

Bruselas, 13 de julio de 2023
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2023/0250(COD)**

**11840/23
ADD 3**

**JAI 1007
COPEN 259
DROIPEN 110
FREMP 218
SOC 537
CODEC 1373**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	12 de julio de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2023) 247 final - ANEXO
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2023) 247 final - ANEXO.

Adj.: SWD(2023) 247 final - ANEXO



Bruselas, 12.7.2023
SWD(2023) 247 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo

por la que se modifica la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo

{COM(2023) 424 final} - {SEC(2023) 270 final} - {SWD(2023) 246 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto para la revisión de la Directiva sobre los derechos de las víctimas (Directiva 2012/29/UE)

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la UE?

Esta evaluación de impacto se basa en la evaluación de la Directiva sobre los derechos de las víctimas («DDV»). La DDV es el principal instrumento horizontal de derechos de las víctimas. Establece derechos para todas las víctimas de todos los delitos, como el derecho a la información, el derecho a apoyo y protección basados en las necesidades individuales de las víctimas, derechos procesales y el derecho a obtener una decisión relativa a la indemnización por parte del infractor al final del proceso penal.

La evaluación publicada en junio de 2022 puso de manifiesto que la Directiva ha aportado los beneficios esperados, en particular en lo que respecta al tratamiento general de las víctimas por parte de las autoridades competentes, la capacidad de las víctimas para confiar en su derecho a la información y la protección, y el acceso a la justicia y a los servicios de apoyo. Sin embargo, la evaluación también destacó problemas específicos en la Directiva relacionados con cada uno de los cinco principales derechos de las víctimas. Dichos problemas dificultan la capacidad de las víctimas de hacer valer los derechos que les confiere la Directiva y socavan la confianza en los sistemas judiciales nacionales y en los de otros Estados miembros. Este bajo nivel de confianza se traduce en un bajo porcentaje de denuncias y perjudica el buen funcionamiento del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Para abordar estos problemas se requiere una modificación de la DDV, que solo puede lograrse a nivel de la UE. Existen cinco problemas principales:

1. Las víctimas no siempre reciben **información** sobre sus derechos o reciben información inadecuada que dificulta o imposibilita que los ejerzan;
2. las víctimas vulnerables (como los menores, las personas con discapacidad, las víctimas de delitos de odio y las víctimas privadas de libertad) no siempre se benefician de una evaluación puntual de sus necesidades de **protección** y se ven privadas de medidas de protección eficaces, como las órdenes de protección;
3. las víctimas vulnerables a menudo no cuentan con un **apoyo** especializado, como el tratamiento psicológico ampliado, y las víctimas menores de edad a menudo no cuentan con un enfoque adaptado a ellas;
4. la **participación de las víctimas en los procesos penales** suele ser difícil debido a la falta de asesoramiento y orientación jurídicos y a las diferencias en las normas sobre el estatuto de las víctimas en estos procedimientos;
5. el **acceso de las víctimas a la indemnización** es difícil debido a la falta de apoyo estatal a la hora de ejecutar forzosamente la obligación de indemnización que se haya impuesto al infractor, lo que conlleva el riesgo de victimización secundaria.

¿Qué se pretende conseguir?

El objetivo general de esta iniciativa es contribuir al **buen funcionamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia** sobre la base de: i) un reconocimiento sin trabas de las sentencias y resoluciones judiciales en materia penal; ii) un alto nivel de seguridad debido a la mejora de la denuncia de delitos; y iii) la justicia centrada en las víctimas, en la que las víctimas son reconocidas y pueden confiar en sus derechos. Este objetivo se logrará reforzando las

normas mínimas sobre los derechos de las víctimas.

Se definieron **cinco objetivos específicos**:

1. mejorar significativamente el acceso de las víctimas a la información, especialmente las que no denuncian delitos;
2. ajustar las medidas de protección de las víctimas a sus necesidades para garantizar la seguridad de las víctimas vulnerables;
3. mejorar el acceso al apoyo especializado de las víctimas vulnerables, especialmente de los menores;
4. lograr una participación más eficaz de las víctimas en los procesos penales;
5. facilitar el acceso a la indemnización por parte del infractor.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (subsidiariedad)?

Las medidas necesarias para abordar los problemas expuestos anteriormente pueden implantarse mejor a nivel de la UE. De este modo se mejoraría el respeto de los derechos de las víctimas y se ayudaría a reducir las diferencias entre las normas de los Estados miembros. Asimismo, ayudaría a aumentar la confianza mutua entre los Estados Miembros y a facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales, y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza. La modificación de la DDV abordará las deficiencias detectadas y mejorará las experiencias de las víctimas en el ámbito nacional y en situaciones transfronterizas. Los Estados miembros, actuando por sí solos, no podrían lograr todo lo anterior.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo,

¿por qué?

