



CHILD

Towards a child-friendly justice

Evaluación de la eficacia y la posibilidad de implementación de la propuesta de modificación de la Directiva de la UE sobre los derechos de las víctimas

D5.2. Borrador de la modificación



Co-funded by
the European Union



uc3m



Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	6
2. Aplicabilidad práctica y usabilidad	7
3. Coherencia jurídica e integración sistémica	11
3.1 Participación procesal y derecho a la tutela judicial efectiva.....	12
3.2 Indemnización y protección financiera (Artículo 16). Indemnización justa y adecuada	13
3.3 Alineación horizontal con las directivas sectoriales.....	15
3.4 Conflicto de intereses y representación independiente.....	17
3.5 Seguimiento, control del cumplimiento y recopilación de datos.....	20
3.6. Protección transfronteriza y continuidad de los derechos	21
4. Realidad y viabilidad	22
4.1 Proporcionalidad y posiciones de partida de los Estados miembros.....	22
4.2 Viabilidad económica y valor a largo plazo	23
4.3 Digitalización progresiva y preparación de las infraestructuras	24
4.4 Coordinación de múltiples agencias (El principio Barnahus).....	25
5. Perspectiva teórica: principios jurídicos de la UE	26
5.1 El principio de efectividad (<i>Effet Utile</i>) y la agencia procesal.....	26
5.2 Proporcionalidad frente al principio de no discriminación	26
5.3 Cooperación sincera y reconocimiento mutuo	27
5.4 El "interés superior del menor" como derecho sustantivo	27
6. Conclusión	27

CHILD: Towards a child-friendly Justice

Evaluación de la eficacia y la posibilidad de implementación de la propuesta de modificación de la Directiva de la UE sobre los derechos de las víctimas

Versión junio de 2026

www.childfriendlyjustice.eu

Entregable 5.2

Editores / Autores

Nicholas Spetsidis, Christina Tsaka, UWAH

Traducción: Helena Soletto, Anna Fiodorova, Jessica Jullien, Federico González, UC3M

Agradecimientos

Este documento se ha complementado con la valiosa experiencia y participación de los miembros de los Paneles de Expertos de los países participantes. Sus observaciones y aportaciones han contribuido a garantizar que el contenido esté sólidamente fundamentado en la práctica y en las políticas públicas. Agradecemos especialmente las contribuciones de las siguientes personas:

Austria: Franziska Tkvac; Julia Mair; Atis-Andreia Comanita; Anna-Maria Wukovits; Regina Studener Kuras

Bélgica: Griet D'Hont; Debra Van den Abbeele; Isabelle Vanderhoeven; Joke Tielemans; Veerle De Craene; Phedra Neel; Annelies Cardon; Bieke Verscheure; Sam Van Dyck; Isabelle Ven; Filip Rasschaert; Sophie Vandecruys; Dirk De Waele; Hilde Melotte; Lucia Dreser; Pascale Franck

Chipre: Christiana Xerou; Polyxeni Christodoulou; Panagiotis Gargalis

Estonia: Linda Liis Arop; Laidi Surva; Meelis Juhandi

Grecia: Angeliki Serafeim; Theodora Oikonomou; Konstantinos Koutroubis; Eugene Stathakopoulou; George Nakos

Italia: Chiara Gallina; Francesco Rosetti; Roberta Durante; Cristina Tonon; Maria Catalano

Portugal: João Oliveira; Ana Leonor Marciano

Rumanía: Costantin Axinte; Eva Laszlo; George Visu; Hajnal Mayer

España: Javier Álvarez Cienfuegos; Inés del Olmo García; Ignacio de Torres Guajardo; Rafael Escudero Alday; Lidia Rancaño Espinosa, Lucía Sierra Muñoz

Financiado por la Unión Europea. No obstante, los puntos de vista y opiniones expresados son exclusivamente los de los autores y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea ni los de la Comisión Europea. Ni la Unión Europea ni la Comisión Europea pueden ser consideradas responsables de ellos.

Referencia del proyecto

101160543 — Proyecto CHILD — JUST-2023-JACC-EJUSTICE

Resumen Ejecutivo

La propuesta de modificación de la Directiva 2012/29/UE constituye una reforma significativa y oportuna que desplaza el marco de protección de las víctimas de la Unión Europea desde un enfoque centrado en derechos formales hacia su implementación práctica. La propuesta aborda directamente deficiencias persistentes identificadas por la Comisión Europea, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) y profesionales del sector, particularmente en relación con NNA víctimas, quienes continúan enfrentando barreras para acceder a la justicia, servicios de apoyo fragmentados, victimización secundaria y una participación insuficiente en los procesos judiciales.

La propuesta introduce avances importantes, entre ellos el fortalecimiento del derecho a la información, las evaluaciones individuales tempranas, una línea telefónica de ayuda a víctimas de alcance europeo (116 006), una mejora en el acceso a los servicios de apoyo independientemente de la existencia de procesos penales, una coordinación multidisciplinar reforzada y mecanismos de indemnización anticipada por parte del Estado. Estas medidas mejoran sustancialmente el cumplimiento de los artículos 24 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales al hacer que los derechos de las víctimas sean más accesibles, prácticos y exigibles.

Sin embargo, persisten varias lagunas críticas que podrían menoscabar la eficacia de la Directiva y provocar desigualdades continuadas entre los Estados miembros.

Recomendaciones principales

1. Garantizar una representación independiente para NNA víctimas

La Directiva debería exigir el nombramiento obligatorio de una persona representante independiente (*guardian ad litem*) siempre que pueda existir un conflicto de intereses entre la persona menor de edad y sus representantes legales, especialmente en casos de violencia intrafamiliar, abuso, explotación o negligencia. La representación debería iniciarse en la fase más temprana posible y extenderse a los procedimientos penales, de familia y de protección de NNA.

2. Reconocer a los NNA víctimas como titulares activos de derechos

Para cumplir con el artículo 47 de la Carta, los NNA víctimas deberían disponer de una legitimación procesal efectiva, incluido el derecho a impugnar el archivo de la causa, acceder a información, participar en los procesos y tener capacidad de solicitar la adopción de medidas de protección. Los NNA no deberían seguir siendo considerados únicamente como testigos, sino como titulares autónomos de derechos.

3. Convertir el apoyo multidisciplinar basado en Barnahus en una obligación vinculante

El artículo 26a debería ir más allá de las obligaciones generales de coordinación y exigir sistemas multidisciplinarios operativos basados en el modelo Barnahus. Esto debería incluir una gestión conjunta de casos, la designación de un/a coordinador/a de casos, protocolos comunes,

evaluaciones compartidas de riesgos y procesos integrados de toma de decisiones destinados a prevenir la victimización secundaria y la fragmentación institucional.

4. Introducir formación especializada obligatoria

La eficacia de todas las garantías procesales depende de la capacitación profesional. La Directiva debería establecer requisitos obligatorios de formación continua, especializada e informada en trauma para judicatura, fiscalía, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, profesionales de protección de la infancia y personal de apoyo a víctimas. Las evaluaciones individuales previstas en el artículo 22 deberían vincularse expresamente a estas obligaciones formativas.

5. Reforzar las medidas específicas para la indemnización de NNA víctimas

La indemnización anticipada por el Estado constituye una mejora importante, pero debe ir acompañada de medidas adaptadas a NNA, incluidas cuentas protegidas supervisadas judicialmente, mecanismos independientes de supervisión fiduciaria y rangos de indemnización justos, adecuados y sensibles a las circunstancias evolutivas y socioeconómicas de la NNA.

6. Garantizar la continuidad transfronteriza de la protección

Los NNA víctimas no deberían perder protección al trasladarse entre Estados miembros. La Directiva debería establecer un mecanismo automático de reconocimiento mutuo —como un Pasaporte Europeo de la víctima— para garantizar la continuidad de las órdenes de protección, los servicios de apoyo, los derechos de indemnización y la atención sensible al trauma a través de las fronteras.

7. Mejorar la supervisión y la rendición de cuentas

La modificación debería exigir la recopilación armonizada de datos específicos sobre NNA y la elaboración de informes anuales sobre indicadores de resultados, incluidos el acceso a servicios multidisciplinarios, el número de entrevistas realizadas, los plazos de indemnización y la aplicación de medidas de protección. Esto es esencial para una supervisión eficaz por parte de la Comisión Europea y de la FRA.

Conclusión

La modificación representa un paso importante hacia un sistema europeo de justicia genuinamente centrado en NNA y sensible a las consecuencias del trauma. No obstante, sin disposiciones vinculantes sobre representación independiente, estructuras de apoyo multidisciplinar, formación especializada, legitimación procesal y mecanismos de seguimiento, seguirán existiendo importantes deficiencias en su aplicación.

Por consiguiente, la Directiva definitiva debería evolucionar desde la promoción de buenas prácticas hacia el establecimiento de obligaciones exigibles que garanticen una protección equivalente para todos los NNA víctimas en la Unión Europea, independientemente de su Estado miembro de residencia. Estas reformas son necesarias para transformar los derechos de las víctimas de meros reconocimientos jurídicos en realidades efectivas y reales.

1. Introducción

La propuesta de modificación a la Directiva 2012/29/UE representa un desarrollo sustantivo en el marco jurídico de la Unión Europea sobre la protección de las víctimas, con el objetivo de abordar las deficiencias persistentes identificadas en su aplicación y que afectan especialmente a los grupos vulnerables, en particular a los NNA víctimas. Si bien la Directiva establece normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, las evaluaciones de la Comisión Europea y de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea han demostrado la existencia sistemática de lagunas en su aplicación práctica, especialmente en lo que respecta a las víctimas vulnerables, incluidos los NNA.

