



**CONSEJO DE  
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 24 de mayo de 2011 (27.05)  
(OR. en)**

**10612/11**

**DROIPEN 46  
JUSTCIV 142  
ENFOPOL 166  
DATAPROTECT 59  
SOC 435  
FREMP 60  
CODEC 888**

**NOTA DE TRANSMISIÓN**

---

Emisor:	Por el Secretario General de la Comisión Europea, Sr. D. Jordi AYET PUIGARNAU, Director
Fecha de recepción:	20 de mayo de 2011
Destinatario:	Sr. D. Pierre de BOISSIEU, Secretario General del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción:	COM(2011) 274 final
Asunto:	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Refuerzo de los derechos de las víctimas en la UE

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento de la Comisión – COM(2011) 274 final.

Adj.: COM(2011) 274 final



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 18.5.2011  
COM(2011) 274 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Refuerzo de los derechos de las víctimas en la UE**

{SEC(2011) 580 final}  
{SEC(2011) 581 final}

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## Refuerzo de los derechos de las víctimas en la UE

### 1. ¿POR QUÉ IMPORTAN LAS VÍCTIMAS?

La delincuencia puede afectarnos a todos, y cada año muchos millones de personas en la Unión Europea son víctimas de delitos. Según los datos de Eurostat, al año se registran alrededor de **30 millones de delitos** contra las personas o la propiedad, muchos de los cuales no se denuncian. Los delitos a menudo afectan a más de una víctima y las personas cercanas a las víctimas también sufren indirectamente. Por tanto, se puede estimar con bastante aproximación que cerca de 75 millones de personas son víctimas directas de delitos cada año<sup>1</sup>.

Y todos los años muchas personas son víctimas de accidentes de tráfico. En 2010, más de **1 millón de accidentes de tráfico** en la Unión Europea se cobraron 304 700 vidas. Alrededor de 31 000 personas mueren cada año en las carreteras, de las cuales 850 son niños menores de 14 años; 250 000 sufren heridas graves y 1,24 millones lesiones menores<sup>2</sup>.

Los ciudadanos europeos están constantemente de **viaje y cruzando las fronteras**, y el riesgo de tener un accidente es igual de grande en el extranjero. De una estimación de 1 400 millones de viajes realizados por los europeos en 2008, alrededor del 90 % lo fueron dentro de la Unión<sup>3</sup>. Además, alrededor de 11,3 millones de europeos residen permanentemente fuera su país de origen, el 10 % de ellos ha vivido y trabajado en el extranjero en algún momento de sus vidas y el 13 % ha ido al extranjero a estudiar o formarse<sup>4</sup>.

Estas cifras muestran la importancia de garantizar medidas adecuadas y eficaces sobre los derechos de las víctimas de delitos o de accidentes de tráfico, en su propio país o cuando viajan o residen en el extranjero. **Se trata tanto de un problema nacional como transfronterizo que requiere una actuación de la UE.**

También hay diferencias por razón de sexo en cuanto a los derechos de las víctimas. Las mujeres están particularmente expuestas a formas ocultas y no declaradas de violencia. El Consejo de Europa estima que el **20-25 % de las mujeres europeas sufren actos físicos de violencia** por lo menos una vez durante su vida adulta, el 12-15 % viven en una relación de violencia doméstica, y más del 10 % sufren violencia sexual<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Eurostat, Statistics in Focus, 36/2009; estimaciones basadas en el análisis de la encuesta de la UE sobre delincuencia internacional y el peso de la delincuencia en la UE ([www.europeansafetyobservatory.eu](http://www.europeansafetyobservatory.eu)) y suponiendo que el índice de delincuencia no declarada es del 60 % y que las víctimas tienen, por término medio, tres miembros de familia inmediata. Estas estadísticas no incluyen los delitos menores.

<sup>2</sup> Base de datos CARE de la Comisión Europea.

<sup>3</sup> COM (2010) 352, basado en datos de Eurostat, estadísticas de turismo de 2008.

