

**CONGRESO INTERNACIONAL
JUSTICIA Y PERSONAS VULNERABLES EN IBEROAMÉRICA
Y LA UNIÓN EUROPEA**

*Anna Fiodorova
Ayudante doctor
Universidad Carlos III de Madrid
Departamento de Derecho Penal,
Procesal e Historia del Derecho*

COMUNICACIÓN

**DERECHO DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL A LA
COMPENSACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA**

ÍNDICE: 1. Alcance del problema de la violencia sexual. 2. La compensación como reparación a la víctima. 3. Regulación de la compensación en la Unión Europea. 4. Aplicación del marco legal de la Unión Europea por los Estados miembros. 5. Conclusiones.

1. Alcance del problema de la violencia sexual

Según la Oficina Europea de Estadística (Eurostat), el 90% de las víctimas de violencia sexual son mujeres.¹ En cuanto a datos más concretos, el estudio de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea muestra que una de cada 20 mujeres en la Unión Europea (UE) ha sido víctima de una agresión sexual y una de cada 10 lo ha sido de algún tipo de violencia sexual.² Como podemos apreciar en el gráfico, durante los años 2014–2018 (últimos datos disponibles de Eurostat³), el número de delitos de violencia sexual registrados crece cada año.

¹ Véanse EUROSTAT, “Violent sexual crimes recorded in the EU”, 2015. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20171123-1?inheritRedirect=true> (última consulta: 20 de noviembre de 2020).

² EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, “Violence against women: an EU wide survey”, 2014, p. 23.

³ Véanse: EUROSTAT, “Recorded offences by offence category: police data”. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/CRIM_OFF_CAT (última consulta: 19 de noviembre de 2020). Son datos sobre 20 Estados miembros faltan datos de Alemania, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Grecia, Irlanda y República Checa.

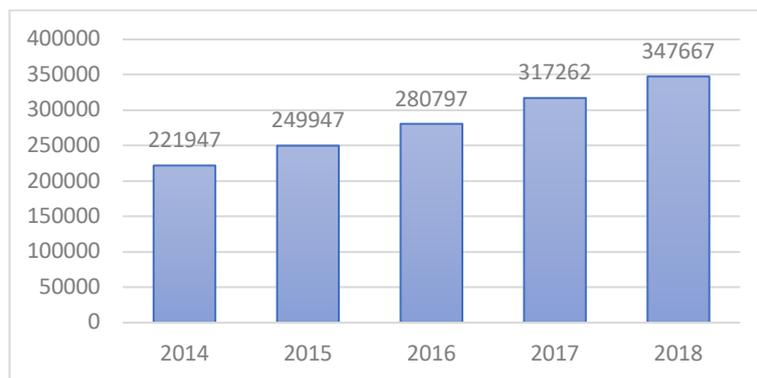


Gráfico 1: Delitos de violencia sexual en la Unión Europea entre los años 2014 y 2018 (elaboración propia).

En cuanto a España, los datos estadísticos del mismo período también muestran un aumento de 9.468 a 13.782 delitos.⁴

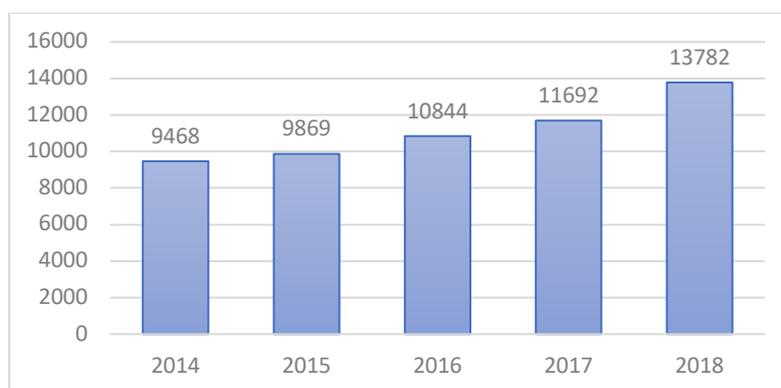


Gráfico 2: Delitos de violencia sexual en España entre los años 2014 y 2018 (elaboración propia).

