas para tipificar como delito este tipo de violencia y la prestación de servicios de apoyo¹¹. El Convenio tipifica como delito la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, el acoso, el aborto forzado y la esterilización forzada. Desarrollando esta regulación del Convenio, la nueva Directiva pretende que todos los países de la UE tipifiquen estas violencias como delito.

4.2.- Respuestas de la Unión Europea a la violencia contra las mujeres.

El principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres fue introducido por primera vez en el artículo 141 del Tratado de Roma, que exigía garantizar la «igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo». Aquella disposición, de alcance limitado en un primer momento, evolucionó progresivamente a partir de 1975 hasta cristalizar en una serie de instrumentos comunitarios que han precisado y desarrollado este principio fundamental del Derecho europeo. Sin embargo, el examen de toda la evolución del principio de igualdad, desde ese momento hasta prácticamente la actualidad, nos lleva a considerar que la Unión se ha centrado exclusivamente en el fomento de «la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo». Si bien la Unión se impone el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad introduciendo en el Tratado el enfoque de integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias (artículo 10 TUE).

Aunque las desigualdades aún existen, durante las últimas décadas la UE ha realizado avances considerables en materia de igualdad de género impulsados por la legislación sobre igualdad de trato, la integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas y las medidas concretas de promoción de la mujer. La presencia cada vez mayor de la mujer en el mercado de trabajo y sus logros educativos y de formación son tendencias optimistas. No obstante, persisten las disparidades entre hombres y mujeres. Además, las mujeres siguen siendo mayoritarias en sectores laborales peor retribuidos y están infrarrepresentadas en los puestos de responsabilidad.

¹¹ El Convenio de Estambul entró en vigor en abril de 2014 y fue firmado por la UE el 13 de junio de 2017. El 1 de junio de 2023, el Consejo adoptó una Decisión sobre la adhesión de la UE al Convenio.

Fuera de estos supuestos, no existían actos legislativos que contemplaran a la mujer como víctima de violencia, dejando a las legislaciones penales nacionales la regulación de estas situaciones. Algunas Directivas y Reglamentos lo contemplaban en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y en la política de asilo. Hay que esperar hasta 2011 para encontrar dos Directivas específicas sobre esta materia: En concreto, aunque las Directivas 2011/36/UE¹² y 2011/93/UE¹³ del Parlamento Europeo y del Consejo, que se centran en formas específicas de ese tipo de violencia, y la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁴ (que establece el marco general aplicable a las víctimas de delitos), ofrecen algunas garantías para las víctimas, como víctimas de violencia contra las mujeres y de violencia doméstica, no responden a sus necesidades especiales.

En 2020, la Comisión Europea adoptó la estrategia para la igualdad de género para el periodo comprendido entre 2020 y 2025. En esta ocasión, la estrategia sí prevé un conjunto ambicioso de medidas para poner fin a la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Con esta estrategia, la UE confirmó su compromiso de prevenir y luchar contra la violencia de género, apoyar y proteger a las víctimas y exigir responsabilidades a los delincuentes. Entre sus objetivos fundamentales se encuentran poner fin a la violencia de género, combatir los estereotipos de género¹⁵, colmar las brechas de género en el mercado de trabajo¹⁶, lograr la participación en pie de igualdad en los distintos sectores de la economía, abordar la brecha salarial y de pensiones entre hombres y mujeres, reducir la brecha de género en las responsabilidades asistenciales y alcanzar el equilibrio entre mujeres y hombres en la toma de decisiones y la actividad política¹⁷. La Estrategia adopta un planteamiento dual de integración de la perspectiva de género combinada con actuaciones específicas y descansa en la interseccionalidad como principio horizontal para su aplicación. Aunque la Estrategia se centra en la actuación dentro de la UE, es acorde con la política exterior de la UE en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

¹² Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo (DO L 101 de 15.4.2011, p. 1).

¹³ 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 menor y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo (DO L 335 de 17.12.2011, p. 1).

¹⁴ Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo (DO L 315 de 14.11.2012, p. 57).

¹⁵ La Comisión Europea lanzó una campaña para cuestionar los estereotipos de género el 8 de marzo de 2023. Esta campaña a escala de toda la UE hace frente a los estereotipos que afectan tanto a hombres como a mujeres en diferentes ámbitos de la vida, incluidas las opciones profesionales, el reparto de las responsabilidades en el cuidado de familiares y la toma de decisiones.

