

EVALUACIÓN POLICIAL DE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO. UNA PROPUESTA DE PROTOCOLO A PARTIR DE LA REFORMA DE LA DIRECTIVA 2012/29/UE (COM/2023/424FINAL)¹

Clara Moya Guillem

Profesora Titular. Universidad de Alicante

Dyango Bonsignore Fouquet

Profesor Ayudante Doctor. Universidad de Alicante

Title: *Police Assessment of Crime Victims. A proposal for a protocol drawing from the reform of the Directive 2012/29/UE (COM/2023/424final).*

Resumen: Una de las tareas fundamentales que la *Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito* implementa para la tutela de las víctimas de delitos es la evaluación individual de sus necesidades por parte de los operadores jurídicos y, en particular, los cuerpos policiales. La investigación cuyos resultados se muestran en este trabajo se ha articulado en torno a dos hipótesis fundamentales: la primera, que resultará necesario modificar parcialmente la *Ley 4/2015* para adecuarla a la reforma de la Directiva 2012/29/UE (COM/2023/424final) que se está discutiendo en el momento de escribir estas líneas; la segunda, que la evaluación individual de la vulnerabilidad de las víctimas del delito, exigida por las legislaciones española y europea, se ha consolidado en la práctica, habida cuenta de que han transcurrido más de diez años desde la entrada en vigor de dicha obligación. Con el objetivo de contrastar estas dos hipótesis, se ha procedido, por un lado, al análisis sistemático de la regulación vigente en el ordenamiento jurídico español, evaluando su grado

¹ Este trabajo ha contado con el apoyo de una “Subvención para grupos de investigación consolidados” (CIAICO/2022/046) de la Consejería de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital de la Generalitat Valenciana.

de correspondencia con los estándares propuestos en el ámbito europeo, y por otro, al examen del funcionamiento de los mecanismos de evaluación individual a través de los órganos competentes y, específicamente, de los cuerpos policiales. Este doble enfoque ha permitido identificar algunas lagunas en el ordenamiento jurídico español y también relevantes disfunciones en su aplicación. En consecuencia, el trabajo concluye con algunas propuestas de mejora y plantea un borrador de cuestionario susceptible de ser incorporado, de manera flexible, en un futuro protocolo policial de evaluación individual de las víctimas del delito.

Palabras clave: Estatuto de la víctima, Directiva 2012/29/UE, evaluación individual, protocolo policial, víctimas, policía.

Abstract: *One of the fundamental tasks established by the Spanish Law 4/2015 of April 27, on the Statute of the Victim of Crime, for the protection of crime victims is the individual assessment of their needs, which is to be done by criminal justice institutions, and particularly the police forces. This research is based on two main hypotheses: first, that it will be necessary to partially amend Law 4/2015, in order to adapt it to the reform of Directive 2012/29/EU (COM/2023/424 final), which is under discussion at the time of writing; and second, that the individual assessment of victims' vulnerability, required by both Spanish and European legislation, has become consolidated in practice, given that more than ten years have passed since the entry into force of this obligation. To test these two hypotheses, the study has undertaken, on the one hand, a systematic analysis of the current Spanish regulation, assessing its degree of alignment with the standards proposed at the European level; and, on the other hand, an examination of how victim assessment is handled by police forces. This dual approach has made it possible to identify certain gaps in the regulation, as well as significant implementation dysfunctions. Consequently, the paper concludes with several improvement proposals and presents a draft questionnaire that could be flexibly incorporated into a future police protocol for the individual assessment of victims of crime*

Keywords: *Statute of the Victim of Crime, Directive 2012/29/UE, individual victim assessment, police protocol, victims, police.*

Sumario: 1. Introducción. 2. Análisis comparado de las legislaciones europea y española relativas a la evaluación individual. 2.1. El artículo 22 de la Directiva 2012/29/UE. 2.2. La regulación española de la evaluación individual de las víctimas. 2.3. Análisis comparado y primeras conclusiones. 3. Evaluación de la puesta en práctica de la evaluación individual. 3.1. Antecedentes. 3.2. Nota metodológica. a. Alcance. b. Muestreo y método de recolección de datos. c. Objetivos e hipótesis. 3.3. Resultados. a. Descripción de la población muestral. b. Atención y evaluación de las víctimas: formación, ejercicio y dificultades. 3.4. Discusión. 4. Hacia un protocolo policial para la evaluación individual de las víctimas. 5. Conclusiones. Bibliografía. Anexo: cuestionario para la evaluación policial preliminar de la víctima (EPV1).

1. Introducción

En junio de 2023 la Comisión Europea publicó una propuesta de directiva (COM/2023/424final) a través de la que se pretendía modificar la *Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI* (en adelante, la propuesta de reforma). Este documento, acerca del que todavía se está debatiendo en el Consejo de la Unión Europea², sostiene la necesidad de los cambios planteados con el objetivo prioritario de hacer frente a cinco problemas derivados de la norma en vigor. Uno de ellos se expone del siguiente modo: “las víctimas vulnerables (como los menores de edad, las personas de avanzada edad, las personas con discapacidad, las víctimas de delitos de odio y las víctimas privadas de libertad) no siempre se benefician de una evaluación oportuna de sus necesidades de protección y se ven privadas de medidas de protección eficaces, como las órdenes de protección”. Por lo tanto, se pone de manifiesto que, a pesar de la exigencia de evaluación individual a las víctimas del delito, su puesta en práctica por parte de los Estados miembros no está siendo satisfactoria.

Efectivamente, el artículo 22 de la vigente Directiva 2012/29/UE requiere que todas las víctimas del delito sean objeto de una “evaluación puntual e individual” para determinar sus necesidades de protección. La finalidad del precepto es, concretamente, detectar si una víctima es especialmente vulnerable a la victimización secundaria y/o a la victimización repetida, la intimidación o las represalias³. De manera que, considerando los resultados que arroje la evaluación, deberán adoptarse, en su caso, unas u otras medidas de entre las previstas en los artículos 23 a 25.

Tal y como se indica en la propuesta de reforma acabada de mencionar, la imposición de la evaluación individual a las víctimas del delito fue uno de los logros más significativos de la Directiva 2012/29/UE⁴. El éxito del conocido como el *principio de individualización* en este ámbito fue muy aplaudido debido a que “la diversidad de las víctimas, de sus expe-

² Mientras se escribe este texto las últimas enmiendas a la propuesta datan de febrero de 2025 (ST 5892 2025 INIT). Puede consultarse el estado del texto normativo a través del siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/HIS/?uri=CELEX:52023PC0424>

³ Como establece el considerando 55 de la Directiva 2012/29/UE en vigor, “durante los procesos penales, algunas víctimas están especialmente expuestas al riesgo de victimización secundaria o reiterada, de intimidación o de represalias por parte del infractor. Estos riesgos derivan en general de las características personales de la víctima, o del tipo, la naturaleza o las circunstancias del delito. Solo mediante evaluaciones individuales, efectuadas lo antes posible, se podrá determinar con eficacia este riesgo. Estas evaluaciones se deberán efectuar respecto de todas las víctimas, a fin de determinar si están expuestas a riesgo de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias, y decidir qué medidas especiales de protección necesitan”.

⁴ Esta afirmación aparece, concretamente, en el quinto apartado de la Exposición de Motivos de la propuesta de reforma.

riencias, vivencias y reacciones emocionales desaconseja adoptar fórmulas generalizadoras y exige una concepción flexible de la respuesta”⁵. Esta misma razón es la que explica que la trasposición de esta medida en particular al ordenamiento jurídico español a través de la *Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito* (art. 23) haya sido igualmente elogiada por la doctrina especializada⁶. Sin embargo, los automatismos en los que incurren ciertas leyes sectoriales como la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, la *Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia* o, de manera particular, la *Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual*⁷, que conllevan la consideración directa de una víctima como vulnerable o merecedora de un determinado nivel de asistencia y protección en exclusiva función del delito padecido o de sus características personales⁸, conviven, paradójicamente, con el estatuto aprobado en 2015.

A esta contradicción interna se suman las deficiencias que actualmente, según la Comisión Europea, suponen un obstáculo para la evaluación individual: por un lado, que llega en una fase demasiado tardía del procedimiento; por otro lado, que no implica la participación de psicólogos y servicios de apoyo a las víctimas que tengan la experiencia necesaria para evaluar la situación psicológica de cada víctima; y, por último, que no tiene en cuenta los riesgos que plantea el infractor⁹.

⁵ TAMARIT SUMALLA, J.M., “Los derechos de las víctimas”, en TAMARIT SUMALLA, J.M. (dir.), *El Estatuto de las Víctimas de Delitos. Comentarios a la Ley 4/2015*, Tirant lo Blanch, 2015, p. 16.

⁶ Entre otros, GARCÍA RODRÍGUEZ, M.J., “Evaluación individual de las víctimas para determinar sus necesidades especiales de protección y asistencia en el marco del proceso penal”, *Revista General de Derecho Procesal*, n.º 41/2017, pp. 3 y 4; y TAMARIT SUMALLA, J.M., “Una lectura victimológica del Estatuto jurídico de las víctimas”, VV.AA., *Modificaciones sustantivas en Derecho penal y el Estatuto de la víctima*, Universidad de Deusto, 2017, p. 124.

⁷ La Ley Orgánica 10/2022 modificó el cuarto apartado del artículo 23 de la Ley 4/2015 para establecer que “en el caso de víctimas de algún delito contra la libertad sexual se aplicarán en todo caso las medidas expresadas en los párrafos a), b), c) y d) del artículo 25.1”. Por lo tanto, el precepto se reformó, en contradicción con el espíritu individualizador de la norma, para imponer una presunción de vulnerabilidad de todas las víctimas que pertenecen a este colectivo.

⁸ En efecto, existen tipos especiales de víctimas en el ordenamiento jurídico español que gozan de mecanismos adicionales de protección aun sin que la correspondiente evaluación individual las considere víctimas especialmente vulnerables (las víctimas de violencia de género, las víctimas del terrorismo, los menores, las personas con discapacidad, las víctimas de violencias sexuales, etc.). En estos casos se procede a la tutela reforzada del colectivo al que se estima vulnerable sin necesidad de constatar las carencias de cada víctima en particular. Críticas con estas generalizaciones se muestran VILLACAMPA ESTIARTE, C. (coord.), CEREZO DOMÍNGUEZ, A.I. & GÓMEZ GUTIÉRREZ, M., *Introducción a la Victimología*, Síntesis, 2019, p. 13.

⁹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012

Sentado lo anterior, la propuesta de reforma europea de 2023 sugiere algunas modificaciones en el actual artículo 22 de la Directiva 2012/29/UE con el objetivo de proporcionar “una protección más equitativa y eficaz de las víctimas más vulnerables”¹⁰. Se pretende, en primer lugar, que la evaluación se realice desde el primer contacto con las autoridades competentes; en segundo lugar, que los servicios de apoyo, las autoridades policiales y el poder judicial participen en su ejecución; en tercer lugar, que se examinen los riesgos que plantea el infractor; y, en cuarto lugar, que se incluya un análisis de las necesidades individuales de apoyo (y no solo de protección)¹¹. Es más, se sugiere la creación de un artículo 26 bis, que obligaría a la creación de protocolos sobre la manera en que debe llevarse a cabo dicha evaluación individual¹².

De aprobarse el texto normativo que está siendo debatido en el Consejo de la Unión Europea, los estados miembros deberían comprobar si sus respectivas legislaciones se adaptan a las nuevas exigencias. Y, por lo que se refiere al ordenamiento español, esta tarea demandaría analizar, no solo la Ley 4/2015, sino también el *Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito*, así como otras normas con trascendencia en este ámbito (de manera destacada, la LECrim).

Este análisis comparado es, precisamente, uno de los objetivos de la investigación cuyos resultados se exponen a continuación. Para desarrollarla hemos partido de dos hipótesis. La primera es que sería necesaria una reforma de la legislación nacional para dar cabida a las novedades que propone la reforma de la Directiva 2012/29/UE, pues son numerosos los cambios que se sugieren incorporar específicamente en el artículo 22. La segunda hipótesis asume que la evaluación individual de la vulnerabilidad de las víctimas del delito, exigida por las legislaciones española y europea, se ha consolidado en la práctica, habida cuenta de que han transcurrido más de diez años desde la entrada en vigor de dicha obli-

[SWD(2022)0179 final], disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2b9bfbd0-f6e1-11ec-b94a-01aa75ed71a1/language-en>

¹⁰ Así se expone, literalmente, en la Exposición de Motivos de la propuesta de reforma.

¹¹ Esta es la justificación que se detalla en la Exposición de Motivos para la modificación del artículo 22 de la Directiva 2012/29/UE.

¹² Según se indica en la Exposición de Motivos de la propuesta de reforma de la Directiva 2012/29/UE, “la discrecionalidad que implica el dejar los elementos esenciales de la evaluación individual a cargo de los procedimientos nacionales ha sido perjudicial para la aplicación práctica de los derechos de las víctimas”. Esto habría conllevado la propuesta contenida en el proyectado artículo 26 bis. Concretamente, en su primer apartado establece que “[...] Los protocolos específicos tendrán por objeto, como mínimo: [...] la evaluación individual de las necesidades de apoyo y protección de las víctimas a que se refiere el artículo 22 y la prestación de servicios de apoyo a las víctimas con necesidades específicas tengan en cuenta las necesidades individuales de las víctimas en las diferentes fases del procedimiento penal”.

gación. Para confirmarlas o rechazarlas, por un lado, hemos examinado la regulación de la evaluación individual en el ordenamiento jurídico español para comprobar si responde a las exigencias de la reforma que pretende aprobarse a nivel europeo. Y, por otro lado, hemos consultado cómo se procede a evaluar a las víctimas por parte de los órganos competentes. De este modo, hemos podido detectar los problemas existentes y proponer, en consecuencia, soluciones que, bajo nuestro punto de vista, podrían incorporarse a la legislación española y a los protocolos que, en virtud del artículo 26 bis de la norma proyectada, deberán confeccionarse si sale adelante la norma proyectada.

