



Facultad de Derecho
Campus Vida, Avenida do Doutor Ángel
Jorge Echeverri, s/n, 15782 Santiago de
Compostela, A Coruña

Máster en Estudos Internacionais

MÁSTER EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA TRANSPOSICIÓN ANTICIPADA DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1385 COMO VÍA PARA UNA PROTECCIÓN INTEGRAL FRENTE A LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA

ALDARA TUBÍO PEREIRA

Director: *CARLOS TEIJO GARCÍA*

Santiago de Compostela, junio 2025

Resumen

Este trabajo analiza las deficiencias estructurales del sistema jurídico español en materia de violencia de género, centradas en la limitación de la Ley Orgánica 1/2004 a la violencia ejercida en el ámbito de la pareja. A partir de este diagnóstico, se defiende la necesidad urgente de transponer de forma anticipada la Directiva (UE) 2024/1385, que introduce una definición amplia y estructural de violencia contra las mujeres, coherente con los estándares internacionales y con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El estudio combina análisis normativo, doctrinal y empírico, y propone además una aportación doctrinal innovadora: la posibilidad de reconocer un efecto directo anticipado a aquellas disposiciones de la Directiva que cumplan los requisitos de claridad, precisión e incondicionalidad. Esto permitiría extender de forma inmediata la protección integral a todas las mujeres víctimas de violencia basada en el género, más allá del vínculo afectivo con el agresor, evitando los efectos excluyentes y discriminatorios del marco legal vigente.

En definitiva, el trabajo aboga por una reforma estructural, ambiciosa y coordinada del sistema español de protección frente a la violencia de género, utilizando la Directiva europea no solo como exigencia formal, sino como oportunidad real para garantizar una tutela igualitaria y efectiva de los derechos fundamentales.

Índice

1.	<i>Introducción</i>	7
1.1.	Justificación del estudio: el concepto restrictivo de violencia de género y sus consecuencias en la tutela de las víctimas	7
1.2.	Tesis general: la transposición temprana de la Directiva (UE) 2024/1385 es imprescindible para corregir las deficiencias del sistema español de protección frente a la violencia de género.	9
1.3.	Objetivos del trabajo.....	11
2.	<i>El sistema español de protección de las víctimas de violencia de género: un sistema avanzado pero incompleto</i>	14
2.1.	Evolución normativa en España	14
2.2.	Problemas prácticos y reformas legislativas recientes.....	17
2.3.	Necesidad de una reforma estructural.....	21
3.	<i>La Directiva 2024/1385: avance necesario, pero con límites</i>	22
3.1.	Contenido central de la Directiva (UE) 2024/1385: un mínimo común normativo en la lucha contra la violencia de género.....	22
3.2.	Límites estructurales de la norma europea.....	25
3.3.	Comparativa crítica con el sistema español.....	27
3.3.1.	Delimitación del concepto de violencia de género.....	29
3.3.2.	Sujetos protegidos: diferencias en el reconocimiento de víctimas fuera del ámbito de pareja	30
4.	<i>La urgencia de una transposición anticipada en España</i>	31
4.1.	La dinámica de retraso en la transposición de directivas.....	31
4.2.	Ventajas de una incorporación temprana	32
4.3.	Obstáculos y viabilidad política y técnica	34
5.	<i>El efecto directo anticipado: una propuesta doctrinal de lege ferenda</i>	35
5.1.	Justificación y relevancia de la propuesta.....	35
5.2.	Fundamentación general y límites del marco actual.....	36
5.3.	Propuesta innovadora: hacia un efecto directo anticipado de directivas con contenido en derechos fundamentales	37
5.3.1.	El efecto anticipación y su conexión con el efecto bloqueo: aplicación al caso de la Directiva 2024/1385.	41
5.3.2.	Requisitos jurisprudenciales para la aplicación directa de las directivas: fundamentación del caso de la Directiva 2024/1385	44
6.	<i>Conclusiones y recomendaciones</i>	48
6.1.	Conclusión principal: La urgencia jurídica, política y social de la transposición anticipada.....	48
6.2.	Conclusión general: La Directiva como oportunidad de armonización estructural, más allá de sus límites.....	49
6.3.	Recomendaciones: Claves para una reforma estructural y eficaz.....	49
7.	<i>Bibliografía</i>	54

1. Introducción

1.1. Justificación del estudio: el concepto restrictivo de violencia de género y sus consecuencias en la tutela de las víctimas

La protección integral de las mujeres víctimas de violencia de género constituye una obligación jurídica, ética y política de los Estados, reforzada por su pertenencia a la Unión Europea y por la adhesión a tratados internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, en el caso español persiste una notable disonancia entre la definición de violencia de género recogida en su ordenamiento jurídico —especialmente en la Ley Orgánica 1/2004¹, centrada exclusivamente en la violencia ejercida por la pareja o expareja— y la noción más amplia consagrada tanto por el Derecho internacional como por el Derecho de la Unión Europea.

Este enfoque restrictivo tiene consecuencias prácticas significativas. Mujeres que sufren violencia fuera del ámbito de la pareja —como la violencia sexual, la trata con fines de explotación, la mutilación genital femenina, el acoso en el entorno laboral o digital, o la violencia institucional— no son reconocidas formalmente como víctimas de violencia de género bajo la normativa española vigente. Esta exclusión impide su acceso a mecanismos de protección integral como la asistencia jurídica gratuita desde el primer momento, la intervención de los servicios especializados, el acompañamiento letrado durante la denuncia, el acceso prioritario a recursos asistenciales o la posibilidad de acudir a juzgados específicos de violencia sobre la mujer. Del mismo modo, quedan fuera de convocatorias de subvenciones y políticas públicas diseñadas exclusivamente para las víctimas amparadas por la LO 1/2004.

Es cierto que el legislador español ha comenzado a introducir reformas relevantes —lo que a su vez es un reflejo de la problemática que este trabajo analiza—, como las previstas para el artículo 89 de la LOPJ² por la Ley Orgánica 1/2025 cuya entrada en vigor parcial está prevista para octubre de 2025³ y otras disposiciones derivadas de la Ley

¹ Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, de 29 de diciembre de 2004, pp. 42166–42197.

² Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 157, de 2 de julio de 1985, art. 89.

³ Ley Orgánica 1/2025, de 4 de marzo, por la que se modifican diversas leyes para adaptar el ordenamiento jurídico al Pacto de Estado contra la Violencia de Género, *Boletín Oficial del Estado*, núm.

Orgánica 10/2022⁴. Estas reformas ampliarán el acceso de ciertas víctimas de violencia sexual y otras formas de violencia machista a tribunales especializados y al sistema de justicia gratuita. Sin embargo, se trata de ajustes sectoriales que, aunque mejoran la respuesta institucional de manera parcial, mantienen la distinción entre violencia de género en el ámbito de la pareja y otras formas de violencia contra las mujeres, perpetuando el problema.

Además, este modelo de adaptación progresiva revela una preocupante falta de eficiencia legislativa, al depender de múltiples reformas parciales que deben coordinarse entre distintos ámbitos normativos (penal, procesal, orgánico, asistencial), lo que retrasa la implementación real de los derechos y genera incertidumbre jurídica. La ausencia de una reforma estructural unificadora impide garantizar una protección igualitaria e inmediata para todas las víctimas.

La reciente Directiva de 2024 de la Unión Europea sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica⁵ incorpora una definición más amplia, alineada con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE⁶ y con instrumentos como el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en adelante Convenio de Estambul⁷; o la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)⁸, y reconoce expresamente estas otras formas de violencia como manifestaciones estructurales de la desigualdad de género. Esta discrepancia normativa genera un riesgo evidente de desprotección y desigualdad en el acceso a derechos, que se

55, de 5 de marzo de 2025, pp. 30652–30665. Véase su disposición final 38.3, que establece la entrada en vigor diferida de determinadas medidas a partir del 1 de octubre de 2025.

⁴ Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 213, de 7 de septiembre de 2022, pp. 122570–122624. Disposición final vigésimo primera.

⁵ Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 202, de 14 de junio de 2024, pp. 1–48.

⁶ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 303, de 14 de diciembre de 2007, pp. 1–16.

⁷ Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 137, de 8 de junio de 2014, pp. 42946–42976.

⁸ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 69, de 21 de marzo de 1984, pp. 7714–7722.

ve agravado si se pospone la aplicación de esta nueva definición hasta la expiración del plazo de transposición de la Directiva.

Esta problemática no se constata únicamente a través del análisis normativo y doctrinal, sino también desde una perspectiva empírica. En consultas realizadas con el Centro de Información á Muller (CIM) de Boiro (A Coruña), se ha confirmado que esta limitación legal genera efectos reales y perjudiciales. Desde el CIM han manifestado que muchas mujeres que han sufrido violencia fuera del marco de la pareja —por ejemplo, violencia sexual ejercida por desconocidos, violencia económica o digital— no pueden acceder a subvenciones específicas, ni se les reconoce el derecho a asistencia jurídica gratuita especializada, ni pueden beneficiarse del conjunto de recursos previstos para víctimas de violencia de género.

La reciente aprobación de la Directiva (UE) 2024/1385, que incorpora una definición más amplia, estructural y alineada con los derechos fundamentales recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, obliga a revisar críticamente el modelo actual. Su transposición al ordenamiento jurídico español representa no solo una exigencia formal, sino una oportunidad para avanzar hacia un sistema de protección que reconozca la complejidad de la violencia de género en sus múltiples manifestaciones.

1.2. Tesis general: la transposición temprana de la Directiva (UE) 2024/1385 es imprescindible para corregir las deficiencias del sistema español de protección frente a la violencia de género.

Este trabajo defiende que la transposición temprana de la Directiva (UE) 2024/1385 es imprescindible para corregir las deficiencias del sistema español de protección frente a la violencia de género y propone, además —como aportación doctrinal— la posibilidad de aplicar anticipadamente aquellas disposiciones de la Directiva que cumplan los requisitos exigidos por el Derecho de la Unión.

El presente trabajo sostiene que el sistema jurídico español, si bien ha sido pionero en el desarrollo de un marco integral contra la violencia de género⁹, presenta carencias

⁹ Véanse, entre otros: CALVO, Carmen, “Ley contra la violencia de género: 15 años de una norma pionera y ejemplar”, *El País*, 28 de diciembre de 2019, disponible en: https://elpais.com/sociedad/2019/12/28/actualidad/1577546355_893492.html; M. I. S., “La ley que

estructurales que impiden una protección igualitaria y efectiva para todas las víctimas. La configuración actual de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, limita su ámbito de aplicación a la violencia ejercida en el marco de relaciones afectivas, dejando fuera de su cobertura numerosas formas de violencia basadas en el género —como la violencia sexual fuera del vínculo relacional, la violencia económica, digital o institucional— que también constituyen graves violaciones de los derechos fundamentales de las mujeres.

La Directiva (UE) 2024/1385, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de mayo de 2024, ofrece una definición más amplia y coherente con el Convenio de Estambul, al reconocer la naturaleza estructural de todas las formas de violencia contra las mujeres, independientemente del vínculo con el agresor. En este contexto, el trabajo defiende que la transposición de esta Directiva debe realizarse de forma temprana, sin agotar el plazo formal fijado hasta junio de 2027, a fin de evitar la prolongación de un marco legal que genera exclusión jurídica y desigualdad material.

Junto a esta línea de reforma legislativa, el trabajo introduce además una propuesta doctrinal innovadora, planteando la posibilidad de reconocer un efecto directo anticipado a aquellas disposiciones de la Directiva que cumplan con los requisitos exigidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE): claridad, precisión e incondicionalidad. Esta tesis, que se sitúa en el terreno de la *lege ferenda*, encuentra sustento en la interpretación extensiva de los principios estructurales del Derecho de la Unión, tales como el principio de primacía, el principio de tutela judicial efectiva (art. 19 TUE¹⁰), la cooperación leal (art. 4.3 TUE), y el principio del efecto útil.

marcó un antes y un después en la lucha contra la violencia de género”, *La Nueva España*, 23 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.lne.es/asturias/2021/12/23/ley-marco-despues-lucha-violencia-60955557.html>; SANTOS FERNÁNDEZ, María Dolores, “La ley española de medidas de protección integral contra la violencia de género”, *Revista de Derecho*, vol. 28, núm. 3, 2005, pp. 273–300, disponible en: https://ve.scielo.org/sciELO.php?pid=S1315-52162005000300008&script=sci_arttext; FERNÁNDEZ NIETO, Josefa, “Retos y mitos de la LO 1/2004 de violencia de género y reforma del Código Penal: hacia una política criminal en violencia de género en cumplimiento del principio internacional de diligencia debida”, *ElDerecho.com*, 2020, disponible en: <https://elderecho.com/retos-y-mitos-de-la-lo-12004-de-violencia-de-genero-y-reforma-del-codigo-penal-hacia-una-politica-criminal-en-violencia-de-genero-en-cumplimiento-del-principio-internacional-de-diligencia>

¹⁰ Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, modificado por el Tratado de Lisboa, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 202, de 7 de junio de 2016, pp. 13–46.

