

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 [DOUE-L-2024-80770]

LA IMPORTANCIA DE CONTAR CON UN MARCO COMÚN EUROPEO QUE PERMITA DELIMITAR JURÍDICAMENTE QUÉ ES VIOLENCIA DE GÉNERO: DESAFÍOS IUSFEMINISTAS

El 24 de mayo de 2024 el *Diario Oficial de la Unión Europea* publicaba la Directiva (UE) 2024/1385, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica [DOUE-L-2024-80770]. Se trata, sin duda, de un paso muy importante a nivel europeo en la lucha contra la violencia contra las mujeres por el mero hecho de serlo. Un paso que, no obstante, llega casi 20 años después desde la aprobación en España de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género [BOE-A-2004-21760], y a 10 años desde la entrada en vigor del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011 [BOE-A-2014-5947].

La directiva europea tiene como propósito —a tenor de sus considerandos— «proporcionar un marco integral para prevenir y combatir eficazmente la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en toda la Unión». Sin duda, un objetivo encomiable y no exento de dificultades dada la magnitud de este tipo de violencia en el ámbito de la UE, como así vienen reflejando estudios cuantitativos que objetivan el abordaje de este tipo de violencia. Un aspecto clave a nivel propositivo de la directiva es delimitar normativamente qué es violencia de género mediante la definición de los delitos susceptibles de subsunción penológica, así como concretar las sanciones correspondientes. Junto a lo anterior, otros no menos desdeñables serían: la protección de las víctimas, el acceso a la justicia, el apoyo a las víctimas, la mejora de la recogida de datos, la prevención, la coordinación y la cooperación. De ahí la relevancia de la directiva europea a la hora de abordar un tipo de violencia que socava y/o debilita los cimientos de cualquier democracia avanzada.

A nivel conceptual la norma europea cobra un lugar relevante. Piénsese en la discusión jurídica (inacabada) a la hora de definir qué es violencia de género, qué elementos resultan troncales para su identificación (su ámbito objetivo y subjetivo de aplicación) y en qué términos se diferencia de cualquier otro tipo de violencia interpersonal. Aspecto —este último— que desde las teorías jurídicas iusfeministas y *pro* derechos humanos justifican un tratamiento jurídico específico y especializado.

La directiva europea lo deja claro cuando en su artículo 2 (definiciones), apartado a) preceptúa:

«Violencia contra las mujeres»: todo acto de violencia de género dirigido contra una mujer o una niña por el hecho de ser mujer o niña, o que afecten de manera desproporcionada a mujeres o niñas, que causen o sea probable que causen daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la vida privada.

Repárese que la norma habla de violencia contra las mujeres y no de violencia de género, aspecto que no resulta menor. No obstante, precisa que la violencia contra las mujeres es una forma de violencia de género. Este matiz no puede ni debe obviarse dadas las dificultades habidas, a nivel europeo, para llegar un consenso entre los Estados miembros a la hora de dar un nombre (y definir) la violencia que sufren las mujeres por el mero hecho de serlo.

Seguidamente, en el apartado b) del mentado precepto, la directiva define «violencia doméstica» en los siguientes términos:

«Violencia doméstica»: todo acto de violencia de naturaleza física, sexual, psicológica o económica que se produzca dentro de la unidad familiar o doméstica, sean cuales sean los vínculos familiares biológicos o jurídicos, o entre cónyuges o excónyuges o parejas o exparejas, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio con la víctima.

La lectura de sendas definiciones permite diferenciar uno y otro tipo de violencia. Además, permite descartar otro tipo de denominaciones utilizadas por los *mass media* como violencia intrafamiliar, sabiendo que esta última acepción nunca ha tenido reflejo en la normativa española, siendo su utilización desaconsejable por cuanto se corre el riesgo de expulsar del debate público (y, por ende, político) el análisis y el tratamiento de la violencia contra las mujeres.

Avanzando en la lectura y el análisis de la directiva europea, resulta oportuno significar los siguientes aspectos:

1. La directiva recuerda el sustento constitucional del derecho a una vida libre de violencia de género. Piénsese que, en su considerando segundo, reseña como la igualdad de mujeres y hombres y la no discriminación son valores esenciales de la Unión y derechos fundamentales consagrados tanto en el artículo 2¹ del Tratado de la Unión Europea (TUE) [[DOUE-Z-2010-70002](#)], como en los artículos 21 y 23 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea [[DOUE-Z-2000-70001](#)].