¹⁶ Entre los primeros resultados de la Estrategia, la Comisión propuso el 4 de marzo de 2021 medidas vinculantes de transparencia salarial.

¹⁷ Ha marcado un hito la introducción del equilibrio de género en los consejos de administración, cuyo objetivo es una mayor presencia de la mujer en los puestos de toma de decisiones de las grandes sociedades de la Unión con cotización bursátil.

4.3.- La nueva 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.

Son muchas las particularidades relacionadas con los delitos de violencia contra las mujeres y violencia doméstica, por lo que era necesario establecer un conjunto integral de normas para abordar de manera concreta el problema persistente de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y responder a las necesidades especiales de las víctimas de dicha violencia. Esta legislación pretende introducir normas mínimas específicas sobre los derechos de este grupo de víctimas de delitos y tipificar como delito las formas más graves de violencia contra las mujeres y de ciberviolencia: como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, la difusión no consentida de material íntimo o manipulado, el ciberacecho («cyber stalking»), el ciberacoso («cyber harassment»), el ciberexhibicionismo («cyber flashing»), la incitación a la violencia o al odio por medios cibernéticos, así como las conductas delictivas reguladas por otros actos de la Unión, en particular las citadas Directivas 2011/36/UE y 2011/93/UE. Igualmente, determinados delitos con arreglo al Derecho nacional entran dentro de la definición de violencia contra las mujeres. Esto incluye delitos como el feminicidio, la violación, el acoso sexual, los abusos sexuales, el acecho, el matrimonio precoz, el aborto forzado, la esterilización forzada, y diferentes formas de ciberviolencia, como el acoso sexual en línea y el cibermatonismo («cyber bullying»). La violencia doméstica es una forma de violencia que podría estar tipificada penalmente de manera específica en el Derecho nacional o quedar subsumida en delitos cometidos dentro de la unidad familiar o doméstica o entre cónyuges o excónyuges o parejas o exparejas, tanto si comparten un hogar como si no.

Cada Estado miembro puede adoptar una interpretación más amplia de lo que constituye violencia contra las mujeres con arreglo al Derecho penal nacional, así como las penas correspondientes además de las medidas para prevenir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y las normas para la protección de las víctimas de estos delitos ya que la Directiva no aborda todo el espectro de conductas delictivas que constituyen violencia contra las mujeres.

La regulación tiene en cuenta que la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica pueden agravarse cuando convergen con discriminación por razón de sexo combinada con discriminación por cualquier otro motivo como la raza, el color, el origen étnico o social, las características genéticas, la lengua, la religión o el credo, las opiniones políticas o de cualquier otro tipo, la pertenencia a una minoría nacional, el patrimonio, el nacimiento, la discapacidad, la edad o la orientación sexual (*discriminación interseccional*)¹⁸. Por consiguiente, los Estados miembros deben

¹⁸ La propia Directiva incluye mujeres con discapacidad, mujeres con estatuto de residencia como persona a cargo, mujeres migrantes indocumentadas, mujeres solicitantes de protección internacional, mujeres que huyen de conflictos armados, mujeres sin hogar, mujeres de origen racial o étnico minoritario, mujeres que viven en zonas rurales, mujeres que ejercen la prostitución, mujeres con bajos ingresos, mujeres detenidas, personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero o intersexuales, mujeres de edad avanzada o mujeres con trastornos relacionados con el consumo de alcohol y drogas.

adoptar medidas específicas ya que estas personas corren un mayor riesgo de sufrir violencia de género y deben recibir protección y apoyos especiales¹⁹.

El Capítulo segundo recoge los delitos relacionados con la explotación sexual de mujeres y menores y con la delincuencia informática. Respecto a las violencias sexuales, hay que tener en cuenta que algunas formas pueden constituir delitos internacionales²⁰. La Directiva incorpora criterios sobre las penas y sanciones a imponer por la comisión de estos delitos: estas deben ser eficaces, disuasorias y proporcionadas, fijar grados mínimos para la pena máxima de prisión aplicable. Las penas máximas de prisión previstas deben aplicarse al menos a las formas más graves de dichos delitos.