La idea de una aplicación anticipada —en particular respecto de la definición amplia de violencia de género contenida en el artículo 2 de la Directiva¹¹— no pretende sustituir el marco vigente, sino que se presenta como una propuesta doctrinal sobre la posible evolución del Derecho de la Unión. En concreto, se defiende que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia podría avanzar hacia el reconocimiento de ciertos efectos jurídicos anticipados en aquellas directivas que, aun antes de su transposición, contengan disposiciones claras, precisas e incondicionales dirigidas a la protección de derechos fundamentales. Se trataría, por tanto, de una interpretación extensiva del principio de primacía, del principio de tutela efectiva (artículo 19 TUE), y del principio de cooperación leal (artículo 4.3 TUE), que permitiría reforzar la eficacia inmediata del Derecho de la Unión en contextos especialmente sensibles desde la perspectiva de los derechos fundamentales.

En suma, el trabajo defiende que el camino más sólido para superar las limitaciones actuales del sistema español no es esperar pasivamente la transposición formal, sino activar cuanto antes los mecanismos legales que permiten adaptar el derecho interno a los estándares europeos de protección y, como alternativa innovadora ante la pasividad legislativa de los Estados Miembros, se propone la tesis del efecto directo anticipado.

1.3. Objetivos del trabajo

El presente trabajo parte del reconocimiento de que el sistema jurídico español, aunque avanzado en muchos aspectos, presenta deficiencias estructurales en la protección de las víctimas de violencia de género, al mantener una definición limitada que excluye de la tutela reforzada a mujeres afectadas por otras formas de violencia distintas de la ejercida por la pareja o expareja. Esta situación genera una desigualdad material en el acceso a derechos fundamentales, que vulnera los principios de igualdad y tutela efectiva consagrados tanto en la Constitución Española como en el Derecho de la Unión.

¹¹ Según el artículo 2, apartado a), de la Directiva (UE) 2024/1385, «“Violencia contra las mujeres”: todo acto de violencia de género dirigido contra una mujer o una niña por el hecho de ser mujer o niña, o que afecten de manera desproporcionada a mujeres o niñas, que causen o sea probable que causen daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.»

En este contexto, la Directiva (UE) 2024/1385 se presenta como un instrumento útil para corregir parcialmente esta disfunción, al ofrecer una definición amplia, estructural y alineada con los compromisos internacionales asumidos por España (CEDAW, Convenio de Estambul). Sin embargo, el trabajo no parte de la premisa de que esta Directiva represente una solución completa o definitiva. También se analizarán sus límites estructurales y políticos, derivados del compromiso institucional y de las resistencias entre Estados miembros, que han condicionado el alcance y ambición del texto finalmente aprobado.

Sobre esta base, el trabajo desarrolla un enfoque escalonado, cuyo objetivo general es evaluar cómo puede optimizarse la protección jurídica frente a la violencia de género en España, a través de la transposición inmediata de la Directiva, sin esperar al plazo límite de 2027, y explorando también la posibilidad de que algunas de sus disposiciones puedan ser consideradas jurídicamente relevantes incluso antes de su transposición formal.

Se plantean, en consecuencia, los siguientes objetivos específicos:

- **Analizar críticamente el marco jurídico español** en materia de violencia de género, con especial atención a la definición legal contenida en la Ley Orgánica 1/2004, su evolución normativa, y las consecuencias prácticas de su limitación conceptual.
- **Examinar el contenido de la Directiva (UE) 2024/1385**, valorando especialmente su definición de violencia contra las mujeres y su contribución a una armonización europea en materia de derechos fundamentales.
- **Identificar y explicar las carencias de la Directiva**, en particular aquellas que derivan de su naturaleza como instrumento de mínimos y del proceso político que condicionó su redacción final, incluyendo críticas formuladas por órganos como el Comité CEDAW o el Consejo Económico y Social Europeo.
- **Argumentar la necesidad de una transposición temprana de la Directiva en España**, como vía jurídicamente viable y políticamente necesaria para garantizar una protección igualitaria, coherente con los principios del Derecho de la Unión Europea y con los compromisos internacionales asumidos por el Estado.

- **Proponer, como aportación doctrinal propia, una tesis de *lege ferenda* relativa al posible reconocimiento de ciertos efectos jurídicos anticipados a disposiciones de directivas europeas**, cuando estas sean claras, precisas e incondicionales y estén dirigidas a garantizar derechos fundamentales, defendiendo así una evolución razonable de la jurisprudencia del TJUE en este ámbito.
- **Contribuir al debate académico y judicial sobre el efecto útil del Derecho de la Unión Europea y los efectos jurídicos de las Directivas**, promoviendo una lectura garantista de las obligaciones de los Estados miembros en contextos donde está en juego la efectividad de los derechos fundamentales.

Este trabajo pretende así aportar argumentos doctrinales y jurídicos sólidos para impulsar una lectura más proactiva y garantista del efecto de las directivas, y evitar así que la inercia de los plazos de transposición suponga, en la práctica, una denegación de derechos. En definitiva, este estudio persigue llamar la atención sobre el impacto de los plazos de transposición en contextos donde lo que está en juego es la integridad y la dignidad de las personas.

2. El sistema español de protección de las víctimas de violencia de género: un sistema avanzado pero incompleto.

2.1. Evolución normativa en España

En primer lugar, debemos introducir una precisión terminológica que no resulta menor en el ámbito que nos ocupa, ya que ha supuesto una de las principales fuentes de disenso en los procesos de redacción y aprobación de los textos jurídicos que pretenden regular esta realidad. En este sentido, cabe precisar que, a efectos del análisis aquí realizado, se utiliza el término “violencia de género” y “violencia contra la mujer” de forma indistinta, en línea con lo dispuesto por la Directiva de 2024. Estableciendo, por tanto, que la segunda no puede entenderse sin la primera. Es decir, que la violencia contra la mujer es una manifestación de la propia violencia de género.¹² Habiendo apuntado esto, ahora sí podemos centrarnos en la evolución normativa que aquí nos ocupa.

El ordenamiento jurídico español ha sido históricamente uno de los más avanzados en Europa en materia de protección frente a la violencia de género. La Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, marcó un hito al establecer un enfoque normativo integral que no solo se centraba en el castigo penal, sino también en la prevención, asistencia, apoyo y reparación a las víctimas. Esta concepción ha sido reconocida por autores como la profesora M. Arangüena Fanego, quien señala el carácter pionero y sistémico de esta ley dentro del marco europeo¹³, y el magistrado V. Magro Servet, quien la considera una referencia consolidada por su desarrollo legislativo y jurisprudencial en protección de las víctimas¹⁴. No obstante, esta legislación construyó su definición de violencia de género sobre una base relacional

¹² DE MESA, Carmen, *La lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, Documento de trabajo n.º 226/2023, Fundación Alternativas, Madrid, 2023, disponible en: <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/la-lucha-contra-la-violencia-contra-las-mujeres-y-la-violencia-domestica/>.

¹³ ARANGÜENA FANEGO, María del Carmen, “Últimos pasos en la Unión Europea para la protección de los derechos de las víctimas: la Directiva (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia sobre las mujeres y la violencia doméstica”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 85, 2025, pp. 1–44.

¹⁴ MAGRO SERVET, Vicente, “Proyección en nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica”, *Diario La Ley*, núm. 10518, Sección Doctrina, 4 de junio de 2024.

restrictiva, circunscribiéndola exclusivamente a la violencia ejercida por la pareja o expareja sentimental del agresor sobre una mujer.

El artículo 1.1 de la LO 1/2004 establece que esta ley se aplicará “a la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre estas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia”. En consecuencia, el marco de protección integral que activa la ley (incluyendo el acceso a asistencia jurídica gratuita, juzgados especializados, ayudas económicas o medidas de protección urgentes) queda restringido a las víctimas de violencia en el ámbito de la pareja o expareja. Esta concepción relacional ha sido objeto de numerosas críticas doctrinales. Por ejemplo, autoras como P. Rivas Vallejo han señalado que el enfoque actual de la LO 1/2004, al centrarse únicamente en la relación de pareja, reduce la visibilidad de otras formas estructurales de violencia que no están amparadas, aportando una perspectiva crítica esencial¹⁵. En la misma línea, un informe del Ministerio de Igualdad advertía que el enfoque actual, centrado en la relación afectiva, ha servido para visibilizar un tipo de violencia, pero también ha aislado el fenómeno de otras experiencias que afectan a las mujeres, dejándolas en la sombra¹⁶. Asimismo, el Comité CEDAW ha instado a España en repetidas ocasiones a revisar su legislación para asegurar que todas las formas de violencia contra las mujeres queden amparadas bajo el marco jurídico, en coherencia con sus obligaciones internacionales¹⁷.

Este enfoque excluye del sistema de tutela reforzada a mujeres víctimas de otras formas de violencia igualmente estructural y basada en el género, como la violencia sexual fuera de la relación de pareja, la trata con fines de explotación sexual, el acoso en espacios laborales, callejeros o digitales, la violencia institucional, o la esterilización forzada, entre otras. Algunas de estas manifestaciones han sido reconocidas parcialmente en leyes sectoriales —como la Ley Orgánica 10/2022, de garantía integral de la libertad

¹⁵ RIVAS VALLEJO, Pilar, “Violencia de género: diferencia conceptual en los ordenamientos jurídicos europeos y latinoamericanos”, *Persona y Familia*, núm. 9, 2020, pp. 273–300, disponible en: <https://revistas.unife.edu.pe/index.php/personayfamilia/article/view/2342>

¹⁶ Ministerio de Igualdad, *El estado de la cuestión en el estudio de la violencia de género*, Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, 2013, p. 15.

¹⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España*, CEDAW/C/ESP/CO/7-8, 29 de julio de 2015, párrs. 19–20.

sexual o la Ley Orgánica 8/2021, de Protección a la Infancia frente a la Violencia— pero sin unificación conceptual ni conexión expresa con el sistema de protección integral de la LO 1/2004 y con una diferencia temporal que no resulta cuestión menor cuando hablamos de la tutela de derechos fundamentales.

Esta fragmentación legal genera desigualdad en el acceso a derechos y mecanismos de protección. Lo que supone, de hecho, una desprotección legal institucionalizada. Así, a pesar de los últimos avances legislativos, que demuestran la existencia de un problema derivado de esta definición de violencia de género tan restringida, el legislador español no ha modificado el núcleo restrictivo de la LO 1/2004. Por lo que, a pesar de las recientes reformas introducidas por la Ley Orgánica 1/2025 en materia de violencia sexual hacia las mujeres, estas modificaciones siguen sin incluir expresamente otras formas de violencia de género como la violencia económica o la digital, así como otros tipos delictuales, si no se enmarcan en la relación de pareja. En este sentido, obsérvese el artículo 89.5 apartados a y d de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su redacción dada por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, donde las competencias de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer siguen condicionadas a la existencia de vínculo conyugal o relación de afectividad análoga con el agresor. Esta restricción impide la cobertura judicial especializada de otras formas de violencia de género no pertenecientes a dicho marco relacional.

En este contexto, la Directiva (UE) 2024/1385 plantea un reto y una oportunidad: al ofrecer una definición mucho más amplia, estructural e interseccional de la violencia contra las mujeres —coherente con estándares internacionales como el Convenio de Estambul—, obliga a los Estados miembros a armonizar sus definiciones legales y a extender los sistemas de protección a todas las víctimas de violencia basada en el género, con independencia del vínculo que tengan o no con el agresor.

La persistencia de una definición legal estrecha en la legislación española no solo dificulta la plena aplicación de la Directiva, sino que genera situaciones reales de desigualdad y vulneración de derechos fundamentales. Por ello, resulta imperativo revisar y ampliar el concepto de violencia de género en el ordenamiento jurídico español, de manera inmediata y anticipada, en todo aquello que derive de disposiciones claras, precisas e incondicionales de la normativa europea. Este enfoque permitiría romper con la dinámica reiterada de transposiciones tardías o al límite del plazo, que compromete la

eficacia del Derecho de la Unión y puede traducirse en vulneraciones materiales de derechos fundamentales reconocidos a los ciudadanos, especialmente en ámbitos como la igualdad y la protección frente a la violencia de género.

2.2. Problemas prácticos y reformas legislativas recientes

La definición restringida de violencia de género vigente en España, centrada en la violencia ejercida en el ámbito de la pareja o expareja sentimental (LO 1/2004), genera importantes lagunas en la protección jurídica de numerosas víctimas que sufren otras formas de violencia basada en el género. La falta de adecuación inmediata a la definición amplia recogida en la Directiva (UE) 2024/1385 comporta consecuencias prácticas graves en la tutela efectiva de derechos fundamentales.