La reforma debe leerse conjuntamente con los instrumentos vinculantes y no vinculantes de la UE, en particular los artículos 7 (respeto de la vida privada y familiar), 24 (derechos del menor) y 47 (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial) de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#), que garantizan el respeto de la vida privada, los derechos de NNA y el derecho a un recurso efectivo y a un juicio justo. Se encuadra, asimismo, en la [Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño](#) (2021-2024) y en la [Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas](#) (2020-2025), que hacen hincapié en la necesidad de sistemas de justicia adaptados a NNA y en un acceso efectivo a los derechos.

A pesar de este marco normativo, aproximadamente 2,5 millones de NNA se ven implicados anualmente en procedimientos judiciales en toda la UE, a menudo dentro de sistemas que siguen estando estructuralmente orientados a personas adultas.¹ La evidencia empírica demuestra que los NNA víctimas se enfrentan a barreras que incluyen un acceso insuficiente a apoyo especializado, la falta de información adaptada y la exposición repetida a procedimientos traumáticos. Estas deficiencias plantean dudas sobre el cumplimiento del principio de efectividad (*effet utile*) en el Derecho de la UE, ya que los derechos reconocidos formalmente no siempre se materializan en la práctica.

La presente evaluación analiza la aplicabilidad práctica, la coherencia jurídica y la viabilidad de la modificación, prestando especial atención a los NNA víctimas, al tiempo que identifica las limitaciones estructurales que pueden afectar a su eficacia en los Estados miembros.

Si bien respaldamos los objetivos de la Propuesta de 2023, añadimos las siguientes recomendaciones para garantizar que la modificación logre su objetivo de hacer que los derechos de las víctimas sean prácticos y efectivos. Para garantizar una plena coherencia jurídica con los artículos 24 y 47 de la Carta, la Directiva final debe reforzarse aún más en lo que respecta a:

- Clarificar y reforzar la obligación de garantizar el nombramiento obligatorio de un representante independiente (*guardian ad litem*) en todos los casos que afecten a NNA víctimas en los que se identifique un posible conflicto de intereses;
- Traducir las obligaciones de coordinación existentes (incluido el artículo 26 bis) en obligaciones vinculantes para la creación de instalaciones multidisciplinarias y adaptadas a la infancia, de tipo "ventanilla única", basadas en el modelo Barnahus;
- Introducir disposiciones explícitas y vinculantes sobre la formación obligatoria, continua y especializada, que sigue estando insuficientemente detallada en el texto actual;
- Garantizar que los mecanismos de indemnización estatal recientemente introducidos vayan acompañados de salvaguardias financieras específicas para los NNA y sean justos y adecuados;

¹ Vervaet, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals*, p. 1.

- Disponer mecanismos formales de coordinación multidisciplinar, incluidos protocolos interinstitucionales y sistemas conjuntos de gestión de casos;
- Garantizar un nivel mínimo de participación procesal de las víctimas, asegurando una intervención efectiva en los procedimientos en todos los Estados miembros.

Estas medidas son esenciales para cerrar la brecha entre los derechos formales y su realización efectiva en la práctica.

2. Aplicabilidad práctica y usabilidad

Una innovación central de la modificación propuesta a la Directiva 2012/29/UE sobre los derechos de las víctimas radica en su paso de disposiciones predominantemente declarativas a mecanismos operativos diseñados para garantizar el acceso efectivo a los derechos en la práctica. Este avance es jurídicamente significativo a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que exige que los derechos garantizados por el Derecho de la UE sean prácticos y efectivos, y no teóricos. También refuerza el artículo 24 de la Carta, que establece que el interés superior de la persona menor de edad debe ser una consideración primordial en todas las acciones relativas a los NNA.

En este contexto, la modificación introduce un conjunto de medidas concretas orientadas a fortalecer el marco de protección y apoyo a las víctimas, con especial relevancia para los NNA víctimas, quienes enfrentan barreras mayores al acceder a los sistemas de justicia.

En primer lugar, la creación de una línea de ayuda a las víctimas en la UE (116 006) constituye un paso significativo para garantizar un apoyo accesible y de fácil acceso. Al exigir a los Estados miembros que presten servicios gratuitos, confidenciales y de fácil acceso que ofrezcan apoyo emocional, información y derivación, la modificación aborda barreras bien documentadas a las que se enfrentan los NNA víctimas, como la falta de concienciación, el miedo a las autoridades y la dependencia de intermediarios. Para los NNA, que pueden no poder o no querer relacionarse directamente con los mecanismos de justicia formales, estos servicios son esenciales para permitir un acceso temprano a la protección y la asistencia.

Para garantizar la accesibilidad práctica de los NNA víctimas, los mecanismos de denuncia digitales deberían complementarse con medidas que aborden los riesgos de exclusión, incluidas las situaciones en las que los NNA carecen de acceso privado a dispositivos o están bajo el control de un cuidador abusivo.

En segundo lugar, el refuerzo de los derechos de información en virtud de los artículos 3 a 6 mejora el cumplimiento del principio según el cual las víctimas deben ser capaces de comprender y ejercer eficazmente sus derechos. El requisito que exige que la información se facilite desde el primer contacto con las autoridades competentes, en una lengua y un formato adaptados a la víctima, es particularmente relevante para los NNA. La evidencia empírica, incluidas las conclusiones de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, indica que los NNA víctimas con frecuencia no reciben información de una manera adecuada a su nivel de desarrollo, lo que limita su participación y menoscaba la igualdad procesal. La modificación aborda directamente esta laguna al reforzar las obligaciones relativas a la claridad, accesibilidad y oportunidad de la información.

Los paquetes de información estandarizados actuales ("*one-size-fits-all*") a menudo no logran atender las necesidades de los NNA víctimas, como ha señalado la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA, 2024). Al reforzar la obligación de facilitar información desde el primer contacto en un formato adaptado a la etapa de desarrollo de la persona menor de edad, la modificación pasa de los derechos teóricos a la accesibilidad práctica.² El enfoque adaptado a la edad debe ir más allá del uso de un lenguaje sencillo: debe incluir formatos multimodales (apoyos visuales, herramientas digitales) que respeten la capacidad cognitiva del NNA.³

En tercer lugar, las disposiciones reforzadas sobre las evaluaciones individuales en virtud del artículo 22 potencian la dimensión preventiva de la protección de las víctimas. Al exigir la identificación temprana de necesidades específicas de protección, incluidas las derivadas de la edad y la vulnerabilidad, la modificación se alinea con la evidencia que demuestra que los NNA víctimas corren un riesgo particular de victimización secundaria y reiterada. Las evaluaciones tempranas y sistemáticas permiten la aplicación de medidas de protección adaptadas a cada caso, como evitar el contacto directo con el infractor o adaptar las técnicas de entrevista, dando así un efecto práctico a los artículos 18 y 23 de la Directiva sobre protección.

La presunción explícita de que todos los NNA tienen necesidades particulares de protección (artículo 22, "evaluación individual") traslada la carga de la prueba del NNA al Estado. La eficacia de estas evaluaciones depende de la capacitación del evaluador. Si bien la modificación refuerza las evaluaciones individuales en virtud del artículo 22, no garantiza suficientemente su calidad y consistencia en la práctica. La eficacia de estas evaluaciones depende de la capacitación de los profesionales que las realizan. Por lo tanto, la Directiva debería reforzarse aún más vinculando explícitamente el artículo 22 a requisitos de formación especializada, garantizando que las evaluaciones se realicen utilizando enfoques informados en trauma, en lugar de reducirse a ejercicios formalistas y tareas burocráticas de "marcar casillas".⁴

Aunque la revisión traslada acertadamente la evaluación individual al "primer contacto" (artículo 22), recomendamos que dicho artículo se vincule explícitamente a los requisitos de

² Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS) (2025). Justicia adaptada a las NNA: garantía de los derechos y la protección de las NNA víctimas en el sistema de la Unión Europea. Documento informativo (Briefing Paper), Bruselas.

El análisis sostiene que la protección universal de los NNA solo puede lograrse cuando las intervenciones forenses, médicas y psicológicas se integran jurídicamente en un único entorno procesal adaptado a las NNA.

³ Únicamente el 30 % de las NNA víctimas residentes en la Unión Europea reciben información específicamente adaptada a sus necesidades. (Zagoura, P., 'The revision of the Victims' Rights Directive: a new opportunity for a child-friendly approach to child victims', The Art of Crime, 15/2025).

⁴ La Directiva otorga a los Estados miembros un margen de discrecionalidad excesivamente amplio, de modo que los elementos fundamentales de las evaluaciones individuales de riesgo quedan completamente sujetos a procedimientos internos fragmentados. (Zagoura, P., 'The revision of the Victims'..., loc. cit.).

formación obligatoria del artículo 25 para garantizar que las evaluaciones se den acorde a los conocimientos existentes en trauma y no sean meros procedimientos burocráticos.

Es importante destacar que la modificación también refuerza el principio según el cual el acceso a los servicios de apoyo no debe estar condicionado por la participación en el proceso penal. Esto es de especial trascendencia para los NNA víctimas, que pueden mostrarse reacios o incapaces de participar en procedimientos formales. Garantizar un acceso obligatorio a apoyo psicológico, asesoramiento y servicios de protección de NNA con independencia de su situación procesal refleja un enfoque centrado en la persona menor de edad, coherente con el artículo 24 de la Carta y con los compromisos políticos más amplios de la UE.

La modificación refuerza aún más la protección específica de los NNA al reconocer explícitamente que se presume que los NNA víctimas tienen necesidades de protección particulares. Esta presunción hace operativo el principio del "interés superior de la persona menor de edad" y exige a los Estados miembros que proporcionen apoyo y medidas procesales adaptadas a la edad e informadas en trauma. Estas medidas son esenciales para garantizar el cumplimiento de las normas de la UE en materia de derechos fundamentales y para mitigar el riesgo de victimización secundaria.

Para garantizar la "coherencia jurídica", la Directiva debería exigir que, en caso de conflicto de intereses (por ejemplo, violencia intrafamiliar), se dote al NNA de forma inmediata de un representante legal independiente o *guardian ad litem*, desvinculado de sus progenitores.