2. Análisis comparado de las legislaciones europea y española relativas a la evaluación individual

Como ya hemos mencionado, la Directiva 2012/29/UE está en proceso de reforma, entre otros motivos, con la intención de mejorar la calidad de la evaluación individual que debe realizarse a toda víctima del delito. Con este propósito se pretende la modificación del artículo 22 de la norma europea en los términos que describimos a continuación. Seguidamente, expondremos el modo en el que la legislación española regula dicho procedimiento de evaluación individual. Y, finalmente, tras el debido análisis comparado, mostraremos las conclusiones alcanzadas acerca de la necesidad de cambios legislativos en el ordenamiento jurídico español.

2.1. El artículo 22 de la Directiva 2012/29/UE

La evaluación individual que debe llevarse a cabo respecto de cada víctima del delito se regula en el artículo 22 de la Directiva 2012/29/UE en vigor¹³.

¹³ El artículo 22 establece literalmente lo siguiente: “1. Los Estados miembros velarán por que las víctimas reciban una evaluación puntual e individual, con arreglo a los procedimientos nacionales, para determinar las necesidades especiales de protección y si, y en qué medida, podrían beneficiarse de medidas especiales en el curso del proceso penal, según se establece en los artículos 23 y 24, por el hecho de que sean particularmente vulnerables a la victimización secundaria o reiterada, a la intimidación o a las represalias. 2. La evaluación individual tendrá especialmente en cuenta: a) las características personales de la víctima; b) el tipo o la naturaleza del delito, y c) las circunstancias del delito. 3. En el contexto de la evaluación individual, se prestará especial atención a las víctimas que hayan sufrido un daño considerable debido a la gravedad del delito; las víctimas afectadas por un delito motivado por prejuicios o por motivos de discriminación, relacionado en particular con sus características personales, y las víctimas cuya relación con el infractor o su dependencia del mismo las haga especialmente vulnerables. A este respecto, serán objeto de debida consideración las víctimas de terrorismo, delincuencia organizada, trata de personas, violencia de género, violencia en las relaciones personales, violencia o explo-

El mencionado precepto consta de siete apartados mediante los que se establece la obligación a los estados miembros de una evaluación individual a cada víctima del delito para determinar sus necesidades de protección en cada momento. Para ello se concretan los factores que deben tenerse en cuenta y se insta a prestar especial atención a algunas categorías de víctimas por sus circunstancias personales o por el tipo de delito que han sufrido¹⁴. Finalmente, el artículo 22 exhorta a contar con la participación de la víctima en la evaluación individual y a tener en cuenta sus deseos respecto de las medidas a adoptar, incluso cuando estos supongan no beneficiarse de las medidas previstas para su tutela.

Pues bien, las novedades más relevantes que pretende incorporar la propuesta de reforma (COM/2023/424final) son las cuatro a las que nos referimos a continuación:

En primer lugar, se sugiere evaluar, no solo las necesidades de protección de las víctimas del delito, como se indica en la legislación vigente, sino también sus necesidades de apoyo. Con este propósito se plantean cambios en la rúbrica del precepto y en sus apartados primero, cuarto y séptimo¹⁵. Es más, cuando el resultado de dicha evaluación acredite tales

tación sexual y delitos por motivos de odio, así como las víctimas con discapacidad. 4. A efectos de la presente Directiva, se dará por supuesto que las víctimas menores de edad tienen necesidades especiales de protección en razón de su vulnerabilidad a la victimización secundaria o reiterada, a la intimidación o a las represalias. A fin de determinar si deben beneficiarse de medidas especiales conforme a lo establecido en los artículos 23 y 24 y en qué medida, las víctimas menores se someterán a una evaluación individual conforme a lo establecido en el apartado 1 del presente artículo. 5. El alcance de la evaluación individual podrá adaptarse en función de la gravedad del delito y del grado de daño aparente sufrido por la víctima. 6. Las evaluaciones individuales se efectuarán con la estrecha participación de las víctimas y deberán tener en cuenta sus deseos, incluso cuando este sea el de no beneficiarse de las medidas especiales que establecen los artículos 23 y 24. 7. Si los elementos en los que se basa la evaluación individual cambiasen de modo significativo, los Estados miembros velarán por que la misma sea actualizada a lo largo de todo el proceso penal”.

¹⁴ Según determina el Considerando 56 de la vigente Directiva 2012/29/UE, “las evaluaciones individuales deben tomar en consideración las características personales de la víctima, como edad, sexo, identidad o expresión de género, etnia, raza, religión, orientación sexual, estado de salud, discapacidad, estatuto de residente, dificultades de comunicación, relación con el infractor o dependencia del mismo, experiencia anterior de delitos. Deben tener en cuenta, asimismo, el tipo o la naturaleza del delito y las circunstancias del mismo, por ejemplo, si se trata de un delito por motivos de odio, prejuicios o discriminación, la violencia sexual, la violencia en el marco de las relaciones personales, si el infractor estaba en situación de control, si la víctima reside en una zona con una elevada tasa de delincuencia o dominada por bandas, o si el país de origen de la víctima no coincide con el del Estado miembro en que se cometió el delito”.

¹⁵ En la propuesta de reforma el título del artículo 22 se sustituye por el siguiente: “Evaluación individual de las víctimas a fin de determinar sus necesidades especiales de apoyo y protección”. Además, el primer apartado se sustituye por el siguiente texto: “Los Estados miembros velarán por que las víctimas reciban una evaluación puntual e individual para determinar las necesidades especiales de apoyo y protección y si, y en qué medida, podrían beneficiarse de medidas especiales según se establece en el artículo 9,

necesidades de apoyo, se propone garantizar apoyo psicológico gratuito a las víctimas vulnerables durante el tiempo que sea necesario, así como el derecho a un apoyo específico y multiinstitucional para las víctimas menores de edad¹⁶. Sin embargo, sorprende que, habiéndose ampliado el objeto de la evaluación individual, no se hayan incluido medidas de apoyo como las acabadas de mencionar en los artículos 24 a 26, sino en el artículo 9 bis.

En segundo lugar, la iniciativa legislativa plantea que la evaluación individual se inicie desde el primer contacto con las autoridades competentes y que en sucesivas fases cuente con la colaboración de “las instituciones y órganos que procedan según la fase del proceso y las necesidades individuales de las víctimas, de conformidad con los protocolos a que se refiere el artículo 26 bis” (art. 1 bis). En este sentido, el artículo 26 bis del proyecto establece que los Estados miembros confeccionarán y aplicarán protocolos específicos elaborados entre las autoridades policiales, las fiscalías, los jueces, las autoridades responsables de los centros de reclusión, los servicios de justicia reparadora y los servicios de apoyo a las víctimas, que tendrán por objeto, entre otros aspectos, la evaluación individual de las necesidades de apoyo y protección de las víctimas a que se refiere el artículo 22.

En tercer lugar, el texto en debate recomienda llevar a cabo la evaluación individual teniendo en cuenta, además de los tres factores que se establecen en la Directiva 2012/29/UE desde su publicación (las características personales de la víctima, el tipo o la naturaleza del delito y

apartado 1, letra c), y en los artículos 23 y 24, por el hecho de que sean particularmente vulnerables a la victimización secundaria o reiterada, a la intimidación o a las represalias”. Por su parte, el apartado 4 se sustituye por el siguiente: “A efectos de la presente Directiva, se dará por supuesto que las víctimas menores de edad tienen necesidades especiales de apoyo y protección en razón de su vulnerabilidad a la victimización secundaria o reiterada, a la intimidación o a las represalias. A fin de determinar si deben beneficiarse de medidas especiales conforme a lo establecido en los artículos 23 y 24 y en qué medida, las víctimas menores se someterán a una evaluación individual conforme a lo establecido en el apartado 1 del presente artículo. La evaluación individual de las víctimas menores se organizará en el marco de los servicios de apoyo específicos e integrados a que se refiere el artículo 9 bis. Y, finalmente, el apartado 7 se sustituye por el siguiente: “Las autoridades competentes actualizarán periódicamente la evaluación individual para garantizar que las medidas de apoyo y protección se correspondan con la situación cambiante de la víctima. Si los elementos en los que se basa la evaluación individual cambiasen de modo significativo, los Estados miembros velarán por que la misma sea actualizada a lo largo de todo el proceso penal”.

¹⁶ Según se indica en la Exposición de Motivos de la propuesta de reforma, “las víctimas vulnerables a menudo no pueden contar con un apoyo especializado, como el tratamiento psicológico ampliado, y las víctimas menores de edad a menudo no pueden depender de un enfoque específico basado en la cooperación multiinstitucional”. Por eso se declara que uno de sus objetivos específicos es mejorar el acceso al apoyo especializado para las víctimas vulnerables.

las circunstancias del delito)¹⁷, la relación de la víctima con el infractor y las características de este último¹⁸. Además, un nuevo artículo 3 bis obligaría a tener en consideración de un modo particular el “riesgo derivado del infractor, especialmente el riesgo de comportamiento violento y de lesiones corporales, el uso de armas, la participación en un grupo de delincuencia organizada, el consumo excesivo de drogas o alcohol, el maltrato infantil, los problemas de salud mental, el acecho, la formulación de amenazas o el discurso de odio”.

Por último, en cuarto lugar, la propuesta de reforma exige prestar especial atención a las víctimas que pertenecen a ciertos colectivos vulnerables, que hasta ahora no estaban incluidas en los apartados tercero y cuarto del precepto. Concretamente, se adiciona la mención a las víctimas de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, a las víctimas de explotación y a las víctimas de delitos internacionales fundamentales.

2.2. *La regulación española de la evaluación individual de las víctimas*

La evaluación individual de las víctimas del delito en España se regula en los artículos 23 y 24 de la Ley 4/2015, en el Capítulo IV del Real Decreto 1109/2015 y en los artículos 282 y 773.2 de la LECrim.

En tales preceptos se establece que en su realización participan las autoridades judiciales o fiscales competentes, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito (OAVD). Concretamente, debe entenderse que la evaluación deben efectuarla las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad desde el momento de la denuncia; de manera más pormenorizada, las OAVD cuando la víctima acuda a ellas; el Ministerio Fiscal en sus diligencias de investigación; y, en última instancia, el juez o tribunal competentes, que son quienes a su vez acordarán las medidas de protección propuestas.

¹⁷ En relación con el primero de estos factores (las características personales de la víctima) la propuesta de reforma sugiere añadir el siguiente texto que no modificaría empero su contenido: “incluidas las experiencias pertinentes en que haya sido objeto de discriminación, también cuando se basen en una combinación de varios motivos, como el sexo, el género, la edad, la discapacidad, la religión o las convicciones, la lengua, el origen racial, social o étnico y la orientación sexual”.

¹⁸ El tercer apartado del vigente artículo 22 ya preveía que “en el contexto de la evaluación individual, se prestará especial atención a [...] las víctimas cuya relación con el infractor o su dependencia del mismo las haga especialmente vulnerables”. Sin embargo, como recuerda la propuesta de reforma en su Exposición de Motivos, no tiene en cuenta los riesgos que plantea el infractor, que puede tener antecedentes de violencia, poseer armas y tener un consumo excesivo de drogas o alcohol. De ahí que se añada la necesidad de evaluar sus riesgos en el marco del artículo 22

Como defiende García Rodríguez¹⁹, los profesionales que integran los equipos técnicos de las OAVD, al mantener un contacto directo con las víctimas, ocupan una posición privilegiada para llegar a conocer y tutelar sus especiales necesidades de protección y asistencia durante el proceso penal. Pero lo cierto es que son los cuerpos policiales quienes en la práctica se encuentran en disposición de efectuar una primera evaluación si tenemos en cuenta que la mayoría de instrucciones se inician, precisamente, mediante el atestado policial²⁰.

Sea como fuere, para llevar a cabo la valoración para identificar a las víctimas más necesitadas de amparo, el artículo 23 de la Ley 4/2015 impone que se tengan especialmente en consideración tres factores: por un lado, las características y circunstancias personales de la víctima; por otro, la naturaleza del delito y la gravedad de los perjuicios causados a la víctima, así como el riesgo de reiteración del delito; y, finalmente, las circunstancias del delito, en particular si se trata de delitos violentos. Pero no se indica nada más al respecto. Es, sorprendentemente²¹, el Real Decreto 1109/2015 el que se refiere, aun escuetamente, a la tramitación del proceso de evaluación, a los parámetros a tener en cuenta en la misma y a la documentación para dar traslado a la autoridad judicial o fiscal (arts. 30 y 31).

En cuanto al primero de los factores, referido a las características y circunstancias personales de la víctima, la norma indica que se tendrá particularmente en consideración si existe una relación de dependencia entre la víctima y el presunto autor del delito, así como si se trata de víctimas menores de edad, con discapacidad o de víctimas en las que concurrían otros factores de especial vulnerabilidad (art. 23.2.a Ley 4/2015). El legislador, sin embargo, no ofrece indicador alguno en la norma básica

¹⁹ GARCÍA RODRÍGUEZ, M.J., “Evaluación individual de las víctimas para determinar sus necesidades especiales de protección y asistencia en el marco del proceso penal”, ob. cit., p. 13.

²⁰ No se publican datos concretos relativos a la autoridad ante la que se interponen más denuncias en relación con todos los delitos, pero sí en el ámbito de la violencia de género. Al respecto, el *Informe Anual sobre violencia de género* del CGPJ de 2024 indica que el 71,1% de las denuncias interpuestas son ante los cuerpos policiales, lo que es buena muestra de que los miembros de dichos cuerpos son quienes suelen tener el primer contacto con las víctimas del delito. El informe se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/La-violencia-sobre-la-mujer-en-la-estadistica-judicial-Anual-2024>. Es más, el hecho de que los Balances de Criminalidad que se publican periódicamente se confeccionen exclusivamente con los datos que proporcionan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad da cuenta de lo ínfimo que debe ser el número de denuncias que se interponen en los juzgados o ante el Ministerio Fiscal. Véase, al respecto <https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/>.