En concreto, quedan fuera del marco de protección reforzada previsto para las víctimas de violencia de género:

- **Víctimas de violencia sexual ejercida fuera de relaciones afectivas:** aunque delitos como las agresiones sexuales o el acoso están tipificados penalmente, las víctimas no son reconocidas como víctimas de violencia de género a efectos de acceder a asistencia letrada gratuita inmediata o a juzgados especializados de violencia sobre la mujer.¹⁸
- **Víctimas de violencia digital y ciberviolencia:** mujeres objeto de acoso, amenazas, sextorsión o difusión de imágenes íntimas no consentidas a través de medios tecnológicos, a pesar de sí contar con instrumentos jurídicos para poder denunciar este tipo de actos¹⁹, no acceden automáticamente a medidas de protección urgentes, asistencia jurídica especializada ni a ayudas públicas previstas para víctimas de violencia de género.
- **Víctimas de violencia económica:** situaciones como la violencia económica, aún ejercida por parejas o ex-parejas, mediante impagos sistemáticos de pensiones alimenticias o control de recursos, no son formalmente reconocidas como violencia de género.

¹⁸ Téngase en cuenta lo señalado más abajo en este mismo apartado respecto de las recientes modificaciones legislativas.

¹⁹ MAGRO SERVET, *op.cit.*

- **Víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual:** pese a la existencia de normativa penal específica, las víctimas no se integran plenamente en el sistema de asistencia integral de violencia de género y sufren una fragmentación en su acceso a derechos.
- **Víctimas de violencia institucional o violencia estructural:** mujeres privadas de su libertad o sometidas a prácticas discriminatorias o negligentes en instituciones públicas tampoco encuentran amparo en el paraguas protector de la legislación de violencia de género vigente.

Estas exclusiones tienen efectos prácticos directos en múltiples niveles:

- **Asistencia letrada gratuita y especializada:** las mujeres víctimas de violencias fuera del ámbito de pareja no tienen garantizado el acceso inmediato a abogados especializados en violencia de género, generando indefensión y desigualdad en el acceso a la tutela judicial efectiva.
- **Acceso a juzgados especializados de violencia sobre la mujer:** al no ser consideradas formalmente víctimas de violencia de género, sus casos se tramitan en juzgados ordinarios, sin la protección reforzada ni los conocimientos especializados en perspectiva de género que caracterizan a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.
- **Protección cautelar inmediata:** la adopción de medidas urgentes como órdenes de alejamiento o medidas de protección social (ayudas, viviendas, subsidios) no se activa automáticamente en su favor, aumentando su exposición al riesgo.
- **Acceso a ayudas económicas específicas:** programas de ayudas como la Renta Activa de Inserción para víctimas de violencia de género o las subvenciones específicas para recuperación integral quedan reservadas para quienes encajen en la definición limitada de la LO 1/2004.
- **Reconocimiento administrativo y social como víctimas:** la falta de reconocimiento jurídico conlleva una invisibilización administrativa, dificultando el acceso a programas de inserción laboral, vivienda protegida o ayudas psicológicas específicas.

En suma, mientras los distintos instrumentos internacionales de los que España es parte, exigen la protección de todas las mujeres que sufren violencia basada en su género, la legislación española vigente mantiene criterios restrictivos que generan desprotección

real, desigualdad de acceso a derechos y una vulneración del principio de tutela efectiva reconocido en el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 24 CE.

La demora en la adaptación del ordenamiento interno hasta la expiración del plazo de transposición prolongaría durante años una situación de discriminación jurídica que podría evitarse.

Las recientes reformas legislativas en España, introducidas por la Ley Orgánica 1/2025 de eficiencia organizativa del servicio público de justicia, para extender el acceso a ciertos mecanismos de protección a víctimas de violencia de género más allá del ámbito de la pareja revela un reconocimiento implícito de las limitaciones del marco jurídico vigente. Estas reformas apuntan a corregir una exclusión normativa prolongada, y suponen un primer paso hacia una concepción más amplia, estructural e interseccional de la violencia de género, en línea con los estándares internacionales.

En este sentido, la LO 1/2025 ha ampliado las competencias de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer para incluir determinados delitos contra la libertad sexual cuando la víctima sea mujer, incluso fuera de relaciones afectivas. No obstante, estas disposiciones no entrarán en vigor hasta el 3 de octubre de 2025, y la aplicación efectiva de derechos como la asistencia jurídica gratuita sigue dependiendo de otras normas aún no armonizadas. En concreto, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita²⁰, que necesita todavía incorporar la modificación correspondiente para reconocer expresamente este derecho a las víctimas de violencia sexual fuera del ámbito de la pareja.

Un ejemplo paradigmático de cómo esta definición legal restringida tiene consecuencias jurídicas reales se encuentra en la evolución de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Ley de Extranjería)²¹. Esta norma fue modificada en 2012²² para establecer que las mujeres

²⁰ Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 11, de 12 de enero de 1996, pp. 946–954.

²¹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 10, de 12 de enero de 2000, pp. 1139–1153.

²² Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *Boletín Oficial del Estado*, núm.

extranjeras que denuncien ser víctimas de violencia de género no podrán ser objeto de expediente sancionador por su situación administrativa irregular. No obstante, esta garantía solo se reconoció para aquellas mujeres cuya situación encajaba en el marco de la LO 1/2004, es decir, violencia en el ámbito de la pareja. Para las víctimas de violencia sexual o de otro tipo fuera de ese marco relacional, esta protección no se implementó hasta diez años después, mediante la Ley Orgánica 10/2022²³, lo que evidencia una exclusión discriminatoria y prolongada dentro del propio sistema normativo.

Este tipo de asimetrías normativas —tardías, parciales y reactivas— revelan hasta qué punto el marco legal vigente ha tratado la violencia de género de forma fragmentaria y no estructural. Esa misma conclusión se desprende de los intentos actuales de reforma. En marzo de 2024, el Grupo Parlamentario Mixto presentó la Proposición de Ley Orgánica 122/000066²⁴, con el objetivo de modificar la LO 1/2004 y convertirla en una ley marco integral sobre todas las formas de violencia contra las mujeres. Sin embargo, dicha iniciativa no ha continuado su tramitación parlamentaria.

La proposición planteaba una redefinición del artículo 1 para ampliar su ámbito de aplicación más allá del ámbito de la pareja o expareja, así como otras reformas sustanciales orientadas a reconocer derechos específicos de las víctimas —como el derecho a la atención integral, a la información adaptada y a la reparación—, así como mecanismos de protección reforzados.

La mera existencia de esta iniciativa legislativa es una prueba elocuente de que incluso desde el propio Parlamento se reconoce que el marco jurídico actual es insuficiente. Que esta reforma no haya seguido su tramitación refuerza la tesis de este

180, de 28 de julio de 2011, pp. 84530–84544. Esta ley introdujo por primera vez el artículo 31 bis en la Ley de Extranjería, incorporando la garantía de no incoar expediente sancionador a mujeres en situación irregular víctimas de violencia de género, entendida solo en el marco de la LO 1/2004 (relacional).

²³ Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 215, de 7 de septiembre de 2022, pp. 122570–122624. (Véase disposición final cuarta, que modifica el artículo 31 bis de la Ley Orgánica 4/2000, relativa a la protección de mujeres extranjeras víctimas de violencia sexual).

²⁴ Proposición de Ley Orgánica 122/000066, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 78-1, de 15 de marzo de 2024, disponible en: [https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&publicaciones_legislatura=XV&publicaciones_id_texto=\(122\)000066](https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&publicaciones_legislatura=XV&publicaciones_id_texto=(122)000066)

trabajo: una actuación temprana en materias de tan alta sensibilidad y estrecha conexión con derechos fundamentales resulta imprescindible.

2.3. Necesidad de una reforma estructural

Más allá de las carencias conceptuales y prácticas ya expuestas, el problema de fondo del sistema español en materia de violencia de género reside en la incapacidad del marco normativo actual para ofrecer una respuesta coherente y articulada a la pluralidad de formas de violencia que enfrentan las mujeres. A lo largo de las últimas dos décadas, la estrategia legislativa ha estado marcada por una lógica reactiva y fragmentada, en la que se han ido acumulando reformas sectoriales sin revisar el eje central que articula la protección: la definición de violencia de género contenida en la Ley Orgánica 1/2004.

Este enfoque incremental y no estructural ha generado lo que podríamos calificar como una juridificación dispersa del fenómeno, en la que distintas leyes —como la Ley de Infancia (LO 8/2021), la Ley de libertad sexual (LO 10/2022) o la reciente Ley de eficiencia judicial (LO 1/2025)— abordan manifestaciones concretas de la violencia, pero sin establecer un marco común, unificador y estable de protección integral. Las consecuencias de esta técnica normativa no se limitan al ámbito teórico sino que, tal y como se ha señalado: provocan inseguridad jurídica, tratamientos dispares según la vía legal activada, y desigualdades en el acceso a derechos por parte de las víctimas.

Desde una perspectiva de análisis normativo, el Derecho español adolece de una falta de armonización horizontal (entre sectores normativos) y vertical (entre niveles institucionales). Esta disfunción no solo ha sido señalada en informes institucionales, sino también en el ámbito académico. Las autoras A.D. González y N. Varela han mostrado cómo la dispersión entre jurisdicciones penales, civiles y de familia provoca respuestas judiciales incoherentes que multiplican la carga sobre las víctimas y generan efectos de revictimización institucional²⁵. En la misma línea, J. Fernández Nieto advierte que la exclusión de otras formas de violencia estructural invisibiliza a muchas víctimas y debilita el sistema institucional de garantías, dada la falta de integración efectiva entre los marcos

²⁵ GONZÁLEZ, Agustina Daniela, y VARELA, Natalia, “Violencia unificada y justicia fragmentada: un análisis crítico de las trayectorias de las causas de violencia de género”, *Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 21, 2019, pp. 186–213, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7171902>

penal, civil y social²⁶. Como exponíamos en el apartado anterior, esto ha sido señalado también en el ámbito parlamentario, como refleja la Proposición de Ley Orgánica 122/000066, en la que se propone transformar la LO 1/2004 en una ley marco integral que reconozca expresamente todas las formas de violencia de género, siguiendo los estándares internacionales asumidos por España, como el Convenio de Estambul.

En este contexto, la aprobación de la Directiva (UE) 2024/1385 representa una oportunidad estructural que no debe entenderse como una mera obligación formal de transposición, sino como un impulso normativo para repensar de forma integral el diseño jurídico de la protección frente a la violencia basada en el género. La Directiva no solo impone contenidos mínimos, sino que incorpora una definición amplia y estructural, así como estándares de coordinación interinstitucional, prevención, sanción y reparación, que contrastan con el modelo normativo disperso actualmente vigente en España.

En consecuencia, el objetivo no debe ser simplemente adaptar normas sueltas, sino aprovechar el impulso europeo para construir un marco estable, coherente y transversal de respuesta jurídica a todas las formas de violencia de género. Este será el enfoque desde el cual se abordará, en los apartados siguientes, el análisis del contenido material de la Directiva y sus propios límites.

3. La Directiva 2024/1385: avance necesario, pero con límites

3.1. Contenido central de la Directiva (UE) 2024/1385: un mínimo común normativo en la lucha contra la violencia de género

La evolución del concepto de violencia de género en el ámbito de la Unión Europea ha estado marcada por un proceso progresivo de reconocimiento jurídico y político de esta forma de violencia como una grave vulneración de los derechos humanos y una manifestación estructural de la discriminación por razón de género. Aunque durante años la Unión careció de una definición común vinculante, los avances en la protección

²⁶ FERNÁNDEZ NIETO, Josefa, “Retos y mitos de la LO 1/2004 de violencia de género y reforma del Código Penal: hacia una política criminal en violencia de género en cumplimiento del principio internacional de diligencia debida”, *ElDerecho.com*, 2020, disponible en: <https://elderecho.com/retos-y-mitos-de-la-lo-12004-de-violencia-de-genero-y-reforma-del-codigo-penal>

de las víctimas se han ido construyendo sobre un entramado normativo progresivo, influido por instrumentos internacionales como la CEDAW (1979) y el Convenio de Estambul (2011), y por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Opuz c. Turquía*²⁷, *A. c. Croacia*²⁸, entre otros).

El punto de inflexión ha sido la aprobación de la Directiva (UE) 2024/1385, la primera norma europea con valor legislativo que ofrece una definición homogénea y vinculante de violencia contra las mujeres, y lo hace en los términos del artículo 2: se considera violencia de género "todo acto de violencia dirigido contra una mujer por el hecho de serlo, o que le afecte de manera desproporcionada, que cause o pueda causar daño físico, sexual, psicológico o económico, incluida la coacción, las amenazas o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada".