La Comisión ha desarrollado una serie de opciones de actuación legislativas. Se excluyeron las opciones no legislativas, dado que la Estrategia sobre los derechos de las víctimas (2020-2025) ya incluye medidas no legislativas que se aplicarán en los próximos años, aunque su repercusión prevista se incluye en la base de referencia. Todas las opciones de actuación responden a los objetivos específicos definidos.

Objetivo específico 1

- Opción I.1: **Crear la obligación de establecer un mecanismo nacional de coordinación** entre las autoridades policiales, las autoridades judiciales (fiscales y jueces) y las organizaciones de apoyo. Trabajarían juntas para garantizar que las víctimas reciban información adaptada a sus necesidades individuales cambiantes. Los mecanismos de coordinación deben incluir protocolos específicos sobre la comunicación de información a las víctimas privadas de libertad.
- Opción I.2: **Opción I.1 + Crear la obligación de que las líneas nacionales de ayuda a las víctimas** sean el primer punto de contacto para todas las víctimas de todos los delitos, proporcionen apoyo emocional y deriven a las víctimas a servicios de apoyo especializados en caso necesario, utilicen el número de teléfono 116 006 de la UE y proporcionen un sitio web con la tecnología más reciente para ofrecer un acceso óptimo en las lenguas más

habladas y a las personas con discapacidad.

- Opción I.3: **Opción I.1 + Crear un mecanismo a través del cual las organizaciones de apoyo a las víctimas informen proactivamente a las víctimas** (con una opción de exclusión voluntaria). Una vez que una víctima denuncia un delito o se determina que es una víctima, se pone en contacto con ella una organización de apoyo a las víctimas que le proporciona información sobre sus derechos y la disponibilidad de servicios de apoyo. Esta opción incluye la **obligación de que todas las personas o instituciones que están en contacto con las víctimas** (organizaciones de apoyo a las víctimas, profesionales médicos, trabajadores sociales y los profesionales del ámbito médico-social) les informen sobre sus derechos.

Según el análisis y la evaluación, la **opción preferida es la I.2.**

Objetivo específico 2

- Opción II.1: Garantizar una **mejora de la evaluación individual de las necesidades de protección de las víctimas**, actualmente establecida en el artículo 22 de la DDV, añadiendo lo siguiente: i) llevar a cabo la evaluación en el primer contacto con las autoridades competentes; ii) implicar a los servicios de apoyo, las autoridades policiales y el poder judicial; iii) evaluar los riesgos que plantea el infractor (como el consumo excesivo de alcohol o la posesión de armas); e iv) incluir una evaluación de las necesidades individuales de apoyo.
- Opción II. 2: **Opción II.1 + Reforzar el uso de medidas de protección para la protección física de las víctimas**, como las órdenes de protección, añadiendo medidas de protección a la lista de medidas de protección especializadas actualmente establecida en el artículo 23 de la DDV que deben utilizar las autoridades competentes tras una evaluación individual.
- Opción II.3: **Opción II.2 + Imponer normas mínimas sobre el contenido y las condiciones para la aplicación de medidas de protección física**, como las órdenes de protección y las medidas de protección de testigos, tras una evaluación individual.

Según el análisis y la evaluación, la **opción preferida es la II.2.**

Objetivo específico 3

- Opción III.1: Garantizar la disponibilidad de **servicios de apoyo especializados para todas las víctimas menores de edad** en un mismo centro, sobre la base del **modelo Barnahus** (proporcionar, bajo un mismo techo, apoyo y protección multiinstitucionales a los menores de edad víctimas de delitos) y **ayuda psicológica gratuita durante el tiempo que sea necesario para todas las víctimas vulnerables necesitadas**. Esto incluiría la coordinación nacional de los servicios de apoyo, las autoridades policiales y judiciales y la prestación de un apoyo adecuado a la edad y de la protección necesaria para responder de forma exhaustiva a las necesidades de las víctimas.
- Opción III.2: **Opción III.1 + Garantizar la disponibilidad de servicios de apoyo especializados para todas las víctimas vulnerables**. Esto incluiría la coordinación nacional de los servicios de apoyo y las autoridades policiales y judiciales (no necesariamente en un mismo centro). **Para todas las víctimas vulnerables**, los servicios de apoyo especializado incluirían **apoyo psicológico gratuito durante el tiempo que sea necesario** si la evaluación individual pone de manifiesto su necesidad. Se basaría en la redacción actual del artículo 9,

apartado 1, de la Directiva, que prevé estos servicios cuando estén disponibles.