²¹ Hernández Moura critica que la delimitación del procedimiento de evaluación individual de las víctimas no se haya regulado en la Ley 4/2015, o mejor en la LECrim, sino en un reglamento. Al respecto, véase HERNÁNDEZ MOURA, B., *La víctima como elemento esencial en la comprensión del proceso penal*, Tirant lo Blanch, 2022, p. 228.

para determinar cuáles son esos “otros factores” que podrían llevar a afirmar la condición de víctima especialmente vulnerable. Lo único que se estipula tanto en la Ley 4/2015 como en su reglamento de desarrollo es que debe tenerse en cuenta la situación de la víctima, sus necesidades inmediatas, su edad, género y nivel de madurez (arts. 23.3 Ley 4/2015 y 30.3.a RD 1109/2015).

Siguiendo estas orientaciones, la doctrina ha tratado de realizar alguna sugerencia. Por ejemplo, según Planchadell Gargallo, las víctimas vulnerables son las “susceptibles de sufrir de forma más severa los efectos de la victimización”, por lo que entiende que lo son los menores, las personas con discapacidad, las mujeres, las víctimas de ciertos delitos, etc.²².

Por lo que se refiere al segundo de los factores, se hace referencia a la naturaleza del delito padecido, la gravedad de los perjuicios causados y el riesgo de reiteración (arts. 23.2.b de la Ley 4/2015 y 30.3.b del RD 1109/2015). Ambas normas añaden que, en cualquier caso, se valorarán especialmente las necesidades de protección de las víctimas de los siguientes delitos: de terrorismo, cometidos por una organización criminal, de violencia doméstica, de violencia de género, contra la libertad sexual, de trata de seres humanos, de desaparición forzada o de discriminación. No obstante, ni se esclarece a qué se refieren los preceptos cuando aluden a la naturaleza del delito ni por qué hacen referencia al riesgo, en general, de reiteración. Por un lado, el riesgo de reincidencia del infractor solo debiera tenerse en consideración en este ámbito si existe respecto de la víctima que está siendo objeto de evaluación. Es más, lo que interesa, en rigor, es el riesgo de revictimización y no el de reincidencia. Por otro lado, en relación con el tipo de delito, a algún autor le sorprende que no se hayan incluido delitos como el homicidio, las lesiones graves, o la detención ilegal o el secuestro²³. Con todo, puesto que la norma no recoge un listado cerrado de ilícitos penales a tener en especial consideración, el evaluador deberá valorar cualesquiera que tenga la suficiente entidad y, más si cabe, cuando haya causado graves perjuicios a la víctima.

En cuanto al tercer factor referido a las circunstancias del delito (arts. 23.2.c de la Ley 4/2015 y 30.3.c del RD 1109/2015), encuentran cabida aquellas victimizaciones especialmente perjudiciales para la víctima por motivos distintos a su vulnerabilidad previa o por hechos que no encajen en el segundo de los factores. De este modo, pueden tenerse en cuenta, en este caso sin lugar a dudas, por ejemplo, delitos como el homicidio,

²² PLANCHADELL GARGALLO, A., “Protección procesal de víctimas en condición de vulnerabilidad: de las Reglas de Brasilia al Estatuto de la Víctima del delito, ¿avance real?”, en ÁLVAREZ ALARCÓN, A. (dir.), *Justicia y personas vulnerables en Iberoamérica y en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2021, p. 641.

²³ VILLACAMPA ESTIARTE, C., “La protección de las víctimas en el proceso penal tras la aprobación de la LEVID”, en TAMARIT SUMALLA, J.M. (dir.), *El Estatuto de las Víctimas de Delitos. Comentarios a la Ley 4/2015*, Tirant lo Blanch, 2015, p. 262.

las lesiones o las privaciones de libertad ambulatoria practicadas con violencia.

Finalmente, la legislación dispone que debe recabarse la opinión de la víctima durante el proceso de evaluación, así como que dicha evaluación debe ser actualizada cuando se produzcan cambios relevantes en las circunstancias que motivaron su realización (arts. 24.2, 24.3 y 24.5 de la Ley 4/2015).

2.3. Análisis comparado y primeras conclusiones

Descrito el mandato tanto europeo como nacional relativo a la evaluación individual de las víctimas del delito para determinar sus necesidades, pasamos a continuación a examinar las principales diferencias de ambos cuerpos normativos. Nos detendremos, específicamente, en las discrepancias entre la legislación española en vigor y la propuesta de reforma de la Directiva 2012/29/UE.

En primer lugar, el objetivo asignado a la evaluación individual varía entre ambas regulaciones. Así, mientras que en la propuesta de reforma se persigue determinar las necesidades especiales de apoyo y protección (art. 22.1)²⁴; en la Ley 4/2015 se declara como objetivo prioritario la protección de las víctimas para evitar perjuicios relevantes derivados del proceso, lo que podría estar limitando su alcance a la minimización de la victimización secundaria²⁵. No aparecen, pues, referencias al apoyo a

²⁴ Véase la nota nº 14.

²⁵ El propio artículo 23 de la Ley 4/2015 en su primer apartado establece que las “medidas de protección deben ser adoptadas para evitar a la víctima perjuicios relevantes que, de otro modo, pudieran derivar del proceso”. Es más, en el Preámbulo de esta ley se sostiene que “en el Título III se abordan cuestiones relativas a la protección y reconocimiento de las víctimas, así como las medidas de protección específicas para cierto tipo de víctimas. Las medidas de protección buscan la efectividad frente a represalias, intimidación, victimización secundaria, daños psíquicos o agresiones a la dignidad durante los interrogatorios y declaraciones como testigo, e incluyen desde las medidas de protección física hasta otras, como el uso de salas separadas en los Tribunales, para evitar contacto de la víctima con el infractor y cualesquiera otras, bajo discrecionalidad judicial, que exijan las circunstancias. Para evitar la victimización secundaria en particular, se trata de obtener la declaración de la víctima sin demora tras la denuncia, reducir el número de declaraciones y reconocimientos médicos al mínimo necesario, y garantizar a la víctima su derecho a hacerse acompañar, no ya solo del representante procesal, sino de otra persona de su elección, salvo resolución motivada. La adopción de medidas y el acceso a ciertos servicios vienen precedidos de una evaluación individualizada de la víctima, para determinar sus necesidades de protección específica y de eventuales medidas especiales. Dichas medidas han de actualizarse con arreglo al transcurso del proceso y a las circunstancias sobrevenidas. Las medidas de protección específica se adoptan atendiendo al carácter de la persona, al delito y sus circunstancias, a la entidad del daño y su gravedad o a la vulnerabilidad de la víctima. Así, junto a las remisiones a la vigente normativa especial en la materia, se incluyen aquellas medidas concretas de protección para colectivos que carecen de legis-

las víctimas, así como tampoco a la evaluación del riesgo de intimidación o represalias, ni en los artículos 23 y 24 de la ley nacional, que regulan la evaluación individual, ni en los artículos 25 y 26 del mismo texto normativo, que son los que contienen las medidas que pueden solicitarse en función del resultado de dicha evaluación²⁶.

Un análisis completo de la Ley 4/2015 y su reglamento de desarrollo permite concluir que se distinguen dos bloques de medidas cuya vigencia comienza en momentos distintos: las asistenciales y las de protección. En cuanto a las primeras, la legislación es clara: “el acceso a los servicios de asistencia y apoyo a las víctimas no se condicionará a la presentación previa de una denuncia” (art. 28.3 Ley 4/2015 y 13.3 RD 1109/2015). Y, en la misma línea, el derecho a entender y ser entendida, así como el derecho a la información, que se contemplan en los artículos 4 y 5 de la Ley 4/2015, se reconocen “desde el primer contacto con las autoridades y funcionarios, incluyendo el momento previo a la presentación de la denuncia”. En cambio, las medidas de protección previstas en los artículos 25 y 26 pretenden, como se indica expresamente, proteger a la víctima frente a la victimización secundaria. De ahí que se condicionen al inicio del proceso penal y no se prevean con independencia de este²⁷. Pues bien, en el ordenamiento jurídico español solo se prevé la ejecución de una evaluación individual para determinar si la víctima requiere alguna de estas últimas medidas: las medidas de protección.

Estas dos velocidades también se observan en la Directiva en vigor. Sin embargo, la propuesta de reforma parece inaugurar un cambio de rumbo en el que las necesidades de la víctima deben ser valoradas de un modo más amplio y con independencia del momento procesal en el que se encuentre. Precisamente por ello, se propone la inclusión del artículo

lación especial y, particularmente, las de menores de edad víctimas de abuso, explotación o pornografía infantil, víctimas de trata de seres humanos, personas con discapacidad y otros colectivos, como los delitos con pluralidad de afectados y los de efecto catastrófico”.

²⁶ Tampoco aparecen alusiones al apoyo en el artículo 30 del RD 1109/2015. Por el contrario, el artículo 31 del Real Decreto 1109/2015 establece que “en el informe de evaluación individualizada podrán proponerse las medidas que se estimen pertinentes para la asistencia y la protección de la víctima durante la fase de investigación, especialmente cuando se trate de personas con discapacidad necesitadas de especial protección, de otras víctimas vulnerables o de menores”. Por lo tanto, sí alude a las medidas de asistencia y protección. Pero lo hace, igualmente, en el marco de “la fase de investigación”.

²⁷ Esta afirmación debe ser matizada porque el artículo 773.2 de la LECrim establece que “cuando el Ministerio Fiscal tenga noticia de un hecho aparentemente delictivo [...] efectuará la evaluación y resolución provisionales de las necesidades de la víctima de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente y practicará él mismo u ordenará a la Policía Judicial que practique las diligencias que estime pertinentes para la comprobación del hecho o de la responsabilidad de los partícipes en el mismo”. Por lo tanto, en relación con la evaluación individual que debe llevar a cabo el Ministerio Fiscal la legislación española en vigor ya se anticipa al momento en el que se “tenga noticia de un hecho aparentemente delictivo”, sin necesidad de esperar a la denuncia o al inicio de las investigaciones como establecen el resto de los preceptos que regulan esta materia.

1 bis para que la evaluación de la vulnerabilidad de las víctimas se realice desde el primer contacto con las autoridades competentes.

La legislación española obliga a una evaluación ya en la fase inicial de las investigaciones del delito o incluso en el momento de la denuncia (art. 24 Ley 4/2015 y arts. 9 y 30 RD 2015). Pero la propuesta de reforma pretende anticipar el momento de esa primera evaluación. Por ende, su aprobación obligaría a valorar a cada víctima, no solo cuando se inicie el proceso penal, sino también, por ejemplo, cuando el delito ocurra en presencia de la policía o la víctima acuda a la OAVD con el mero propósito de ser informada acerca de sus derechos.

Ambos cambios (los apartados 1 y 1 bis del artículo 22 proyectado), obviamente, permitirían detectar un mayor número de víctimas vulnerables y, consecuentemente, ofrecer protección y asistencia a quienes la necesitan. Con todo, no puede ignorarse que esta alteración implicaría, asimismo, una considerable carga de trabajo adicional para las autoridades con las que la víctima tenga ese primer contacto. Parece, pues, claro que la legislación española debería modificarse en este punto y que tanto las OAVD como los cuerpos policiales deberían ver incrementados sus recursos materiales y personales para poder ejecutarla.

En segundo lugar, por lo que se refiere a los factores a tener en cuenta para llevar a cabo la evaluación individual, son varias las diferencias que pueden observarse. No obstante, bajo nuestro punto de vista, una comprensión global del contenido del segundo apartado del artículo 22 de la Directiva proyectada, por un lado, y del segundo apartado del artículo 23 de la Ley 4/2015, por el otro, permiten concluir que no existen diferencias sustanciales.

En efecto, como ya hemos expuesto, son cuatro los factores que se mencionan en el borrador europeo publicado en 2023:

El primero hace referencia a las características personales de la víctima, tal y como lo hace la norma española. La diferencia es que, mientras que en el proyecto de reforma se ponen de relieve las “experiencias pertinentes en que haya sido objeto de discriminación, también cuando se basen en una combinación de varios motivos, como el sexo, el género, la edad, la discapacidad, la religión o las convicciones, la lengua, el origen racial, social o étnico y la orientación sexual”; en la Ley 4/2015 el foco se pone en la relación de dependencia entre víctima y victimario, en las víctimas menores y en las víctimas con discapacidad. Sea como fuere, son meras llamadas de atención al evaluador con la finalidad de que no olvide tener esas circunstancias en cuenta, sin cerrar el paso a la consideración de otras muchas.

El segundo factor previsto es el tipo o la naturaleza del delito, que también aparece como el segundo elemento a considerar en la Ley 4/2015. La divergencia es que esta última añade al objeto de la evaluación “la gravedad de los perjuicios causados a la víctima, así como el riesgo de

reiteración del delito". Es más, aclara que, a estos efectos, se valorarán especialmente las necesidades de protección de las víctimas de determinados delitos²⁸, algo que la directiva reserva para desarrollar el contenido del tercer apartado del precepto²⁹. Por lo tanto, también se cumpliría la exigencia de mínimos de la norma europea en relación con este segundo indicador.

El tercer factor establecido en una y otra norma se refiere a las circunstancias del delito, a lo que la norma española suma que se atenderá, especialmente, al carácter violento de la comisión. Así pues, también en este caso se cumple con el contenido mínimo requerido por la propuesta de reforma a la vista de que el suplemento se observa en la ley nacional.