Esta definición, coherente con la empleada en el párrafo 113 de la Plataforma de Acción de Beijing²⁹ —documento adoptado en 1995 en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas, y que constituye uno de los instrumentos clave en el desarrollo de políticas de igualdad a nivel internacional—, introduce importantes elementos que la diferencian del marco español vigente: reconoce como violencia de género aquellas formas que se ejercen más allá de la pareja o expareja, integra la violencia económica como categoría autónoma y abarca tanto el ámbito público como el privado. A su vez, refuerza su conexión con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, particularmente en su artículo 3 (derecho a la integridad física y psíquica), artículo 21 (no discriminación) y artículo 23 (igualdad entre mujeres y hombres), otorgándole un anclaje constitucional europeo que eleva su exigibilidad jurídica.

El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE), expediente SOC/798³⁰ respalda esta ampliación del concepto, pero advierte del hecho de que muchas formas de violencia aún no están suficientemente reconocidas en la Directiva, como la violencia institucional, la violencia vicaria, el acoso callejero o la esterilización

²⁷ *Opuz c. Turquía*, núm. 33401/02, párrs. 132 y 200, TEDH 2009.

²⁸ *A. c. Croacia*, núm. 55164/08, párr. 60, TEDH 2010.

²⁹ NACIONES UNIDAS, *Plataforma de Acción de Beijing*, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 15 de septiembre de 1995, párr. 113.

³⁰ Comité Económico y Social Europeo, *Dictamen sobre la Propuesta de Directiva relativa a la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica* (SOC/798), 14 de diciembre de 2022.

forzada de mujeres con discapacidad, y aboga por su incorporación como manifestaciones reales de la violencia estructural contra las mujeres.

Así, la Directiva 2024/1385 se convierte en el instrumento normativo más avanzado hasta la fecha dentro del ordenamiento europeo en materia de violencia de género. Su objetivo, expresado en su artículo 1, es "establecer normas mínimas comunes para prevenir y combatir eficazmente todas las formas de violencia contra las mujeres y la violencia doméstica", creando así un marco armonizado que busca corregir las asimetrías entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Esta directiva no solo homogeneiza la definición, y consolida por tanto el concepto europeo de víctima de violencia de género, sino que supone un paso necesario para garantizar la efectividad de los instrumentos de protección transnacionales, como la Orden Europea de Protección (Directiva 2011/99/UE)³¹ y el Reglamento (UE) 606/2013³². Ya que la falta de una definición común hasta ahora dificultaba su aplicación práctica, como ha sido subrayado por la doctrina más reciente. En este sentido, la profesora R. Borges Blázquez ha señalado que la ausencia de una definición armonizada de víctima de violencia de género ha generado obstáculos significativos en la aplicación efectiva de las medidas de protección transnacionales, como la Orden Europea de Protección y el Reglamento (UE) 606/2013³³.

En resumen, la Directiva de 2024 representa un cambio cualitativo en la concepción y abordaje de la violencia de género en el Derecho de la Unión Europea. Su definición amplia y estructural obliga a los Estados miembros a revisar sus marcos legales para garantizar que ninguna mujer quede excluida del sistema de protección por razones formales o conceptuales. La comparación con la legislación española, centrada aún en la

³¹ Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la orden europea de protección, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 338, de 21 de diciembre de 2011, pp. 2–18.

³² Reglamento (UE) núm. 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 181, de 29 de junio de 2013, pp. 4–12.

³³ BORGES BLÁZQUEZ, Raquel, “La aprobación de la Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y su incidencia en el reconocimiento mutuo de medidas de protección: ¿qué fue primero, el huevo o la gallina?”, *La Ley Unión Europea*, núm. 126, 2024, pp. 1–12.

violencia ejercida en la pareja o expareja, evidencia la necesidad urgente de adaptar el derecho interno al nuevo estándar europeo.

Una prueba de ello son las recientes reformas parciales de algunas leyes españolas para ampliar ciertas protecciones a las víctimas de violencia sexual, reformas que, sin embargo, aún no han entrado en vigor. Véase la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que atribuye a los juzgados de violencia sobre la mujer la competencia para instruir delitos contra la libertad sexual cuando la víctima sea mujer, y garantiza la asistencia jurídica gratuita a estas víctimas³⁴. Esta reforma responde a la necesidad detectada de ampliar las protecciones legales a las víctimas de violencia sexual. Como se sostiene a lo largo de este trabajo, esta complejidad e ineficiencia legislativa podría resolverse mediante la transposición temprana de la Directiva.

3.2. Límites estructurales de la norma europea

Aunque la Directiva (UE) 2024/1385 supone un paso adelante necesario para establecer un mínimo jurídico europeo común, su construcción final ha sido objeto de críticas fundadas de carácter estructural, derivadas de la naturaleza intergubernamental del acuerdo y ciertas omisiones significativas.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) señaló públicamente que la Directiva “no aborda todas las formas de violencia contra la mujer”, a pesar de contener disposiciones sobre violencia doméstica y de género³⁵. En una intervención ante el CESE, la presidenta del Comité CEDAW, Ana Peláez Narváez, lamentó que el texto omitiera aspectos cruciales como la definición de violación, el consentimiento, métodos de esterilización forzada, violencia vicaria, acoso laboral o explotación sexual. Desde esta perspectiva, también la Relatora Especial de la ONU para la violencia contra las mujeres y las niñas, Reem Alsalem, celebró la

³⁴ Véase disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, que establece la atribución de competencia a los juzgados de violencia sobre la mujer para conocer de delitos contra la libertad sexual cuando la víctima sea mujer, mediante la incorporación del nuevo apartado h) al artículo 89.5 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, con efectos desde el 3 de octubre de 2025.

³⁵ Europa Press, “El Comité CEDAW lamenta que la Directiva europea no aborda todas las formas de violencia contra la mujer”, 20 de julio de 2024, disponible en: <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-comite-cedaw-onu-lamenta-directiva-europea-no-aborda-todas-formas-violencia-contra-mujer-20240720120249.html>

aprobación de la Directiva, pero urgió a reforzar su contenido señalando “ciertos defectos críticos” desde la perspectiva de los derechos humanos, incluyendo la necesidad de clarificar los criterios de género y asegurar la dimensión interseccional. Alsalem advirtió que, sin abordarlos, la Directiva corre el riesgo de “quedar lejos de cumplir su potencial transformador”³⁶.

Además, al igual que advirtió el Comité Económico y Social Europeo (CESE) en su dictamen SOC/798, el texto final de la Directiva redujo su ambición en aspectos preventivos, de reparación y en su sistema sancionador. La técnica elegida —de armonización mínima con amplios márgenes para la transposición nacional— abre el riesgo de implementaciones fragmentadas e iniciativas divergentes entre Estados.

De manera complementaria, la doctrina apunta que, aunque la Directiva establece definiciones comunes, carece de prescripciones procesales claras. En este sentido, R. Borges Blázquez destaca que el texto es menos concreto en cuanto a la ejecución efectiva de medidas de protección, lo que complica la garantía uniforme de los derechos en la Unión³⁷.

En este contexto, la legislación española ha resultado significativamente más avanzada en ámbitos como la definición del consentimiento sexual. La Ley Orgánica 10/2022, de garantía integral de la libertad sexual, incorpora un enfoque afirmativo y explícito del consentimiento —“solo sí es sí”—, alineado con las exigencias del Convenio de Estambul (art. 36³⁸). A diferencia de lo que ocurre en muchos ordenamientos europeos, donde aún se requiere la concurrencia de violencia, amenaza o coacción, el marco legal español considera la ausencia de consentimiento como criterio central y suficiente para tipificar la agresión sexual, lo cual representa un estándar elevado de protección de la libertad sexual. Esta diferencia subraya la posición de vanguardia del legislador español

³⁶ Reem Alsalem, Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and consequences, publicación en LinkedIn del 11 de mes mayo de 2024: “welcomes the new European Directive... & urges action on some critical shortcomings for the Directive to reach its full potential”.

³⁷ BORGES BLÁZQUEZ, Raquel, *op. cit.*

³⁸ Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011, *BOE*, núm. 137, de 8 de junio de 2014, art. 36 apartado 2: “El consentimiento debe ser prestado voluntariamente como resultado de la voluntad libre de la persona, evaluada en el contexto de las circunstancias circundantes”.

en esta materia y plantea interrogantes sobre la suficiencia de los mínimos establecidos en la Directiva para armonizar la respuesta penal europea.

En definitiva, la Directiva constituye un paso adelante imprescindible en la construcción de un marco europeo común de protección frente a la violencia contra las mujeres, pero no puede entenderse como una solución definitiva. Las limitaciones de su contenido no responden tanto a una falta de ambición normativa, como al resultado de compromisos políticos necesarios para alcanzar un consenso. Por ello, su estrategia de armonización mínima, aunque valiosa como base común, no basta por sí sola para superar las deficiencias estructurales existentes en muchos ordenamientos nacionales, como el español, que deberán ir más allá en su transposición e implementación efectiva.

3.3. Comparativa crítica con el sistema español

Como se ha señalado, la reciente Directiva (UE) 2024/1385 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica representa un paso necesario y valioso en la consolidación de un marco jurídico común en la Unión Europea en materia de lucha contra la violencia contra las mujeres. Su enfoque integral, fundado en una definición amplia y estructural de la violencia de género, constituye una referencia normativa que, si bien no colma todas las expectativas —como se ha señalado en el apartado anterior—, establece un estándar mínimo vinculante que obliga a revisar críticamente los modelos nacionales vigentes.

Este punto de partida, de objeto mucho más amplio, pone de relieve la importante limitación del marco normativo español que se ha venido señalando en apartados anteriores: pese a que la Ley Orgánica 1/2004 constituye una legislación pionera y avanzada en la materia³⁹, su aplicación se restringe exclusivamente a los actos de violencia ejercidos en el ámbito de la pareja, dejando fuera otras formas de violencia de género igualmente graves y estructurales y desvirtuando, en este sentido, este sistema de protección pionero en su ámbito.

³⁹ Véanse: ARANGÜENA FANEGO, *op.cit.*, p. 5; MAGRO SERVET, *op.cit.*, p. 7.

Como ejemplo de lo expuesto e ilustración de la importancia de la definición en la protección de las víctimas, obsérvese lo siguiente:

En materia de asistencia jurídica gratuita, la Directiva dispone:

“Los Estados miembros pueden ampliar la asistencia jurídica, incluida la asistencia jurídica gratuita, a las víctimas cuando denuncien delitos”.

Así, tal y como señala el Magistrado V. Magro Servet (2024), esta es una de las materias en las que más ha trabajado España, con el objetivo de ofrecer esta posibilidad desde la denuncia, contemplándose esta asistencia jurídica gratuita desde el año 2004. Sin embargo, su aplicación exclusiva a aquellas situaciones de violencia de género en el ámbito relacional excluye de este derecho a muchísimas otras víctimas de violencia de género. Como, por ejemplo, a las mujeres víctimas de violencia sexual que, a pesar de los avances introducidos en esta línea por la LO 10/2022, todavía deberán esperar a la modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita para ver reconocido este derecho.

Por otro lado, en lo referente a las trabas respecto a la denuncia que se pueden encontrar las mujeres no nacionales, la Directiva establece que:

“Es importante que los Estados miembros garanticen que las víctimas que sean nacionales de terceros países, independientemente de su estatuto de residencia, no se vean disuadidas de denunciar casos de violencia contra las mujeres o violencia doméstica y sean tratadas de manera no discriminatoria”.

A este respecto, señala el magistrado Magro Servet que “estas situaciones ya fueron alertadas por el Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del CGPJ para ayudar a las mujeres no nacionales, en razón a su vulnerabilidad al vivir fuera de su entorno, cuando sufren maltrato de su pareja o expareja”. Y, si bien está en lo cierto, y esto demuestra lo avanzado de la legislación española en la materia, cabe traer de nuevo a colación —como prueba de la problemática aquí analizada— el ejemplo anteriormente mencionado sobre las reformas de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos

y libertades de los extranjeros en España y su integración social⁴⁰. Así, si bien esta ley fue reformada en el año en el año 2012 (por Ley Orgánica 10/2011) para incluir una previsión específica que impedía incoar un expediente sancionador por estancia irregular a las mujeres extranjeras que denunciasen ser víctimas de violencia de género, esta garantía no fue implementada respecto de las víctimas de violencia sexual hasta el año 2022, con la aprobación de la Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual.

Adicionalmente, cabe destacar que estas garantías siguen sin aplicarse a las mujeres extranjeras víctimas de otros tipos de violencia de género, lo que evidencia la persistencia de vacíos normativos en el tratamiento de formas de violencia que no se ajustan al marco tradicional de violencia en la pareja. Esta exclusión es, a su vez, prueba del perjuicio real y continuado que produce tanto la definición restrictiva actualmente vigente como la limitación impuesta por los plazos de transposición de la normativa europea, que impide la aplicación inmediata de disposiciones que ya están en vigor y que podrían corregir situaciones de discriminación y desprotección especialmente graves para colectivos en situación de vulnerabilidad.