Un elemento fundamental que sustenta la eficacia de las medidas propuestas es el paso de una cooperación pasiva a una coordinación multidisciplinar activa. Este enfoque es coherente con el considerando 57 de la Directiva, que destaca la necesidad de cooperación entre las autoridades competentes, y cuenta además con el respaldo de la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas (2020-2025). La evidencia muestra sistemáticamente que las respuestas institucionales fragmentadas —en las que las fuerzas del orden, los servicios judiciales, médicos y sociales operan de forma aislada— perjudican directamente la protección de los NNA víctimas. Dicha fragmentación da lugar a lagunas críticas en el apoyo, requisitos procesales contradictorios y la revictimización del NNA mediante interrogatorios repetitivos e inconsistentes.

Aunque la modificación introduce mecanismos de coordinación reforzados a través del artículo 26 bis, existe un riesgo significativo de que estas disposiciones sigan siendo declarativas en lugar de operativas. Para lograr la "aplicabilidad práctica", la Directiva debe ir más allá del fomento de la infraestructura física y exigir la integración funcional. El modelo Barnahus no es meramente un "edificio adaptado a NNA"; su éxito radica en el sistema de respuesta coordinada que facilita.

Para garantizar una respuesta multidisciplinar verdaderamente eficaz, la modificación debería incorporar explícitamente los siguientes requisitos funcionales:

- **Gestión conjunta de casos:** La coordinación debe instrumentalizarse a través de sistemas unificados de gestión de casos en los que la información se comparta en tiempo real entre las distintas entidades. Esto evita el "vacío de información" que se produce cuando se traslada a un NNA de una comisaría de policía a un hospital o a un centro de servicios sociales, garantizando que cada profesional implicado opere bajo una estrategia única e integral para la reparación y la justicia del NNA. (Artículo 26 bis)

- **El "Coordinador de Casos" como requisito funcional:** La protección efectiva requiere un/a Coordinador/a de Casos designado y con la autoridad institucional necesaria para armonizar las vías de apoyo legal, médico y psicológico. Esta función garantiza el equilibrio entre las necesidades terapéuticas del NNA y las exigencias de la investigación, evitando el "vaivén" del NNA entre autoridades inconexas. (Artículo 9 bis)
- **Protocolos operativos basados en evidencias:** La coordinación funcional debe regirse por protocolos interinstitucionales vinculantes. Estos protocolos deben exigir que la entrevista forense sirva como prueba principal para todas las partes (judicial, policial y social), eliminando así la necesidad de interrogatorios repetidos y garantizando que la investigación penal esté vinculada funcionalmente al bienestar del NNA. (Considerando 57)
- **Convergencia en la toma de decisiones:** La modificación debe enfatizar en que la coordinación multidisciplinar requiere una toma de decisiones colaborativa. Los profesionales de diferentes ámbitos no solo deben trabajar "juntos", sino que se les debe permitir alcanzar un consenso sobre el interés superior de la persona menor de edad, garantizando que el resultado judicial y la reintegración social del NNA se consideren un objetivo único e integrado.

En última instancia, exigir la coordinación sin definir estos parámetros funcionales —como sistemas de datos compartidos, protocolos conjuntos y liderazgo clínico— dejará a los NNA atrapados en un ciclo burocrático "estéril". Para cumplir la promesa de la Directiva de prevenir la victimización secundaria, el enfoque debe desplazarse de la ubicación de los servicios a la funcionalidad fluida de la respuesta multidisciplinar.

El realismo en la protección de las víctimas requiere algo más que una simple "co-ubicación"; exige una unificación funcional. Instamos a la UE a reforzar el artículo 9 y el artículo 26 bis ordenando protocolos de gestión conjunta de casos y el nombramiento de coordinadores principales de casos, garantizando que el apoyo multidisciplinar sea una realidad operativa coordinada y no una serie de tareas administrativas fragmentadas.

Una laguna crítica en la modificación actual se refiere a la ausencia de una obligación clara y vinculante respecto a la formación de los profesionales. Aunque la Directiva refuerza varias medidas procesales, su eficacia depende de la capacitación de los responsables de su aplicación. La evidencia demuestra sistemáticamente que la calidad de la interacción entre los NNA víctimas y los primeros intervinientes —en particular, los agentes de policía, los fiscales y los jueces— tiene un impacto directo tanto en el bienestar del NNA como en la calidad de las pruebas obtenidas.

Por lo tanto, la Directiva debería reforzarse para exigir una formación obligatoria, continua y especializada para todos los profesionales que estén en contacto con NNA víctimas, que incluya enfoques informados en trauma, desarrollo infantil, técnicas de comunicación, identificación de factores de vulnerabilidad y riesgos asociados a los entornos digitales.⁵

⁵ Vervaeet, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice...*, loc. cit., pp. 47–52, 133. La Guía CHILD pone de manifiesto que el conocimiento de la neurobiología del trauma por parte de quien realiza la entrevista influye directamente en la fiabilidad de los elementos probatorios obtenidos y en la reducción del trauma secundario. La Guía sostiene que la formación obligatoria y multidisciplinar es un requisito indispensable para convertir las garantías procesales abstractas en entornos judiciales seguros, previsibles y adaptados a las NNA.

Para garantizar el cumplimiento de los artículos 24 y 47 de la Carta, la modificación debería introducir una obligación clara y vinculante que exija a los Estados miembros proporcionar formación obligatoria, continua y especializada a todos los profesionales implicados en los procedimientos relacionados con las víctimas. Dicha formación debe incluir, como mínimo, enfoques informados en trauma, desarrollo y comunicación infantil, identificación de factores de vulnerabilidad y riesgos asociados a los entornos digitales.

Sin unos requisitos de formación armonizados, existe un riesgo sustancial de que medidas clave —como las evaluaciones individuales en virtud del artículo 22— se apliquen de forma incoherente o se reduzcan a ejercicios formalistas, menoscabando así la eficacia de la Directiva.

Los derechos procesales permanecen fragmentados sin capacitación profesional. Instamos a la Unión Europea a pasar de fomentar la formación a exigir una certificación especializada, continua e informada en trauma para todo el personal judicial y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Sin requisitos de formación vinculantes, las salvaguardias fundamentales de la Directiva —en particular las evaluaciones individuales— corren el riesgo de convertirse en ejercicios formalistas que no protegen al NNA ni garantizan la calidad de las pruebas.

En general, la modificación demuestra una clara sintonía entre las obligaciones jurídicas y la evidencia empírica respecto a las necesidades de los NNA víctimas. Al incorporar mecanismos operativos, reforzar las salvaguardias procesales y promover una prestación de servicios coordinada, mejora significativamente el potencial para una aplicación efectiva de los derechos de las víctimas.

Sin embargo, persisten lagunas importantes para garantizar la aplicación coherente y eficaz de estas medidas en los Estados miembros. En particular, la ausencia de disposiciones vinculantes sobre formación especializada, la falta de operatividad de los mecanismos de coordinación y la insuficiente claridad respecto a la participación procesal y la representación independiente corren el riesgo de limitar la eficacia práctica de la Directiva. Abordar estas lagunas es esencial para garantizar que los derechos garantizados por el Derecho de la UE no solo se reconozcan formalmente, sino que se materialicen de forma efectiva.

4. Coherencia jurídica e integración sistémica

La modificación propuesta a la Directiva 2012/29/UE debe evaluarse no como una reforma aislada, sino como un componente integrante del acervo más amplio de la UE. En este contexto, la modificación refuerza la función de la Directiva como *lex generalis*, estableciendo una base horizontal de derechos aplicable a todas las categorías de delitos. Esta función es esencial para garantizar una armonización mínima combinada con una coherencia funcional, lo que permite que los instrumentos sectoriales específicos —como los relativos al abuso sexual infantil (2011/93/UE) y la trata de seres humanos (2011/36/UE)— operen dentro de un marco coherente. Este objetivo está estrechamente vinculado a los principios de efectividad (*effet utile*) y de cooperación sincera en virtud del artículo 4, apartado 3, del TUE, que exigen a los Estados miembros no solo transponer

formalmente el Derecho de la UE, sino garantizar su aplicación práctica y efectiva, en particular cuando están en juego derechos fundamentales.

La coherencia jurídica debe entenderse como una integración sistémica en los niveles legal, institucional y procesal.⁶ En consonancia con la Guía CHILD, la coherencia debe operarse a través de sistemas integrados que combinen respuestas jurídicas, psicológicas y sociales, en lugar de confiar únicamente en la alineación formal entre directivas. Esto exige que los Estados miembros no solo legislen, sino que operen basándose en prácticas centradas en el menor y adecuadas a su desarrollo en todas las etapas procesales, garantizando que los derechos se apliquen de manera coherente en la justicia penal, la protección de los NNA y los servicios de apoyo. Para lograr esta integración sistémica, la modificación debería exigir explícitamente que las salvaguardias específicas para los NNA —como los procedimientos informados en trauma y el apoyo multidisciplinar— se apliquen de manera uniforme en todos los instrumentos pertinentes de la UE, independientemente del tipo de delito.

La coherencia jurídica debe hacerse operativa mediante la incorporación de prácticas centradas en la persona menor de edad en todas las fases del procedimiento, garantizando que la Directiva sobre los derechos de las víctimas funcione como una *lex generalis* sólida que garantice una protección uniforme y multidisciplinar, independientemente de la categoría específica del delito.

3.1 Participación procesal y derecho a la tutela judicial efectiva

Una cuestión central que afecta a la coherencia jurídica se refiere a la participación procesal de las víctimas en los sistemas judiciales nacionales. El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva, lo que presupone que las personas tienen capacidad procesal suficiente para hacer valer y defender sus derechos. En el caso de los NNA víctimas, este requisito está estrechamente vinculado al artículo 24 de la Carta, que ordena que el interés superior de la persona menor de edad sea una consideración primordial en todos los procedimientos que les afecten.