Y, finalmente, en el caso del proyecto europeo se prevé un cuarto factor a tener en cuenta en la evaluación individual referido a la relación entre víctima e infractor y a las características de este último. Es más, la propuesta de reforma pretende incorporar un artículo 3 bis con el contenido que ya ha sido reproducido *supra*. Pues bien, este factor, verdaderamente novedoso para la Directiva, es un elemento que, al menos en parte, el legislador español ya había exigido tener en cuenta a los operadores mediante la aprobación de la Ley 4/2015, aunque no esté previsto como un factor independiente de evaluación. Como ya se ha mencionado, en el marco del primer factor a examinar, la legislación española obliga a considerar la relación de dependencia entre víctima y victimario, y en el segundo, el riesgo de reiteración delictiva. Siendo ello así, podría considerarse completamente cubierta la expectativa de la propuesta de reforma, puesto que las situaciones a las que se refiere el legislador europeo (entre otros, los antecedentes de violencia, la posesión de armas y el consumo excesivo de drogas o alcohol) deberían ser valorados para evaluar el riesgo de reiteración delictiva.

En conclusión, consideramos conveniente modificar la normativa española si la propuesta de reforma de la Directiva 2012/29/UE sale adelan-

²⁸ Los delitos a los que se refiere son los siguientes: delitos de terrorismo; delitos cometidos por una organización criminal; delitos cometidos sobre el cónyuge o sobre persona que esté o haya estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia, o sobre los descendientes, ascendientes o hermanos por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge o conviviente; delitos contra la libertad o indemnidad sexual; delitos de trata de seres humanos; delitos de desaparición forzada; y delitos cometidos por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, enfermedad o discapacidad.

²⁹ Concretamente, se afirma que "serán objeto de debida consideración las víctimas de terrorismo, delincuencia organizada, trata de personas, violencia de género, incluida la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, violencia sexual, explotación y delitos de odio y las víctimas de delitos internacionales fundamentales, así como las víctimas con discapacidad. Se prestará especial atención a las víctimas que pertenezcan a más de una de estas categorías".

te, pero exclusivamente con la finalidad de que las necesidades de apoyo de las víctimas del delito, y no solo las de protección, sean evaluadas desde el primer contacto con las autoridades competentes.

3. Evaluación de la puesta en práctica de la evaluación individual

En este tercer apartado expondremos los resultados de un estudio exploratorio que ha recabado la opinión de miembros de los cuerpos policiales sobre la implementación práctica de la evaluación individual de las necesidades de las víctimas. En consecuencia, los objetivos y resultados que seguidamente se describen se imbrican dentro de la segunda hipótesis general planteada al inicio del trabajo, concretamente, la expectativa de que, pasada una década desde la entrada en vigor de la Ley 4/2015, encontraríamos una práctica consolidada de evaluación individual a las víctimas por parte de los cuerpos policiales.

3.1. Antecedentes

Como hemos tenido ocasión de analizar hasta el momento, la atención que el sistema de justicia penal dispensa a las víctimas viene encuadrada por un marco normativo razonablemente robusto, fruto de la progresiva implantación de normativa protectora de carácter general, como la Ley 4/2015, y de otras normas con disposiciones dedicadas a tipos específicos de victimización. Sin embargo, no es menos cierto que, si se mantienen los cambios proyectados para la normativa de reemplazo de la Directiva 2012/29/UE, es probable que deban efectuarse algunas adaptaciones a la regulación interna.

Ahora bien, la dimensión normativa sólo es una parte de lo que importa a efectos de implementar una política victimal (o de cualquier otra clase). La otra gran incógnita en este campo tiene que ver con la efectiva materialización de las disposiciones y su puesta en práctica por los profesionales correspondientes, de tal manera que lo previsto por la norma pueda alcanzar, formal y materialmente, a sus destinatarios predilectos, en este caso, a las víctimas de delitos. Estas cautelas son plenamente coherentes, de hecho, con el marco normativo, que establece diversos mecanismos dirigidos a garantizar la efectividad práctica de la Ley 4/2015,

incidiendo especialmente sobre la formación³⁰ de los operadores jurídicos y la coordinación institucional³¹.

Con el propósito de proporcionar algún atisbo de información sobre ello, en esta sección se abordan los resultados de un cuestionario piloto dirigido a los miembros de los cuerpos policiales de la Comunidad Valenciana, dada su posición de primera línea en la atención a las víctimas de delitos. Así, se recogen algunos indicadores que pueden ayudar a precisar un poco más el modo en que se desenvuelve dicha atención, particularmente en lo que concierne a la evaluación individual de las necesidades de las víctimas. Se reflejan asimismo los principales problemas que enfrenta la policía a la hora de atender a las misiones que el ordenamiento jurídico le encomienda. En este sentido, resulta muy significativo el hecho de que la obligación de llevar a cabo evaluaciones individuales a todas las víctimas del delito, no solo se desprende de la Ley 4/2015, sino que la propia LECrim determina que la “Policía Judicial tiene por objeto y será obligación de todos los que la componen (...) cuando las víctimas entren en contacto con la Policía Judicial, cumplirá con los deberes de información que prevé la legislación vigente. Asimismo, llevarán

³⁰ El considerando 61 de la Directiva 2012/29/UE establece que “todos los funcionarios que intervengan en procesos penales y que puedan entrar en contacto personal con víctimas deben poder acceder a una formación adecuada tanto inicial como permanente y a un nivel acorde con su contacto con las víctimas, a fin de estar en condiciones de poder identificar a las víctimas y determinar sus necesidades y ocuparse de ellas con respeto, profesionalidad y empatía, de manera no discriminatoria. Las personas con probabilidad de intervenir en la evaluación individual para determinar las necesidades de protección especial de las víctimas, así como su necesidad de medidas de protección especial deberán recibir formación específica sobre la forma de efectuar estas evaluaciones. Los Estados miembros han de garantizar esa formación para las fuerzas de policía y el personal judicial. Del mismo modo debe fomentarse la formación destinada a abogados, fiscales y jueces, así como a los profesionales que proporcionen apoyo a las víctimas o los servicios de justicia reparadora. Este requisito debe incluir formación sobre los servicios de apoyo especial a los que debe derivarse a las víctimas o formación especializada cuando sus actividades se proyecten sobre víctimas con necesidades especiales, al igual que formación psicológica especial, según convenga. Cuando proceda, esta formación debe tener en cuenta la perspectiva de género. Las acciones de los Estados miembros deben complementarse con orientaciones, recomendaciones e intercambio de mejores prácticas, de conformidad con el Plan de trabajo de Budapest”. En consecuencia, se crea el artículo 25 que impone dicha obligación de formación a los funcionarios.

³¹ En el preámbulo de la Ley 4/2015 se establece que “por ello, es tan necesario dotar a las instituciones de protocolos de actuación y de procedimientos de coordinación y colaboración, como también el fomento de oficinas especializadas, de la formación técnica, inicial y continuada del personal, y de la sensibilización que el trato a la víctima comporta, sin olvidar la participación de asociaciones y colectivos”. Es más, el Título IV, en su Capítulo II recoge una serie de disposiciones comunes, como son las relativas al fomento de la formación de operadores jurídicos y del personal al servicio de la Administración de Justicia en el trato a las víctimas (art. 30). Asimismo, entre las medidas de protección a las víctimas se hace hincapié en que “se les reciba declaración por profesionales que hayan recibido una formación especial para reducir o limitar perjuicios a la víctima, así como en perspectiva de género, o con su ayuda” (art. 25.1.b).

a cabo una valoración de las circunstancias particulares de las víctimas para determinar provisionalmente qué medidas de protección deben ser adoptadas para garantizarles una protección adecuada, sin perjuicio de la decisión final que corresponderá adoptar al Juez o Tribunal” (art. 282). Resulta importante señalar, en este punto, la insistencia del legislador en dos aspectos de particular relevancia: por una parte, el hecho de que las obligaciones contenidas en el artículo citado se aplican a *todos los miembros* de la policía (con independencia, pues, de cualesquiera consideraciones de orden organizativo o división de tareas), y que la valoración de las circunstancias de las víctimas deberá hacerse *cuando entren en contacto* con la policía (es decir, desde el primer momento).

3.2. *Nota metodológica*

Dado el propósito más general del presente trabajo, el estudio que a continuación se describe tiene una naturaleza principalmente indiciaria y exploratoria. Por ello no se profundizará en aspectos metodológicos más allá de lo indispensable, que seguidamente se detalla.

a. Alcance

Como se anticipaba, la distribución del cuestionario ha venido circunscrita al ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. Esto se debe, en principio, a la naturaleza exploratoria de esta investigación y, como a continuación veremos, a dificultades propias de la administración de encuestas a cuerpos policiales, factores que aconsejaban restringir su uso a un ámbito competencial que estuviera al alcance de los investigadores³².

Por otro lado, la encuesta se ha destinado a los tres principales cuerpos de seguridad representados en la comunidad autónoma, a saber, las policías locales, la Guardia Civil y la Policía Nacional, bajo la premisa de que, sin perjuicio del reparto competencial que corresponda en materia de investigación y seguimiento de los casos, en principio cualquier miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado podría encontrarse ante la situación de tener que atender a una víctima de delito en un primer momento (y, por tanto, también de efectuar una evaluación preliminar de sus necesidades).

³² En coherencia con ello los protocolos de actuación analizados en el apartado 4 de este trabajo, no son solo los que tienen alcance nacional, sino también los publicados por la Generalitat Valenciana.

b. Muestreo y método de recolección de datos

La recolección de información acudiendo a fuentes policiales presenta ciertas dificultades prácticas (posiblemente extrapolables a otros actores institucionales) que han condicionado el procedimiento de difusión escogido para el cuestionario y, en consecuencia, los datos recopilados. Sintéticamente, estas dificultades pueden reconducirse a: 1) la elevada demanda de participación de estos cuerpos en cuestionarios de diverso tipo, que limita significativamente la tasa de respuesta (*survey fatigue*), 2) restricciones institucionales en la aceptación y difusión de este tipo de solicitudes, motivadas a menudo por esta abundancia de peticiones de participación; 3) la respuesta diferente de los distintos cuerpos policiales a esta situación, que condiciona la probabilidad de participación de los funcionarios; 4) la carga de trabajo a la que están sometidos mayoritariamente estos cuerpos profesionales, que limita su disponibilidad para participar en estudios, especialmente cuanto más exigentes son en términos de tiempo³³.

Para tratar de adaptar la investigación a este contexto, se han empleado una serie de estrategias de compensación. Por una parte, se ha abordado la difusión a través de un enfoque mixto: se ha partido de la elaboración de un cuestionario *online* breve (con un tiempo de realización de unos pocos minutos) y anónimo, que se ha difundido a través de correo electrónico a las direcciones institucionales encargadas de atender este tipo de comunicaciones. En su defecto, cuando este tipo de canal no estaba claramente establecido, se optó por la difusión directa a las direcciones de correo de las distintas dependencias policiales afincadas en la Comunidad Valenciana. Finalmente, y para fomentar una mayor tasa de respuesta, se recurrió a una serie de contactos clave, normalmente situados en puestos de cierta responsabilidad dentro del correspondiente cuerpo policial, que estuvieron dispuestos a canalizar por sus propios medios la difusión del cuestionario. En este sentido, se esperaba poder aprovechar la disponibilidad de redes informales preexistentes para mejorar la tasa de respuesta³⁴. Como veremos, si bien esta aproximación

³³ Estas dificultades van en línea con lo observado por la literatura científica especializada. De especial interés, a este respecto es la revisión de estudios efectuada por NIX et al., "Police research, officer surveys, and response rates", *Policing and Society* 29, nº 5/2019, pp. 530-50, <https://doi.org/10.1080/10439463.2017.1394300>.

³⁴ Este acercamiento a un muestreo por bola de nieve fue recomendado expresamente por algunos de los contactos de los investigadores en comunicación personal. De este modo, el contexto anteriormente descrito en el cuerpo del texto se une a cierta cerrazón de estos cuerpos profesionales, cuyo funcionamiento tendencialmente corporativo fomenta la producción y retroalimentación de conocimiento de carácter interno, a saber, *desde y para* los cuerpos de policía. Debe entenderse que esta no es una búsqueda expresa de hermetismo, sino más bien consecuencia de la configuración institucional de las fuerzas de seguridad, donde el control de la información no es asunto banal y donde la priorización de las múltiples demandas (de atención, de tiempo) puede venir fuertemente condici-

ecléctica a la recolección de información era necesaria, se refleja probablemente en la diferente representación de los distintos cuerpos policiales entre las respuestas obtenidas y afecta a la generalización de los resultados. Otra consecuencia de este procedimiento es no poder realizar una estimación de la tasa de respuesta.

c. Objetivos e hipótesis

Con las limitaciones derivadas del carácter exploratorio de este estudio, se parte del objetivo general de contrastar el mandato de evaluación victimal que la norma extiende sobre los cuerpos policiales con la existencia de condicionantes prácticos que pudieran entorpecerlo en la práctica y, en consecuencia, afectar a la tutela de las víctimas. Más concretamente, se buscaba identificar algunos de los principales escollos que pueden condicionar la implementación de dicho mandato. Con los siguientes objetivos específicos:

- OE₁: Constatar con qué frecuencia se da, en la muestra, el contacto con las víctimas y qué tipo de actuaciones implica desde el punto de vista de la evaluación individual.
- OE₂: Averiguar el grado de formación declarado por los encuestados en materia de atención a las víctimas, y su relación con el grado de implicación práctica en estas tareas.
- OE₃: Señalar algunos de los principales problemas que plantea la evaluación individual de las víctimas desde el punto de vista de los funcionarios involucrados en su realización.