<sup>4</sup> Eurostat, Statistics in Focus 94/2009; Eurobarómetro 337/2010.

<sup>5</sup> Consejo de Europa, Estudio sobre la violencia contra las mujeres, 2006.

La Comisión, con vistas a consolidar el espacio de libertad, seguridad y justicia, ha identificado como una prioridad estratégica<sup>6</sup> basada en el Programa de Estocolmo y en su Plan de Acción<sup>7</sup> la necesidad de establecer medidas para reforzar los derechos de las víctimas de la delincuencia y garantizar que quede cubierta su necesidad de protección, apoyo y acceso a la justicia.

La UE ya ha actuado en lo que respecta a los derechos de las víctimas en el proceso penal<sup>8</sup> y la mayoría de los Estados miembros cuentan con algún nivel de protección y apoyo a las víctimas. Sin embargo, el papel y las necesidades de las víctimas en los procesos penales aún no están en general suficientemente abordados y su nivel de derechos sigue variando significativamente a través de la UE.

Por esta razón, la Comisión presenta un paquete de propuestas destinadas a reforzar las medidas nacionales existentes, asegurando que las víctimas de la delincuencia cuenten con unos derechos mínimos sin discriminación en toda la UE, independientemente de su nacionalidad o país de residencia. Este paquete también incluye un nuevo mecanismo de reconocimiento mutuo para garantizar que las víctimas o víctimas potenciales, que se benefician de una medida de protección en su Estado miembro de residencia, no pierdan esta protección cuando crucen las fronteras. Con este paquete, la UE contribuirá a hacer de las necesidades de las víctimas una parte esencial de los sistemas de justicia, junto con la detención y castigo de los delincuentes.

La indemnización es una de las necesidades básicas de las víctimas. No obstante, las víctimas de accidentes de tráfico en otro Estado miembro pueden encontrar dificultades administrativas y de procedimiento al reclamar la indemnización, debido a los diferentes plazos de caducidad y prescripción. La Comisión abordará este problema al proponer que se armonicen las normas sobre la prescripción para que las víctimas no pierdan su derecho a la indemnización por razones de procedimiento.

Por último, existe un claro vínculo entre los derechos de las víctimas y la prevención de la delincuencia. Desde hace muchos años la Comisión ha tomado medidas encaminadas a prevenir la delincuencia y la violencia y a la promoción de la seguridad vial<sup>9</sup>. La labor de prevención es fundamental no sólo para reducir la delincuencia y los accidentes a corto y medio plazo, sino también para modificar actitudes respecto de la conducta criminal o imprudente, lo que a largo plazo puede dar resultados positivos y duraderos.

## 2. ¿POR QUÉ NECESITAMOS NUEVAS MEDIDAS PARA LAS VÍCTIMAS A ESCALA DE LA UE?

- *Hemos recorrido un largo camino en el reconocimiento de las víctimas, pero queda mucho por hacer*

---

<sup>6</sup> COM (2010) 623.

<sup>7</sup> DO C 115 de 2010, p. 1; COM (2010) 171.

<sup>8</sup> Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo— Estatuto de la víctima en el proceso penal; Directiva del Consejo 2004/80/CE sobre indemnización a las víctimas de delitos.

<sup>9</sup> Por ejemplo, programas Daphne III; Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos relacionados con la seguridad; Prevención y lucha contra la delincuencia; Programa de acción europeo de seguridad vial 2011-2020.

La idea de que los derechos de las víctimas deben poder ejercerse en condiciones de igualdad y sin discriminación no es nueva. En 1989, el Tribunal de Justicia confirmó que la indemnización es una necesidad fundamental de las víctimas que no puede limitarse por razones de nacionalidad<sup>10</sup>. Desde entonces, la UE ha actuado para establecer normas mínimas generales para las víctimas, especialmente a través de la Decisión Marco del Consejo de 2001<sup>11</sup>, así como dirigiéndose a grupos específicos de víctimas - de la trata, de abuso y explotación sexual infantil y de terrorismo<sup>12</sup>. La Comisión también ha apoyado financieramente la actividad de las agencias y ONG que trabajan con y para las víctimas, muchas de las cuales están dirigidas por voluntarios<sup>13</sup>.