En la práctica, sin embargo, muchos Estados miembros siguen tratando a los NNA víctimas principalmente como testigos y no como titulares de derechos. Esta "condición de testigo" limita su capacidad de actuación procesal, excluyéndoles a menudo de derechos procesales clave, como impugnar las decisiones de iniciar un proceso penal o participar activamente en el procedimiento más allá de su papel en la aportación de las pruebas, acceder a la información del caso o influir en las medidas de protección. Estas limitaciones crean una incoherencia estructural con las normas de la UE en materia de derechos fundamentales y menoscaban los objetivos de la Directiva de garantizar una participación significativa.

⁶ Vervaet, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice...*, loc. cit. pp. 11–13, 132–133. Esta Guía proporciona un marco operativo para la implementación de los derechos de la Unión Europea mediante prácticas coordinadas entre múltiples organismos. Los capítulos 1 y 5 demuestran que las garantías legales carecen de efectividad sin un enfoque intersectorial que articule las intervenciones judiciales, médicas y psicológicas informadas por el trauma dentro de un sistema integral y continuo de atención. Disponible en: www.childfriendlyjustice.eu.

Si bien el refuerzo por parte de la modificación del artículo 6 (derecho a la información) y del artículo 12 (derecho a ser oído) es significativo, lograr una verdadera coherencia jurídica exige que estas disposiciones se interpreten en el sentido de que confieren una posición procesal sustantiva. Las normas procesales nacionales deben aplicarse a la luz de la Carta para garantizar que los NNA puedan participar realmente en los procedimientos, dando a sus opiniones el peso debido de acuerdo con su edad y madurez, en lugar de limitarse a un papel probatorio pasivo. Los datos de la Guía CHILD⁷ demuestran que dicha participación no es solo un imperativo legal, sino también un factor de protección crítico que reduce la ansiedad y aumenta la confianza en las instituciones judiciales. Por el contrario, la exclusión de los procesos de toma de decisiones puede exacerbar el trauma y menoscabar la equidad procesal, lo que exige la integración de los derechos de participación en la práctica procesal real y no el mero reconocimiento formal.

Para cerrar la brecha entre el reconocimiento formal y la práctica procesal, la modificación debe avanzar hacia un modelo más sólido de actuación procesal. Ello exige una revisión formal del artículo 12 para conceder explícitamente a los NNA víctimas la "condición de parte autónoma", garantizando su derecho a impugnar las decisiones de sobreseimiento y tener capacidad de decisión en las medidas de protección con independencia de su papel en la aportación de las pruebas. Además, debe ordenarse una participación adecuada mediante la facilitación de información adaptada a la edad y el requisito según el cual se permita a los NNA —bien directamente o a través de una representación independiente especializada— impugnar las decisiones que afecten a sus derechos.

Al establecer una norma mínima para una participación procesal activa, incluido el acceso a los expedientes judiciales y el derecho a ser oído en todas las fases clave, la Directiva puede evitar que los NNA sigan siendo actores pasivos. Sin tales garantías sustantivas, los riesgos estructurales para la equidad procesal y la calidad de las pruebas persistirán, menoscabando en última instancia la promesa transformadora de la reforma de 2023.

Para satisfacer los requisitos del artículo 47 de la Carta, la UE debe abandonar el modelo "centrado en el testigo" y adoptar otro que otorgue a los NNA víctimas la condición de parte autónoma en el proceso, garantizando que sus opiniones tengan un peso jurídico sustantivo y proporcionándoles la capacidad procesal necesaria para impugnar las decisiones con independencia de su papel probatorio.

3.2 Indemnización y protección financiera (Artículo 16). Indemnización justa y adecuada

El refuerzo propuesto de los mecanismos de indemnización en virtud del artículo 16, mediante la introducción de mecanismos de indemnización anticipada por parte del Estado, representa un avance significativo para garantizar el acceso efectivo de las víctimas a la reparación financiera y a la justicia. Al situar al Estado como garante principal de la indemnización, la modificación aborda las barreras estructurales a las que se enfrentan las víctimas, en particular en los casos en que los infractores carecen de medios para cumplir con la compensación económica.

⁷ Vervaeet, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice...*, loc. cit., pp. 11–12.

Para los NNA víctimas, esta reforma es especialmente relevante. La evidencia empírica de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Informe de Victim Support Europe (Informe Benevict, 2024) demuestra que en casos de violencia intrafamiliar, trata o explotación, la indemnización por parte del infractor es frecuentemente inalcanzable en la práctica debido a la insolvencia, las relaciones de dependencia o la coacción continua. La introducción de la indemnización garantizada por el Estado constituye, por tanto, una medida crítica para asegurar el cumplimiento del principio de efectividad (*effet utile*) y se alinea con los objetivos establecidos en la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas (2020-2025), que destaca la indemnización oportuna y accesible como un componente central del apoyo a las víctimas. El Informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA, 2024) destaca que, para los NNA víctimas de violencia doméstica, solicitar una indemnización directamente a uno de los progenitores suele ser funcionalmente imposible. En la práctica, se puede disuadir o coaccionar a los NNA para que renuncien a las reclamaciones con el fin de preservar la estabilidad del hogar, en particular cuando la indemnización proceda de recursos familiares compartidos. Estas conclusiones fueron fundamentales en la evaluación intermedia de la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas (2020-2025), que concluyó que el Estado debe asumir la responsabilidad principal de la indemnización para romper los ciclos de dependencia y garantizar el acceso efectivo a la justicia.

La evidencia empírica adicional demuestra, además, que la dependencia de los mecanismos de indemnización basados en el infractor puede dar lugar a una revictimización procesal. El estudio *Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe* (VOCIARE, 2024) muestra que los procedimientos de ejecución contra los infractores —en particular en los casos de trata— pueden exponer a las víctimas a nuevos contactos, intimidaciones y daños psicológicos. En toda la UE, se estima que menos del 5% de los NNA víctimas de la trata reciben una indemnización completa directamente de los infractores. En este contexto, exigir a las víctimas que insten la ejecución contra los autores no solo es ineficaz, sino incompatible con el objetivo de la Directiva de prevenir la victimización secundaria.

La introducción de mecanismos de indemnización estatal en virtud del artículo 16 representa un cambio legislativo significativo hacia un modelo de "obligación de actuar primero", formalizado recientemente en los acuerdos políticos sobre la Directiva revisada. Al posicionar al Estado como garante principal de la reparación financiera, la modificación aborda el fracaso sistémico de la restitución basada en el infractor, garantizando que las víctimas reciban la indemnización con prontitud tras una decisión judicial. Este modelo refuerza el cumplimiento del principio de efectividad (*effet utile*) y se alinea con la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas al liberar a la víctima de la carga de la ejecución y transferir al Estado la responsabilidad de la recuperación. Esta transición es particularmente importante para mitigar el riesgo de victimización secundaria, ya que elimina la necesidad de procedimientos de ejecución directos, a menudo contradictorios, contra los autores, un proceso que, según la evidencia empírica, conduce con frecuencia a la revictimización y a la intimidación.

Sin embargo, para que este mecanismo cumpla su función protectora de la infancia, la coherencia jurídica exige que la indemnización se adapte explícitamente a la situación evolutiva y jurídica del NNA. De conformidad con los artículos 3 y 19 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y las orientaciones del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los NNA, la indemnización concedida a las personas menores de edad debe ser justa, adecuada y estar acompañada de medidas de protección financieras sólidas e independientes. Los datos de las prácticas nacionales indican que, sin protecciones específicas, las compensaciones pueden ser utilizadas o controladas por tutores cuyos intereses entren en conflicto con los del NNA, en

particular en casos de violencia intrafamiliar. Para evitar tales conflictos de intereses, el mecanismo estatal debe ir más allá de la mera entrega de indemnizaciones y ordenar la institucionalización de acuerdos de protección. Las indemnizaciones estatales deben ser justas, respetando las necesidades reales del NNA, y adecuadamente ajustadas a su estado de desarrollo y a su condición socioeconómica.

Para garantizar que la reparación se utilice exclusivamente en el interés superior de la persona menor de edad, la modificación debería ordenar explícitamente el uso de cuentas protegidas supervisadas por los tribunales y el nombramiento de fiduciarios o administradores independientes. Estas medidas deben complementarse con revisiones judiciales periódicas de la gestión de los fondos para garantizar una protección financiera continua durante la minoría de edad de la víctima. Al incorporar estas salvaguardias financieras específicas para los NNA directamente en el artículo 16, la Directiva puede garantizar que el paso hacia una indemnización garantizada por el Estado proporcione no solo una reparación financiera rápida, sino también una base segura para la recuperación a largo plazo y el bienestar del NNA, libre de los riesgos de explotación doméstica o mala gestión fiduciaria.

La indemnización estatal debe ser justa, adecuada y estar respaldada por salvaguardias financieras independientes, como cuentas supervisadas por los tribunales, para garantizar que la reparación sirva para la recuperación del NNA en lugar de quedar sujeta a los intereses contrapuestos de los tutores en los casos de violencia doméstica.

3.3 Alineación horizontal con las directivas sectoriales

La modificación debe funcionar de manera coherente dentro del marco legislativo más amplio que rige la protección de las víctimas, actuando como una *lex generalis* que complementa y refuerza los instrumentos sectoriales específicos. Garantizar la alineación horizontal es particularmente importante en las áreas donde se aplican varias directivas simultáneamente, como la Directiva 2011/93/UE relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de menores, la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos, y la Directiva 2012/29/UE sobre los derechos de las víctimas. En la práctica, los NNA víctimas entran con frecuencia en el ámbito de aplicación de varios instrumentos de forma simultánea, por lo que la coherencia de las normas es esencial para la seguridad jurídica y la protección efectiva.