Y aunque el contraste de hipótesis deba abordarse con cautela en un estudio exploratorio, partimos de las siguientes asunciones hipotéticas (en este caso, se trata de hipótesis específicas del estudio exploratorio, pero imbricadas dentro de la segunda hipótesis general referida a la totalidad del trabajo y expuesta en la introducción):

- H₁: Que el contacto con las víctimas de delito es un suceso regular en el desempeño de las labores policiales, con independencia del cuerpo de que se trate.

da por la existencia de marcadores de legitimidad/importancia. Estos marcadores tienden a ser más eficaces cuando son “internos”, a saber, cuando se imbrican dentro de las estructuras habituales que rigen la profesión policial (estructuras jerárquicas, relaciones institucionales, criterios de priorización de tareas...). Las investigaciones sobre policía también han reconocido expresamente la dificultad de obtener buenas tasas de respuesta por medio de cuestionarios a distancia, así como el efecto benéfico de disponer de contactos dentro de las fuerzas de seguridad a la hora de obtener información, especialmente cuando se administran cuestionarios *online*. Por todos, NIX et al., “Police research, officer surveys, and response rates”, *ob. cit.*, pp. 532-34.

- H₂: Que se apreciarán mayores niveles de formación especializada cuanto más intensivo sea el contacto con las víctimas de delito.
- H₃: Que la evaluación individual de las necesidades de la víctima se alineará, en la práctica, con los mínimos marcados por la normativa, particularmente en materia de formación de los funcionarios policiales, orientación de sus tareas y ejecución de las evaluaciones.

3.3. Resultados

a. Descripción de la población muestral

La encuesta fue finalmente contestada por 65 miembros de los cuerpos policiales, siendo mayoritario el grupo de la Policía Nacional (n=38, o 58,5%), seguido por la Policía Local (n=25 o 38,5%) y, finalmente, la Guardia Civil (n=2, o 3,1%)³⁵. Considerada en su conjunto, la muestra fue mayoritariamente masculina (50 hombres vs. 15 mujeres), mayores de 30 años (con especial peso de los mayores de 45 años, que supusieron un 55,4% de las respuestas totales), con nivel de estudios superiores (60% de diplomados, licenciados o graduados universitarios). Profesionalmente, se trata de una muestra generalmente experimentada, siendo 55 las personas que declaran más de quince años de experiencia en el cuerpo. Aunque la mayoría de las respuestas han quedado repartidas por los distintos municipios de la comunidad autónoma, con escasas repeticiones, sí se observa un efecto de concentración en Valencia y Alicante, que con 11 y 19 respuestas respectivamente, reúnen algo menos de la mitad de las respuestas.

b. Atención y evaluación de las víctimas: formación, ejercicio y dificultades

Adentrándonos un poco más en materia, la mayoría de los participantes dicen tener contacto con las víctimas, siquiera ocasionalmente (así lo afirman 63 de los 65 encuestados). Sin embargo, quienes declaran tener contacto habitual suponen el 41,5% (o 27 personas). Del resto, la mayoría de quienes tienen contacto ocasional con las víctimas actúan como pasarela para derivarlas a otras unidades, presumiblemente del mismo cuerpo policial³⁶ (n=25) mientras que el resto (n=11) se relacio-

³⁵ Esta disparidad corrobora la importancia del recurso a contactos en el interior de las fuerzas policiales, mecanismo que pudo ser empleado en los dos primeros casos, pero no en el último, que quedó limitado a la difusión convencional.

³⁶ Aunque la pregunta planteada en el cuestionario no especificaba si se trataba de derivación interna o externa, los datos que ofrecen las Memorias de las Oficinas de Atención a las Víctimas son expresivos. Según la Memoria de la Red de Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delito de la Comunidad Valenciana para el periodo 2018-2022, los principales

nan ocasionalmente con las víctimas en el curso de otras tareas (toma de declaraciones, ejecución de medidas de protección...). En este sentido, las observaciones van en línea con las expectativas, y el contacto con la víctima de un delito es una ocurrencia probable en el desempeño de las labores policiales, al menos para la Policía Local y la Policía Nacional, que suponen la práctica totalidad de los encuestados.

Siendo esto así, cabría esperar cierta difusión de formación relacionada con la Ley 4/2015, como principal instrumento normativo que disciplina el tratamiento jurídico de las víctimas de delito. Sin embargo, cerca de la mitad de los participantes afirma no haber recibido formación al respecto (n=32), ni a través de cursos propios de la policía, ni mediante otros cursos. Esto sucede a pesar de la trayectoria profesional dilatada de nuestra muestra, así como de su elevado nivel de estudios.

Sin embargo, cuando se preguntó a las 33 personas que respondieron afirmativamente sobre si se les había instruido específicamente a los efectos de capacitarles para realizar una evaluación individual de la víctima para determinar sus necesidades especiales de protección, solamente 15 contestaron afirmativamente. Esto implica que, al menos en nuestra muestra, sólo uno de cada cuatro policías ha sido preparado para suministrar el tipo de atención victimal prevista por el ordenamiento jurídico.

Con el fin de comprobar si esta segmentación de la formación pudiera tener que ver con la división del trabajo policial, se preguntó si habían llevado a cabo alguna evaluación individual de una víctima de delito y, en su caso, con qué frecuencia. A esta pregunta, algo menos de las tres cuartas partes de los encuestados contestó negativamente (n=47) refiriendo en más de la mitad de los casos que de ello se encargaba otra unidad o entidad (n=26).

organismos que derivan víctimas a la atención de las Oficinas son los órganos judiciales (59,35%), el sistema VioGén (9,53%) y la policía (6,81%). Considerando que las víctimas acuden por propia iniciativa en un 8,23% de los casos, tenemos que las derivaciones de origen policial hacia las OAVD son claramente minoritarias, *Memoria Cinco años de la Red de la Generalitat de Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito*, recuperado de: <https://oficinavictimas.gva.es/documents/164369908/0/Memoria+5+años+Red+Generalitat+OAVD.pdf/aca14176-8ba0-9dd1-8153-83b8432e3b9f?t=1685350232244>. Esto sugiere que, si nuestros datos fueran una aproximación más o menos certera a la realidad, lo más probable es que cuando los agentes dicen que derivan a otras unidades, se refieren a derivaciones internas. Las cifras para 2024 son algo diferentes, pero no cambian el diagnóstico general: crece la importancia porcentual de VioGén (20,87%) y de las propias víctimas (11,34%) en detrimento de los juzgados (45,29%), pero la policía apenas varía (6,89%). A tal efecto, es necesario tener en cuenta que la victimización por violencia de género abarca entre las dos terceras y las tres cuartas partes de los supuestos atendidos por las OAVD, *Balance Estadístico de la Red de la Generalitat de Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, 2024*, recuperado de: https://oficinavictimas.gva.es/documents/164369908/0/BALANCE+ESTADÍSTICO+DE+LA+RED+DE+LA+GENERALITAT+DE+OFICINAS+DE+ASISTENCIA+A+LAS+VÍCTIMAS+DEL+DELITO_2024.pdf/188bde31-33fb-dc48-70e3-b10db6c1d101?t=1746523475029.

Como puede observarse en las tablas que siguen, en nuestra muestra parece evidenciarse cierta asociación entre el nivel de formación específica y el grado de contacto con las víctimas. Concretamente, el grupo de participantes con formación sobre la Ley 4/2015 (sea mediante cursos organizados por las FCSE, sea mediante otro tipo de cursos) solo aparece como claramente mayoritario entre quienes dicen tener contacto habitual con las víctimas por pertenecer a una unidad especializada.

Tabla 1: Formación recibida sobre la Ley 4/2015 vs. frecuencia de contacto con las víctimas

		Grado de contacto con las víctimas de delitos				Total
		Nunca	Ocasional, derivación	Ocasional, otros	Habitual, unidad especializada	
Formación Ley 4/2014	Cursos propios	0	4	1	11	16
	Otros cursos	0	8	4	5	17
	No	2	13	6	11	32
Total		2	25	11	27	65

Similarmente, quienes no realizan evaluaciones individuales responden con mayor frecuencia que carecen de formación sobre la Ley 4/2015 (en 26 casos de 47, o un 55%), mientras que los participantes implicados en evaluaciones individuales refieren carecer de formación en 6 de 18 casos (33%).

Tabla 2: Formación recibida sobre la Ley 4/2015 vs. realización de evaluaciones individuales

		Realización evaluaciones individuales				Total
		Sí ocasionalmente	Sí habitualmente	No, otra unidad	No, otros	
Formación Ley 4/2015	Cursos propios	4	3	5	4	16
	Otros cursos	3	2	9	3	17
	No	2	4	12	14	32
Total		9	9	26	21	65

Por otra parte, de las 18 personas que refirieron haber participado al menos ocasionalmente en la realización de evaluaciones individuales, tan solo la mitad las realizan habitualmente. Esto sería en principio consistente con un modelo de especialización en el que la formación acompaña estrechamente a las funciones específicas desempeñadas por los profesionales. Más sorprendente resulta, sin embargo, que una tercera parte ($n=6$) de quienes afirmaron haber realizado evaluaciones individuales al menos de manera ocasional señalaran que no contaron para ello con protocolos, instrucciones u otras herramientas de apoyo para el desarrollo de esta tarea (sin que se aprecie diferencia entre implicación habitual o meramente ocasional en este tipo de tareas). Aunque la muestra es demasiado pequeña para ahondar más allá, los datos sugieren que un porcentaje no desdeñable de los agentes implicados en atender a las víctimas y evaluar sus necesidades podría no contar con formación y orientación adecuadas.

Esta caracterización general se ve influenciada notablemente por el cuerpo policial de procedencia, y aunque efectivamente tratar con las víctimas es una ocurrencia al menos ocasional para cualquier funcionario de policía, es posible observar en la siguiente tabla cómo, en nuestra muestra, los miembros de la Policía Nacional afirman pertenecer a unidades especializadas de atención a las víctimas con mucha mayor frecuencia.

Tabla 3: Cuerpo policial vs. grado de contacto con las víctimas de delito

		Grado de contacto con las víctimas de delito				Total
		Nunca	Ocasional, derivación	Ocasional, otros	Habitual, unidad especializada	
Cuerpo Policial	PN	2	11	5	20	38
	GC	0	0	0	2	2
	PL	0	14	6	5	25
Total		2	25	11	27	65

Esto es consistente con el mayor grado de formación especializada que declaran los integrantes de este cuerpo, particularmente en lo que se refiere a la disponibilidad de cursos de consumo interno relacionados con los contenidos de la Ley 4/2015.

Tabla 4: Cuerpo policial vs. Formación recibida sobre la Ley 4/2015

		Formación Ley 4/2015			Total
		Cursos propios	Otros cursos	No	
Cuerpo Policial	PN	14	7	17	38
	GC	0	0	2	2
	PL	2	10	13	25
Total		16	17	32	65

Finalmente, mediante una pregunta de opción múltiple con posibilidad de respuesta abierta, se dio la posibilidad de que los 18 encuestados que tenían experiencia con la realización de evaluaciones individuales señalaran algunos de los principales problemas prácticos que enfrentaba, en su opinión, la evaluación individual de las víctimas. A esta pregunta contestaron en 30 ocasiones (en tres casos, para señalar que no existía ningún problema). En este sentido, la respuesta más frecuente apunta a la falta de recursos materiales y humanos (n=10), seguida de la afirmación de que son otros profesionales, como abogados, psicólogos o trabajadores sociales, quienes deberían encargarse de esta tarea (n=5). También se indican la falta de orientación sobre cómo proceder (n=2) o las dificultades para acceder a la información necesaria para realizar una correcta evaluación de las circunstancias de la víctima (n=3). Incluso se duda, en dos casos, de la utilidad de este tipo de mecanismos para las propias víctimas.

Asimismo, las respuestas abiertas apuntan en ocasiones a factores concurrentes con los anteriores. Por ejemplo, una de las respuestas agrupa varias insatisfacciones, señalando que hay demasiados organismos implicados, que faltan recursos, que algunos servicios operan solamente en turno de mañanas (lo que obliga a diferir la atención a las víctimas atendidas fuera de dicha franja), la lentitud de la jurisdicción o la propia falta de cursos orientados a la salud mental de los funcionarios. Otra respuesta señala que las necesidades de las víctimas ocupan un lugar secundario frente a otras prioridades institucionales y que no existe ni un auténtico seguimiento ni evaluación real de las necesidades de las víctimas. También hay quien sostiene la dificultad intrínseca de las evaluaciones individuales, y particularmente de la primera evaluación, donde el relato de la víctima puede venir fuertemente condicionado por las circunstancias del delito. Por último, hay quien señala (un tanto lacónicamente) como problema que trabaja en violencia de género, algo que quizás no deba sorprender dada la importancia que cobra la atención a la víctima y la correcta evaluación de sus necesidades victimológicas en este ámbito específico.

3.4. *Discusión*

Esta modesta aproximación empírica no pretende ser mucho más que un primer acercamiento provisional a la implementación práctica del mandato de atención a la víctima dispensado por la normativa nacional e internacional, al menos en lo concerniente a la evaluación individual de sus necesidades. El carácter algo utilitario de esta exploración no es óbice para que puedan aflorar algunos resultados provisionales que, aunque necesitados de ulterior contraste, se alinean razonablemente con las expectativas.

Como hemos visto, nuestra muestra presenta ciertas características particulares. Notablemente, se trata de una población profesionalmente experimentada, altamente cualificada, con amplia representación de los rangos superiores de edad, y presencia femenina algo más elevada que la que se observa globalmente en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (aunque similar a la de la Policía Nacional en particular)³⁷. Los principales cuerpos representados son la Policía Nacional y la Policía Local, mientras que la Guardia Civil puede excluirse de la interpretación de los datos por su baja respuesta.

De coherencia con la primera hipótesis específica planteada (H_1), los datos sugieren que el contacto con las víctimas de delitos es un suceso relativamente común en la experiencia policial, algo que se encuentra en sintonía con su imagen institucional de garantes de la seguridad de primera línea. En este sentido, el papel destacado de estos operadores en el marco jurídico y las políticas públicas resulta acertado o, al menos, consistente con la práctica cotidiana.