Sin embargo, la aplicación de las normas establecidas en la Decisión Marco del Consejo de 2001 no es satisfactoria<sup>14</sup>. El Tratado de Lisboa ofrece ahora una clara base jurídica para que la UE establezca normas mínimas sobre los derechos de las víctimas de la delincuencia a fin de facilitar el reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales. Además, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo Europeo han pedido medidas en este ámbito<sup>15</sup>. Basándose en los instrumentos existentes y complementándolos, las propuestas de la Comisión tienen por objeto fortalecer el marco jurídico introduciendo instrumentos jurídicos directamente vinculantes y que puedan aplicarse adecuadamente.

- *Refuerzo de la confianza en el sistema de justicia y mejora de la calidad de la justicia*

Uno de los objetivos de la Unión Europea es ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que se garantice la libertad de circulación. Sin embargo, sin una aplicación efectiva en toda la UE de un nivel mínimo de derechos de las víctimas, la confianza mutua no es posible. Esto significa que los sistemas judiciales deben tener plena seguridad en los niveles de equidad y justicia de los otros, y que los ciudadanos deben tener la certeza de que se les aplicará el mismo nivel de normas mínimas cuando viajen o vivan en el extranjero.

- *Deben aplicarse normas mínimas en todos los Estados miembros*

Hoy en día, la mayoría Estados miembros proporcionan algún nivel de protección y apoyo a las víctimas de la delincuencia. Sin embargo, el papel y las necesidades de las víctimas en el proceso penal aún no están plenamente abordados en los sistemas judiciales nacionales. Del mismo modo, mientras que todos los Estados miembros cuentan con procedimientos para reclamar una indemnización a raíz de un accidente de tráfico, las normas varían en cuanto a los plazos de prescripción aplicables para realizar tales reclamaciones. Para solucionar este problema, los Estados miembros deben elevar el nivel de derechos de las víctimas y la UE

---

<sup>10</sup> Asunto 186/87 *Ian William Cowan contra Trésor public*, sentencia de 2 de febrero de 1989.

<sup>11</sup> Véase la nota a pie de página 8.

<sup>12</sup> 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; propuesta de Directiva relativa a la lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, por la que se deroga la Decisión marco 2004/68/JAI; Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo.

<sup>13</sup> Más de 20 000 voluntarios trabajan para organizaciones de apoyo a las víctimas en Europa (Victim Support Europe 2010).

<sup>14</sup> Informe de la Comisión, COM (2009)166.

<sup>15</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009 sobre el establecimiento de un espacio de justicia penal en la UE (INI/2009/2012); Programa de Estocolmo, DO C 115 de 2010, p. 1.

debe asegurarse de que las víctimas se beneficien de unas condiciones equitativas. Un cierto nivel mínimo de salvaguardias y normas que se apliquen en todos los Estados miembros facilitará la cooperación judicial y aumentará la calidad de la justicia, y también reforzará la confianza de los ciudadanos en el propio concepto de «justicia».

- *Los derechos fundamentales deben respetarse*

El tratamiento adecuado de las víctimas corresponde a una serie de derechos fundamentales reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)<sup>16</sup>. El efectivo reconocimiento y respeto de los derechos de las víctimas y, en particular, su dignidad, vida privada y familiar, y propiedad, deben protegerse al mismo tiempo que se garantizan los derechos fundamentales de otros, como el acusado. La acción de la UE elevará el nivel de los derechos fundamentales para todos los involucrados en un proceso penal, ya se trate de víctimas, acusados o detenidos, garantizando al mismo tiempo que cualquier limitación de estos derechos sólo se produzca cuando sea necesario y proporcionado.