3.3.1. Delimitación del concepto de violencia de género

Como se ha señalado, la Directiva 2024/1385 define la violencia de género como cualquier acto de violencia dirigido contra una mujer o niña por el hecho de serlo o que le afecte de manera desproporcionada, incluyendo daños físicos, sexuales, psicológicos o económicos, tanto en el ámbito público como en el privado.

De este modo, esta definición permite incorporar:

- Violencia económica como forma específica de violencia.
- Violencia digital (ciberacoso, ciber violencia sexual).
- Violencia institucional.
- Violencia basada en prácticas nocivas (mutilación genital femenina, matrimonios forzados).
- Violencia en contextos de trata, prostitución y explotación reproductiva.
- Reconocimiento de la violencia sexual basada en la ausencia de consentimiento.

⁴⁰ Véase el apartado 2.2. de este trabajo, sobre problemas prácticos de la legislación española vigente.

Por el contrario, la LO 1/2004 limita la violencia de género a la ejercida en el marco de relaciones afectivas presentes o pasadas, dejando fuera del ámbito de aplicación legal y de protección integral a víctimas de formas de violencia igualmente basadas en el género, pero no encuadradas en esa relación de pareja o expareja.

Como se ha venido señalando, esta diferencia fundamental tiene efectos prácticos inmediatos: muchas mujeres que sufren violencia sexual, violencia digital, violencia económica o institucional quedan fuera del sistema integral de protección activado por la LO 1/2004.

3.3.2. Sujetos protegidos: diferencias en el reconocimiento de víctimas fuera del ámbito de pareja

La Directiva de 2024 establece expresamente que no se requiere vínculo afectivo o de convivencia para que una mujer sea reconocida como víctima de violencia de género. Esto implica que el ámbito de protección se extiende:

- A víctimas de violencia ejercida por desconocidos o terceros no vinculados afectivamente.
- A mujeres agredidas en espacios públicos o laborales.
- A niñas menores de edad víctimas de violencia basada en su género.

En cambio, en la legislación española:

- El reconocimiento como víctima de violencia de género, con acceso pleno a los mecanismos de protección de la LO 1/2004 (turno de oficio especializado, ayudas económicas, protección integral, etc.) sigue dependiendo del vínculo sentimental o afectivo previo.
- Las mujeres víctimas de violencia fuera del contexto de pareja acceden a protección bajo categorías generales (por ejemplo, como víctimas de delitos sexuales o de trata), pero todavía sin el paraguas específico de la violencia de género.

En este sentido, la transposición temprana de la Directiva (UE) 2024/1385 supondría una ventaja sustancial en la superación de la fragmentación y complejidad normativa que actualmente caracteriza al ordenamiento jurídico español en esta materia.

Frente a los intentos parciales e insuficientes de extender la protección a otras formas de violencia, adoptar una definición amplia, estructural e integral —como la que propone el derecho europeo— permitiría unificar criterios, reducir desigualdades en el acceso a derechos y cerrar vacíos de protección que hoy siguen afectando especialmente a mujeres extranjeras o víctimas de violencias no relacionales. Se trataría, así, de avanzar desde una respuesta reactiva y dispersa hacia un marco coherente y garantista que reconozca la naturaleza multidimensional de la violencia de género.

4. La urgencia de una transposición anticipada en España

4.1. La dinámica de retraso en la transposición de directivas

Uno de los factores que justifican la necesidad de una incorporación anticipada de la Directiva (UE) 2024/1385 al ordenamiento jurídico español es la tendencia histórica de retraso en la transposición de directivas por parte del legislador nacional. Este patrón de incumplimiento no es meramente formal: tiene consecuencias prácticas directas sobre la efectividad del Derecho de la Unión en el plano interno y, en particular, sobre la tutela real de los derechos fundamentales que dichas normas reconocen.

Tal y como ha sido documentado por la doctrina, España arrastra un historial persistente de demoras en la incorporación de directivas, especialmente en ámbitos sociales y de garantía de derechos. A finales de 2020, España acumulaba 31 directivas pendientes de transposición y enfrentaba 34 procedimientos de infracción abiertos por este motivo⁴¹. Este problema no solo persiste, sino que se ha agravado. Según datos recientes de la Comisión Europea, a mayo de 2025 España es el tercer país de la UE con más directivas sin transponer, con un total de 107 directivas pendientes, de las cuales 32 ya han superado el plazo de transposición establecido⁴².

⁴¹ MARTÍNEZ CABALLERO, Juan, “Directivas comunitarias (efectos)”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 20, abril–septiembre 2021, p. 341.

⁴² Newtral, “España es el tercer país de la UE con más directivas sin transponer”, 5 de mayo de 2025, disponible en: <https://www.newtral.es/espana-tercer-pais-directivas-ue-pendientes-transposicion/20250505/>

Desde una perspectiva jurídico-constitucional, este retraso mina el principio de seguridad jurídica, vulnera el principio de lealtad institucional del artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea y afecta directamente al principio de tutela judicial efectiva, reconocido tanto en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea como en el artículo 24 de la Constitución Española. El Consejo de Estado ya advertía en su informe de 2008 que las dilaciones legislativas españolas generan “incertidumbre normativa, desigual aplicación territorial y merma en la eficacia del Derecho europeo en sus destinatarios finales”⁴³.

Desde el punto de vista del Derecho de la Unión, el artículo 260.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁴⁴ refuerza la gravedad de estos incumplimientos, habilitando a la Comisión para solicitar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) la imposición directa de sanciones pecuniarias automáticas cuando un Estado miembro no haya notificado la transposición dentro del plazo establecido.

Todo ello pone de relieve que esperar hasta el límite de transposición —junio de 2027— en el caso de la Directiva (UE) 2024/1385 supondría no solo una oportunidad perdida, sino una reiteración de una dinámica institucionalmente deficiente. La incorporación temprana no debe entenderse como una excepción, sino como una obligación política y jurídica derivada del principio de efectividad, y como una respuesta necesaria para cerrar una brecha normativa que ya ha sido identificada tanto en los estándares internacionales como en el diagnóstico doctrinal nacional.

4.2. Ventajas de una incorporación temprana

La transposición anticipada de la Directiva (UE) 2024/1385 por parte de España no solo permitiría evitar los efectos negativos de un nuevo retraso legislativo, sino que aportaría beneficios jurídicos y políticos sustanciales. A diferencia de una mera

⁴³ Consejo de Estado, *Informe sobre la aplicación del Derecho de la Unión Europea en España*, Sección Primera, Madrid, 2008, pp. 34–36.

⁴⁴ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada), firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 como Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, modificado por el Tratado de Lisboa, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 202, de 7 de junio de 2016, pp. 47–199.

incorporación formal a última hora, una transposición planificada, ambiciosa y anticipada puede generar impactos positivos en varios niveles:

En primer lugar, una incorporación temprana refuerza la seguridad jurídica, al reducir el tiempo durante el cual el ordenamiento nacional permanece en situación de disconformidad con el Derecho de la Unión. Este desfase normativo no solo genera incertidumbre en los operadores jurídicos, sino que limita la eficacia de los derechos reconocidos a nivel europeo, lo que perjudica directamente a las víctimas. La anticipación normativa permite una adaptación progresiva y coherente del sistema legal, incluyendo reformas orgánicas, procesales y administrativas, con una visión más sistemática que reactiva.

En segundo lugar, la protección de las víctimas se ve directamente reforzada. Las lagunas identificadas en los apartados anteriores —especialmente la exclusión de ciertas formas de violencia por no encajar en el marco relacional de la LO 1/2004— podrían comenzar a resolverse con base en disposiciones claras de la Directiva. De este modo, el Estado español no solo cumpliría con sus obligaciones europeas, sino que avanzaría en la realización efectiva de los derechos fundamentales, conforme a los artículos 9.2 y 10.2 de la Constitución Española.

En tercer lugar, una transposición temprana y ambiciosa permitiría a España recuperar una posición de liderazgo jurídico en el ámbito europeo, que tuvo históricamente con la LO 1/2004. Si bien esa norma fue en su día pionera, actualmente ha sido superada conceptualmente por la evolución de los estándares internacionales. Iniciar de manera temprana un proceso de adecuación normativa amplio, coherente e interseccional, contribuiría no solo a cumplir con las exigencias comunitarias, sino también a proyectar una imagen de compromiso estructural con los derechos humanos de las mujeres y niñas⁴⁵.

En cuarto lugar, la transposición temprana de la Directiva sería especialmente útil en el caso español porque permitiría ampliar el ámbito material de aplicación de un sistema de protección que, como se ha señalado en este trabajo, ya es avanzado en muchos aspectos, pero que se encuentra actualmente restringido al marco relacional de la pareja

⁴⁵ ARANGÜENA FANEGO, *op. cit.*, p. 5

o expareja masculina. Por este motivo, incorporar de forma temprana y ambiciosa las previsiones de la Directiva permitiría ensanchar la cobertura jurídica y política del sistema español, dotándolo de mayor coherencia con los estándares internacionales y del Derecho de la Unión, y garantizando así una protección más equitativa, completa y real para todas las víctimas de violencia por razón de género.

4.3. Obstáculos y viabilidad política y técnica

Si bien los argumentos jurídicos y sociales para una transposición anticipada son sólidos, no puede desconocerse la existencia de obstáculos políticos, técnicos y administrativos que pueden dificultar su viabilidad inmediata.

Desde el punto de vista formal, el legislador nacional cuenta con capacidad normativa plena para iniciar el proceso de transposición antes del plazo de junio de 2027⁴⁶. Sin embargo, esto exige una voluntad política clara, tanto del poder ejecutivo como de las mayorías parlamentarias necesarias para modificar normas orgánicas y leyes sectoriales clave (como la LO 1/2004, la LO 10/2022 o la Ley 1/1996 de asistencia jurídica gratuita).

Además, la coordinación interinstitucional es un requisito esencial para el éxito de una reforma estructural, especialmente si se pretende integrar de forma coherente distintas manifestaciones de violencia de género actualmente dispersas en normas sectoriales. La experiencia acumulada en reformas recientes (como la LO 1/2025) muestra que la falta de conexión entre departamentos ministeriales, servicios sociales y órganos judiciales ralentiza y fragmenta los procesos de implementación, comprometiendo su efectividad.

Por otra parte, la presión de la sociedad civil organizada, en especial de los colectivos feministas, asociaciones de víctimas y entidades como el Defensor del Pueblo⁴⁷, puede ser un motor determinante para impulsar esta reforma con carácter prioritario. A lo largo de los últimos años, estos actores han demandado de forma reiterada una ampliación del concepto legal de violencia de género y la extensión de los

⁴⁶ Consejo de Estado, *op. cit.*, pp. 30–31.

⁴⁷ Defensor del Pueblo, *Informe anual 2021 y debates en las Cortes Generales*, Madrid, 2022, p. 180 v. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/03/Informe_anual_2021.pdf.

mecanismos de protección a todas las mujeres que la sufren, con independencia de su relación con el agresor.

En este sentido, la combinación de capacidad legislativa existente, presión social creciente y necesidad jurídica urgente configura un escenario propicio para que el Estado no espere al vencimiento del plazo de transposición, sino que actúe de forma anticipada, estratégica y transformadora.

5. El efecto directo anticipado: una propuesta doctrinal de *lege ferenda*

5.1. Justificación y relevancia de la propuesta

La propuesta de reconocer un efecto directo anticipado a determinadas disposiciones de la Directiva (UE) 2024/1385 surge como una respuesta innovadora a las deficiencias sistémicas derivadas de la práctica reiterada de transposiciones tardías. Esta práctica genera lagunas de protección real frente a vulneraciones de derechos fundamentales, como ha sucedido en materia de violencia de género, donde la exclusión de ciertas formas de violencia fuera del ámbito de la pareja ha tenido consecuencias tangibles sobre el acceso a recursos y protección por parte del Estado.

En este contexto, se plantea una propuesta doctrinal de *lege ferenda* que no pretende sustituir el sistema vigente ni modificar los criterios consolidados del TJUE, sino servir como una contribución argumentativa para el avance del Derecho de la Unión. Esta propuesta busca así alimentar el debate jurídico sobre la posibilidad de activar efectos jurídicos de determinadas directivas antes del vencimiento del plazo de transposición, cuando estas tengan un contenido claro, preciso e incondicional y afecten directamente a derechos fundamentales.

De este modo, dicha tesis del efecto directo anticipado no se presenta como un gesto de ruptura con la voluntad del legislador nacional, sino como un mecanismo que permitiría reforzar, acelerar y simplificar en materia de eficacia legislativa dicha voluntad mediante herramientas jurídicas más eficientes y coherentes. Así, la definición de violencia de género contenida en la Directiva —como toda forma de violencia ejercida contra una mujer por razón de género, sin limitarla al vínculo de pareja— al ser aplicada de forma directa por los órganos jurisdiccionales y administrativos nacionales evitaría

todas estas reformas parciales y confusas que se llevan produciendo durante años en nuestra legislación y permitiría el acceso automático a todo el sistema de protección ya establecido para la violencia en el ámbito de la pareja.