Ahora bien, superado este punto, el diseño normativo de tutela de la víctima se enfrenta a dificultades prácticas que parecen aflorar incluso en una muestra reducida como aquella de la que disponemos (H_3). En particular, es posible observar cómo aproximadamente la mitad de los participantes afirma no haber recibido formación específica relacionada con los contenidos de la Ley 4/2015, cifra que destaca especialmente a la luz de la trayectoria dilatada de los profesionales encuestados y su nivel

³⁷ Tomando como referencia los datos de enero de 2025, las mujeres representan un 22% del personal de la Policía Nacional, frente a un 11% de la Guardia Civil, Subdirección General de datos para el empleo público, *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Enero 2025* (Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2025), 10, https://digital.gob.es/content/dam/sgad/sefp/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/BEPSAP2025_01.pdf. Las cifras de las distintas Policías Locales son algo más difíciles de obtener, si bien podemos apoyarnos en los datos obtenidos por RTVE a finales de 2024, y que cifran en torno al 13% la representación femenina en las plantillas de policía municipales (un 14% en la Comunidad Valenciana), con notables variaciones entre autonomías. Recuperado de: <https://www.rtve.es/television/20241116/mujeres-policia-logros-retos-hacia-igualdad-aun-queda-mucho-trabajo-por-hacer/16326958.shtml>.

educativo. Resulta igualmente llamativo que algo menos de la mitad de quienes sí han recibido formación especializada la hayan recibido mediante cursos de consumo interno, lo que plantea dudas sobre la suficiencia de las iniciativas formativas suministradas por la organización policial en un asunto tan intrínseco a sus labores.

Debe considerarse a tal efecto que la Ley 4/2015 no contiene únicamente disposiciones de interés para una minoría de agentes dedicados a la atención de las víctimas. Ciertamente efecto de especialización sería consistente con nuestros datos, particularmente en lo concerniente a la teoría y práctica de las evaluaciones individuales, que quizás sea la tarea más exigente de las que ordena la citada norma a los cuerpos policiales (H₂). Pero la generalidad con la que puede producirse el contacto con una víctima aconsejaría seguramente una difusión algo más amplia de información elemental sobre la normativa más relevante. Creemos que esto cumpliría, de hecho, más adecuadamente con las obligaciones de formación de los funcionarios de policía que ya prevé la vigente Directiva 2012/29/UE (art. 25.1).

En este sentido, una forma eficiente de guiar la actuación policial sin añadir tensión excesiva sobre profesionales sometidos a demandas acuciantes y de muy diversa índole son seguramente los protocolos, que permiten estandarizar el procedimiento policial reduciendo al mínimo las dudas a la hora de afrontar cada caso en la práctica. Sin embargo, resulta nuevamente llamativo (de nuevo, a pesar del mandato normativo en este ámbito)³⁸ que un tercio de los profesionales implicados en la realización de evaluaciones individuales (es decir, involucrados en una tarea intensiva, distinta de un mero contacto puntual con la víctima) refieran no disponer de protocolos u otras herramientas que guíen su actuación. Esta situación encuentra reflejo en algunos de los problemas señalados por los participantes, como la desorientación, y se acumulan a las dificultades intrínsecas de las propias evaluaciones individuales.

Finalmente, emerge otra cuestión entre las respuestas de los participantes. La frecuencia con la que se denuncia la falta de recursos materiales y humanos tal vez pueda leerse, al menos en ocasiones, de manera conjunta con la observación de que estas tareas de corte asistencial deberían ser efectuadas por otros profesionales (algo que parece chocar con

³⁸ El artículo 31 de la Ley 4/2015 establece que “el Gobierno y las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias, con el fin de hacer más efectiva la protección de las víctimas y de sus derechos reconocidos por esta Ley, aprobarán los Protocolos que resulten necesarios para la protección de las víctimas. Asimismo, los Colegios profesionales que integren a aquellos que, en su actividad profesional, se relacionan y prestan servicios a las víctimas de delitos, promoverán igualmente la elaboración de Protocolos de actuación que orienten su actividad hacia la protección de las víctimas”. En la misma dirección, véase el artículo 3 RD 1109/2015.

la falta de derivación a las OAVD mencionada *supra*)³⁹. En conjunto con las críticas hacia la descoordinación institucional y aquellas otras que apuntan a la escasa utilidad de los mecanismos implementados, parece aflorar un cierto descontento (no podemos decir si más o menos extendido) relativo a la práctica de la tutela a las víctimas y la posición de los cuerpos policiales en esta tarea. Esta no es, ciertamente, una cuestión político criminal banal, ni tampoco inaudita entre los estudios sobre policía⁴⁰. Sin embargo, en lugar de leer estas protestas como una oposición frontal tal vez quepa, más prudentemente, interpretarlas como expresiones convergentes de frustración ante la falta de mecanismos capaces de acompañar mejor un nivel de exigencia creciente, unas competencias en

³⁹ La literatura especializada ha observado en ocasiones cierta resistencia entre los cuerpos policiales a la asunción de tareas asistenciales, comunitarias y de lo que se ha llamado en ocasiones “*soft policing*”. Esto ha sido explicado frecuentemente desde la perspectiva de una cultura policial que sitúa en el centro las labores de lucha frente a la delincuencia, vinculada a cierta masculinización de los roles policiales tradicionales, pero también a la necesidad profesional de mantener una imagen de autoridad que, para funcionar, parece que necesita diferenciarse de profesiones dedicadas a un control social más “suave”, como los servicios sociales. No obstante, recientemente se ha sugerido que la mayor o menor resistencia de la policía a ejercitar ciertas tareas es ante todo pragmática, de manera que antes que técnicas “duras” o “blandas” lo que hay son intervenciones percibidas como eficaces o ineficaces. En este sentido, el modelo de rol del agente de policía ha mutado con las transformaciones sociales y organizacionales, mitigando la capacidad del modelo tradicional para orientar la conducta de las nuevas generaciones de policías. Con todo, es cierto que la eficacia de las intervenciones asistenciales puede ser menos inmediatamente observable para los funcionarios que una detención, o una investigación que conduce a una condena, lo que podría facilitar que el desánimo y la frustración se dirijan primero a estas otras labores policiales menos “nucleares”. Para una revisión sobre estas cuestiones, v.gr. MCCARTHY, D.J., “Gendering ‘Soft’ policing: multi-agency working, female cops, and the fluidities of police culture/s”, *Policing and Society* 23, n° 2/2013, pp. 261-78, <https://doi.org/10.1080/10439463.2012.703199>. Similarmente, una revisión reciente sobre la caracterización de la “cultura policial”, y cómo esta ha podido variar con las transformaciones que ha experimentado el modelo de policía, puede encontrarse en CAVENEY et al., “Police reform, austerity and ‘cop culture’: time to change the record?”, *Policing and Society* 30, n° 10/2020, pp. 1211-14, <https://doi.org/10.1080/10439463.2019.1691549>. Tampoco resulta desdeñable el efecto que el gerencialismo tiene a la hora de dictar las prioridades operativas de los cuerpos policiales con el fin de satisfacer indicadores de productividad predeterminados que, normalmente, tendrán más que ver con las funciones policiales “nucleares”, o con indicadores formales de actividad, que con el tipo de competencias que aquí nos ocupan. Sobre el gerencialismo penal, por todos, BRANDARIZ GARCÍA, *El modelo gerencial-actuarial de penalidad: Eficiencia, riesgo y sistema penal*, Dykinson, 2016. Finalmente, en algunos estudios se da cuenta de la frustración de la policía por asumir funciones de repuesto de otras instituciones socioasistenciales ante el fracaso de aquellas por encauzar adecuadamente las trayectorias vitales de las personas con mayores dificultades y que acaban, como expresaba un entrevistado, “arrojados a los pies de la policía”, BUTLER et al., “Total systems failure: police officers’ perspectives on the impacts of the justice, health, and social service systems on people who use drugs”, *Harm Reduction Journal*, n° 19/2022, p. 7, <https://doi.org/10.1186/s12954-022-00629-1>.

⁴⁰ Resalta esta disyuntiva también FERNÁNDEZ MOLINA, E., “Detectar situaciones de vulnerabilidad en sede policial, ¿una misión imposible?”, *Boletín criminológico*, n° 232/2024, p. 16.

constante ampliación y la falta de una guía clara sobre cómo atender a todo en un contexto de recursos limitados⁴¹.

4. Hacia un protocolo policial para la evaluación individual de las víctimas

En páginas anteriores se ha alcanzado la conclusión de que la legislación española relativa a la evaluación de las necesidades de protección de las víctimas del delito deberá someterse a un ajuste puntual si finalmente se aprueba la propuesta de reforma que actualmente está siendo debatida en el Consejo de la Unión Europea (COM/2023/424final). Este cambio, sin embargo, podría no ser suficiente para conseguir identificar las vulnerabilidades concretas de cada víctima y, en consecuencia, ofrecerle la protección y el apoyo necesarios. Como explica la Comisión Europea, la calidad de la evaluación individual que se exige en el artículo 22 de la Directiva 2012/29/UE suele verse afectada por factores prácticos que incluyen, por un lado, la falta de directrices específicas para llevarla a cabo y, por otro lado, la insuficiente formación especializada en este ámbito⁴².

En efecto, como demuestran los resultados acabados de exponer en el apartado anterior, y en contra de nuestras expectativas, existen serias dudas de que la evaluación policial de la víctima se haya generalizado al nivel que la normativa dejaría prever. Esta situación viene acompañada de (y tal vez mantenida por) un conocimiento limitado sobre la propia obligación de realizar dicha evaluación individual o, en el mejor de los casos, a una ejecución del requerimiento fragmentada y con margen de mejora.

Afortunadamente, estos inconvenientes podrían, en parte, solventarse si se traspone el mandato contenido en el artículo 26 bis de la propuesta de reforma al ordenamiento jurídico español. Este precepto, como ya se ha explicado, exige, entre otras prácticas, la confección y aplicación de protocolos de actuación específicos para que las autoridades competentes evalúen adecuadamente las necesidades de protección y apoyo de las víctimas del delito.

⁴¹ Estas muestras de descontento, aunque modestas en nuestra muestra, son consistentes con las principales fuentes de estrés laboral detectadas por la literatura, entre las que destacan la falta de apoyo por parte de la organización, la falta de recursos, la presión temporal y la excesiva burocratización de las tareas cotidianas. Sin ánimo de exhaustividad, remitimos a la revisión efectuada por ACQUADRO MARAN et al., "Identifying Organizational Stressors That Could Be a Source of Discomfort in Police Officers: A Thematic Review", *International Journal of Environmental Research and Public Health* 19, n.º 3720/2022, pp. 1-12, <https://doi.org/10.3390/ijerph19063720>.

⁴² Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 [SWD(2022)0179 final], p. 21.

La legislación española en vigor ya requiere la elaboración de protocolos de actuación para la tutela de las víctimas⁴³. Pero en ningún caso exige la creación de guías específicas para la práctica de la evaluación individual. En consecuencia, en la última década se han publicado instrumentos nacionales y autonómicos para asistir adecuadamente a las víctimas que pertenecen a ciertos colectivos (por ejemplo, víctimas menores de edad⁴⁴, víctimas de delitos de odio⁴⁵ o víctimas de violencia de género⁴⁶) o para que las OAVD lleven a cabo una evaluación individual uniforme de las necesidades de las víctimas a las que atienden⁴⁷ (mayoritariamente, víctimas de la violencia de género⁴⁸). No obstante, siendo los

⁴³ Vid *supra*, nota 37.

⁴⁴ El Ministerio de Justicia publicó en 2023 la *Guía de recomendaciones para las oficinas de asistencia a las víctimas en el ámbito de la atención a las víctimas del delito en la infancia y la adolescencia*, disponible en: <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/DocumentacionPublicaciones/InstListDownload/Gui%CC%81a%20OAVD%20recomendaciones%20menores.pdf>

⁴⁵ El Ministerio de Justicia también publicó en 2023 la *Guía de recomendaciones para las oficinas de asistencia a las víctimas del delito en el ámbito de la atención a las víctimas de delitos de odio*, disponible en: https://www.mjusticia.gob.es/es/Ciudadano/Victimas/Documents/Guia_recomendaciones_OAVD_delitos_odio.pdf. Del mismo modo, el *Protocolo de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad para los delitos de odio*, publicado en 2020 por el Ministerio del Interior, contiene un apartado dedicado a la atención, protección y orientación de las víctimas. El documento se ha recuperado del siguiente enlace: <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Delitos-de-odio/descargas/PROTOCOLO-DE-ACTUACION-DE-LAS-FUERZAS-Y-CUERPOS-DE-SEGURIDAD-PARA-LOS-DELITOS-DE-ODIO-Y-CONDUCTAS-QUE-VULNERAN-LAS-NORMAS-LEGALES-SOBRE-DISCRIMINACION.pdf>

⁴⁶ En este sentido, destaca el *Protocolo Cero. Protocolo de primer contacto policial con víctimas de Violencia de Género en situación de desprotección (2021)*, disponible en: <https://www.mjusticia.gob.es/es/Ciudadano/Victimas/Documents/Protocolo%20atenci%C3%B3n%20y%20derivaci%C3%B3n%20a%20las%20V%C3%ADctimas.pdf>

⁴⁷ Nos referimos, por ejemplo, al *Protocolo general básico de actuación de la red de oficinas de la Generalitat de asistencia a las víctimas del delito*, publicado en 2018 por la Generalitat Valenciana: https://oficinavictimas.gva.es/documents/164369908/167553316/20180201_Protocolo+Gral+OAVD.pdf/4f0702c4-dd43-41e1-9fa8-45294b6d5346 o a la *Guía de recomendaciones para la evaluación individualizada de las víctimas y la elaboración de informes de vulnerabilidad por parte de las oficinas de asistencia a las víctimas del delito* publicada en 2023 por el Ministerio de Justicia y disponible en: <https://www.mjusticia.gob.es/es/Ciudadano/Victimas/Documents/Gu%C3%ada%20OAVD%20evaluaci%C3%B3n%20individualizada.pdf>. El primero de los documentos no contiene los cuestionarios confeccionados como modelos de entrevista y de informes a seguir. Sin embargo, nos los hicieron llegar en julio de 2023 en respuesta a una solicitud dirigida a la Subdirección de asistencia a víctimas del delito de la Generalitat Valenciana.