- *Hacer frente a las necesidades de las víctimas contribuye a reducir el coste total de la delincuencia*

El refuerzo de los derechos de las víctimas tiene un impacto positivo en las víctimas y en la sociedad en su conjunto. Satisfacer las necesidades de las víctimas antes, durante y después del proceso penal puede reducir considerablemente el coste global de la delincuencia<sup>17</sup>. Esto incluye los costes tangibles en el sector de la economía y la salud, así como en el sistema de justicia penal, y los costes intangibles, tales como el dolor de la víctima, el sufrimiento y el menoscabo de la calidad de vida. Las víctimas que son respetadas, apoyadas y protegidas se recuperarán antes, tanto física como emocionalmente, lo que les permitirá volver a su vida normal más rápidamente. Esto limitará la pérdida de ingresos, el absentismo laboral y la necesidad de mayor atención sanitaria. También es probable que las víctimas bien tratadas participen más activamente en el proceso penal, lo que aumentará la probabilidad de un enjuiciamiento y condena con éxito, lo que a su vez reducirá la reincidencia y la impunidad.

### 3. PRESTAR ESPECIAL ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS. ¿QUÉ NECESITAN?

Cada año muchas personas son víctimas de la delincuencia en la UE. Estas víctimas tienen diversas necesidades que deben abordarse para ayudarles a recuperarse: la necesidad de ser **reconocidas** y tratadas con respeto y dignidad, a ser **protegidas y apoyadas**, a tener **acceso a la justicia**, y a obtener **indemnización y reparación**.

El objetivo central del paquete legislativo de la Comisión es hacer frente a las necesidades de las víctimas de manera integral. Las propuestas de la Comisión abordan las necesidades de las víctimas directas e indirectas de delitos, tales como los miembros de la familia que también sufren las consecuencias del delito. Por tanto, la familia inmediata o los dependientes de las

---

<sup>16</sup> Son derechos esenciales: la dignidad humana, el derecho a la vida, a la integridad de la persona, la libertad y la seguridad, el respeto de la vida privada y familiar, la protección de los datos personales, el derecho de propiedad, la libertad de circulación y de residencia, la igualdad ante la ley, los derechos del menor y de las personas mayores, la integración de las personas con discapacidad y el derecho a una tutela judicial efectiva.

<sup>17</sup> Véase el documento de trabajo de la Comisión, SEC(2011) 580, p. 14.

víctimas directas se beneficiarán, cuando corresponda, del apoyo y protección que se propone en este paquete.

El siguiente ejemplo ilustra el mal trato que puede recibir una víctima, y cómo ello puede afectar a su vida, si sus necesidades individuales no se abordan adecuadamente durante y después de la denuncia de un delito. En las siguientes secciones se ilustrará de qué manera se desarrollaría esta misma historia - en cada categoría de necesidades - si la víctima y su familia recibiesen un trato adecuado, como resultado de la aplicación de las propuestas de la Comisión.

*Alex había alquilado un apartamento de vacaciones en el extranjero con su familia cuando una noche se produjo un robo. Cuando trató de detener a los asaltantes, le agredieron físicamente delante de su familia. Denunció el delito a la policía local, pero como no se expresaba bien, no pudo dar todos los detalles sobre el asalto. En las semanas siguientes no recibió mucha información sobre el caso y sintió cada vez mayor frustración a medida que les interrogaron rutinariamente repetidamente agentes de policía diferentes. Incluso sus hijos fueron interrogados varias veces, lo que fue muy molesto para ellos.*

*Cuando Alex volvió a su casa, necesitó varias operaciones por sus lesiones y no pudo trabajar durante varias semanas. No supo nada de la policía hasta que un día le dijeron que tenía que comparecer y testificar en el juicio de dos sospechosos, que tendría lugar en el extranjero. El juicio fue difícil, porque nadie le explicó los procedimientos judiciales extranjeros y se sintió intimidado por tener que enfrentarse a los acusados fuera del tribunal.*

*Una vez terminado el juicio, Alex no supo nada más sobre el caso ni sobre lo que pasó con los acusados. Pero durante muchos años después del ataque, él y su familia sufrieron las consecuencias emocionales, físicas y financieras del delito. A pesar de que todo había ocurrido en otro lugar y en otro país, nunca volvieron a sentirse seguros, ni en su propia casa<sup>18</sup>.*