5.2. Fundamentación general y límites del marco actual

Actualmente, el efecto directo de las directivas sólo es reconocido por el TJUE una vez vencido el plazo de transposición, siempre que se cumplan los requisitos clásicos de claridad, precisión e incondicionalidad, como estableció el Tribunal en los asuntos *Van Duyn*⁴⁸, *Becker*⁴⁹ y *Ratti*⁵⁰. En el estado actual de la jurisprudencia, no se admite la posibilidad de invocar directamente una disposición de una directiva antes del vencimiento del plazo, por lo que lo que podría denominar “efecto directo anticipado” carece hoy de reconocimiento expreso.

Sin embargo, tal y como marca la jurisprudencia del TJUE, la pertenencia de España a la Unión Europea implica la asunción de obligaciones que van más allá del cumplimiento meramente formal de las normas europeas. Entre ellas, cabe destacar la necesidad de interpretar y aplicar de forma armonizada los conceptos jurídicos esenciales en materias que afectan a derechos fundamentales, como sucede con la definición de violencia de género.

La armonización conceptual en el ámbito de la violencia contra las mujeres responde a la necesidad de garantizar un nivel de protección equivalente en todos los Estados miembros, evitando fragmentaciones o lagunas que comprometan la efectividad de los derechos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). En particular, el artículo 3 (derecho a la integridad física y psíquica), el artículo 21 (principio de no discriminación) y el artículo 23 (igualdad entre mujeres y hombres) exigen a los Estados miembros acciones efectivas para prevenir, sancionar y reparar todas las formas de violencia basada en el género.

Esto se deriva de ciertos principios estructurales del Derecho de la Unión Europea, que constituyen el armazón jurídico del sistema y sirven como base para la interpretación

⁴⁸ Sentencia de 4 de diciembre de 1974, *Van Duyn v Home Office*, C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133, apartado 12.

⁴⁹ Sentencia de 19 de enero de 1982, *Becker*, C-8/81, ECLI:EU:C:1982:7.

⁵⁰ Sentencia de 5 de abril de 1979, *Ratti*, C-148/78, ECLI:EU:C:1979:110.

y aplicación de sus normas. Estos principios no solo dotan de coherencia al ordenamiento europeo, sino que también actúan como criterio hermenéutico para los Estados miembros a la hora de integrar las disposiciones comunitarias en sus respectivos marcos normativos. En el presente trabajo, estos principios ofrecen el respaldo jurídico necesario para defender la necesidad de aplicar determinadas disposiciones de la Directiva (UE) 2024/1385 incluso antes de su transposición completa, con el fin de garantizar una protección efectiva frente a la violencia contra las mujeres.

Por este motivo, se defiende en este trabajo la existencia de varios principios del Derecho de la Unión Europea que permiten construir una base argumentativa sólida en favor de esta evolución interpretativa. Estos son: principio de primacía, principio de efecto útil, aplicabilidad directa y cooperación leal, que serán desarrollados en los siguientes apartados de este trabajo.

5.3. Propuesta innovadora: hacia un efecto directo anticipado de directivas con contenido en derechos fundamentales

Partiendo de esta base doctrinal y jurisprudencial, este trabajo plantea una tesis propia:

Que, en aquellos supuestos en que una directiva:

- a) afecte directamente al contenido esencial de derechos fundamentales,
- b) contenga previsiones claras, precisas e incondicionales, y
- c) su falta de aplicación inmediata genere una situación de vulneración estructural o discriminación efectiva,

podría defenderse razonablemente la aplicación directa de sus disposiciones incluso antes de la expiración formal del plazo de transposición.

Este planteamiento encuentra respaldo en una lectura extensiva y teleológica de los principios de primacía, efecto útil y cooperación leal.

En primer lugar, el **principio de primacía del Derecho de la Unión** establece que las normas comunitarias prevalecen sobre cualquier disposición nacional contraria, incluso de rango constitucional. Este principio, consagrado por la jurisprudencia del

Tribunal de Justicia desde el asunto *Costa c. ENEL*, C-6/64⁵¹, garantiza la unidad y eficacia del ordenamiento europeo y exige que, en caso de conflicto, se inapliquen las normas internas incompatibles con el Derecho de la Unión. Su relevancia en el contexto de los derechos fundamentales es evidente: si una norma nacional ofrece una protección más restringida frente a la violencia de género que la prevista por una directiva vigente, debe prevalecer el estándar europeo.

En segundo lugar, el **principio del efecto útil** (*effet utile*), también desarrollado por el TJUE, impone que las disposiciones del Derecho de la Unión se interpreten y apliquen de forma que se garantice plenamente su eficacia. Esto implica que los Estados miembros no deben vaciar de contenido práctico las obligaciones o derechos que emanan de los actos normativos europeos, ni adoptar interpretaciones o medidas que frustren su finalidad. En el caso de las directivas, este principio refuerza la exigencia de que, incluso antes de su transposición formal, las autoridades nacionales actúen de manera coherente con su objetivo, evitando decisiones o normas internas que puedan contradecir su espíritu o retrasar injustificadamente su cumplimiento.

El **principio de aplicabilidad directa** —distinto del efecto directo— significa que los actos del Derecho de la Unión, una vez adoptados, forman parte del ordenamiento jurídico de los Estados miembros, sin necesidad de acto de incorporación alguno. Aunque es comúnmente asociado a los reglamentos, este principio también implica que las directivas deben ser tomadas en cuenta desde su entrada en vigor como normas vinculantes para el Estado, incluso si aún no han producido derechos exigibles por los particulares ante los tribunales. Así, la mera existencia de una directiva genera obligaciones negativas (por ejemplo, no dictar normas contrarias a sus objetivos) que derivan de su aplicabilidad directa y que se complementan con el principio de cooperación leal.

Precisamente, el **principio de cooperación leal**, consagrado en el artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), impone a los Estados miembros la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del Derecho de la

⁵¹ Sentencia de 15 de julio de 1964, *Costa c. ENEL*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

Unión, así como la de abstenerse de cualquier actuación que pueda poner en peligro la consecución de sus fines:

“En virtud del principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares adecuadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros facilitarán a la Unión el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión”.⁵²

Esto incluye no solo la obligación de transponer una directiva en plazo, sino también la de no dictar normas internas que contravengan sus objetivos ni mantener en vigor normas nacionales incompatibles, desde el mismo momento de su adopción. Tal como reconoció el TJUE en el asunto *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96)⁵³, esta obligación negativa opera incluso durante el período de transposición.

De este principio, nace otro subsecuente, concreto para el caso de la Directiva 2024:

- **Principio de interpretación conforme:** Los jueces y autoridades nacionales deben interpretar el Derecho interno, en la medida de lo posible, de manera compatible con el contenido y los fines de la Directiva, incluso antes de su transposición completa (*Marleasing*, C-106/89).⁵⁴ Este principio redunda igualmente en la ampliación del efecto útil de la legislación europea, en concreto de las Directivas, al suavizar los requisitos para su entrada en juego⁵⁵, lo que

⁵² Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), art. 4.3, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 202, de 7 de junio de 2016, pp. 13–46.

⁵³ Sentencia de 18 de diciembre de 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL c. Région Wallonne*, C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628.

⁵⁴ Sentencia de 13 de noviembre de 1990, *Marleasing SA c. La Comercial Internacional de Alimentación SA*, asunto C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395.

⁵⁵ BELLIDO BARRIONUEVO, María, “La eficacia interpretativa de la Directiva comunitaria durante el período de transposición. El efecto anticipación de la Directiva en conexión con el efecto bloqueo”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 5, 2000, pp. 161–186, p. 162.

supone una muestra más de la visión flexiva y práctica del TJUE en cuanto a la efectividad del Derecho de la UE.

En este sentido, es igualmente jurisprudencia reiterada del TJUE que las Directivas imponen a los Estados miembros no solo la obligación de transponer sus disposiciones antes de la expiración del plazo previsto, sino también el deber de abstenerse, desde su adopción, de adoptar o mantener medidas nacionales contrarias al objeto y fin de la misma, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (casos *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, y *Adeneler*, C-212/04⁵⁶), que examinaremos en mayor profundidad más adelante.

A ello se añade un argumento adicional de relevancia práctica y jurídica: la Directiva 2024/1385 —al igual que todas las Directivas— establece únicamente estándares mínimos de protección. Esto implica que los Estados miembros conservan la facultad de mantener o adoptar disposiciones más favorables a las víctimas, pero no pueden situarse por debajo del umbral normativo común establecido por la Directiva. Desde esta perspectiva, resulta aún más evidente que los elementos sustantivos de la Directiva que son claros, precisos e incondicionales —como la definición del artículo 3— deben considerarse ya aplicables como mínimos obligatorios, cuya eficacia no debería quedar demorada por razones puramente formales. La existencia de este estándar mínimo obligatorio refuerza, por tanto, la tesis del efecto directo anticipado como vía para garantizar que las disposiciones de Derecho de la UE que puedan afectar a derechos fundamentales se respeten de forma inmediata en el plano nacional.

En conjunto, estos principios estructurales permiten sustentar la idea de que el ordenamiento jurídico español no debería permanecer inalterado ante la entrada en vigor de la Directiva 2024/1385 si esta contiene disposiciones claras y vinculantes. Aun cuando no haya expirado el plazo de transposición, la legislación nacional debería ya orientarse hacia una interpretación y aplicación compatibles con la definición amplia e inclusiva de violencia contra las mujeres prevista en la norma europea, en cumplimiento de los principios fundamentales del Derecho de la Unión.

⁵⁶ Sentencia de 4 de julio de 2006, *Adeneler y otros c. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443.

Cabe así destacar que el hecho de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no se haya pronunciado aún de forma explícita en el sentido que aquí se defiende —esto es, reconociendo el efecto directo anticipado de disposiciones claras en materia de derechos fundamentales incluso antes del vencimiento del plazo de transposición— no implica que dicha interpretación carezca de sustento. Muy al contrario, los principios de primacía, efecto útil, aplicabilidad directa y cooperación leal constituyen una base suficiente y coherente para considerar, con fundamento, que la jurisprudencia del TJUE podría —y debería— evolucionar en ese sentido, del mismo modo en que lo hizo en su día al consolidar otras doctrinas hoy fundamentales, como la interpretación conforme o el propio efecto bloqueo.⁵⁷ Demostrando así su tendencia flexibilizadora y pragmática para dotar al Derecho de la Unión de un verdadero efecto útil desde el momento de su entrada en vigor.

5.3.1. El efecto anticipación y su conexión con el efecto bloqueo: aplicación al caso de la Directiva 2024/1385.

El llamado efecto anticipación de las directivas, recogido en la Sentencia *Kolpinguis*⁵⁸, permite afirmar que, desde el momento mismo de su adopción, estas deben ser tomadas en consideración por los Estados miembros a la hora de interpretar, aplicar e incluso adaptar su Derecho interno, aunque aún no hubiese vencido el plazo de transposición. Este efecto no implica la exigibilidad directa de derechos por parte de los particulares, como ocurre con el efecto directo, sino que se traduce en una obligación de orientar la actuación normativa, judicial y administrativa nacional en coherencia con los fines y el contenido de la directiva.

Desde esta perspectiva, el efecto de anticipación actúa como un mecanismo de armonización temprana, que busca evitar disfunciones entre el Derecho de la Unión y el Derecho nacional durante el período intermedio entre la adopción de la directiva y su transposición formal. Su fundamento se encuentra, principalmente, en el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4.3 del TUE, que exige a los Estados miembros

⁵⁷ Véanse, entre otras: asunto *Costa c. ENEL*, C-6/64 (principio de primacía); *Von Colson y Kamann*, C-14/83 (efecto útil e interpretación conforme); *Marleasing*, C-106/89 (interpretación conforme); *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96 (efecto bloqueo durante el plazo de transposición); y *Adeneler y otros c. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, C-212/04 (obligación de abstención de medidas contrarias durante el período de transposición).

⁵⁸ Sentencia de 8 de octubre de 1987, *Kolpinghuis Nijmegen BV*, C-80/86, ECLI:EU:C:1987:431.

adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados y de los actos de las instituciones europeas, así como abstenerse de cualquier medida que pueda poner en peligro la consecución de los fines de la Unión.

Este efecto de anticipación ha sido reconocido por la doctrina como una forma de garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico europeo, especialmente en materias que afectan a derechos fundamentales. Como señala María Bellido Barrionuevo, este efecto permite evitar que el período de transposición se convierta en un espacio de impunidad normativa o de inacción institucional, propiciando una respuesta anticipada y coordinada por parte del ordenamiento nacional ante una directiva en vigor⁵⁹.