⁴⁸ En el año 2024 el número total de hechos delictivos registrados en la aplicación informática de las OAVD de la Generalitat Valenciana (37 oficinas) ascendió a 22.258. De ellas, un 75,33% eran víctimas de violencia de género, seguidas a gran distancia de las víctimas de violencia doméstica que representaban un 7,45%. Véase, al respecto, la *Memoria anual de la Red de oficinas de la Generalitat de asistencia a las víctimas del delito*, disponible en: <https://oficinavictimas.gva.es/documents/164369908/172655578/Memoria+Red+OAVD+CV+2024.pdf/f81de25d-d569-9fdb-ae59-cd4e144fc300?version=1.0&t=1746523431604#:~:text=Este%20apartado%20presenta%20una%20visi%C3%B3n%20global%20de%20las,el%20tipo%20de%20actuaci%C3%B3n%20realizada%20por%20la%20oficina>

cuerpos policiales quienes protagonizan el primer contacto con las víctimas⁴⁹, sorprende la ausencia de directrices claras en este ámbito y parece conveniente la elaboración inmediata de una guía. Es más, teniendo en cuenta el citado artículo 26 bis de la propuesta de modificación de la Directiva 2012/29/UE, la elaboración de este material resultará de obligado cumplimiento.

Considerando, pues, tanto el mandato legal proyectado como las carencias prácticas manifestadas por los funcionarios de la seguridad pública, la confección de un protocolo policial para la evaluación individual de las víctimas se presenta como una necesidad ineludible. Su puesta en práctica debería garantizar la realización de unas actuaciones mínimas e imprescindibles, homogéneas e igualitarias para que toda víctima de un delito pueda beneficiarse de los recursos disponibles, con independencia del lugar donde se encuentre⁵⁰.

El protocolo policial que se elabore en este contexto deberá caracterizarse, forzosamente, por su brevedad y generalidad. Por una parte, resulta fundamental que la actuación policial se limite a una primera valoración de las vulnerabilidades victimales. En coherencia con lo dispuesto en la normativa vigente, deben evitarse intervenciones extensas o detalladas, dado que el análisis profundo de la situación corresponderá a otros organismos especializados, particularmente a las OAVD⁵¹. Por otra parte, dicha valoración inicial deberá tener un alcance restringido, absteniéndose de abordar cuestiones técnicas de naturaleza jurídica, médica o psicológica, tanto por la posibilidad de derivación a otros servicios competentes como por la ausencia de suficiente personal debidamente cualificado dentro del ámbito policial para tratar estas materias con la profundidad requerida⁵².

Un examen comparado de los distintos instrumentos sectoriales o generales diseñados para la evaluación individual de las víctimas permite determinar que los cuestionarios que contienen coinciden en los siguien-

⁴⁹ Vid *supra*, nota 19.

⁵⁰ Este es precisamente uno de los argumentos que ofrece el Ministerio Justicia para justificar la elaboración de la ya citada *Guía de recomendaciones para la evaluación individualizada de las víctimas y la elaboración de informes de vulnerabilidad por parte de las oficinas de asistencia a las víctimas del delito* (2023).

⁵¹ Efectivamente, el primer apartado del artículo 30 del RD 1109/2015 determina que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, en su caso, las policías autonómicas, efectuarán en el momento de la denuncia una primera evaluación individual de la víctima para la determinación de sus necesidades de protección y para la identificación, en su caso, de víctimas vulnerables”. E, inmediatamente a continuación, se establece que las OAVD realizarán posteriormente una evaluación individualizada, que se presume mucho más profunda. Esta evaluación a dos niveles obliga a ser sumamente cuidadoso con la reiteración de cuestiones a abordar para evitar, en lo posible, la victimización secundaria.

⁵² Este extremo ha sido puesto de manifiesto por parte de los agentes encuestados, tal y como puede observarse en el apartado 3.3 del presente trabajo.

tes elementos. Por una parte, abarcan cuestiones sobre los datos personales de las víctimas a través de los que poder contactar con ellas y realizar una primera aproximación a sus vulnerabilidades por razón de la edad, la nacionalidad, el género, etc. Por otra parte, incluyen preguntas que pueden apuntar al riesgo de revictimización, tales como el delito sufrido, las consecuencias derivadas del mismo, la relación con el agresor, los ataques previos, el temor a futuros ataques, etc. Las diferencias entre los cuestionarios a los que se ha tenido acceso para la realización de este estudio estriban, en realidad, en la profundidad con la que se plantean los diferentes interrogantes⁵³.

En este sentido, las preguntas que prevé la *Guía para la Evaluación Individual de las Víctimas* (EVVI13) son las que mejor se adaptan a las necesidades descritas: concisión y enfoque somero⁵⁴. La guía EVVI, publicada en 2015, es un instrumento desarrollado en el contexto de un proyecto europeo a instancias del Ministerio de Justicia de Francia en estrecha colaboración, entre otros organismos, con el *Crown Prosecution Service* (Reino Unido), el Ministerio de Justicia (Polonia), la Secretaría General de la Administración de Justicia (España) y la *Associação Portuguesa de Apoio à Vítima* (Portugal).

Consta, como el resto de los instrumentos que se han publicado posteriormente (siguiendo, precisamente, su estructura), de dos bloques de preguntas. El primero recaba información sobre las características personales de la víctima, su vulnerabilidad y el riesgo y miedo a sufrir daños. El segundo bloque implica una evaluación más detallada para determinar el nivel de riesgo en el que se encuentra la víctima y si la víctima podría beneficiarse de medidas especiales durante el proceso penal (y en qué grado). Pues bien, entendemos que el protocolo policial a elaborar debería partir del primero de estos dos bloques.

Sobre esta base hemos elaborado un cuestionario-guía (véase Anexo) que pretende servir como punto de partida para su discusión y eventual

⁵³ Por ejemplo, el cuestionario EVVI consta de aproximadamente 50 preguntas en las que el evaluador normalmente tiene que indicar sí o no, o bien marcar alguna de las alternativas que se ofrecen. En cambio, la *Guía de recomendaciones para la evaluación individualizada de las víctimas y la elaboración de informes de vulnerabilidad por parte de las oficinas de asistencia a las víctimas del delito* (2023), aun refiriéndose, en definitiva, a los mismos asuntos, debido a los profesionales a los que se destina y al cometido de su evaluación, consta de unas 120 preguntas que requieren, en muchos casos, de una respuesta detallada.

⁵⁴ Puede accederse a esta guía a través del siguiente enlace: http://www.gip-recherche-justice.fr/conference-consensus/publication/justice_subdomain/evvi_guide_es.pdf. Como puede deducirse de su lectura, la guía se elaboró con base en el modelo inglés de atención a la víctima del delito. Esto se debe a que cuando se aprobó la Directiva 2012/29/UE era un país en el que ya se realizaban evaluaciones individuales a las víctimas del delito con el objetivo de ofrecerles la debida protección. Y eran, precisamente, las policías quienes las realizaban inicialmente y, en su caso, derivaban a otros organismos para un análisis más exhaustivo. De hecho, así sigue siendo en la actualidad.

incorporación al protocolo policial que se confeccione para la evaluación de las víctimas del delito. Dicho protocolo debería asimismo establecer de forma precisa el procedimiento a seguir, de modo que los funcionarios de policía dispongan de pautas claras sobre cómo actuar en cada situación. En este contexto, resulta fundamental, por una parte, reforzar la importancia de identificar posibles situaciones de vulnerabilidad de la víctima desde el primer contacto, con independencia de que se haya presentado o no una denuncia; y, por otra parte, subrayar la conveniencia de derivar a las OAVD todos aquellos casos en los que se detecte alguna necesidad que requiera una atención más especializada. Finalmente, parece razonable establecer en el protocolo policial qué medidas en particular deben proponerse o qué recursos deben movilizarse ante la presencia de determinadas declaraciones de la víctima.

Sentado lo anterior, a continuación, se justifican los cambios incorporados al cuestionario EVVI, que hemos tomado como referencia. Concretamente, destacamos los siguientes ajustes:

- Dado el carácter breve y directo de esta primera evaluación, y con el fin de mitigar el riesgo de automatismo excesivo, parece necesario dejar espacio para un apartado de observaciones del evaluador, con el fin de que pueda reflejar otras variables que, a su juicio, justifiquen una mayor o menor vulnerabilidad a pesar de no estar expresamente incluidas en el protocolo. Así lo hemos hecho al final de cada apartado que estructura la *checklist* que proponemos.
- Los ítems con respuesta dicotómica (sí/no), presentes en el cuestionario de referencia, deberían reducirse a lo indispensable, siendo preferible ampliar el rango de opciones para dar espacio a cierta gradación en la respuesta. En este sentido, puede bastar con el uso de una escala numérica de 0 a 2, donde 0 implica que el factor está ausente, 1 indicaría que el factor está parcialmente presente, o existen sospechas fundadas⁵⁵ de su existencia, y 2 apuntaría a la presencia completa e indubitada del factor en cuestión.

⁵⁵ Precisamente, en ocasiones los operadores jurídicos han señalado que la misión de detección de primera línea atribuida a la policía no es la de efectuar una valoración exhaustiva de variables que, a menudo, escapan a sus recursos y competencias, sino recopilar la información mínima indispensable para justificar (o no) una sospecha suficiente de riesgo como para poner en marcha unas mínimas precauciones y coordinar a los profesionales competentes. En términos de un jurista entrevistado por Fernández Molina, no es que la policía “tenga que diagnosticar, lo único que tienen que ser es capaces de sospechar que esa persona puede tener unas necesidades de apoyo y, por tanto, hay...hay que hacer algo, hay que confirmar esa sospecha”. Aunque la frase emerge en un contexto ligeramente distinto, parece aplicable a este trabajo. FERNÁNDEZ MOLINA, E., “Detectar situaciones de vulnerabilidad en sede policial”, ob. cit., p. 14.

- Entre los factores personales de la víctima, debería atenderse expresamente a la existencia de problemas de salud, física o mental, siempre que así lo manifieste la persona.
- Entre los factores relacionados con el delito y sus circunstancias, deberían tenerse en cuenta:
 - Indicadores relacionados con los efectos/repercusiones de la victimización en la vida de la víctima, particularmente en lo referente a su estado físico y psíquico, pero también a su situación económica y profesional y sus relaciones sociales y familiares (para evitar la exhaustividad, puede bastar con dejar constancia de aquellos aspectos que proceden espontáneamente del relato de la víctima).
 - En caso de que la víctima conozca al agresor, podrían incluirse factores de riesgo específicos, como anteriores denuncias, detenciones o condenas por delito, problemas de alcohol/drogas, etc. Esto satisfaría más adecuadamente la ya mencionada crítica de que el riesgo del autor no ha sido tenido suficientemente en cuenta en las evaluaciones individuales.
 - En caso de revictimización, un indicador de escalada podría ser relevante. Por ejemplo, si la víctima percibe que la situación ha ido a peor.
- Finalmente, debería considerarse la incorporación de factores de protección en la primera evaluación, a fin de graduar adecuadamente la estimación preliminar de vulnerabilidad⁵⁶. A tal efecto, podrían considerarse los siguientes:

⁵⁶ Algunos trabajos han señalado que las estimaciones de riesgo realizadas por la policía suelen ser razonablemente precisas en casos de riesgo alto, pero que existe cierta tendencia a “curarse en salud” en el resto de casos, sobreestimando la entidad del riesgo y sugiriendo medidas de protección demasiado intensivas, RAAIJMAKERS, N., “The Looming Risk of Under- and over-Protection: A Critical Review of Victim Vulnerability Assessment Tools in a Policing Context”, *International Review of Victimology*, 2025, <https://doi.org/10.1177/02697580251377099>. Es cierto que la idea de que favorecer los “falsos positivos” es tanto más aceptable cuanto menos intrusivas son las medidas que derivan de ello, y si de lo que se trata es de graduar el nivel de alerta institucional, el problema es relativamente menor en comparación con otro tipo de decisiones que pudieran acarrear consecuencias negativas de importancia. Dicho esto, la sobreestimación del riesgo en sede policial puede acarrear también consecuencias indeseables, como puede ser la asignación inadecuada de recursos limitados que, a su vez, podrían implicar que no se destinen a víctimas que pudieran necesitarlos más. Sobre valoración del riesgo y tasas de error, por todos, MARTÍNEZ GARAY, L., “Errores conceptuales en la estimación de riesgo de reincidencia. La importancia de diferenciar sensibilidad y valor predictivo, y estimaciones de riesgo absolutas y relativas”, *Revista Española de Investigación Criminológica* 14, n.º 3/2016, pp. 11-31, <https://doi.org/10.46381/reic.v14i.97>; MARTÍNEZ GARAY, L. y MONTES SUAY, F., “El uso de valoraciones del riesgo de violencia en Derecho Penal: algunas caute-las necesarias”, *InDret* 2, n.º 2/2018, pp. 1-47.

- La existencia de apoyo social y familiar eficaz.
- La existencia de acompañamiento jurídico o institucional (asesoramiento jurídico, seguimiento por servicios sociales u otros organismos, etc.).
- La existencia de medidas de protección a la víctima adecuadas a su situación.