### **3.1 Reconocimiento y trato respetuoso**

La dignidad de las personas es un derecho fundamental en el que se sustenta nuestro concepto de una sociedad justa, y constituye la base para un tratamiento adecuado de las víctimas. Las personas que han sufrido delitos esperan ser reconocidas como víctimas, que se reconozca su sufrimiento y que se les trate de manera sensible y profesional. Debe tenerse siempre presente que las víctimas son personas y que sus necesidades deben ser reconocidas. Sin embargo, los profesionales de toda Europa que están en contacto regular con víctimas de delitos a menudo carecen de formación sobre estas necesidades o sobre la forma de determinarlas mediante una evaluación de las necesidades individuales.

*Alex fue agredido delante de su familia mientras estaba de vacaciones en el extranjero. Cuando denunció el delito, la policía llamó a un intérprete para que pudiera explicar detalladamente lo que había sucedido. La policía le puso en contacto con una organización de apoyo a las víctimas y le informó sobre sus derechos y sobre el derecho a una indemnización. A lo largo de las semanas siguientes, una persona de contacto de la policía le mantuvo al corriente de la investigación.*

### **3.2 Protección**

Las víctimas pueden sufrir durante el proceso penal debido a la forma en que funciona el sistema. Para evitar perjuicios causados por unos procedimientos inadecuados, tales como entrevistas repetidas e insensibles, es importante garantizar la protección de las víctimas a lo largo de las investigaciones penales y procedimientos judiciales. Esta protección es esencial para víctimas especialmente vulnerables, como los niños.

<sup>18</sup> Historia ficticia basada en problemas reales.

Incluso después de un crimen, las víctimas son vulnerables frente a mayores daños, intimidación o represalias por parte del delincuente. Alrededor del 40 % de los delitos denunciados son delitos repetidos contra la misma víctima en el periodo de un año<sup>19</sup>. Garantizar que existen medidas de protección puede ser crucial para prevenir nuevos incidentes. Además, debido a la mayor movilidad en la UE, más víctimas circulan o viajan al extranjero. Sin embargo, cualquier protección de que gocen puede perderse cuando se cruzan las fronteras. Para proteger a las personas que hacen uso de su derecho a la libre circulación, la Comisión propone por primera vez el reconocimiento mutuo de las medidas de protección.

*Cuando Alex comunicó el asalto, la policía le preguntó por sus posibles necesidades de protección o asistencia durante el procedimiento. Durante la investigación criminal posterior, los interrogatorios a Alex y a su esposa se limitaron al mínimo y los realizó siempre el mismo agente de policía, y sus hijos fueron interrogados una sola vez por un agente especializado para evitar cualquier riesgo de perjuicio. Cuando el caso llegó al tribunal, Alex fue llamado a testificar. Se tranquilizó cuando entró en el tribunal, pues pudo esperar en una estancia separada para las víctimas, a fin de evitar que tuviera que encontrarse con los delincuentes fuera de la sala de vistas.*

### 3.3 Apoyo

La delincuencia puede tener un efecto devastador y debilitador sobre las víctimas que, como consecuencia del delito, pueden quedar traumatizadas o incapaces para hacer frente a cuestiones prácticas. Si se denuncia el delito, la víctima tendrá que hacer frente a la complejidad del sistema jurídico. Un apoyo adecuado y oportuno es por tanto esencial para ayudarlas a superar los obstáculos emocionales, prácticos, administrativos y legales, y a recuperarse. A pesar de la labor realizada por los servicios de apoyo existentes, tal asistencia no es en la actualidad de fácil acceso.