Aunque son datos oficiales, deberíamos tener en cuenta dos aspectos:

- Por un lado, el temor a la estigmatización, la venganza o la victimización secundaria que sienten las víctimas mantiene estos delitos muy latentes y algunas fuentes dicen que se conoce solo un tercio de los casos.⁵
- Por otro lado, no está claro si el crecimiento es de los casos reales o de las denuncias y el número de casos reales sigue sin cambios significativos.

A pesar de estos matices, está claro que las cifras son elevadísimas, porque en la UE cada día contamos una media de 952 víctimas de violencia sexual y en España de 37 víctimas.

⁴ Ídem. Para mantener coherencia se presenta los datos de la misma fuente y del mismo período.

⁵ COMISIÓN EUROPEA, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones: Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020–2025)”, COM(2020) 258 final, p. 5.

2. La compensación como reparación a la víctima

Siendo conocido y enjuiciado el autor del delito, la víctima puede contar con la posibilidad de que la sentencia recoja la obligación de pagar una indemnización por parte del autor. Por ejemplo, el estudio sobre la ejecución de las sentencias en casos penales dictadas por los juzgados de la Comunidad de Madrid, llevado a cabo por profesoras de la UC3M, revela que el 98,1 % de las sentencias por delitos de violencia sexual contemplan una indemnización.⁶ Sin embargo, la relación entre la indemnización prevista en la sentencia y la realmente abonada es inferior a los casos de otros tipos delictivos. La mitad de las víctimas de violencia sexual reciben un 1,32 % de la indemnización otorgada, que son aproximadamente 250 euros.⁷ La tercera parte de las víctimas en general, incluyendo las víctimas de los delitos sexuales, no reciben ninguna indemnización.⁸

Por otro lado, existe la posibilidad de una compensación por parte del Estado. En algunos países (por ejemplo, España, Italia y Grecia) el derecho a la compensación está condicionado a la falta de pago de la indemnización por parte de autor (insolvente, desconocido). En otros se otorga con independencia de la existencia de indemnización, por ejemplo, en Letonia o los Países Bajos.⁹

El informe de la asesora especial del Presidente de la Comisión Europea para compensación a las víctimas del delito subraya que el derecho a la indemnización de las víctimas de delitos violentos forma parte del derecho humano fundamental de acceso a la justicia.¹⁰ También se considera como un reconocimiento a las víctimas y una contribución a su proceso de recuperación.¹¹

Puede llamar la atención la aplicación práctica del mecanismo de compensación. Por ejemplo, en 2018 en los Países Bajos la compensación fue solicitada por 1.210 víctimas de violencia sexual y en España por 85, siendo el número de delitos estadísticamente conocidos en dichos países de 5.190 y 13.782, respectivamente. Además, la

⁶ SOLETO MUÑOZ, Helena, GRANÉ CHÁVEZ, Áurea, “El proceso penal, mecanismo ineficaz de compensación a la víctima: un estudio de campo”, *Revista de Victimología*, N.º. 8/2018, p. 56.

⁷ *Ibidem*, p. 66.

⁸ *Ibidem*, p. 57.

⁹ FAIRCOM, “Fair and Appropriate? Compensation of Victims of Sexual Violence in the EU Member States: Greece, Italy, Latvia, the Netherlands and Spain. Part II: State and Offender Compensation: Survey, Good Practices and Recommendations”, 2020, p. 26.

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA, “Strengthening Victims’ Rights: from compensation to reparation. For a new EU Victims’ rights strategy 2020–2025”, 2019, p. 14.