1. La dicción literal del artículo 2 del TUE es la que sigue: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

En esta línea, reseña que la violencia contra las mujeres pone en riesgo los valores y derechos anteriores.

2. En el ámbito de la afectación de las situaciones y los contextos de violencia de género a los derechos fundamentales, la directiva señala expresamente que este tipo de actos supone una vulneración de la dignidad humana, así como derechos específicos como la vida, la integridad de la persona, la prohibición de tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la vida privada y familiar, el derecho a la libertad y a la seguridad, el derecho a la autotutela informativa, el derecho a la no discriminación y, específicamente, a la no discriminación por razón de sexo, y los derechos de las personas menores. Pléñese en el llamado «interés superior del menor».
3. Desde el punto de vista conceptual, la directiva reitera aspectos troncales para identificar este tipo de violencia. Desde este prisma resulta crucial conceptualizarla como la manifestación más brutal de la desigualdad, así como una forma de discriminación estructural contra las mujeres todavía latente. Repárese que es la propia directiva la que no deja de recordar que este tipo de violencia hunde sus raíces en relaciones de poder históricamente desiguales de mujeres y hombres en el ámbito sociosexual.
4. Especialmente relevante, a la hora perfilar el ámbito subjetivo de aplicación, lo constituye el hecho de que la directiva —en su considerando décimo— precisa que la violencia contra las mujeres «es una forma de violencia de género, infligida [...] a mujeres y niñas por hombres». Por tanto, el sujeto activo siempre es un hombre y el sujeto pasivo es mujer.
5. Con respecto al ámbito objetivo de aplicación —el considerando noveno—, reseña que la directiva debe aplicarse a todas las víctimas de conductas delictivas que «constituyan violencia contra las mujeres o violencia doméstica conforme a su tipificación penal con arreglo al Derecho de la Unión o al Derecho nacional».
6. Conexo con el punto anterior, la directiva precisa que, en todo caso, constituyen actos de violencia contra las mujeres: 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, etc. Junto a estos, la directiva cita otros que también entran dentro de la definición de violencia contra las mujeres, a saber: 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*).
7. En lo que atañe al «género» como categoría de análisis jurídico, la directiva hace hincapié en que este tipo de violencia parte de roles, comportamientos, actividades y atributos construidos socialmente y con un diferente valor social en función del sexo de los destinatarios. De ahí que se inste desde la propia directiva —y esto

es importante para la *praxis* jurídica del foro— a contemplar e implementar la perspectiva de género a nivel metodológico a la hora de la aplicación e interpretación de su contenido. Dispone textualmente en su considerando décimo: «Por tanto, se debe tener en cuenta una perspectiva que tome en consideración el género al aplicar la presente Directiva».

8. La directiva introduce la perspectiva interseccional (véase, en España, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación [[BOE-A-2022-11589](#)]) como factor de discriminación cuando la violencia de género y/o doméstica —en tanto que conductas discriminatorias— convergen con otro tipo o motivo de discriminación (artículo 21 de la Carta) como pueden ser la raza, el color, el origen étnico o social, las características genéticas, la lengua, la religión o el credo, las opiniones políticas, la edad, la pertenencia a una minoría nacional, etc. La directiva, con base en lo anterior, insta a una evaluación individual en aras de determinar las necesidades de protección de las víctimas, el apoyo especializado para estas y la formación e información de profesionales.
9. La directiva tiene en cuenta las especialidades que concurren en este tipo de delitos desde el punto de vista de las víctimas. En este sentido, reconoce el riesgo que sufren de intimidación, represalias y victimización secundaria. Desde este marco de abordaje la directiva se dirige a los Estados para que articulen políticas y leyes que tengan en cuenta la especial atención ante esos riesgos.
10. La directiva alude a las necesidades especiales de mujeres y niñas a tenor de la mayor afectación de este tipo de violencia tanto en contextos de violencia de género como de violencia doméstica. No obstante, se reconoce que también otras personas son víctimas de estas formas de violencia (aspecto este no exento de discusión jurídica). Precisa lo siguiente en lo que atañe al término víctima (considerando doceavo): «[...] el término ‘víctima’ debe referirse a todas las personas, independientemente de su género y, a menos que se especifique otra cosa en la presente Directiva, todas las víctimas deben poder acogerse a los derechos relacionados con la protección de las víctimas y el acceso a la justicia, el apoyo a las víctimas y las medidas de prevención».
11. A nivel de derechos, la directiva precisa que las víctimas de violencia de género deben tener acceso a todos sus derechos antes y durante el transcurso del proceso penal, de conformidad con sus necesidades y de las condiciones establecidas en la propia directiva. En este punto se observa que la directiva alude tanto a derechos de naturaleza extraprocesal como procesales similares a los contemplados en España (desde 2015) en el Estatuto de la Víctima del Delito [[BOE-A-2015-4606](#)].
12. En lo que atañe específicamente a menores en contextos de violencia de género y/o doméstica, la directiva alude a la vulnerabilidad específica de ser testigo de violencia doméstica. Reconoce el importante impacto psicológico y emocional de este tipo de violencia en personas menores de edad. De ahí a que se inste al reconocimiento como víctimas a las y los menores que han sido testigos de violencia