En conexión con este principio se encuentra el efecto bloqueo, consagrado en la jurisprudencia del TJUE, que establece que los Estados miembros no solo deben preparar su Derecho interno para la transposición de la directiva, sino que durante ese mismo plazo están obligados a no adoptar ni mantener normas que sean contrarias al contenido, finalidad u objeto de la directiva. Esta doctrina fue formulada con claridad en el asunto *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, en el que el TJUE declaró que los Estados miembros deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer seriamente el resultado prescrito por una directiva, incluso antes de la expiración del plazo de transposición⁶⁰.

De este modo, mientras el efecto anticipación impone una obligación positiva de tomar en cuenta el contenido de la directiva desde su adopción, el efecto bloqueo establece una obligación negativa: abstenerse de adoptar o mantener disposiciones contrarias a la misma. Ambos efectos operan conjuntamente para asegurar que el Derecho nacional no se desvíe del camino marcado por el legislador europeo desde el momento en que la directiva entra en vigor.

En el caso de la Directiva (UE) 2024/1385, esta combinación entre efecto de anticipación y efecto bloqueo adquiere una relevancia particularmente significativa. Ya que, conforme a la doctrina del TJUE, el efecto de anticipación —derivado del principio de cooperación leal del artículo 4.3 TUE— obliga a los Estados miembros a comenzar ya a alinear sus políticas públicas, prácticas administrativas e interpretación judicial con el

⁵⁹ BELLIDO BARRIONUEVO, op. cit., p. 161.

⁶⁰ Sentencia *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, op. cit.

contenido y finalidad de la Directiva, incluso antes de su transposición completa. De manera complementaria, el efecto bloqueo —reconocido expresamente en sentencias como *Inter-Environnement Wallonie* y *Adeneler*— impide a los Estados miembros mantener en vigor, sin revisión, disposiciones normativas que puedan comprometer la consecución de los objetivos de una directiva. En el caso español, esto se traduciría en la necesidad de revisar normas como el artículo 1.1 de la LO 1/2004, que limitan injustificadamente la protección integral a víctimas de violencia ejercida exclusivamente por la pareja o expareja.

Lo que este apartado pretende destacar es que estos mecanismos —efecto de anticipación e interpretación conforme, junto con el efecto bloqueo— no son construcciones doctrinales abstractas, sino herramientas jurisprudenciales ya consolidadas que el TJUE ha ido desarrollando para otorgar efectos jurídicos a las directivas incluso antes de su transposición, reconociendo implícitamente las limitaciones impuestas por los plazos de transposición. Esto pone de manifiesto una tendencia evolutiva del TJUE hacia una interpretación más pragmática, efectiva y garantista del Derecho de la Unión, particularmente en materias que afectan a derechos fundamentales.

En efecto, esta evolución responde a tres factores interrelacionados: (1) es coherente con los principios estructurales ya reconocidos del ordenamiento jurídico europeo —primacía, efecto útil, cooperación leal—; (2) refleja la propia historia evolutiva del Derecho de la UE, que ha avanzado siempre mediante el reconocimiento progresivo de efectos prácticos a sus normas, incluso cuando no había una voluntad legislativa estatal plenamente alineada. Este enfoque fue confirmado, por ejemplo, en el asunto *Kücükdeveci*, C-555/07⁶¹, donde el Tribunal exigió a los órganos jurisdiccionales nacionales garantizar la primacía del Derecho de la Unión incluso en relaciones entre particulares, cuando estaban en juego principios generales derivados de los derechos fundamentales; y (3) responde a una lógica de protección de derechos, en la que lo decisivo no es la formalidad del plazo de transposición, sino la necesidad de garantizar la efectividad inmediata de derechos reconocidos por una norma europea ya en vigor. Esta evolución refleja una característica esencial del proceso de construcción del Derecho de la Unión: su avance ha sido históricamente jurisprudencial y funcional, más que

⁶¹ Sentencia de 19 de enero de 2010, *Kücükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG*, C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21.

formalista, lo que ha permitido consolidar principios fundamentales como la primacía (*Costa c. ENEL*, C-6/64), el efecto directo (*Van Gend en Loos*, C-26/62), o la interpretación conforme (*Marleasing*, C-106/89), incluso en ausencia de desarrollo legislativo paralelo. Tal como ha señalado la doctrina, este proceso de integración jurídica ha seguido una lógica de *spillover* normativo, por la cual el reconocimiento de ciertos efectos en ámbitos concretos genera presiones sistémicas que favorecen su extensión a otros supuestos afines (Fontanelli, 2010)⁶². En esta línea, puede afirmarse que el TJUE ha sido motor de una expansión gradual de los efectos de las directivas, especialmente en materia de protección de derechos fundamentales, utilizando herramientas como el efecto útil y el principio de cooperación leal para cerrar los márgenes de ineficacia del Derecho de la Unión.

5.3.2. Requisitos jurisprudenciales para la aplicación directa de las directivas: fundamentación del caso de la Directiva 2024/1385

El efecto directo de las directivas constituye una excepción al principio general según el cual estos actos necesitan ser transpuestos por los Estados miembros para que produzcan efectos plenos en sus ordenamientos internos. No obstante, en determinados supuestos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido que algunas disposiciones de directivas pueden ser invocadas directamente por los particulares ante los tribunales nacionales, siempre que se cumplan ciertos requisitos definidos en su jurisprudencia.

La posibilidad de aplicar directamente una disposición de una directiva nace de la necesidad de garantizar la efectividad del Derecho de la Unión, y especialmente de los derechos fundamentales que este reconoce. Tal y como sostuvo el TJUE en el ya clásico asunto *Van Duyn v Home Office* (C-41/74), una directiva puede tener efecto directo si su disposición es “suficientemente clara, precisa e incondicional”. Esta doctrina fue reiterada y sistematizada posteriormente en casos como *Ratti* (C-148/78), *Becker* (C-8/81) y *Faccini Dori* (C-91/92)⁶³.

⁶² FONTANELLI, Filippo, “The Invocation of Directives before National Courts: Towards a Unitary Understanding of Direct Effect?”, *Sant’Anna Legal Studies*, 2010.

⁶³ Sentencia de 14 de julio de 1994, *Faccini Dori c. Recreb Srl*, C-91/92, ECLI:EU:C:1994:292.

De esta jurisprudencia se derivan tres condiciones principales para que una disposición de una directiva sea directamente aplicable:

1. Claridad

Una disposición será clara cuando su contenido sea inteligible por sí mismo, sin necesidad de interpretación compleja ni remisión a disposiciones adicionales. En *Becker* (C-8/81), el TJUE sostuvo que una disposición de una directiva cumple con el requisito de claridad cuando su contenido es lo suficientemente explícito y determinado como para que los tribunales nacionales puedan identificar con certeza las obligaciones que impone al Estado y los derechos que reconoce al particular, sin necesidad de interpretación compleja o desarrollo normativo adicional⁶⁴.

En el caso de la Directiva 2024/1385, la definición de violencia de género recogida en su artículo 3 cumple con este criterio, pues establece de forma inequívoca que toda violencia ejercida contra una mujer por razón de su género —o que le afecte de forma desproporcionada— se considera violencia de género, sin necesidad de ulteriores desarrollos para su comprensión.

2. Precisión

Una disposición se considera precisa cuando delimita con suficiente concreción los sujetos a los que se dirige y los efectos jurídicos que produce, sin dejar márgenes de indeterminación que requieran medidas de ejecución normativa adicionales o faculten una apreciación discrecional por parte del Estado. En *Van Duyn* (C-41/74), el TJUE consideró que la disposición examinada era precisa porque imponía al Estado miembro una obligación claramente determinada: abstenerse de discriminar a un ciudadano europeo en el acceso al empleo por motivos ideológicos.

La definición contenida en la Directiva 2024/1385 también cumple este requisito: identifica de forma precisa a los sujetos protegidos (mujeres y niñas), determina con claridad la naturaleza de los actos prohibidos (violencia física, sexual, psicológica o económica) y establece como fundamento su carácter estructural, basado en el género.

⁶⁴Sentencia de 19 de enero de 1982, *Becker c. Finanzamt Münster-Innenstadt*, C-8/81, ECLI:EU:C:1982:7.

Todo ello sin dejar espacio para interpretaciones abiertas que exijan intervención legislativa adicional, lo que refuerza su suficiencia normativa.

3. Incondicionalidad

La incondicionalidad exige que el cumplimiento de la disposición no esté sujeto a ninguna condición o intervención posterior del Estado miembro. En *Ratti* (C-148/78), el TJUE subrayó que una directiva puede desplegar efecto directo únicamente si sus disposiciones “no dependen de ninguna medida adicional por parte de las autoridades nacionales”.

En el caso que nos ocupa, la definición de violencia de género en la Directiva no remite a una evaluación nacional posterior ni está condicionada a actos reglamentarios complementarios. Su redacción es lo suficientemente autónoma como para poder ser aplicada directamente por los órganos judiciales nacionales.

Como consecuencia de ello, y dado que solo podrán aplicarse directamente aquellas disposiciones de la directiva que reúnan las condiciones de claridad, precisión e incondicionalidad, el grado de efectividad práctica de la norma europea antes de su transposición completa variará entre Estados miembros, en función de la estructura y el desarrollo previo de sus sistemas nacionales de protección frente a la violencia de género. En aquellos ordenamientos con marcos normativos menos avanzados o inexistentes en la materia, la aplicación directa de una sola disposición puede tener un alcance limitado o necesitar apoyos normativos complementarios. En cambio, en el caso español —cuya legislación en esta materia es particularmente avanzada—, la aplicación directa del artículo 3 de la Directiva resultaría ampliamente operativa y beneficiosa, ya que permitiría extender el paraguas de protección existente a todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su relación con el agresor. Esta medida permitiría cerrar brechas normativas sin necesidad de rediseñar el sistema, reforzando el principio de igualdad y garantizando un acceso más equitativo a los derechos y mecanismos de protección reconocidos a nivel europeo.

Así, se sostiene que una vez vencido el plazo de transposición (14 de junio de 2027), si el legislador español no ha adoptado una definición legal que se ajuste plenamente a la prevista en el artículo 2 de la Directiva, las víctimas podrían invocar esta

disposición ante los tribunales nacionales, dado que cumple con todos los requisitos jurisprudenciales señalados por el TJUE para desplegar efecto directo vertical.

Ahora bien, lo que aquí se señala es que esas condiciones materiales —claridad, precisión e incondicionalidad— son las mismas tanto antes como después de la expiración del plazo de transposición. Por tanto, es precisamente la existencia de estos requisitos lo que permite sostener con fundamento la viabilidad de reconocer efecto directo anticipado a dicha disposición. Lejos de ser un obstáculo, estos requisitos actúan como garantía jurídica del carácter autosuficiente de la norma, y refuerzan la legitimidad de su aplicación en el ordenamiento interno desde su entrada en vigor.

En suma, la consistencia jurídica del artículo 2 de la Directiva 2024/1385 como disposición clara, precisa e incondicional legitima plenamente su efecto directo, no solo una vez vencido el plazo de transposición, sino también con anterioridad a este.

Esta postura se apoya, por un lado, en una lectura práctica y funcional de los principios de primacía y efecto útil, que exige evitar situaciones de desprotección jurídica cuando ya existe una norma europea en vigor que reconoce derechos aún no garantizados a nivel interno. Pero se defiende también desde una visión lógica y de justicia material, difícil de rebatir: resulta jurídica y éticamente insostenible postergar durante tres años el acceso de muchas víctimas de violencia de género a mecanismos de protección reconocidos por el Derecho de la Unión, cuando no existe ningún impedimento real para aplicarlos antes.

En definitiva, toda esta argumentación apoya jurídicamente el reconocimiento de un efecto directo anticipado a ciertas disposiciones de la Directiva 2024/1385 —en concreto, a su definición—, con el objetivo de evitar que la definición limitada de violencia de género actualmente vigente en la legislación española excluya del acceso a protección jurídica a mujeres víctimas de violencia sexual, digital, económica o institucional.

Así, esta propuesta no pretende erigirse en doctrina consolidada, pero sí como una contribución original al debate europeo sobre la garantía efectiva de los derechos fundamentales. Al defender la posibilidad de un "efecto directo anticipado" en supuestos muy delimitados, como el que aquí se examina, se busca evitar que el formalismo

temporal de los plazos de transposición sirva de excusa para la escasa voluntad legislativa de los diferentes parlamentos nacionales y se convierta en una barrera de acceso a derechos ya reconocidos por el legislador europeo y se perpetúen situaciones de discriminación estructural en el ámbito de la violencia de género.