Un reto estructural clave radica en la persistencia de definiciones y umbrales jurídicos divergentes entre los distintos instrumentos. Las variaciones en conceptos como "vulnerabilidad" o "necesidades especiales de protección" corren el riesgo de generar resultados procesales incoherentes. Por ejemplo, mientras que la Directiva sobre los derechos de las víctimas establece un marco general basado en la evaluación individual, los instrumentos sectoriales introducen a menudo medidas específicas para cada delito que pueden no activarse de manera uniforme. Esta fragmentación puede dar lugar a un nivel de protección desigual en función de la calificación jurídica del delito y no de las necesidades reales del NNA.

Desde la perspectiva de la coherencia jurídica y del principio de efectividad (*effet utile*), las medidas específicas para los NNA deben operar, por tanto, como garantías transversales, aplicables con independencia del instrumento jurídico correspondiente. Estas deberían incluir, como mínimo:

- La evitación sistemática del contacto directo entre el NNA y el infractor, incluso mediante el uso de zonas de espera separadas y declaraciones a distancia;
- La limitación del número de declaraciones y el uso de la grabación audiovisual para evitar interrogatorios repetidos;
- La aplicación de técnicas de entrevista sensibles con los NNA e informadas en trauma por parte de profesionales formados;
- El acceso garantizado a servicios de apoyo especializados y gratuitos, incluidos la atención psicológica y la asistencia jurídica.

Es importante destacar que el nivel de protección no debe variar en función de si el delito se comete en un entorno físico o digital. Los datos de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea indican que los NNA expuestos al abuso o la explotación sexual en línea se enfrentan a niveles de trauma y vulnerabilidad comparables a los de los sometidos a abusos fuera de línea. Por lo tanto, los marcos jurídicos deben garantizar la equivalencia funcional de las salvaguardias, independientemente de la modalidad del delito.

En este contexto, el énfasis de la modificación en la coordinación multidisciplinar, incluida la introducción de mecanismos de cooperación estructurada en virtud de disposiciones como el artículo 26 bis, cumple una función integradora crítica. Sin embargo, para que dicha coordinación garantice eficazmente la alineación horizontal, debe articularse a través de mecanismos vinculantes y estructurados. La práctica, incluidos los modelos promovidos por *Victim Support Europe* y el enfoque Barnahus, demuestra que una coordinación eficaz requiere:

- Protocolos interinstitucionales formalizados que definan funciones y responsabilidades;
- Protocolos formalizados para el intercambio y la gestión de datos sensibles que garanticen la máxima seguridad del NNA;
- Sistemas conjuntos de gestión de casos que permitan el intercambio controlado de información entre servicios;
- Coordinadores de casos designados para garantizar la continuidad y evitar la fragmentación;
- Normas comunes para la evaluación de riesgos y necesidades en todos los sectores.

Sin estos elementos operativos, la coordinación corre el riesgo de seguir siendo declarativa, lo que provocaría una fragmentación continua entre los sistemas de justicia penal, sanidad y protección de NNA.

Además, la alineación horizontal debe extenderse a las garantías procesales en todos los ámbitos jurídicos, incluida la interacción entre el proceso penal, el derecho de familia y las intervenciones de protección de NNA. Las incoherencias normativas entre estas áreas —en particular en lo que respecta al contacto con el presunto infractor o al régimen de custodia— pueden menoscabar las medidas de protección introducidas en virtud de la Directiva. La coherencia jurídica exige, por tanto, que las medidas establecidas en el proceso penal se reconozcan y mantengan en los procedimientos paralelos.

La alineación de la modificación con la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño refuerza la importancia de los sistemas integrados de protección de NNA como requisito estructural para una aplicación efectiva. Sin embargo, para lograr plenamente este objetivo, la Directiva debería ir más allá del fomento de la coordinación y establecer obligaciones más claras que garanticen que los Estados miembros desarrollen marcos institucionales y multidisciplinarios capaces de ofrecer una protección coherente y centrada en el menor en todos los contextos jurídicos pertinentes.

Para garantizar una protección coherente, la modificación debería establecer que las medidas esenciales específicas para los NNA —como la limitación de las entrevistas, la evitación

del contacto con los infractores y la garantía de acceso a apoyo especializado— se apliquen como obligaciones transversales en todos los instrumentos y procedimientos jurídicos pertinentes. En consonancia con la Guía CHILD⁸, estas medidas deben aplicarse a través de sistemas coordinados y multidisciplinarios en los que participen las fuerzas del orden, las autoridades judiciales, la asistencia sanitaria y los servicios de protección de NNA. Ello exige protocolos interinstitucionales vinculantes, normas compartidas de evaluación de riesgos y una gestión de casos coordinada, garantizando que el nivel de protección no dependa de la calificación jurídica del delito ni de la vía institucional seguida.

Para garantizar que la Directiva sobre los derechos de las víctimas funcione eficazmente como una '*lex generalis*', la modificación debería establecer explícitamente que las medidas específicas para los NNA (presunción de vulnerabilidad en el artículo 22) tienen que prevalecer sobre todos los instrumentos sectoriales a fin de evitar lagunas de protección basadas en el tipo de delito.

3.4 Conflicto de intereses y representación independiente

Otra dimensión de la integración sistémica se refiere a la intersección entre el proceso penal, el derecho de familia y los sistemas de protección de NNA, en particular en situaciones en las que existen conflictos de intereses entre el NNA y sus representantes legales. En un número significativo de casos —especialmente los que implican violencia intrafamiliar, violencia sexual o negligencia— los progenitores o tutores pueden estar directamente implicados en el delito o ser incapaces de actuar en el interés superior del NNA. Este conflicto estructural está bien documentado en la práctica de la UE y representa una laguna crítica en la realización efectiva de los derechos de los NNA víctimas.

La integración sistemática de los ámbitos jurídicos es esencial para garantizar que las medidas de protección en el proceso penal no se vean menoscabadas por decisiones paralelas en materia de derecho de familia. Los Estados miembros deben garantizar que, cuando exista un conflicto de intereses entre el NNA y los titulares de la responsabilidad parental, la representación independiente sea obligatoria y abarque todos los procedimientos pertinentes para garantizar la continuidad de la protección.

En tales circunstancias, la eficacia de la Directiva depende de la disponibilidad de una representación jurídica independiente, habitualmente en forma de *guardian ad litem* o un mecanismo equivalente. Si bien la Directiva reconoce la posibilidad de dicha representación, la coherencia jurídica con el artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión

⁸ Vervaet, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice...*, loc. cit., pp. 130–134. El capítulo 5 demuestra que los protocolos multidisciplinarios entre organismos, junto con estándares comunes e intersectoriales para la evaluación de necesidades, son esenciales para evitar la fragmentación estructural entre las autoridades judiciales y los servicios sanitarios, garantizando una base uniforme de protección para las NNA, independientemente de la clasificación jurídica del delito de que se trate.

Europea —que exige que el interés superior del menor sea una consideración primordial— y con la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño, requiere que esta garantía sea tratada como obligatoria cuando surja un conflicto de intereses, y no como discrecional.

Propuesta para el artículo 24: Los Estados miembros garantizarán que [...] el interés superior del NNA sea una consideración primordial y se garantice operativamente mediante el nombramiento obligatorio de un representante independiente (*guardian ad litem*) en los casos en que se identifique un conflicto de intereses o cuando los titulares de la responsabilidad parental estén implicados en el delito.

La evidencia comparada de los Estados miembros indica que la ausencia de mecanismos de nombramiento automático conduce a resultados de protección incoherentes, de modo que NNA en situaciones similares reciben niveles de representación diferentes en función de las normas procesales nacionales. Las orientaciones de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea destacan, asimismo, que los retrasos en el nombramiento de un representante independiente pueden menoscabar la capacidad del NNA para participar eficazmente en los procedimientos y acceder a las medidas de protección en una fase temprana.

El requisito de representación independiente es particularmente crítico en el contexto de las evaluaciones individuales en virtud del artículo 22, donde se toman decisiones clave sobre las medidas de protección, los derechos de participación y el acceso a los servicios de apoyo. Estas evaluaciones dependen a menudo de la información facilitada por los progenitores o tutores; cuando existe un conflicto de intereses, esto crea un riesgo significativo de que la situación del NNA se desfigure o se minimice. La intervención de un representante independiente garantiza que las opiniones, las experiencias y el interés superior del menor se reflejen de forma precisa e independiente en los procesos de toma de decisiones.

Propuesta para el artículo 22: Los Estados miembros garantizarán que las víctimas reciban una evaluación oportuna e individual... En el caso de los NNA víctimas, esta evaluación debe realizarse con la participación de un representante independiente cuando exista un conflicto de intereses, para garantizar que las opiniones y experiencias del NNA se reflejen con precisión sin influencia externa ni coacción.

Desde una perspectiva operativa, una aplicación eficaz requiere que los Estados miembros establezcan:

- Causas jurídicas claras para el nombramiento obligatorio de un representante independiente (por ejemplo, acusaciones contra uno de los progenitores, indicadores de coacción o dependencia, o divergencia entre las opiniones del NNA y las del tutor);
- Procedimientos de nombramiento inmediato, garantizando la representación desde la fase más temprana de las actuaciones, incluidos el primer contacto y la evaluación inicial;
- Facultades y responsabilidades definidas, incluido el derecho a acceder a los expedientes, participar en las vistas, solicitar medidas de protección e impugnar decisiones procesales;
- Requisitos de formación especializada, garantizando que los representantes posean experiencia en derechos de los NNA, práctica informada sobre el trauma y comunicación infantil.

La necesidad de una representación independiente refleja también el requisito más amplio de coherencia entre los distintos ámbitos jurídicos. En la práctica, las medidas de protección adoptadas en el proceso penal pueden verse menoscabadas por decisiones paralelas de derecho de familia (por ejemplo, el régimen de custodia o de visitas) si los intereses del NNA no están representados de forma independiente. Por lo tanto, la coherencia jurídica exige que la representación independiente se extienda, cuando sea necesario, a todos los procedimientos que afecten al NNA, garantizando la continuidad y la coherencia de la protección.