doméstica, ya que supone un paso importante a la hora de su protección (consúltese, en España, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia [[BOE-A-2021-9347](#)]).

Especial atención cabría prestar a la referencia que se hace en la directiva al artículo 288² del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) [[DOUE-Z-2010-70002](#)], en tanto que recuerda como, a pesar de que las directivas (a diferencia de los reglamentos) solo obligan en cuanto al resultado, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios para hacerlo, no obstante, la especial naturaleza de ciertos delitos que se dan en contextos de violencia contra las mujeres resulta determinante para que sea la propia directiva la que inste a que se tipifiquen en las normas penales nacionales delitos como la mutilación genital femenina o los matrimonios forzados.

Con respecto a la delimitación normativa de mutilación genital femenina la directiva deja claro que es una práctica abusiva y de explotación que afecta a los órganos sexuales de niñas y mujeres y que se lleva a cabo con el fin de preservar y afirmar la dominación sobre estas, a la par de ejercer un control social sobre su sexualidad. En lo que atañe a los matrimonios forzados el mismo texto normativo europeo precisa que «es una forma de violencia que conlleva graves violaciones de los derechos fundamentales, en particular de los derechos de las mujeres y las niñas a la integridad física, a la libertad, a la autonomía, a la salud física y mental, a la salud sexual y reproductiva, a la educación y a la intimidad». Sin duda, las definiciones anteriores justifican que sea la propia directiva la que acote el ámbito de discrecionalidad de los Estados miembros a la hora de poner coto a este tipo de prácticas en tanto que discriminatorias por razón de sexo e inste a su regulación (tipificación) por la vía penal.

Como punto novedoso en la directiva cabría reseñar la referencia que se hace a la ciberviolencia y, específicamente, la que sufren mujeres políticas, periodistas y defensoras de los derechos humanos. Desde estas premisas la directiva recoge la necesidad de que se cuente con definiciones armonizadas frente a estos tipos delictuales. Repárese como la ciberviolencia puede tener como efecto silenciar a las mujeres, así como dificultar su participación social en igualdad con los hombres. Los mismos comentarios serían extensibles a otros tipos delictuales en contextos de violencia de género que se recogen en la directiva, tales como el ciberacoso, el ciberexhibicionismo, etc.

2. El contenido textual del artículo 288 del TFUE (antiguo artículo 249 TCE) es el que sigue: «Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes. El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos. Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes».

Otro aspecto a destacar —desde una dimensión práctica conectada con la eficacia jurídica de la propia directiva— es el relativo a la denuncia y su tratamiento de las situaciones de violencia contra las mujeres por parte de las víctimas. La directiva insta a articular mecanismos de denuncia fáciles en aras de evitar la victimización secundaria o reiterada. Asimismo, pone en valor la creación de puntos de contacto especializado accesibles a todas las víctimas con independencia de que formalicen una denuncia penal o no. En esta misma línea, y como reconocimiento a las particularidades de este tipo de delitos, se insta a los Estados miembros a que las pruebas pertinentes se recojan de manera exhaustiva lo antes posible (de conformidad con las normas procesales nacionales) para evitar los efectos indeseados de que las víctimas retiren o no quieran seguir adelante con la denuncia.