En suma, estas y otras modificaciones menores desembocan en un cuestionario-guía de tres bloques más un apartado inicial de datos personales. El primer bloque (“Factores generales de vulnerabilidad de la víctima”) sirve para registrar un conjunto de indicadores de vulnerabilidad propios de la víctima y sus circunstancias inmediatas (minoría de edad, estado de salud física y psíquica, discapacidad, hijos dependientes, etc.).

El segundo bloque (“Riesgo y miedo de sufrir daño”) recoge una serie de marcadores de vulnerabilidad derivados específicamente de la victimización. Estos alcanzan desde el tipo de delito (con especial referencia a algunas categorías destacadas), la victimización previa, las secuelas o problemas derivados de la victimización actual, así como un conjunto de variables relacionales y del propio agresor que funcionan como indicadores de riesgo. Algunos de los ítems relacionados con el agresor, como la existencia de detenciones o condenas previas, podrían ser desconocidos para la víctima, pero comprobables a través de las bases de datos policiales.

El tercer bloque (“Factores de apoyo jurídico, psicológico y social”) se orienta a identificar la presencia de recursos vigentes y eficaces al servicio de la víctima y que mitigan, compensan o moderan en alguna medida su situación de vulnerabilidad. La importancia de estos marcadores no es tanto, en esta evaluación preliminar, a los efectos de efectuar predicciones precisas de riesgo (para lo cual haría falta un instrumento expresamente desarrollado a tal efecto), sino sobre todo orientar a los operadores jurídicos en la propuesta de medidas de apoyo y protección que resulten oportunas y adaptadas a las necesidades de la víctima en el momento de su evaluación.

Atendiendo a la búsqueda de agilidad y practicidad de esta primera evaluación, podrían incorporarse solamente algunos de los indicadores mencionados. Pensamos, no obstante, que buena parte de esta información puede emerger del relato de la víctima con cierta espontaneidad y sin redundar en un incremento significativo de la carga de trabajo o la complejidad de la tarea para agente implicado. Idealmente, se trataría del tipo de información que pudiera surgir naturalmente de un intercambio breve y sin necesidad de una entrevista profunda e innecesariamente extenuante para la víctima. Precisamente por ello, las preguntas han de servir únicamente como guía y no deben ser planteadas a modo de cuestionario en sentido estricto.

Si partimos del presupuesto de que esta primera exploración se orienta a una función provisional de cribado, solamente debería incluir los elementos indispensables para atender a esta función a la espera de un análisis más exhaustivo. Una vez cumplimentado el cuestionario por parte del profesional, podrá entonces proponer las medidas de protección y apoyo que considere necesarias y, en su caso, derivar a la víctima a la OAVD para que prosiga con la identificación de sus necesidades.

5. Conclusiones

En este trabajo hemos tratado de valorar la capacidad del ordenamiento jurídico español para atender satisfactoriamente a los cuestionamientos y propuestas que emergen al calor del impulso europeo por reformar su principal norma para la tutela de las víctimas del delito: la Directiva 2012/29/UE. En particular, hemos querido centrar la atención en la evaluación individual de la vulnerabilidad de la víctima, siguiendo para ello un enfoque bifronte. Por un lado, la adaptabilidad, desde un punto de vista normativo, de la Ley 4/2015 a las principales demandas provenientes de Europa. Por otro lado, el contraste con la implementación práctica de las evaluaciones individuales desde el punto de vista de los cuerpos policiales. Con esta doble perspectiva hemos pretendido localizar dónde se encuentran los principales escollos y áreas de mejora para la materialización efectiva de la evaluación individual de las necesidades de las víctimas.

En lo concerniente a la dimensión normativa de las evaluaciones individuales, entendemos que la Ley 4/2015 debe ser actualizada para resultar compatible con las reformas que se planean para la Directiva. Así, debe modificarse su artículo 23 con dos objetivos: adelantar el inicio de la evaluación individual al primer contacto de la víctima con las autoridades competentes y ampliar el objeto de la evaluación a sus necesidades de protección y apoyo. Por lo demás, el grueso de los cambios proyectados en relación con la evaluación individual aparece como llamadas de atención sobre aspectos específicos a tener en cuenta que, en caso de no hallarse expresamente recogidos en la regulación nacional, pueden entenderse como implícitos. Incluso en algún caso, como en lo referente a la necesidad de valorar el riesgo planteado por el agresor, o la existencia de dependencia entre la víctima y el victimario, puede entenderse que el legislador de 2015 se anticipó a las propuestas que podrían llegar en breve desde Europa.

Pero las principales observaciones críticas procedentes de los debates europeos no son de carácter técnico-jurídico, sino que aluden a defectos de implementación que han puesto trabas a la efectiva implantación de las ideas subyacentes a la Directiva 2012/29/UE. En este sentido, incluso disponiendo de un marco jurídico que, en diversos aspectos, supe-

raba la regulación de mínimos europea, hemos podido observar cómo la atención a las víctimas de delitos y la evaluación individualizada de sus necesidades enfrenta ciertos escollos prácticos que aquí, por limitaciones de diseño, sólo podemos delinear.

Centrándonos únicamente en los aspectos críticos por cuestiones de espacio, es posible destacar algunas limitaciones prácticas importantes: a pesar de lo mayoritario que parece ser el contacto con las víctimas, la formación especializada de los miembros de los cuerpos policiales oscila entre meramente suficiente e insatisfactoria, particularmente si atendemos a la realización de evaluaciones individuales. Resulta sorprendente que incluso los funcionarios involucrados regularmente en este tipo de tareas refieren carecer de capacitación especializada con cierta frecuencia. Esta situación viene dificultada por la afirmación, también manifestada por los encuestados, de que no disponen de protocolos y herramientas que les orienten en su labor. Esto es consistente con las opiniones críticas reflejadas en las preguntas de redacción libre, que aluden a la falta de recursos, pero también a déficits de formación y orientación, lo que lleva a algunos encuestados a cuestionar que la policía deba ser la encargada de evaluar las necesidades de las víctimas.

Estos resultados no deben sobredimensionarse, pero sí parecen apuntar hacia una serie de defectos organizativos que corren el riesgo de lastrar significativamente las ambiciones de la normativa protectora de las víctimas. Por este motivo, consideramos que el previsible impulso que podría producir la renovación del aparato normativo europeo debería aprovecharse para diseñar mejor la puesta en práctica de la evaluación individual de las víctimas, en lugar de encallar en un *toilettage* legislativo que dejase sin abordar cuestiones de fondo.

En coherencia con esta necesidad que defendemos, y de las limitaciones y carencias identificadas, finalmente hemos confeccionado una propuesta de cuestionario-guía para la evaluación preliminar de la vulnerabilidad de la víctima durante su primer contacto con los operadores jurídicos (que serán, generalmente, los cuerpos policiales). Y aunque se trata tan solo de una propuesta, pensamos que algo similar podría ser útil para estandarizar las evaluaciones individuales, acercándolas al propósito perseguido por la normativa (vigente y en ciernes).

Bibliografía

ACQUADRO MARAN, D., MAGNAVITA, N. y GARBARINO, S. "Identifying Organizational Stressors That Could Be a Source of Discomfort in Police Officers: A Thematic Review", *International Journal of Environmental Research and Public Health* 19, n° 3720/2022, pp. 1-12. <https://doi.org/10.3390/ijerph19063720>.

- BRANDARIZ GARCÍA, J. Á. *El modelo gerencial-actuarial de penalidad: Eficiencia, riesgo y sistema penal*. Dykinson, 2016.
- BUTLER, A., ZAKIMI, N. y GREER, A., "Total systems failure: police officers' perspectives on the impacts of the justice, health, and social service systems on people who use drugs", *Harm Reduction Journal* 19, n.º 48, mayo de 2022, pp. 1-13. <https://doi.org/10.1186/s12954-022-00629-1>.
- CAVENEY, N., SCOTT, P., WILLIAMS, S. y HOWE-WALSH, L. "Police reform, austerity and 'cop culture': time to change the record?", *Policing and Society* 30, n.º 10, 2020, pp. 1210-25. <https://doi.org/10.1080/10439463.2019.1691549>.
- FERNÁNDEZ MOLINA, E., "Detectar situaciones de vulnerabilidad en sede policial, ¿una misión imposible?", *Boletín criminológico*, n.º 232, 2024, pp. 1-27.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, M.J., "Evaluación individual de las víctimas para determinar sus necesidades especiales de protección y asistencia en el marco del proceso penal", *Revista General de Derecho Procesal*, n.º 41/2017, pp. 1-33.
- HERNÁNDEZ MOURA, B., *La víctima como elemento esencial en la comprensión del proceso penal*, Tirant lo Blanch, 2022.
- MARTÍNEZ GARAY, L., "Errores conceptuales en la estimación de riesgo de reincidencia. La importancia de diferenciar sensibilidad y valor predictivo, y estimaciones de riesgo absolutas y relativas", *Revista Española de Investigación Criminológica* 14, n.º 3, 2016, pp. 11-31. <https://doi.org/10.46381/reic.v14i.97>.
- MARTÍNEZ GARAY, L. y MONTES SUAY, F., "El uso de valoraciones del riesgo de violencia en Derecho Penal: algunas cautelas necesarias", *Indret*, n.º 2/2018, pp. 1-47.
- MCCARTHY, D.J., "Gendering 'Soft' policing: multi-agency working, female cops, and the fluidities of police culture/s", *Policing and Society* 23, n.º 2, 2013, pp. 261-78. <https://doi.org/10.1080/10439463.2012.703199>.
- NIX, J., PICKETT, J. T., BAEK, H. y ALPERT, G. P., "Police research, officer surveys, and response rates", *Policing and Society* 29, n.º 5, 2019, pp. 530-50. <https://doi.org/10.1080/10439463.2017.1394300>.
- PLANCHADELL GARGALLO, A., "Protección procesal de víctimas en condición de vulnerabilidad: de las Reglas de Brasilia al Estatuto de la Víctima del delito, ¿avance real?", en ÁLVAREZ ALARCÓN, A. (dir.), *Justicia y personas vulnerables en Iberoamérica y en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 639-653.
- RAAIJMAKERS, N., "The Looming Risk of Under- and over-Protection: A Critical Review of Victim Vulnerability Assessment Tools in a Policing Context", *International Review of Victimology*, 2025. <https://doi.org/10.1177/02697580251377099>.

- TAMARIT SUMALLA, J.M., “Los derechos de las víctimas”, en TAMARIT SUMALLA, J.M. (dir.), *El Estatuto de las Víctimas de Delitos. Comentarios a la Ley 4/2015*, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 7-60.
- TAMARIT SUMALLA, J.M., “Una lectura victimológica del Estatuto jurídico de las víctimas”, VV.AA., *Modificaciones sustantivas en Derecho penal y el Estatuto de la víctima*, Universidad de Deusto, 2017, pp. 115-138.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C. (coord.), CEREZO DOMÍNGUEZ, A.I. & GÓMEZ GUTIÉRREZ, M., *Introducción a la Victimología*, Síntesis, 2019.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C., “La protección de las víctimas en el proceso penal tras la aprobación de la LEVID”, en TAMARIT SUMALLA, J.M. (dir.), *El Estatuto de las Víctimas de Delitos. Comentarios a la Ley 4/2015*, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 231-293.

Anexo

Cuestionario para la evaluación policial preliminar de la víctima (EPV1)

Datos de la víctima				
Apellidos:				
Nombre:				
Género:				
Fecha de nacimiento / edad declarada				
Nacionalidad				
Situación profesional	Estudiante	Empleado	Desempleado	Jubilado
Datos de contacto				
Dirección				
Teléfono				
Email				
Abogado/persona de contacto				

Factores generales de vulnerabilidad de la víctima			
Menor de edad	Sí	No	
Embarazada	Sí	No	
Discapacidad/limitación psíquica	0	1	2
Discapacidad/limitación física	0	1	2
Lengua materna			
Dificultades de comunicación oral	0	1	2
Dificultades de lectura	0	1	2
Hijos dependientes	Sí	No	
Problemas de salud física o mental	0	1	2
Especifique cuáles			
Problemas relacionados con el consumo/adicción de alcohol o drogas	0	1	2
Observaciones:			

Riesgo y miedo de sufrir daño				
¿Ha sido víctima de delito en los últimos doce meses? (distinto del delito actual)	Sí	No		
Tipo/naturaleza del delito actual	Trata de personas	Violencia relaciones personales	Violencia de género	Violencia sexual
	Delito de odio / discriminación	Abuso / explotación infantil	Delincuencia organizada	Terrorismo
	Otros:			
¿La víctima tiene problemas derivados de su victimización anterior o actual?	0	1	2	
Especifique qué clase de problemas / secuelas (puede seleccionar varias)	Físicas	Psíquicas	Sociofamiliares	Laborales
	Otras:			
¿La víctima está personalmente vinculada a la persona sospechosa?	Sí	No		
Grado de dependencia respecto del agresor (por edad, salud, circunstancias sociales / familiares, situación económica)	0	1	2	
¿La persona sospechosa ha atacado a la víctima anteriormente?	Sí	No		
¿Ha hecho uso de armas / instrumentos peligrosos?	Sí	No		
¿La situación ha ido a peor con el tiempo?	Sí	No		
¿Cómo de probable le parece a la víctima que el agresor vaya a causarle un daño grave en el futuro?	0	1	2	
¿El agresor tiene problemas de abuso de alcohol / drogas?	0	1	2	
¿El agresor ha sido denunciado / detenido / condenado con anterioridad por delitos similares?	0	1	2	
Observaciones:				

Factores de apoyo jurídico, psicológico o social			
La víctima dispone de una red de apoyo familiar y social eficaz	0	1	2
La víctima está recibiendo apoyo jurídico o institucional (asesoramiento jurídico, seguimiento por servicios sociales...)	0	1	2
Se encuentran activas medidas de protección a la víctima adecuadas a su situación	0	1	2
Observaciones:			