¹¹ COMISIÓN EUROPEA, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo...”, p. 19.

compensación la han recibido el 72 % de los solicitantes en los Países Bajos y solo el 13 % en España.¹²

Año 2018	Delitos de violencia sexual	Solicitudes de compensación		Compensación otorgada	
		Nº	% en relación con los delitos	Nº	% en relación con las solicitudes
España	13782	85	0,6%	11	13%
Países Bajos	5190	1210	23%	871	72%

Tabla: Compensación a las víctimas en España y los Países Bajos (elaboración propia).

Obviamente, el número más elevado de las solicitudes en los Países Bajos se debe a la posibilidad de solicitar una compensación con independencia de la existencia de indemnización por la parte del autor. Sin embargo, llama la atención la diferencia en los porcentajes de las compensaciones otorgadas en ambos países.

3. Regulación de la compensación en la Unión Europea

Los primeros pasos en esta materia se dieron en los años ochenta, con las Resoluciones sobre la necesidad de regular la indemnización a las víctimas de actos de violencia¹³ y con el caso *Ian William Cowan v. le Trésor Public* (186/87),¹⁴ en el cual se afirmaba que “cuando el Derecho comunitario garantiza a una persona física la libertad de desplazarse a otro Estado miembro, la protección de la integridad de esta persona en el Estado miembro de que se trata, en pie de igualdad con los nacionales y con las personas que residen en él, constituye el corolario de esta libertad de circulación”.¹⁵

Con las modificaciones introducidas con el Tratado de Lisboa, el apartado 2 del artículo 82 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé que, para facilitar el reconocimiento mutuo y la cooperación policial y judicial en materia penal, se pueden

¹² Ibidem, 29. Los datos de 2019 muestran cierto aumento de las compensaciones otorgadas que sube al 20%.

¹³ Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 1981, sobre la indemnización a las víctimas de actos de violencia, Resolución sobre la indemnización a las víctimas de actos de violencia 13 de marzo de 1983, Resolución, de 12 septiembre de 1989, sobre indemnización a las víctimas de delitos violentos.

¹⁴ Véase sobre este tema PÉREZ RIVAS, Natalia, “Evolución histórica del estatuto jurídico de la víctima: especial referencia al derecho español”, *Revista general de Derecho Procesal*, 41 (2017) pp. 27–29.

¹⁵ Ídem.

establecer normas mínimas sobre los derechos de las víctimas de los delitos, teniendo en cuenta las diferencias entre las tradiciones y los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

Para los fines de este análisis, deberíamos destacar por lo menos dos aspectos de la regulación de la UE:

- La regulación de los derechos de las víctimas en general (para asegurar que todos los ciudadanos de la UE tienen los mismos derechos).
- La regulación de la compensación en los casos transfronterizos (cuando una persona ha sido víctima de un delito en un Estado miembro diferente al de su residencia habitual).¹⁶

En el primer caso nos referiremos a la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo¹⁷ (en lo sucesivo, Directiva 2012/29/UE) y, en el segundo caso, a la Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos¹⁸ (en lo sucesivo, Directiva 2004/80/CE).¹⁹

La Directiva 2012/29/UE se centra en proporcionar una mejor regulación del estatuto de la víctima, teniendo en cuenta sus necesidades de apoyo, protección e intervención en el proceso penal. Como hemos indicado en una de nuestras publicaciones anteriores, “según

¹⁶ Cada año más del 60% de los residentes de la UE hacen por lo menos un viaje particular al año a otro país miembro. Los últimos datos disponibles indican que en el año 2018 el 64% residentes hicieron por lo menos un viaje. Y estos datos reflejan solo la movilidad turística a que también deberíamos sumar los viajes por motivos de negocios, trabajo. También aproximadamente 13,6 millones de los ciudadanos de la Unión Europea viven en el Estado diferente de su origen. Véanse: EUROSTAT, “Tourism statistics”. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/_statistics-explained/index.php/Tourism_statistics (última consulta 14 de enero de 2019); COMISIÓN EUROPEA, “Strengthening Victims Rights...”, *loc. cit.*, p. 19.