- Opción III.3: **Opción III.1** + Garantizar la disponibilidad de **servicios de apoyo especializados para todas las víctimas vulnerables** (no solo para los menores de edad). Estos servicios pueden prestarse en un mismo centro o a través de un punto de contacto central basado en el modelo Barnahus. Garantizar que los servicios de apoyo especializado presten **apoyo psicológico gratuito durante el tiempo que sea necesario a todas las víctimas de delitos** (no solo a las víctimas vulnerables). Este apoyo debe determinarse durante la evaluación individual de la necesidad de ayuda.

Según el análisis y la evaluación, la **opción preferida es la III.2.**

Objetivo específico 4

- Opción IV.1: Establecer el derecho de las víctimas a **asistencia jurídica o administrativa** y a **estar acompañadas por una persona de su elección** a lo largo de todo el proceso penal, independientemente de si la víctima es parte formal en el proceso. Establecer el derecho de las víctimas a **impugnar las resoluciones del proceso penal que les afecten directamente**. Los Estados miembros tendrían que garantizar que las víctimas puedan impugnar tales resoluciones independientemente de su estatuto en el proceso penal y en consonancia con el principio de control judicial.
- Opción IV.2: **Opción IV.1 + una modificación del actual derecho a justicia gratuita** contemplado en el artículo 13 de la DDV, **que actualmente se limita a las víctimas que son parte en el proceso penal**. El derecho se ampliaría para garantizar la asistencia jurídica gratuita a las víctimas con medios insuficientes **a la hora de impugnar las resoluciones relativas a sus derechos durante el proceso penal**. Las condiciones o normas procesales en virtud de las cuales las víctimas tienen acceso a la asistencia jurídica gratuita seguirán determinándose con arreglo al Derecho nacional.
- Opción IV.3: Establecer el **derecho de las víctimas a participar como parte formal en el proceso penal**, independientemente de las restricciones vigentes en virtud del Derecho nacional. Por lo tanto, los derechos actuales de las víctimas reconocidos en la DDV a participar en procesos penales, como el acceso al expediente y el acceso a la asistencia jurídica gratuita, se aplicarían a las víctimas durante el proceso penal.

Según el análisis y la evaluación, la **opción preferida es la IV.1.**

Objetivo específico 5

- Opción V.1: Establecer el **derecho de las víctimas a obtener una decisión relativa a la indemnización por parte del infractor en el curso del proceso penal** sin la actual excepción prevista en el artículo 16 de la Directiva, según la cual el Derecho nacional puede estipular que dicha decisión se adopte en otro procedimiento judicial.
- Opción V.2: **Opción V.1** + Crear la obligación de que los **Estados miembros paguen por adelantado la indemnización debida por el infractor a la víctima inmediatamente después de la sentencia** y solicitar a continuación el reembolso de la indemnización al infractor.
- Opción V.3: Imponer **normas mínimas en materia de indemnización estatal mediante la modificación de la Directiva sobre indemnización de 2004**. Esto incluiría la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva sobre indemnización para incluir todos los delitos (no solo los delitos dolosos violentos). Imponer normas

mínimas sobre las condiciones de recepción de la indemnización estatal mediante la modificación de la Directiva sobre indemnización de 2004 (incluidos los plazos administrativos para tramitar los asuntos en plazos razonables y las condiciones para determinar el importe de la indemnización).

Según el análisis y la evaluación, la **opción preferida es la V.2.**

El **paquete de opciones preferido consta de las opciones I.2, II.2, III.2, IV.1 y V.2.** Esta combinación obtiene la puntuación más alta en todos los criterios y se espera que aporte los mayores beneficios a las víctimas en toda la UE, respetando al mismo tiempo las limitaciones de la base jurídica y la proporcionalidad de la acción de la UE.