Los delitos que recoge la directiva son:

a) Mutilación genital femenina. La directiva establece la obligatoriedad de regular este delito de forma específica en las leyes penales de los Estados por la especial naturaleza de este delito y la necesidad de garantizar la protección de las víctimas que sufren daños muy específicos. La mutilación genital femenina es una práctica abusiva y de explotación que afecta a los órganos sexuales de una niña o de una mujer y que se lleva a cabo con el fin de preservar y afirmar la dominación sobre las mujeres y las niñas y de ejercer control social sobre su sexualidad. A veces se lleva a cabo en el contexto de matrimonios infantiles forzados o de violencia doméstica. La mutilación genital femenina puede producirse como una práctica tradicional que algunas comunidades realizan con sus miembros femeninos. Debe comprender las prácticas de mutilación realizadas por razones que no son médicas, que causan a sus víctimas daños psicológicos y sociales irreparables para toda la vida²¹.

La Directiva establece la obligación de los Estados de proporcionar apoyo a las víctimas, adecuado según la edad, en concreto prestando atención ginecológica,

¹⁹ El artículo 16 de la Directiva incorpora estas situaciones en la evaluación individual así como en las Directrices que los Estados deben elaborar para las autoridades policiales y las autoridades encargadas de la persecución del delito (art. 21) y en la formación de los profesionales.

²⁰ Tal y como señala la Recomendación núm. 35 de la CEDAW: “Entre otros, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra como la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable, de conformidad con los artículos 7 1) g), 8 2) b) xxii) y 8 2) e) vi) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”. Otra vulneración extrema de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas es la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. De acuerdo con el Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas (también conocido como Protocolo de Palermo) de 2000, ratificado por España en 2003, la trata se define como: la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o el ofrecimiento o a concesión de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

²¹ “Los Estados miembros garantizarán que sean punibles como delito las siguientes conductas intencionadas: a) la escisión, la infibulación o cualquier otra mutilación de la totalidad o parte de los labios mayores, los labios menores o el clítoris; b) obligar a una mujer o niña a someterse a cualquiera de los actos mencionados en la letra a) o de proporcionarle los medios para dicho fin”. La propia directiva aclara los términos de la norma: el término “escisión” debe referirse a la resección parcial o total del clítoris y de los labios mayores; la “infibulación” debe referirse al cierre de los labios mayores juntando parcialmente mediante sutura los labios externos de la vulva para estrechar la abertura vaginal; el término “cualquier otra mutilación” designa todas las demás alteraciones físicas de los genitales femeninos.

sexológica, psicológica y postraumática y asesoramiento personalizado, después de que se haya cometido el delito y durante todo el tiempo que sea necesario a partir de entonces. Dicho apoyo incluirá también el suministro de información sobre las unidades de los hospitales públicos en las que se realice cirugía reconstructiva genital y del clítoris.

b) El matrimonio forzado. Los Estados miembros garantizarán que sean punibles como delito las conductas intencionadas de obligar a una persona adulta o menor a contraer matrimonio, o, atraer a una persona adulta o menor al territorio de un país que no sea en el que resida, con la intención de obligarla a contraer matrimonio. En este sentido, la pobreza, el desempleo, las costumbres y los conflictos se reconocen como factores que favorecen el matrimonio forzado. La violencia física y sexual y las amenazas de violencia se utilizan con frecuencia para coaccionar a una mujer o niña para forzarla a contraer matrimonio por lo que suele ir acompañado de formas de explotación y violencia, tanto física como psicológica. Todos los Estados deben tipificar como delito el matrimonio forzado sin perjuicio de las definiciones de matrimonio establecidas en el Derecho nacional o internacional, así como adoptar las medidas necesarias para establecer un plazo de prescripción que permita la investigación, el enjuiciamiento, el juicio oral y la resolución judicial del matrimonio forzado. Dado que las víctimas suelen ser menores, los plazos de prescripción deben mantenerse durante un período de tiempo suficiente para permitir el inicio del proceso después de que la víctima haya alcanzado 18 años de edad. Del mismo modo, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas preventivas para concienciar sobre matrimonio forzado.