¹⁷ DOUE L 315, 14.11.2012, pp. 57–73.

¹⁸ DOUE, L 261, 6.8.2004, pp. 15–18.

¹⁹ Además, en la materia de los derechos de las víctimas contamos con la legislación enfocada en las víctimas de ciertos tipos delictivos:

- Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la asistencia y el permiso de residencia para las víctimas nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes,
- Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 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;
- Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo;
- Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.

su estructura, el contenido se puede dividir en cuatro bloques: definición de víctima y disposiciones generales, información y apoyo, participación en el proceso penal y víctimas con necesidades de protección especial. Esto significa que la directiva establece tanto derechos extra- como intra-procesales, abarcando así las necesidades de la víctima de manera integral.”²⁰

En cuanto a la reparación a la víctima, la Directiva 2012/29/UE sólo se refiere al derecho a la indemnización por parte del autor, pero no a la compensación estatal. Sobre todo, se refiere a la indemnización en el proceso penal, pero se mantiene la posibilidad de otro tipo de proceso si así lo prevé el Derecho nacional. La posibilidad de solicitar la indemnización en el proceso penal es más ágil que en otro tipo de procesos.

El considerando 7 de la Directiva 2004/80/CE indica que “la presente Directiva establece un sistema de cooperación para facilitar el acceso a la indemnización a las víctimas de delitos en situaciones transfronterizas, que deberían basarse en los regímenes de los Estados miembros para indemnizar a las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus respectivos territorios. Así pues, deberá crearse un mecanismo de indemnización en todos los Estados miembros.” Esto significa que todos los Estados miembros tienen que contar con un mecanismo de compensación. No se impone la obligación de modificar los sistemas de indemnizaciones ya existentes, salvo la ampliación de su uso a las víctimas residentes en otros Estados miembros, pero obviamente en caso de necesidad de crear un sistema nuevo, este debe crearse tanto para los casos transfronterizos como domésticos.

En junio de 2020 la Comisión Europea aprobó la primera Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (el sucesivo, la Estrategia). Se trata de una estrategia multianual, prevista para los años 2020–2025, que incorpora acciones que deben ser llevadas a cabo por la Comisión Europea, los Estados miembros y otras partes interesadas, como la Red europea sobre los derechos de las víctimas y la Red europea de puntos de contacto nacionales para la indemnización. Para estos próximos años se prevén cinco prioridades:

- Comunicación eficaz con las víctimas y su entorno que permita seguridad para denunciar los delitos.
- Enfoque especial en las víctimas más vulnerables.
- Acceso a la indemnización.
- Cooperación eficaz entre todos los actores claves.

²⁰ FIODOROVA, Anna, “Derechos de la víctima del delito en el marco de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Procesal*, 51 (2020), p. 16.

- Refuerzo de la dimensión internacional de los derechos de la víctima.²¹

En cuanto a la compensación estatal, se recomienda establecer mecanismos más ágiles, “simplificando las normas en materia de acceso a la indemnización y aumentando las cantidades de indemnización disponibles”.²² Como uno de los obstáculos de los sistemas de compensación, presente en muchos Estados miembros, se destaca la necesidad de esperar la finalización del largo y costoso proceso penal para pedir la compensación estatal.

Durante los próximos dos años, la Comisión Europea va a examinar el marco legislativo europeo sobre la indemnización, incluyendo la Decisión marco 2005/214/JAI del Consejo relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias²³ y, si es necesario, propondrá modificaciones.²⁴

Los Estados miembros, por su parte, deberían tomar medidas complejas, incluyendo la revisión del sistema nacional de indemnizaciones, disponer de suficientes recursos en el presupuesto para una compensación justa, la eliminación de la posible victimización secundaria, la garantía del debido acceso a la información, la formación adecuada de todos los actores relevantes y la cooperación en casos transfronterizos.