*La policía puso a Alex en contacto con una organización de apoyo a las víctimas, que le prestó a él y a su familia apoyo emocional sobre cómo hacer frente a lo sucedido. También le proporcionó ayuda práctica, por ejemplo sobre cómo obtener atención médica y sobre el papeleo. Esta organización le informó sobre el procedimiento penal y sobre sus derechos y papel durante el procedimiento. Se le proporcionó información sobre una organización de apoyo a las víctimas en su país de origen, con la que estuvo regularmente en contacto incluso después de cerrarse el caso. Este apoyo permitió que él y su familia pasaran página y siguieran adelante con sus vidas.*

### 3.4 Acceso a la justicia

Las víctimas tienen un interés legítimo en que se haga justicia. Se les debe proporcionar un acceso efectivo a la justicia, lo que puede ser un elemento importante para su recuperación. La información a las víctimas sobre sus derechos y sobre decisiones y fechas clave es un aspecto esencial de la participación en el procedimiento, y debe proporcionarse de manera que las víctimas lo entiendan. Las víctimas también deben poder asistir al juicio y seguir el caso en su totalidad. De hecho, en la UE, las víctimas no siempre tienen acceso a estos elementos básicos de la justicia.

*La policía finalmente se puso en contacto con Alex para decirle que dos hombres habían sido detenidos y acusados del delito. También se le informó sobre la fecha y lugar del juicio y se le dijo que debería prestar declaración ante el tribunal. Durante el juicio, contó con la ayuda de un intérprete para comprender las preguntas y otras partes del procedimiento.*

---

<sup>19</sup> Encuesta Internacional de Víctimas de la Delincuencia 2000.

### 3.5 Compensación y reparación

Las personas que han sufrido daños a causa de actos de terceros esperan a menudo obtener algún tipo de compensación económica, ya sea del Estado o del delincuente. La compensación tiene por objeto la reparación del perjuicio económico, inmediato y a más largo plazo. También puede considerarse una forma de reconocimiento mediante un pago simbólico.

La justicia reparadora, que es un concepto relativamente nuevo en el procedimiento penal, va más allá de la mera compensación financiera para centrarse en la recuperación de la víctima. Como alternativa, o en combinación con la justicia formal, tiene como objetivo restablecer la situación que tenían las víctimas antes del delito, dándoles, si así lo desean, la oportunidad de enfrentarse a los delincuentes cara a cara y que éstos asuman la responsabilidad de sus actos.

*Alex pudo ponerse en contacto con una autoridad de compensación en su país de origen y rellenar los documentos necesarios en su propio idioma antes de enviarlos al país donde se produjeron los hechos. El dinero le ayudó a pagar los costes ocasionados por el ataque, incluyendo la cirugía necesaria.*

## 4. CATEGORÍAS ESPECÍFICAS DE VÍCTIMAS

- *Víctimas del terrorismo*

Las víctimas del terrorismo quizá sean las únicas que han sufrido ataques destinados en última instancia a perjudicar a la sociedad. En gran medida, estas víctimas tienen las mismas necesidades de protección y asistencia que las de cualquier otro delito violento grave. Estas necesidades deben satisfacerse y las víctimas y sus familias deben recibir el mismo tipo de apoyo<sup>20</sup>. Debido a la naturaleza del ataque, sin embargo, las víctimas del terrorismo pueden estar sujetas a una exposición pública mucho mayor y, a menudo, tienen una necesidad mucho mayor de reconocimiento social y de trato respetuoso por todo el mundo, ya se trate de profesionales, medios de comunicación o particulares. Estas víctimas se beneficiarán del énfasis que ponen las propuestas de la Comisión en el reconocimiento y en un trato respetuoso.

- *Víctimas de accidentes de tráfico*

Las víctimas de accidentes de tráfico a menudo no sienten que su condición de víctima esté suficientemente reconocida por la sociedad. Las investigaciones de accidentes de tráfico, por su naturaleza, buscan inicialmente determinar las causas y circunstancias de un accidente, en vez de centrarse en las necesidades de las víctimas. Sin embargo, las víctimas de tales acontecimientos naturalmente quieren que el incidente se investigue adecuadamente y, en caso de que se haya cometido un delito, que se haga justicia. Es preciso que los agentes que intervienen en estos casos reciban formación para comprender y reconocer estas necesidades.