c) Difusión no consentida de material íntimo o manipulado. Los Estados miembros garantizarán que sean punibles como delito las conductas intencionadas dirigidas a hacer accesible al público, mediante tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), imágenes, vídeos o materiales similares que representen actividades sexualmente explícitas o las partes íntimas de una persona sin su consentimiento, cuando sea probable que tal conducta cause graves daños a esa persona, así como producir, manipular o alterar y, posteriormente, hacer accesible al público, mediante TIC, imágenes, vídeos o materiales similares, haciendo que parezca que una persona está practicando actividades sexualmente explícitas, sin el consentimiento de dicha persona, cuando sea probable que tal conducta cause graves daños; igualmente se contempla la conducta de amenazar con cometer las anteriores conductas con el fin de coaccionar a una persona para que realice o acceda a que se realice determinado acto o se abstenga de realizarlo.

Son conductas que entran en la llamada ciberviolencia en las que la violencia está unida al uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) de manera que esas tecnologías se usan para amplificar significativamente la gravedad de los efectos perjudiciales del delito, cambiando así las características de este²². La

²² La ciberviolencia se dirige y afecta especialmente a las mujeres defensoras de los derechos humanos y puede tener el efecto de silenciar a las mujeres para impedir su participación social en condiciones de igualdad con los hombres. Afecta también de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas en las

amplificación es un requisito previo para la comisión de varios delitos de ciberviolencia por lo que es necesario que el material pueda llegar a un gran número de personas mediante TIC. La probabilidad de causar daños graves puede deducirse de circunstancias fácticas objetivas, por lo que la Directiva establece un marco jurídico mínimo a ese respecto y los Estados miembros son libres de adoptar o mantener normas penales más estrictas, pero el delito debe incluir todos los tipos de material de este tipo, como imágenes, fotografías y vídeos, incluidas las imágenes sexualizadas, las notas de audio y los vídeos cortos, sin el consentimiento de la víctima, con independencia de que esta haya consentido la generación de dicho material o de que pueda habérselo transmitido a una persona concreta. El delito debe incluir también la producción, la manipulación o la alteración no consentidas, por ejemplo, mediante la edición de imágenes, entre otros medios con inteligencia artificial, de material que haga que parezca que una persona está realizando actividades sexuales, en la medida en que ese material se haga accesible posteriormente al público mediante TIC sin el consentimiento de esa persona y la Directiva aclara que “este tipo de producción, manipulación o alteración debe incluir la fabricación de ultrafalsificaciones o ultrasuplantaciones (*deepfakes*), en las que el material se parezca sensiblemente a una persona real, a objetos, lugares u otras entidades o acontecimientos reales, represente actividades sexuales de una persona, y pueda dar a otros la impresión falsa de que es auténtico o veraz”.

d) El ciberacecho. La Directiva dispone que los Estados “garantizarán que sea punible como delito la conducta intencionada de someter reiterada o continuamente a otra persona a vigilancia, sin el consentimiento de esa persona o una autorización legal para hacerlo, mediante TIC, a fin de rastrear u observar los movimientos y actividades de dicha persona, cuando sea probable que tal conducta cause graves daños a esa persona”. Es una forma de violencia que coacciona a la víctima creándole situaciones de miedo y ansiedad y propiciando su aislamiento; el autor debe tener intención de controlar y hace uso de la tecnología por lo que podría conseguirse, por ejemplo, mediante el tratamiento de los datos personales de la víctima, a través de una usurpación de identidad, del robo de contraseñas, del pirateo de dispositivos, de la activación de software, instalación de aplicaciones de geolocalización, incluidos programas informáticos de acecho (*stalkerware*). Además, el delito debe comprender el seguimiento de las víctimas, sin su consentimiento o autorización, utilizando dispositivos tecnológicos conectados a través del internet de las cosas, como los electrodomésticos inteligentes, etc.

e) El ciberacoso. Se establecen como conductas punibles por delito de ciberacoso la participación reiterada o continua en conductas amenazantes dirigidas contra otra persona, al menos cuando esa conducta implique amenazas de cometer delitos, mediante TIC, y cuando sea probable que cause en la persona un profundo temor por su propia seguridad o por la seguridad de las personas a cargo; la

escuelas y universidades, con consecuencias negativas en la continuación de su educación y en su salud mental, pudiendo llevar al suicidio, ansiedad, autolesiones, etc.