La evidencia procedente de investigaciones financiadas por la UE, incluido la Guía CHILD (Vervae et al., 2026, pp. 11-12, 131), demuestra que la capacidad de los NNA para ejercer sus derechos de forma eficaz está estrechamente vinculada a la presencia de un adulto de confianza e independiente que actúe en su interés. Dicha representación no solo mejora la equidad procesal, sino que también reduce la ansiedad, apoya la participación informada y mitiga el riesgo de victimización secundaria.

En última instancia, la coherencia jurídica en este ámbito requiere algo más que la disponibilidad formal de la representación; exige que los marcos procesales estén diseñados para garantizar que la representación independiente se preste de forma sistemática y eficaz siempre que los intereses del NNA estén en peligro. Sin tales garantías, los objetivos de la Directiva centrados en los NNA no pueden realizarse plenamente, y el principio del interés superior del menor corre el riesgo de seguir siendo una declaración en lugar de una realidad operativa.

La modificación debería introducir un mecanismo obligatorio y automático para el nombramiento de un representante independiente (*guardian ad litem*) en todos los casos en que se identifique un conflicto de intereses entre el NNA y sus tutores legales. En consonancia con la Guía CHILD⁹, la participación y protección efectivas de los NNA dependen de la presencia de un adulto formado e independiente que pueda representar las opiniones del NNA, salvaguardar sus intereses y garantizar que las decisiones no se vean influidas por la coacción o la dependencia. Esta representación debe garantizarse desde la fase más temprana de las actuaciones y extenderse a los procesos penales, de familia y de protección de NNA para garantizar la continuidad y coherencia de la protección.

Desplazar las salvaguardias centradas en los NNA de meras recomendaciones a obligaciones vinculantes no es solo una preferencia operativa, sino una necesidad jurídica en virtud del Derecho de la UE. El artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE ordena explícitamente que el interés superior del NNA sea una consideración primordial en todas las medidas adoptadas por las autoridades públicas. Dejar estas protecciones a la discreción de los Estados miembros contradice directamente la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño, que exige una protección uniforme y de alto nivel en toda la Unión.

Es imperativo que el nombramiento de un *guardian ad litem* se convierta en un requisito obligatorio y no discrecional en el artículo 24 siempre que el presunto autor sea titular de la responsabilidad parental o un miembro de la familia cercana.

⁹ Vervae, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice...*, loc. cit., pp. 11–12, 131. Esta Guía establece que la representación independiente es una salvaguardia procesal esencial derivada del principio del “interés superior de la NNA”. Asimismo, demuestra que la intervención de una persona adulta de confianza, independiente y sin conflictos de interés actúa como un mecanismo de protección clave, al prevenir el distanciamiento de la NNA respecto del proceso judicial, reducir el impacto traumático de la experiencia procesal y garantizar la fiabilidad de su testimonio.

3.5. Seguimiento, control del cumplimiento y recopilación de datos

La eficacia de la modificación propuesta depende no solo de la claridad de las obligaciones jurídicas, sino también de la existencia de mecanismos sólidos de seguimiento y control de su cumplimiento. La experiencia en la aplicación de la Directiva 2012/29/UE demuestra que, a falta de una supervisión sistemática, pueden persistir disparidades significativas entre los Estados miembros a pesar de la transposición formal.

En este contexto, el papel de la Comisión Europea en el seguimiento del cumplimiento es de vital importancia, en particular mediante el uso de procedimientos de infracción e informes periódicos de aplicación. Esta función debe complementarse con la labor de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que proporciona datos empíricos y análisis comparativos sobre los derechos de las víctimas.

Para reforzar la aplicación, la modificación debe exigir a los Estados miembros que establezcan sistemas armonizados de recopilación de datos, que incluyan datos desglosados sobre los NNA víctimas, el acceso a los servicios de apoyo, el número de entrevistas realizadas y el tiempo necesario para acceder a la indemnización. El desarrollo de indicadores comunes permitiría realizar una evaluación comparativa y respaldaría ajustes de las políticas basados en evidencias.

Sin tales mecanismos, subsiste el riesgo de que las disposiciones de la Directiva se apliquen de forma desigual, menoscabando tanto la seguridad jurídica como el principio de efectividad (*effet utile*).

La modificación debería exigir a los Estados miembros que apliquen sistemas estructurados de seguimiento basados en indicadores armonizados que reflejen la experiencia del NNA en los procedimientos, incluidos el número de entrevistas realizadas, el acceso a apoyo especializado y la oportunidad de las medidas de protección. En consonancia con las recomendaciones de la Guía CHILD¹⁰, la recopilación de datos debe ser específica para los NNA, estar desglosada y centrarse en los resultados más que en el cumplimiento formal. Esta información debe respaldar la evaluación continua y permitir a la Comisión Europea y a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea evaluar si los derechos de los NNA víctimas se materializan de forma efectiva en la práctica.

Sugerimos firmemente la inclusión de una obligación vinculante para que los Estados miembros informen anualmente sobre "indicadores de resultados específicos para los NNA", como el tiempo medio para recibir una indemnización y el porcentaje de NNA a los que se proporciona apoyo multidisciplinar al estilo Barnahus.

¹⁰ Vervaet, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice...*, loc. cit. Esta Guía demuestra que los mecanismos de supervisión deben evaluar resultados cualitativos centrados en las NNA —como la reducción de obstáculos y tensiones durante la investigación y la rapidez de las respuestas terapéuticas multidisciplinarias e interinstitucionales— y no únicamente indicadores de transposición formal, para asegurar el pleno efecto útil de los derechos de la Unión.

3.6. Protección transfronteriza y continuidad de los derechos

Una dimensión adicional de la coherencia jurídica se refiere a la aplicación transfronteriza de los derechos de las víctimas dentro de la Unión Europea, específicamente en lo que respecta a los NNA víctimas de violencia y violencia sexual altamente vulnerables. Los NNA que han sufrido abusos físicos, explotación sexual o traumas domésticos graves pueden trasladarse de un Estado miembro a otro durante o después de un proceso penal debido a una reestructuración familiar, a protocolos de protección de testigos o a la migración. En estos escenarios de alto riesgo, la eficacia de la Directiva depende por completo de la continuidad fluida e ininterrumpida de las medidas de protección y de la atención especializada a través de las distintas jurisdicciones.¹¹

Aunque existen instrumentos de reconocimiento mutuo como la Orden Europea de Protección (OEP) en virtud de la Directiva 2011/99/UE y el Reglamento (UE) n.º 606/2013 para ampliar las medidas de seguridad a través de las fronteras, resultan profundamente inadecuados para los delicados plazos que requiere la protección de los NNA.¹² El marco actual de la OEP exige una solicitud proactiva por parte del tutor legal de la víctima y una traducción burocrática y lenta de la orden al sistema jurídico del Estado receptor. Para un NNA que huye de un maltratador o de un traficante sexual, estos retrasos administrativos crean vacíos de seguridad peligrosos. Además, el estrecho alcance de la OEP solo aborda las medidas físicas de alejamiento; no protege en absoluto las necesidades multidisciplinares más amplias de un NNA que se recupera de la violencia sexual.

Por lo tanto, la modificación debe garantizar que la condición de víctima específica de los NNA, las órdenes de protección a medida y los servicios de apoyo especializados se reconozcan y mantengan automáticamente en todos los Estados miembros, superando las limitaciones centradas en los adultos del marco actual de la OEP.¹³ En consonancia con la Guía CHILD aboga por un espacio único, coordinado y adaptado a los NNA para la atención médica, psicológica y judicial¹⁴— los mecanismos transfronterizos deben garantizar la transferencia proactiva, de autoridad a autoridad, de la información sensible sobre los casos. Esto incluye garantizar la continuidad absoluta de la atención psicológica especializada informada sobre el trauma y el

¹¹ Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) y Eurojust (2025). *La Orden Europea de Protección: visión general para los servicios de apoyo a las víctimas y los profesionales de la justicia*. Informe técnico conjunto, Vilna/La Haya. El informe evidencia un profundo déficit estructural de conocimiento y utilización de la Orden Europea de Protección (EPO) en los sistemas judiciales nacionales, y destaca que las NNA en riesgo necesitan mecanismos independientes de seguimiento y protección transfronteriza que operen sin fricciones ni cargas administrativas, algo que los mecanismos vigentes no garantizan.

¹² Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2011/99/UE relativa a la Orden Europea de Protección. COM (2020) 187 final. Este informe oficial de evaluación pone de relieve la persistente infrautilización de la Orden Europea de Protección (EPO), debido a que su aplicación depende en gran medida de que la víctima impulse procedimientos transfronterizos complejos para el reconocimiento y la ejecución de las medidas de protección.

¹³ Consejo de la Unión Europea, *Directiva revisada sobre los derechos de las víctimas (VRD)*, adoptada formalmente tras los acuerdos alcanzados en el procedimiento legislativo ordinario. La Directiva revisada impone un nivel sustancialmente más elevado de protección transfronteriza y de salvaguardias procesales especializadas para las NNA vulnerables y las víctimas de violencia sexual.

¹⁴ Consejo de Europa y Comisión Europea, Orientaciones conjuntas sobre la gestión de casos transnacionales de protección de NNA en Europa: impulso al papel de Barnahus, Marco CBSS/Child Circle. Estas orientaciones sostienen que la fragmentación de los sistemas de protección a través de las fronteras es incompatible con el principio de “ventanilla única”, elemento indispensable para garantizar una recuperación integral del trauma en las NNA.

acceso a la indemnización estatal sin obligar al NNA a reiniciar los procedimientos legales o médicos.