¿Qué opinan las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

La mayoría de las partes interesadas apoyan la revisión de la DDV. Todas las opciones se debatieron y verificaron con representantes de las organizaciones de apoyo a las víctimas, las autoridades de los Estados miembros y las agencias de la UE, como la Agencia de los Derechos Fundamentales y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust). Además, la cuestión se debatió en el Grupo de Expertos en Derecho Penal de la Comisión, compuesto por expertos docentes y profesionales. Se recibieron nuevas aportaciones a través de una serie de consultas públicas. Aunque todas las opciones recibieron un amplio apoyo de las partes interesadas, algunos Estados miembros se mostraron reacios a elegir la opción IV.3 porque interferiría con determinadas tradiciones jurídicas.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Se espera que el paquete de opciones preferido aborde eficazmente los principales problemas y cumpla los objetivos generales y específicos. Deben tener efectos positivos significativos en los derechos de las víctimas, incluido un mejor acceso a la información, el apoyo y la protección y una mejor participación en los procesos penales, incluidas las indemnizaciones. En general, esto dará lugar a un mejor acceso a la justicia para las víctimas y a una mejor protección de sus derechos fundamentales. Estos beneficios para las víctimas pueden dar lugar a beneficios sociales más amplios. Estos incluyen un mejor funcionamiento de los sistemas judiciales de los Estados miembros, un aumento del porcentaje de denuncias de delitos y una menor prevalencia de la delincuencia en general. El paquete preferido garantizará los efectos combinados de la aplicación de todas las opciones tal como se concibieron para apoyarse mutuamente (por ejemplo, la mejora del acceso a la información dará lugar a un mejor acceso al apoyo, lo que supondrá una mayor participación de las víctimas en los procesos penales).

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

	Beneficios (en millones EUR) Escenario medio: 5 años; tasa de descuento social: 3 %¹	Costes (millones de EUR) Límites promedios superior e inferior: 5 años; tasa de descuento social: 3 %	Beneficio neto (en millones EUR): 5 años; tasa de descuento social: 3 %
Opción I.2	1 388	231	6
Opción II.2	1 488	25	59
Opción III.2	10 217	9 336	1
Opción IV.1	266	255	1
Opción V.2	9 732	8 897	1
TOTAL	23 091	18 743	1,2

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?

No se espera ninguna repercusión significativa para las pymes y la competitividad. Cabe esperar algunos beneficios para los profesionales de las pymes que prestan asistencia jurídica gratuita o apoyo psicológico a las víctimas, ya que su actividad aumentará como consecuencia de la iniciativa.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Los costes de la aplicación de la Directiva revisada correrán principalmente a cargo de los Estados miembros. La UE tendrá que soportar los costes de garantizar el intercambio de mejores prácticas y actividades de coordinación, en particular en la Plataforma de los Derechos de las Víctimas y la Red Europea sobre los Derechos de las Víctimas. La opción más costosa consiste en garantizar servicios de apoyo específicos e integrados para las víctimas más vulnerables, entre los que se incluye Barnahus. Sin embargo, los beneficios superan a los costes en todas las opciones. En cualquier caso, los mayores beneficios son de carácter no financiero.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

Las repercusiones más significativas son una mejor aplicación de los derechos fundamentales de las víctimas en toda la UE, también con respecto a algunos derechos fundamentales absolutos (como el derecho a la protección personal en casos violentos o potencialmente mortales) y sus consecuencias sociales y económicas indirectas positivas. Al facilitar la igualdad de acceso a la información, la protección, el apoyo, la justicia y la indemnización, la iniciativa ofrecerá más igualdad de oportunidades a todas las víctimas para ejercer sus derechos. Esto contribuirá significativamente al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) n.º 10 de las Naciones Unidas, relativo a la reducción de las desigualdades. Además, con su finalidad general de aumentar la confianza en las instituciones y los servicios de apoyo a las víctimas de delitos, la iniciativa contribuirá a promover el Estado de Derecho y a garantizar la

¹ Esta es la tasa de descuento social recomendada en la herramienta n.º 64 de las Directrices para la mejora de la legislación.

igualdad de acceso a la justicia, contribuyendo así al ODS 16. En general, un mejor apoyo a las víctimas de delitos tendrá un efecto positivo no solo en los derechos fundamentales de las víctimas, sino también en la cohesión social y en los sistemas de justicia nacionales y de la UE.

Proporcionalidad

Todas las medidas del paquete de opciones preferido se basan en las disposiciones de la DDV y ya están en vigor en la mayoría de los Estados miembros. Todas ellas han demostrado ser especialmente eficaces a la hora de abordar los problemas detectados en la presente evaluación de impacto. El paquete establece normas mínimas. La proporcionalidad también se ha tenido en cuenta en el cálculo de los costes de las distintas opciones. La proporcionalidad de las medidas se evaluó cuidadosamente y se puso a prueba con las partes interesadas. El paquete de medidas propuesto cumple el criterio legislativo de limitarse a establecer normas mínimas.

D. Seguimiento

El seguimiento periódico se basará en datos que los Estados miembros tendrán que comunicar a la Comisión. Además, la Comisión tiene la intención de evaluar la aplicación de la iniciativa para calibrar en qué medida se han alcanzado sus objetivos estratégicos (así como los otros cuatro criterios de potencial de eficiencia/simplificación, coherencia, pertinencia y valor añadido de la UE). Esta evaluación se basará en indicadores sobre la aplicación de las diferentes opciones del paquete.