participación, junto con otras personas, mediante TIC, en conductas amenazantes o insultantes accesibles públicamente dirigidas contra una persona, cuando sea probable que tal conducta cause graves daños psicológicos a esa persona; el envío no solicitado a una persona, mediante TIC, de una imagen, vídeo u otro material similar que represente los genitales, cuando sea probable que tal conducta cause daños psicológicos a esa persona (ciberexhibicionismo o cyberflashing). Se trata de las conductas para cubrir las formas más graves de ciberacoso incluido el ciberexhibicionismo como forma de intimidación y el doxing (situaciones en las que se publica información personal de la víctima, sin el consentimiento de esta, mediante TIC, con el fin de incitar a otras personas a causar lesiones físicas o psicológicas graves a la víctima).

f) Incitación a la violencia o al odio por medios cibernéticos. La utilización de las redes sociales y de internet propicia igualmente la incitación a la violencia y al odio por razones de género de forma pública, por lo que la Directiva recoge como punible la conducta de quienes inciten intencionadamente a la violencia o al odio contra un grupo de personas o un miembro de dicho grupo, definido por referencia al género, publicando material que contenga esa incitación. Los Estados podrán optar por castigar únicamente las conductas que, o bien se lleven a cabo de forma que sea probable que perturben el orden público, o bien sean amenazantes, abusivas o insultantes. Debe existir difusión pública o, al menos, poder hacer accesible el material a un número ilimitado de personas sin que sea necesario que la persona que lo haya facilitado haga nada más, y con independencia de que esas personas accedan de hecho a la información.

El Capítulo tercero de la Directiva recoge las denuncias y el acceso a la justicia de las víctimas, siendo estas circunstancias de las más delicadas una vez que la víctima denuncia es posible poner en marcha una serie de medidas tendentes a protegerlas, y aportarles el apoyo especializado que requiere cada situación. A estas cuestiones se dedica también parte del articulado del capítulo cuarto. En estos delitos es frecuente que los autores sean familiares cercanos o parejas y las víctimas pueden estar tan coaccionadas por el autor que temen contactar con las autoridades competentes, aunque su vida esté en peligro. Las víctimas deben poder denunciar fácilmente los delitos de violencia contra las mujeres o violencia doméstica y aportar pruebas siendo derivadas a un punto de contacto especializado y formado para prestar asistencia a este tipo de víctimas²³, siempre que sea posible, con independencia de si se formaliza una denuncia penal²⁴. Si se trata de menores el Estado debe garantizar un procedimiento de denuncia seguro y confidencial, en un lenguaje accesible y adecuado para los menores, en función de su edad y su madurez. Es fundamental brindar protección inmediata y apoyo específico a las víctimas de violencia doméstica y sexual. Por lo tanto, es necesario realizar una evaluación individual de las necesidades de la víctima lo más pronto

²³ Debido al riesgo de que las víctimas de estos delitos retiren sus denuncias, es importante que las pruebas pertinentes se recojan de manera exhaustiva lo antes posible, de conformidad con las normas procesales nacionales aplicables.

²⁴ Además de la formulación de denuncias de forma presencial, los Estados miembros deben ofrecer la posibilidad de formular denuncias en línea o mediante otras TIC accesibles y seguras como capturas de pantalla de la presunta conducta violenta

posible, ya sea cuando la víctima se pone en contacto por primera vez con las autoridades competentes, después del primer contacto con ellas, o al surgir sospechas de que está siendo víctima de violencia. Esta evaluación puede llevarse a cabo incluso antes de que la víctima haya presentado una denuncia formal o si un tercero la ha denunciado.

La Directiva regula numerosas medidas de apoyo especializado a las víctimas tanto de violencia sexual como de acoso sexual en el trabajo²⁵, líneas telefónicas de ayuda especializada, refugios y alojamientos provisionales seguros y ayuda especializada a menores²⁶, etc.

5.- Reflexión final.