4. Aplicación de marco legal de la Unión Europea por los Estados miembros

Las Directivas 2004/80/CE y 2012/29/UE cuentan respectivamente con 14 y casi 5 años de aplicación. Los dos últimos años las instituciones de la UE se han dedicado a realizar un análisis bastante profundo de la situación legal y práctica de las víctimas en los Estados miembros. Así, contamos con dos informes sobre la aplicación de la Directiva 2012/29/UE y uno sobre la Directiva 2004/80/UE.

El informe de la Comisión Europea sobre la Directiva 2012/29/UE señala que, a fecha de mayo de 2020, es decir, con un retraso de cuatro años y medio, la mayoría de los Estados miembros todavía no la han transpuesto.²⁵ El acceso a la información, el funcionamiento de los servicios de apoyo y la protección individualizada (según las necesidades

²¹ Véanse, COMISIÓN EUROPEA, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo...”, p. 4.

²² *Ibidem*, p. 19.

²³ DOUE, L 76, 22.3.2005, pp. 16–30.

²⁴ Véanse, COMISIÓN EUROPEA, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo...”, p. 30.

²⁵ Véanse, COMISIÓN EUROPEA, “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo”, COM(2020) 188 final, p. 3.

individuales) de las víctimas destacan como aspectos más problemáticos de la implementación. En cuanto a la implementación del artículo 16, todos los Estados miembros salvo uno prevén la posibilidad de obtener la indemnización dentro del proceso penal.²⁶ En las conclusiones se señala que “las disposiciones referentes a los derechos procesales y la justicia reparadora parecen menos problemáticas.”²⁷ En este contexto hay que matizar que la Directiva no exige cambiar muchos elementos procesales y deja su determinación en manos del legislador nacional. Por ejemplo, el artículo 10 prevé que “las normas de procedimiento en virtud de las cuales las víctimas pueden ser oídas y pueden presentar pruebas durante el proceso penal se determinarán en el Derecho nacional”. El artículo 13, por su parte, dispone que “las condiciones o normas procesales en virtud de las cuales las víctimas tendrán acceso a la asistencia jurídica gratuita se determinarán en el Derecho nacional”. Con tal redacción, no hace falta modificar en profundidad los sistemas nacionales de proceso penal y es más fácil cumplir con las disposiciones de la Directiva.

Curiosamente, el informe del Parlamento Europeo señala los momentos procesales para el acceso a la asistencia jurídica y a la indemnización como deficiencias de los Estados miembros en la transposición de la Directiva.²⁸ Ciertamente, el informe de la Comisión vio la luz dos años más tarde y podría ser que estas deficiencias ya se hubieran subsanado, pero, por otro lado, el enfoque de ambos informes puede ser diferente: el informe de la Comisión refleja la aplicación formal de las disposiciones de la Directiva, mientras el informe del Parlamento Europeo se centra en el funcionamiento real. Por ejemplo, formalmente los Estados miembros aseguran la asistencia jurídica gratuita (cumplen con los requisitos del artículo 13 de la Directiva), pero el procedimiento y su otorgamiento real puede ser demasiado difícil, tal y como resalta el Parlamento Europeo.²⁹ El último, en muchas ocasiones, también destaca la necesidad de información y un proceso eficaz de indemnización en casos transfronterizos, es decir, cuando una persona ha sido víctima del delito en un Estado diferente al de su residencia.

En relación con la aplicación de la Directiva 2004/80/CE, en 2017 el Presidente de la Comisión Europea nombró a Joëlle Milquet como su asesora especial para la

²⁶ Véanse, *ibidem*, p. 7.

²⁷ *Ibidem*, p. 11.

²⁸ PARLAMENTO EUROPEO, “Informe sobre la aplicación de 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 (2012/2328(INI)), p. 13.