Con respecto a las personas menores de edad en contextos de violencia de género, la directiva insta a los Estados miembros a que implementen procedimientos de denuncia seguros y adecuados a los menores, entre los que se cita, expresamente, la utilización de un lenguaje sencillo y accesible. En la misma línea se hace hincapié en la necesidad de formación específica de los profesionales en el cuidado y la atención a menores.

Dos aspectos también importantes son los recogidos en los considerandos trigésimo sexto y trigésimo séptimo. En el primero de ellos la directiva se hace eco de las posibles consecuencias adversas del retraso de la denuncia en contextos de violencia de género en la medida en que se tiende a incrementar el riesgo para las víctimas. De ahí que se vuelva a apelar (de nuevo) a la necesidad de formación adecuada de los profesionales y a la importancia de disponer de conocimientos especializados y adecuados, y de herramientas de investigación eficaces. Con respecto al segundo, la directiva deja claro que la investigación o el enjuiciamiento de actos de violencia no deben depender de que la víctima o su representante denuncien, instando a que el procedimiento penal continúe, incluso, cuando la víctima retire la denuncia en clara conexión con la naturaleza jurídica de estos tipos delictuales en cuanto delitos públicos y, por tanto, perseguibles de oficio.

Lo sucintamente expuesto, con relación al contenido de la directiva europea, obliga a pensar críticamente en las aportaciones de la norma tanto a nivel europeo como a nivel interno. Y es que, si bien es cierto que, a nivel europeo, supone un gran paso a la hora de contar con una norma de mínimos que permita la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en cuanto al tratamiento jurídico y las respuestas estatales ante este tipo de violencia (piénsese, por ejemplo, la importancia de delimitar conceptual y normativamente qué es violencia contra las mujeres por razones de género), a nivel interno, la propia legislación española desarrollada en los últimos 20 años resulta, en muchos aspectos, mucho más avanzada que lo regulado a nivel europeo. Téngase en cuenta, sin ir más lejos, en las novedades incorporadas en la ley de protección a la infancia y adolescencia de 2021 contra todo tipo de violencia y, específicamente, en contextos de violencia de género en donde se opta por conceptualizar a las y los menores como víctimas directas de la violencia que sufren sus madres

(desechando el término «testigos»), así como en la delimitación normativa de la violencia vicaria como forma específica de violencia de género. Los mismos comentarios serían extensibles al ámbito de las violencias sexuales (y a las novedades introducidas en 2022 y 2023 en la legislación española), en donde se elimina la tipificación penal de los abusos sexuales, integrándose todo atentado contra la libertad sexual en el tipo de agresión sexual. En esta misma línea, especial mención cabría realizar a la regulación del consentimiento sexual en nuestra legislación interna que resulta muchísimo más avanzada (pese a las críticas) que lo recogido a nivel europeo en la directiva objeto de comentario.

Llegados a este punto, resulta importante y pertinente poner en valor el contenido de la Directiva (UE) 2024/1385, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica [[DOUE-L-2024-80770](#)]. Un contenido que refuerza y avala los cambios normativos de estos últimos 20 años en España tras la aprobación en 2004 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre (norma pionera), tanto a nivel conceptual y de enfoque como a nivel de tratamiento jurídico específico y especializado. No obstante, más importante, si cabe, resulta el impacto que la directiva pueda tener en países europeos cuyas legislaciones internas han resultado insuficientes a la hora de garantizar a mujeres y niñas el derecho a una vida libre de violencia de género.

El reto, *pro futuro*, pasa por evaluar, a nivel interno en España sus efectos en cuanto al reforzamiento y el asentamiento de lo que ya se venía haciendo (piénsese que la directiva coadyuva a desmontar los argumentos de posturas negacionistas). A nivel europeo, el análisis se debe centrar en el impacto normativo y de aplicación en contextos sociales y culturales (y, por ende, jurídico y político) donde hablar de violencia de género como forma de discriminación por razón de sexo había venido siendo observado desde la falsa neutralidad sociosexual, así como desde la ajenidad a lo que, todavía hoy, significa ser mujer en un contexto global de desigualdad.

María Concepción TORRES DÍAZ
Doctora en Derecho
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Alicante
concepcion.torres@ua.es