La Directiva 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, acaba de ver la luz después de décadas en las que esta regulación venía siendo demandada por numerosas asociaciones de mujeres y, en general, por las sociedades civiles de los Estados miembros. La única referencia legislativa en la Unión europea era una Directiva de 2012 que establecía normas mínimas sobre los derechos, la protección y el apoyo a las víctimas de delitos en la UE, y hacía alguna referencia expresa a las víctimas de la violencia de género, las víctimas de la violencia sexual y las víctimas de la violencia en las relaciones personales. La mayoría de las mujeres que sufren este tipo de violencia en países miembros de la Unión europea no recurren al sistema judicial ni a otros servicios por la falta de una regulación que proporcione un adecuado tratamiento a estas situaciones, a lo que se une que en muchos Estados miembros la violencia contra las mujeres no forma parte de los ámbitos de intervención de las políticas. Por tanto, era urgente una legislación para fomentar la denuncia, mejorar las respuestas a las mujeres como víctimas y garantizar que hay suficientes recursos para ofrecer un apoyo a las víctimas en este ámbito específico.

Tanto el Parlamento como la Comisión han requerido una legislación específica sobre este tema. El Parlamento Europeo ha pedido reiteradamente a la Comisión que proponga legislación sobre la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, así como sobre la ciberviolencia basada en el género²⁷ y En la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 se anunciaron medidas de la UE para prevenir estas formas de

²⁵ Esta circunstancia se encuentra recogida en sendas directivas sobre acoso sexual en el trabajo que lo considera una forma de discriminación por razón de sexo: Directivas 2004/113/CE, 2006/54/CE y 2010/41/UE.

²⁶ La Directiva dispone que a fin de abordar eficazmente las consecuencias negativas para los menores, las medidas de apoyo dirigidas a estos deben incluir un asesoramiento psicológico especializado adaptado a su edad, a sus necesidades de desarrollo y a su situación individual, junto con atención pediátrica cuando sea necesario, y prestarse tan pronto como las autoridades competentes tengan motivos razonables para pensar que los menores podrían haber sido víctimas, incluidos los menores que sean testigos. Estas medidas deben de tener una prioridad absoluta.

²⁷ Vid. Resolución, de 14 de diciembre de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la lucha contra la violencia de género: ciberviolencia (2020/2035); Resolución, de 16 de septiembre de 2021, con recomendaciones a la Comisión sobre la definición de la violencia de género como nuevo ámbito delictivo recogido en el artículo 83, apartado 1, del TFUE (2021/2035).

violencia, proteger a las víctimas, perseguir a los autores y aplicar políticas integrales y coordinadas. Es urgente una actuación coordinada en los ámbitos del acceso a la justicia, incluidas las normas mínimas sobre las definiciones y sanciones correspondientes a determinadas infracciones penales, los derechos y la protección de las víctimas en relación con los procesos penales, el apoyo especializado, la prevención de este tipo de violencia y el refuerzo de una coordinación y cooperación más estrechas a escala de la UE y nacional. Las normas de la UE se encontraban muy fragmentadas y, aunque las actuaciones nacionales venían impulsadas por el Convenio de Estambul (no todos los países han ratificado el Convenio²⁸), la unificación de legislaciones demandaba una Directiva de la Unión europea. Hemos de esperar, no obstante, a 2027 para que estas medidas entren en vigor en todos los Estados miembros.

6.- Referencia bibliográfica.

- GIL RUIZ, J.M. (Edi.): *El convenio de Estambul. Como marco de derecho antidisriminatorio*, Dykinson, 2018.
- HERAS GONZÁLEZ, P.: *Manual para la prevención de la violencia de género*, Universitat Jaume I, Servei de Comunicació i Publicacions, 2022.
- JIMÉNEZ SEGADO, C.: *Delitos de género y de violencia familiar. Cuestiones sustantivas y procesales*. BOE, 2021.
- MUERZA ESPARZA, J. (Coord.): *Comentario a la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género. Aspectos jurídicos penales, procesales y laborales*, Aranzadi, 2005.
- SALGADO ALONSO, C.: *Violencia de Género y Justicia*, Santiago de Compostela, USC, 2013.
- RODRIGUEZ RUS, R.: "Historia de la violencia de género en España." *Tendencias*, 2017.
- THILL, M.: "El Convenio de Estambul: análisis iusfeminista del primer instrumento europeo vinculante específico sobre violencia de género". 2020. *IgualdadES*, 2, 157-196. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.2.06>.

²⁸ Los Estados miembros que no han ratificado el Convenio de Estambul son Bulgaria, Chequia, Hungría, Lituania, Letonia y Eslovaquia.