²⁹ *Ibidem*, 14.

compensación a las víctimas de delito y en 2019 esta publicó el ya mencionado informe “Reforzando derechos de víctimas: de compensación a reparación”, donde destaca desafíos tanto en los mecanismos de obtención de la indemnización por parte del autor del delito, como en la compensación estatal. También realiza recomendaciones para la Estrategia de derechos de las víctimas y propone principios que deberían regirla, por ejemplo: “de compensación a reparación” (ampliando el concepto de compensación a diferentes tipos de daños) y “primero la compensación estatal” (el compromiso del Estado de compensar a las víctimas y luego reclamar la restitución al autor del delito).³⁰

En relación con la compensación estatal, señala los siguientes desafíos: falta de información sobre el mecanismo de compensación, cantidades bajas de compensación, recursos insuficientes en los presupuestos estatales, falta de pagos de emergencia o anticipados, procedimientos largos, pero plazos para solicitar la compensación cortos, criterios rígidos de elegibilidad de los costes que se pueden compensar, necesidad de la denuncia previa y falta de transparencia en el procedimiento de concesión.³¹

En coherencia con lo anterior, recomienda incluir en la Estrategia multianual la necesidad de cambios legislativos en el ámbito de la UE como: definir “víctima elegible para la compensación” y “delito intencional violento”, establecer criterios de elegibilidad, establecer que en el caso que una persona haya sido víctima del delito en otro Estado miembro, puede recibir la compensación en el Estado de su residencia, introducir pagos anticipados, eliminar la obligación de denuncia previa, establecer daños que se cubran por la compensación, tomar medidas de digitalización del proceso y eliminar tasas administrativas.

Como se puede ver, el contenido de la Estrategia es menos detallada y aborda algunas mejoras del sistema de compensación de manera más genérica, dejando sin mencionar, entre otros aspectos, el principio “primero la compensación estatal”, la necesidad de ampliar los daños cubiertos para una recuperación eficaz, etc.

5. Conclusiones

El análisis realizado permite concluir que la UE cuenta con un marco legal en el ámbito de la compensación estatal a las víctimas de los delitos violentos, incluyendo los delitos de violencia sexual. La labor de las instituciones europeas de los últimos años,

³⁰ Véanse EUROPEAN COMMISSION “Strengthening victims’s rights...”, *loc. cit.*, p. 8.

³¹ *Ibidem*, 23.

especialmente la aprobación de la Estrategia, muestra el compromiso de la UE con las víctimas y la intención de mejorar el cumplimiento de las disposiciones existentes y examinar las posibilidades del desarrollo de normas más ambiciosas y homogéneas.

En relación con la situación actual se puede decir que, a pesar del cumplimiento formal de muchas obligaciones, la posibilidad de las víctimas de obtener una compensación varía mucho dependiendo del Estado miembro, lo que supone que ciudadanos de la UE no cuentan con el mismo nivel de protección en todos los Estados. La misma persona que haya sido víctima en los Países Bajos tendrá muchos menos obstáculos para ejercer su derecho a una compensación que en España o Italia. Además, la cantidad de la compensación y los daños cubiertos serán diferentes.

Entendiendo la dificultad de armonizar completamente los procedimientos de compensación entre veintisiete Estados miembros, se podría optar por la aproximación de algunos aspectos que asegurarían una compensación justa y reforzarían el marco existente. Por ejemplo:

- El plazo de presentación de la solicitud y de resolución.
- El catálogo mínimo de los daños que se tienen que reparar y qué tipo de justificantes (si fuera necesario) se tienen que presentar.
- Algún indicador para calcular la compensación, como podría ser el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) o el salario mínimo vital.

De esta manera, la compensación no sería desproporcionada, sino vinculada al nivel de vida de un Estado miembro concreto, pero al mismo tiempo los criterios aplicados serían los mismos en toda la UE.