Para salvar estas lagunas operativas y evitar una segunda victimización grave, la Directiva debe establecer un "Pasaporte Europeo de la Víctima" o un mecanismo automatizado de reconocimiento mutuo similar. Funcionando como una réplica digital integral y centrada en el NNA de la OEP, este mecanismo garantizaría que el escudo protector del NNA y su plan de atención terapéutica le sigan instantáneamente al cruzar las fronteras. Al ordenar el reconocimiento provisional inmediato de las órdenes de seguridad extranjeras y de los derechos de atención médica especializada, esta herramienta elimina la necesidad de entrevistas de investigación repetitivas y altamente traumatizantes, así como de segundas re-evaluaciones forenses por parte del Estado receptor.¹⁵ Sin estas garantías operativas, el ejercicio de la libre circulación seguirá exponiendo a los NNA supervivientes de la violencia sexual a nuevos traumas, vacíos legales y graves lagunas de protección que son fundamentalmente incompatibles con el compromiso de la Unión con el interés superior del menor.

La Directiva debe establecer un "Pasaporte Europeo de la Víctima" o un mecanismo de reconocimiento mutuo similar para garantizar que las órdenes de protección y los derechos de apoyo a los NNA víctimas sigan al menor a través de las fronteras sin necesidad de reevaluaciones repetitivas y traumatizantes.¹⁶

4. Realidad y viabilidad

4.1 Proporcionalidad y posiciones de partida de los Estados miembros

La Comisión Europea reconoce explícitamente que la eficacia de la modificación está estrechamente vinculada a las variadas "posiciones de partida" de los Estados miembros. En consonancia con el principio de proporcionalidad, la modificación está diseñada para dar cabida a esta diversidad ofreciendo un cierto grado de flexibilidad en las vías de aplicación. Esto permite a los sistemas nacionales adaptar las medidas de acuerdo con sus respectivas tradiciones jurídicas, capacidad administrativa y recursos financieros e institucionales disponibles.

La evaluación de impacto que la acompaña refleja este enfoque calibrado al presentar, para cada objetivo político, tres opciones reguladoras alternativas que van desde una intervención mínima hasta marcos reguladores más exigentes. Esta estructura escalonada pretende garantizar

¹⁵ Parlamento Europeo, Resolución sobre los derechos de la NNA y la prevención de la victimización secundaria en los procesos penales; véase asimismo la Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de las Víctimas, que destaca que exigir a un NNA superviviente que vuelva a prestar testimonio o que se someta nuevamente a exploraciones forenses por razón de un traslado transfronterizo constituye una manifestación de trauma institucional de carácter sistémico.

¹⁶ Zagoura, P., 'The revision of the Victims'..., *loc. cit.*). Este estudio analiza las carencias estructurales detectadas en la evaluación intermedia de la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas (2020–2025), poniendo de relieve, en particular, la fragmentación de la cooperación judicial transfronteriza y los obstáculos sistémicos que encuentran las NNA víctimas para garantizar la continuidad de las medidas de protección y de los mecanismos de indemnización al desplazarse entre las jurisdicciones de los Estados miembros.

que las medidas propuestas sigan siendo tanto específicas como viables en los diferentes contextos nacionales. No obstante, la evidencia evaluativa externa, en particular el análisis de la Guía CHILD, plantea dudas sobre los efectos distributivos de determinadas obligaciones de elevado coste. En particular, mecanismos como la indemnización anticipada por el Estado pueden generar una carga administrativa y fiscal desproporcionada en aquellos Estados miembros donde las infraestructuras de apoyo a las víctimas están menos desarrolladas o se encuentran en fases tempranas de consolidación institucional. Esta asimetría puede, por tanto, afectar a la uniformidad de la aplicación de la modificación y dar lugar a niveles variables de eficacia en toda la Unión.

Para mitigar estos riesgos de aplicación asimétrica, la Directiva debería ir acompañada de actos delegados que definan unas normas técnicas y administrativas mínimas para los mecanismos de "indemnización anticipada por el Estado". Sin un marco común para la recuperación transfronteriza de activos de los infractores, el artículo 16 corre el riesgo de pasar de un modelo de "indemnización anticipada por el Estado" a uno puramente "financiado por el Estado". Esto crearía un elemento disuasorio fiscal para los Estados miembros con menor capacidad presupuestaria, menoscabando en última instancia el objetivo de garantizar niveles comparables de protección para las víctimas en toda la Unión.

Permitir que derechos procesales clave sigan dependiendo de un lenguaje no vinculante (como "fomentar" en lugar de "exigir" la creación de infraestructuras de tipo Barnahus) introduce un grave riesgo de fragmentación jurídica. Esto creará inevitablemente un sistema de protección de las víctimas de dos niveles dentro del Espacio Común, en el que el acceso de un NNA a la justicia y a la recuperación psicológica dependerá por completo de su ubicación geográfica y no de su condición de ciudadano de la UE.

4.2 Viabilidad económica y valor a largo plazo

Desde una perspectiva económica, la modificación introduce un conjunto de requisitos de inversión inicial, en particular en relación con la reestructuración institucional, desarrollo de capacidades y la alineación de los procedimientos. Sin embargo, la Comisión justifica estos costes a corto plazo destacando las ganancias de eficiencia previstas a largo plazo y los beneficios socioeconómicos más amplios asociados a la modificación.

Un mecanismo clave de eficiencia radica en la consolidación de los procedimientos de indemnización dentro de los procesos penales en virtud del artículo 16. Al centralizar estos procesos, la reforma pretende reducir la dependencia de litigios civiles independientes, aliviando así la duplicación de procedimientos y contribuyendo a un sistema judicial más ágil y eficiente. Se espera que esta integración mejore la coherencia procesal al tiempo que reduce la carga administrativa de los tribunales.

Además, la modificación plantea un fundamento preventivo y rehabilitador, en particular a través de las disposiciones que ordenan un apoyo psicológico y psicosocial oportuno en virtud del artículo 9. La evidencia empírica sugiere que las víctimas que reciben un apoyo temprano y sostenido muestran mejores resultados de reintegración, incluida una reincorporación más rápida a la vida social y profesional. Esto, a su vez, puede reducir la dependencia a largo plazo de los sistemas públicos de asistencia sanitaria y los gastos de asistencia social asociados, generando así un ahorro fiscal indirecto a lo largo del tiempo.

A pesar de estos beneficios, los riesgos de ejecución siguen siendo significativos. Las opiniones sobre el proyecto de modificación indican que, dentro de entornos administrativos fragmentados o descentralizados, el nivel de coordinación interinstitucional requerido para hacer efectivas estas eficiencias puede plantear retos operativos sustanciales. Sin mecanismos de coordinación eficaces, las ganancias previstas en materia de eficiencia y reintegración social pueden, por tanto, materializarse de forma desigual.

Una barrera crítica para esta coherencia operativa es la desconexión actual entre el artículo 26 bis (Protocolos de coordinación) y el artículo 25 (Formación). La viabilidad se ve fundamentalmente obstaculizada si los protocolos de coordinación multidisciplinar no están respaldados por planes de estudios de formación sectoriales obligatorios. La realidad exige que el personal de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, el sanitario y el judicial no solo tengan el mandato de "coordinarse", sino que estén profesionalmente formados sobre habilidades compartidas de comunicación informada sobre el trauma, necesarias para que dicha coordinación sea funcional y no meramente formalista.

Al evaluar la viabilidad económica de estas medidas, la Comisión debe adoptar una perspectiva del "Coste de la no Europa". La inversión financiera inicial necesaria para construir infraestructuras multidisciplinarias y proporcionar una indemnización anticipada por el Estado es sustancialmente inferior a los costes socioeconómicos a largo plazo de la victimización secundaria, que incluyen servicios de salud mental prolongados, interrupción escolar y pérdida de productividad económica futura para los NNA víctimas.

4.3 Digitalización progresiva y preparación de las infraestructuras

La modificación adopta un enfoque deliberadamente escalonado hacia la transformación digital, lo que refleja una evaluación realista de los distintos niveles de preparación tecnológica entre los Estados miembros. Distingue entre reformas procesales generales, que pueden implementarse dentro de un período de transposición estándar de dos años, y los requisitos de infraestructura digital más complejos, que necesitan un plazo ampliado.

En este contexto, el artículo 26b, que se refiere a los sistemas de comunicación electrónica, el acceso digital a los expedientes, los mecanismos de notificación digital, los posibles sistemas de recopilación de datos y, en su caso, los protocolos electrónicos de gestión e intercambio de datos, puede estar sujeto a un plazo de implementación de cuatro años. Este plazo ampliado reconoce la complejidad técnica, los requisitos de seguridad y la inversión en infraestructura necesarios para desarrollar sistemas digitales de notificación/gestión interoperables y seguros entre jurisdicciones.

Por el contrario, ciertos elementos de la modificación se identifican como intervenciones de barrera comparativamente baja. La creación y refuerzo de una línea de ayuda armonizada a nivel de la UE para las víctimas (116 006), por ejemplo, se basa en gran medida en infraestructuras nacionales y transfronterizas ya existentes, lo que la convierte en uno de los componentes más inmediatos de la modificación. Este calendario diferenciado refleja un esfuerzo por equilibrar la ambición con la viabilidad operativa entre los distintos niveles de madurez digital.

La realidad de las modificaciones digitales en virtud del artículo 26 ter está indisolublemente ligado a las obligaciones de seguimiento establecidas en el artículo 28. Para que la fase de digitalización tenga éxito, los sistemas nacionales deben diseñarse desde el principio para generar los datos desglosados y específicos de los NNA que se requieren para la supervisión a nivel de la UE. Si las infraestructuras digitales se construyen sin la posibilidad de recopilar datos, la capacidad de la Comisión para evaluar la "implementación técnica" (tal como ordena el artículo 1 de la modificación) se verá comprometida, lo que dará lugar a una brecha de transparencia en la aplicación de los derechos de las víctimas.