Las víctimas de accidentes de tráfico pueden tener derecho a reclamar una indemnización por daños y perjuicios. En el caso de los accidentes transfronterizos, un problema al que se enfrentan las víctimas a menudo es que los plazos para solicitar la indemnización varían mucho entre los distintos países de la UE, y pueden desconocer las normas de qué país deben aplicarse. Esto puede dar lugar a que no reciban indemnización alguna debido a los breves

---

<sup>20</sup> Tal y como se reconoce en el artículo 10 de la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo.

plazos de prescripción del Estado miembro en el que se produjo el accidente. Estas víctimas se beneficiarán de una revisión de la legislación de la UE existente en materia de conflicto de leyes<sup>21</sup>, que les permitirá acogerse a los plazos de prescripción de su país de origen.

- *Víctimas particularmente vulnerables*

Algunas víctimas son más vulnerables que otras al riesgo de sufrir daños durante los procesos penales, y es preciso hacer frente a sus necesidades especiales de protección y apoyo. En línea con los enfoques internacionales y nacionales existentes, la Comisión ha identificado por primera vez tanto las categorías de víctimas vulnerables como los mecanismos para detectar a otras personas en situación de riesgo, basándose en evaluaciones de las necesidades individuales.

Las categorías de víctimas vulnerables son los niños, las personas con discapacidad y las víctimas de la violencia sexual y la trata de personas. Además, hay víctimas que pueden ser vulnerables por otras razones relacionadas con sus **características personales** (por ejemplo, un alto nivel de miedo y angustia, el riesgo de intimidación o violencia repetida o estar en una situación personal, social o económica que haga difícil a la víctima hacer frente a las consecuencias del delito o entender los procedimientos judiciales) o por el **tipo y naturaleza del delito** (por ejemplo, terrorismo, delincuencia organizada, delitos de odio o violencia de género). Por ejemplo, las víctimas de la delincuencia organizada son especialmente vulnerables a la intimidación y a la violencia repetida por parte de los delincuentes y pueden necesitar medidas especiales de protección.

El enfoque adoptado por la Comisión corresponde a las disposiciones de la nueva propuesta de Directiva relativa a la lucha contra los **abusos sexuales, la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil** y de la nueva Directiva sobre la **trata de seres humanos**<sup>22</sup>. Ambas medidas abordan las necesidades específicas de estas víctimas vulnerables.

Los **niños** tienen el derecho fundamental, con arreglo a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derechos del Niño, y según lo reconocido en el Tratado de la Unión Europea, a que se tengan en cuenta sus intereses en todas las leyes y políticas nacionales e internacionales, incluyendo los procesos judiciales. Debido a su vulnerabilidad, la Comisión está promoviendo activamente un enfoque sobre una «justicia fácil para los niños» destinado a los menores que participen en procesos penales<sup>23</sup>. Para los niños, una investigación penal es muchas veces un proceso traumático, especialmente si han sido víctimas de abusos, y es preciso contar con medidas especiales para su protección.

Las **víctimas de la violencia sexual** - la gran mayoría mujeres - requieren una protección frente a más violencia, así como apoyo especializado y ayuda para superar las múltiples consecuencias de esta violencia y rehacer sus vidas. Debido a la vergüenza y culpa que implica padecer tales delitos, y a la estrecha relación que a menudo une a la víctima con el agresor, estas víctimas son especialmente reacias a denunciar el delito. Las víctimas de la violencia sexual necesitan en particular atención médica y psicológica, así como un examen

---

<sup>21</sup> Reglamento 864/2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II).

<sup>22</sup> Véase la nota a pie de página 12.

<sup>23</sup> Comunicación de la Comisión «Una Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño», COM (2011)60 final.

forense inmediato, por lo que la denuncia del delito no debería ser una condición para acceder a dichos servicios.

Garantizar la seguridad y la protección de los individuos que están expuestos a **episodios de violencia repetida por el mismo agresor** es de suma importancia. Para prevenir y limitar el riesgo de mayores daños, la protección es fundamental y debe incluir la posibilidad de imponer una orden de protección, alejamiento o restricción al agresor para evitar más contacto con la víctima. Esta protección debe ser transferible a otro Estado miembro de la UE en caso de que la víctima se desplace.

Además de garantizar que las víctimas tengan acceso a una asistencia y protección adecuadas, es importante evitar que la violencia se produzca en primer lugar. Las mujeres están particularmente expuestas a diferentes formas de violencia física, sexual y psicológica, especialmente en sus familias y en las relaciones estrechas. La Comisión, por tanto, seguirá actuando para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres en Europa y apoyando y protegiendo a las víctimas y grupos de riesgo<sup>24</sup>.

## 5. LA RESPUESTA DE LA COMISIÓN – HORA DE ACTUAR

La Comisión propone el siguiente paquete de instrumentos legislativos para responder a las necesidades descritas anteriormente y para garantizar que las víctimas en Europa cuenten con un nivel mínimo de derechos, protección, apoyo, acceso a la justicia y reparación. La Comisión pondrá lo siguiente:

- **Una Directiva relativa al establecimiento de niveles mínimos de derechos, apoyo y protección de las víctimas de delitos**, que sustituye a la Decisión marco de 2001. La Directiva se asegurará de que las víctimas sean tratadas con respeto y que se tengan debidamente en cuenta las necesidades especiales de las víctimas vulnerables. También se asegurará de que las víctimas reciban el apoyo que necesitan, puedan participar en los procedimientos y reciban y comprendan la información relevante, y que estén protegidas durante las investigaciones penales y los procedimientos judiciales.
- **Un Reglamento sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de protección en materia civil**, que ayudará a prevenir los daños y la violencia y garantizará que las víctimas (de la violencia doméstica, para ejemplo) que se beneficien de una medida de protección adoptada en un Estado miembro cuenten con el mismo nivel de protección en otros Estados miembros en caso de que se muden o viajen. Tal protección debe otorgarse sin que la víctima tenga que someterse a nuevos procedimientos. Esta medida complementa la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la orden europea de protección<sup>25</sup> iniciada por un grupo de Estados miembros en septiembre de 2009, que actualmente es objeto de debate en el Parlamento Europeo y en el Consejo.

Este paquete legislativo es un primer paso para situar a las víctimas en el corazón de la agenda de justicia penal de la UE. De cara al futuro, para la siguiente fase de acción sobre los derechos de las víctimas, la Comisión revisará la Directiva 2004/80 sobre indemnización a las

<sup>24</sup> Véase la Declaración 19 anexa al Acta final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, DO C 345 de 2010, p. 83.

<sup>25</sup> DO C 69 de 2010, p. 5.

víctimas de delitos y el Reglamento «Roma II» (para abordar la cuestión de la ley aplicable a los plazos de prescripción en los accidentes de tráfico transfronterizos). También se realizarán nuevos estudios y se adoptarán nuevas medidas sobre las víctimas, en particular en relación con categorías específicas de víctimas tales como las del terrorismo, la delincuencia organizada y la violencia de género, incluida la mutilación genital femenina, con vistas a mejorar la situación de tales víctimas.

Además, y en paralelo con estas acciones, la Comisión adoptará una serie de medidas complementarias que serán cruciales para asegurar que se reconozca a las víctimas derechos efectivos en la práctica, y no necesariamente sólo cuando se encuentren inmersas en procedimientos penales. Esto incluirá formación y creación de capacidades, intercambio de buenas prácticas, prevención (sensibilización y suministro de información), recopilación de datos e investigación. También se seguirá prestando apoyo financiero en virtud de programas de financiación existentes para la promoción de cuestiones relacionadas con los derechos de las víctimas y sus necesidades.

Todos estos esfuerzos darán mayor contenido a los logros ya alcanzados a nivel nacional y de la UE. Asimismo, permitirán que la UE convierta los derechos y necesidades de las víctimas en una parte esencial de impartir justicia. La UE deberá asegurar que las víctimas sean debidamente reconocidas y que sus derechos sean respetados en la UE sin ningún tipo de discriminación.