4.4 Coordinación de múltiples agencias (El principio Barnahus)

La dimensión estructuralmente más ambiciosa de la modificación se refiere al artículo 9 bis, que introduce un modelo multiagencia e integrado para apoyar a los NNA víctimas. Este enfoque está alineado conceptualmente con el modelo Barnahus, que pone el énfasis en los servicios coordinados y centrados en el NNA, prestados a través de una cooperación institucional interconectada.

Sin embargo, en lugar de ordenar un diseño institucional uniforme, la Directiva mantiene un cierto grado de flexibilidad estructural. Se permite a los Estados miembros desarrollar modelos de servicios "integrados y coordinados" adaptados a sus marcos administrativos nacionales, siempre que estos servicios garanticen una co-ubicación funcional o una estrecha colaboración interinstitucional. Esta flexibilidad pretende reforzar la viabilidad práctica sin renunciar a los estándares esenciales de una atención centrada en la víctima.

Otra innovación estructural radica en la redistribución de responsabilidades entre los actores implicados en el apoyo a las víctimas. La modificación permite delegar determinadas funciones informativas y de apoyo en organizaciones no gubernamentales y proveedores de servicios especializados, reduciendo así la carga operativa de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y favoreciendo una división del trabajo más diversificada y sostenible dentro del ecosistema de apoyo.

Aunque la "flexibilidad estructural" respecto al modelo Barnahus es bienvenida por razones de realidad jurídica y social, entraña el riesgo de diluir estándares de protección. Para garantizar que la "flexibilidad" no se convierta en una excusa para una integración institucional inadecuada, la UE debería proporcionar una Herramienta de Evaluación Comparativa Común para estos centros multiagencia. Esta herramienta garantizaría que los "servicios coordinados", en virtud del artículo 9 bis, se definan por la integración funcional (por ejemplo, la gestión conjunta de casos y las entrevistas forenses) y no por una cooperación administrativa mínima, asegurando así un nivel de atención elevado y equivalente para todos los NNA, independientemente de las tradiciones administrativas del Estado miembro.

5. Perspectiva teórica: principios jurídicos de la UE

5.1 El principio de efectividad (*effet utile*) y la agencia procesal

La principal justificación teórica de la modificación iniciada en 2023 era el principio de efectividad, que dicta que los derechos concedidos por el Derecho de la UE deben ser prácticos y exigibles, y no meramente formalistas. Aunque la modificación introduce derechos procesales más sólidos —como el derecho reforzado a ser oído (artículo 12) y la mejora de los derechos de información (artículos 4 a 6)— sigue dependiendo de forma crítica del derecho procesal nacional para definir la "posición" de la víctima.

Crítica: Desde un punto de vista teórico, existe el riesgo persistente de crear "Derechos sin recursos". Si un NNA víctima sigue estando clasificado jurídicamente principalmente como testigo y no como titular de derechos autónomo dentro de los sistemas nacionales, el "*effet utile*" del artículo 47 de la Carta (Derecho a la tutela judicial efectiva) se ve comprometido. La UE debería ir más allá del establecimiento de "normas mínimas" y definir una Posición Europea Común para las Víctimas con el fin de garantizar que la agencia procesal —incluido el derecho a impugnar las decisiones de no ejercer la acción penal— no se convierta en ilusoria debido a tradiciones procesales nacionales restrictivas.

5.2 Proporcionalidad frente al principio de no discriminación

La Modificación intenta equilibrar la necesidad de una protección de alto nivel (artículo 82, apartado 2, del TFUE) con el principio de proporcionalidad. Esto ha dado lugar a un enfoque institucional "flexible", en el que se anima a los Estados miembros, pero no se les obliga estrictamente, a adoptar modelos específicos como Barnahus (artículo 9 bis).

Crítica: Aunque esta flexibilidad satisface el principio de proporcionalidad al respetar la autonomía administrativa nacional, crea una tensión teórica con el Principio de No Discriminación (artículo 21 de la Carta). Al permitir modelos "coordinados" que pueden carecer de integración funcional, la UE corre el riesgo de institucionalizar un sistema de protección de "dos niveles". El acceso de un NNA a una "ventanilla única" informada sobre el trauma debería ser un derecho fundamental en toda la Unión; permitir que la calidad de esa atención fluctúe en función de la "posición de partida" de un Estado miembro crea un panorama de justicia desigual que contradice el objetivo de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia europeo uniforme.

5.3 Cooperación sincera y reconocimiento mutuo

El Principio de Cooperación Sincera (Artículo 4, apartado 3, del TUE) exige que los Estados miembros faciliten el cumplimiento de los objetivos de la Unión. En el contexto de la protección de las víctimas, esto debería manifestarse teóricamente como el reconocimiento transfronterizo fluido de la condición de víctima y de las necesidades de protección.

Crítica: La propuesta actual se centra en gran medida en los protocolos interinstitucionales nacionales (artículo 26 bis), pero carece de un marco teórico sólido para el Reconocimiento Mutuo Automático. Si una evaluación individual en virtud del artículo 22 identifica que un NNA tiene necesidades de protección específicas en un Estado miembro, esa condición debería ser efectiva en toda la UE. El hecho de no incluir un mecanismo de reconocimiento de la "Condición de Víctima Europea" significa que la modificación sigue siendo una colección de compartimentos nacionales en lugar de un régimen jurídico de la UE verdaderamente integrado.

5.4 El "interés superior del menor" como derecho sustantivo

La Modificación invoca con frecuencia el artículo 24 de la Carta. Sin embargo, existe una brecha teórica entre la invocación del principio del "interés superior" y su operatividad como derecho sustantivo.

Crítica: El texto trata a menudo el "interés superior del menor" como una casilla de verificación procesal más que como un principio jurídico sustantivo y superior que prevalece sobre las preocupaciones administrativas o fiscales. Para ser teóricamente coherente con la Carta, el lenguaje de la Modificación debe pasar de "garantizar el acceso a los servicios" a un "Derecho Sustantivo a la Atención Especializada". Reconocer el "interés superior" como una consideración primordial exige que los modelos de protección más eficaces (como Barnahus) se conviertan en la opción jurídica por defecto, y no en una opción recomendada sujeta a la discrecionalidad presupuestaria nacional.

6. Conclusión

La Modificación propuesta a la Directiva 2012/29/UE representa un giro normativo y operativo decisivo en el enfoque de la Unión Europea respecto a los derechos de las víctimas. Al pasar de un marco predominantemente declarativo a otro que ordena un acceso tangible a la justicia, la Comisión ha identificado acertadamente que la "brecha de aplicación" es la principal

barrera para los 2,5 millones de NNA implicados anualmente en procedimientos judiciales. El énfasis de la modificación en los NNA víctimas refleja tanto la evidencia empírica como las obligaciones en materia de derechos fundamentales derivadas de los artículos 24 y 47 de la Carta.

Al incorporar mecanismos como las evaluaciones individuales tempranas, la coordinación multidisciplinar y la indemnización anticipada por el Estado, la reforma crea una base sustantiva para un sistema de justicia centrado en el NNA e informado sobre el trauma.

Sin embargo, este potencial transformador no se materializará automáticamente. Los persistentes retos estructurales, sobre todo la desigual aplicación nacional, las disparidades de recursos y los marcos institucionales fragmentados, plantean riesgos significativos para la aplicación uniforme de la Directiva. La continua dependencia de una Directiva como instrumento jurídico, si bien es coherente con la subsidiariedad, deja un margen considerable de discrecionalidad a los Estados miembros, perpetuando potencialmente divergencias que menoscaban la seguridad jurídica y la confianza mutua.

Desde la perspectiva de la defensa de estos derechos, el éxito de esta modificación depende de ir más allá de la ambición normativa hacia las garantías operativas. Por lo tanto, instamos a los legisladores a garantizar los siguientes pilares no negociables:

- **Agencia y posición sustantivas:** Los NNA víctimas deben pasar de ser "testigos pasivos" a "titulares de derechos autónomos". Esto requiere una representación independiente obligatoria (*Guardian ad litem*) y una norma europea común para la participación procesal que garantice que el *effet utile* del artículo 47 de la Carta no se vea diluido por leyes procesales nacionales restrictivas.
- **Integración operativa obligatoria:** Los protocolos de coordinación (artículo 26 bis) no deben seguir siendo meros ejercicios administrativos. Se propone que se sustituya la frase no vinculante "se anima a los Estados miembros a proporcionar" por la obligatoria "los Estados miembros garantizarán la disponibilidad de infraestructuras específicas multidisciplinarias de 'ventanilla única' (el modelo Barnahus)" respaldadas por una financiación reservada de la UE para garantizar que la protección integrada sea un derecho y no un privilegio geográfico.
- **Excelencia profesional y rendición de cuentas:** La formación especializada (artículo 25) debe elevarse de recomendación a requisito vinculante. Sin una formación obligatoria e informada sobre el trauma para todo el personal judicial y de las fuerzas del orden, las salvaguardias procesales más avanzadas seguirán siendo ineficaces en la práctica.
- **Indemnización fiscalmente sostenible:** La indemnización anticipada por el Estado (artículo 16) debe estar respaldada por un marco europeo sólido para la recuperación de activos de los infractores. Esto garantiza que la obligación del Estado de actuar como garante principal de la reparación financiera sea fiscalmente viable e independiente de las limitaciones presupuestarias nacionales.

En conclusión, si bien la Modificación constituye un avance necesario en el Derecho de la UE sobre protección de las víctimas, debe entenderse como un paso fundacional y no como una solución definitiva. Para cumplir su promesa, debe ir acompañada de un compromiso político sostenido, una inversión específica y una clara priorización de los derechos de los NNA frente a la conveniencia administrativa. Solo mediante este enfoque integrado, vinculante y sustantivo puede la UE garantizar que los derechos que garantiza no solo se proclamen en Bruselas, sino que se entreguen eficazmente a cada NNA víctima en todos los Estados miembros. La justicia para las víctimas debe ser algo más que un objetivo político; debe ser una realidad vivida.