El ordenamiento jurídico nacional, dotado ya de un sistema desarrollado en la materia, podría así extender inmediatamente sus mecanismos de protección a todas las víctimas contempladas en la definición europea, sin esperar tres años para cerrar una brecha normativa que, aunque no de forma definitiva, ya tiene hoy una solución jurídica posible.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1. Conclusión principal: La urgencia jurídica, política y social de la transposición anticipada

La conclusión central de este trabajo es que la transposición temprana de la Directiva (UE) 2024/1385 no es únicamente recomendable desde una perspectiva de eficacia jurídica, sino indispensable desde el punto de vista de los derechos fundamentales. España cuenta con un marco normativo avanzado —como la LO 1/2004—, pero su enfoque restrictivo sigue excluyendo a miles de mujeres que sufren violencia fuera del marco de la pareja. Esta exclusión vulnera el principio de igualdad ante la ley, así como el derecho a una tutela judicial efectiva.

La entrada en vigor de la Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar medidas normativas que extiendan la protección a todas las víctimas de violencia de género, sin distinción del vínculo con el agresor. Postergar su transposición hasta 2027 no solo supondría perpetuar una situación de discriminación legal institucionalizada, sino que contribuiría activamente a su reproducción, pues impide una aplicación homogénea e inmediata del estándar europeo.

Desde esta perspectiva, el trabajo concluye que España debe activar sin demora una reforma legislativa coherente, ambiciosa y estructural, que corrija la fragmentación actual. Aunque el legislador ha iniciado algunas reformas, su entrada en vigor diferida y su carácter parcial impiden una aplicación efectiva y generalizada del nuevo estándar europeo, manteniéndose así situaciones de exclusión jurídica para numerosas víctimas.

6.2. Conclusión general: La Directiva como oportunidad de armonización estructural, más allá de sus límites

Si bien la Directiva no puede considerarse una solución completa —pues responde a una lógica de mínimos y arrastra notables concesiones políticas—, representa un avance normativo sustancial que el Estado español no puede desaprovechar. Su definición amplia de violencia contra las mujeres, inspirada en el Convenio de Estambul, implica un cambio de paradigma: el reconocimiento de la violencia estructural y multifacética basada en el género, en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

Este trabajo ha puesto de manifiesto que el ordenamiento español necesita no solo adaptarse formalmente, sino revisarse en profundidad, superando las barreras conceptuales y prácticas que siguen excluyendo a víctimas de violencia digital, institucional, económica, sexual, etc.

La Directiva no es una panacea: su aprobación responde a equilibrios intergubernamentales y presenta carencias importantes —por ejemplo, la omisión de la violencia vicaria o institucional, o la falta de prescripciones procesales claras—. No obstante, su contenido vinculante mínimo, especialmente en su artículo 3, obliga a replantear el sistema jurídico español y constituye una base sólida desde la cual exigir más y mejores garantías.

Por tanto, su transposición temprana no debe considerarse una opción voluntaria, sino un deber derivado de los principios de primacía, efecto útil y cooperación leal que informan el Derecho de la Unión. Una transposición tardía, como ya ha ocurrido con otras directivas, produciría efectos jurídicos lesivos para las víctimas, generaría inseguridad normativa y pondría en riesgo la coherencia del sistema jurídico español.

6.3. Recomendaciones: Claves para una reforma estructural y eficaz

A partir del análisis normativo, doctrinal y empírico realizado, se proponen las siguientes recomendaciones estratégicas:

1. Iniciar el proceso de transposición inmediata y estructural

Debe abordarse una reforma profunda de la LO 1/2004, transformándola en una ley marco integral de violencia contra las mujeres, que incorpore todas las formas reconocidas por el Derecho europeo e internacional. Esta modificación debe evitar soluciones parciales y sectoriales, optando por una revisión sistemática y transversal que garantice la coherencia del sistema.

También deben modificarse otras normas clave:

- Ley de asistencia jurídica gratuita (Ley 1/1996), para garantizar la cobertura a todas las víctimas.
- LO 10/2022, para coordinar sus mecanismos con la nueva definición ampliada.
- LO 4/2000 (Extranjería), para extender la protección a todas las mujeres extranjeras víctimas de cualquier forma de violencia basada en el género.

2. Superar el enfoque restrictivo relacional actual

El núcleo de la exclusión estructural radica en la definición legal vigente. Se debe adoptar la definición del artículo 3 de la Directiva como mínimo obligatorio, sin depender del vínculo afectivo con el agresor. Esta redefinición permitiría:

- Incluir a víctimas de violencia sexual ejercida por desconocidos.
- Reconocer la violencia económica, institucional y digital como formas autónomas de violencia de género.
- Incorporar un enfoque interseccional que atienda a situaciones de especial vulnerabilidad (migrantes, menores, mujeres con discapacidad, etc.).

3. Aplicar el principio de efecto útil desde ya

Incluso antes de la transposición, el Estado español está obligado a no dictar normas que contradigan el contenido de la Directiva. Esto implica revisar las prácticas administrativas y judiciales que aún se basan en definiciones excluyentes.

Se recomienda que:

- Los juzgados apliquen una interpretación conforme al Derecho de la Unión (Marleasing, C-106/89).
- Las administraciones públicas eviten aplicar criterios que excluyan a víctimas no relacionales de ayudas y protecciones, amparándose en el principio de cooperación leal.

4. Mantener el efecto directo anticipado como referencia doctrinal y judicial

La propuesta de reconocer un efecto directo anticipado, planteada en este trabajo, es doctrinalmente sólida y responde a la lógica evolutiva del TJUE. Aunque no consolidada aún, puede servir como:

- **Guía interpretativa para operadores jurídicos** que deseen aplicar el artículo 3 de forma proactiva.
- **Herramienta de litigio estratégico** en casos donde se acredite una vulneración de derechos derivada de la definición vigente.
- **Base para reformas judiciales** o administrativas urgentes que no dependan del legislador.

El reconocimiento del efecto directo anticipado no supone vulnerar la jurisprudencia actual, sino desarrollar una interpretación teleológica, acorde a la finalidad de protección de los derechos fundamentales y a los precedentes del TJUE en materia de primacía y cooperación leal (Inter-Environnement Wallonie, Adeneler).

5. Establecer una estrategia interinstitucional coordinada

Una transposición ambiciosa exige:

- **Reformas normativas**, tanto de la LO 1/2004 como de leyes procesales, de extranjería, de asistencia jurídica gratuita y otras normas conexas.
- **Formación a jueces, fiscales, equipos forenses y personal administrativo**, con enfoque específico en la nueva definición estructural de violencia de género, su dimensión interseccional, y su tratamiento desde una perspectiva de derechos humanos.
- **Campañas de información para víctimas y ciudadanía**, especialmente dirigidas a colectivos vulnerables o históricamente excluidos (mujeres migrantes, mujeres con discapacidad, víctimas de trata, violencia institucional o digital).

- **Coordinación entre ministerios de Justicia, Igualdad, Interior y Administraciones Públicas**, garantizando un marco común de actuación y una distribución de competencias clara.

La experiencia reciente muestra que las reformas legislativas aisladas fracasan si no van acompañadas de una implementación coherente y transversal. El caso de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer es paradigmático: aunque se han ampliado sus competencias — por ejemplo, con la Ley Orgánica 1/2025 para incluir determinados delitos sexuales fuera del vínculo afectivo—, el sistema judicial especializado ya ha advertido de su saturación estructural.

Según informó *Cadena SER* (junio de 2025), más de 135 magistrados han alertado públicamente del riesgo de colapso de los juzgados especializados si las nuevas competencias no van acompañadas de medios humanos y materiales suficientes. En comunidades como la Comunidad Valenciana, un 30 % de estos órganos ya se encuentran saturados, y en ciudades como Castellón, 6 de cada 10 detenidos están vinculados a casos de violencia de género, lo que refleja la presión constante sobre el sistema judicial⁶⁵.

Aunque el Gobierno ha aprobado un refuerzo con 50 nuevas plazas judiciales y 42 de fiscales especializados, asociaciones judiciales han denunciado que se trata de una medida claramente insuficiente, al no contemplar aspectos esenciales como:

- Guardias de 24 horas para atender a víctimas en tiempo real.
- Valoración integral de riesgo con equipos psicosociales.
- Ampliación de las unidades forenses y de asistencia jurídica gratuita especializada.

En este sentido, la mera transposición formal de la Directiva sin una estrategia institucional sólida y bien dotada supondría una reforma fallida, que trasladaría la sobrecarga institucional a los propios operadores jurídicos y, lo que es más grave, dejaría a muchas víctimas sin protección efectiva.

⁶⁵ *Cadena SER*, “6 de cada 10 detenidos en Castellón están relacionados con casos de violencia de género”, 16 de junio de 2025, <https://cadenaser.com/comunitat-valenciana/2025/06/16/6-de-cada-10-detenidos-en-castellon-estan-relacionados-con-casos-de-violencia-de-genero-radio-castellon>.

6. Impulsar el papel de la sociedad civil

Las organizaciones feministas, entidades especializadas, colegios profesionales y centros de atención a víctimas deben participar activamente en la redacción y aplicación de la reforma. Se recomienda establecer espacios institucionalizados de consulta y participación, así como garantizar financiación suficiente y estable para el desarrollo de programas de apoyo y acompañamiento.

7. Bibliografía

NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA

A. c. Croacia, núm. 55164/08, párr. 60, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2010.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 69, de 21 de marzo de 1984, pp. 7714–7722.

Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 137, de 8 de junio de 2014, pp. 42946–42976.

Costa c. ENEL, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 15 de julio de 1964.

Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, Relativa a la Orden Europea de Protección, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 338, de 21 de diciembre de 2011, pp. 2–18.

Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de mayo de 2024, sobre la Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 202, de 14 de junio de 2024, pp. 1–48.

Faccini Dori c. Recreb Srl, C-91/92, ECLI:EU:C:1994:292, TJUE, 14 de julio de 1994.

Inter-Environnement Wallonie ASBL c. Région Wallonne, C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628, TJUE, 18 de diciembre de 1997.

Kolpinghuis Nijmegen BV, C-80/86, ECLI:EU:C:1987:431, TJUE, 8 de octubre de 1987.

Kçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG, C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21, TJUE, 19 de enero de 2010.

Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 11, de 12 de enero de 1996, pp. 946–954.

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, de 29 de diciembre de 2004, pp. 42166–42197.

Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de Medidas en Materia de Eficiencia del Servicio Público de Justicia, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 3, de 3 de enero de 2025, pp. 351–408.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 10, de 12 de enero de 2000, pp. 1139–1153.

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 157, de 2 de julio de 1985, pp. 22207–22242.

Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 4/2000, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 180, de 28 de julio de 2011, pp. 84530–84544.

Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía Integral de la Libertad Sexual, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 213, de 7 de septiembre de 2022, pp. 122570–122624.

Marleasing SA c. La Comercial Internacional de Alimentación SA, C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395, TJUE, 13 de noviembre de 1990.

Opuz c. Turquía, núm. 33401/02, párrs. 132 y 200, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2009.

Proposición de Ley Orgánica 122/000066, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 78-1, de 15 de marzo de 2024.

Ratti, C-148/78, ECLI:EU:C:1979:110, TJUE, 5 de abril de 1979.

Reglamento (UE) núm. 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 181, de 29 de junio de 2013, pp. 4–12.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada), firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 como Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, modificado por el Tratado de Lisboa, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 202, de 7 de junio de 2016, pp. 47–199.

Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, modificado por el Tratado de Lisboa, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 202, de 7 de junio de 2016, pp. 13–46.

Van Duyn v Home Office, C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133, TJUE, 4 de diciembre de 1974.

BIBLIOGRAFÍA DOCTRINAL Y OTRAS FUENTES

AGUILAR CALAHORRO, Augusto, “La aplicación nacional de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE: una simple herramienta de interpretación de la eficacia de las directivas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 61, 2018, pp. 973–1011, disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.61.05>

ARANGÜENA FANEGO, María del Carmen, “Últimos pasos en la Unión Europea para la protección de los derechos de las víctimas...”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 85, 2025, pp. 1–44.

BELLIDO BARRIONUEVO, María, “La eficacia interpretativa de la Directiva comunitaria durante el período de transposición...”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 5, 2000, pp. 161–186.

BORGES BLÁZQUEZ, Raquel, “La aprobación de la Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y su incidencia en el reconocimiento mutuo de medidas de protección: ¿qué fue primero, el huevo o la gallina?”, *La Ley Unión Europea*, núm. 126, 2024, pp. 1–12.

CALVO, Carmen, “Ley contra la violencia de género: 15 años de una norma pionera y ejemplar”, *El País*, 28 de diciembre de 2019, disponible en: https://elpais.com/sociedad/2019/12/28/actualidad/1577546355_893492.html

Comité Económico y Social Europeo, *Dictamen sobre la Propuesta de Directiva relativa a la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica* (SOC/798), 14 de diciembre de 2022.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España*, CEDAW/C/ESP/CO/7-8, 29 de julio de 2015, párrs. 19–20.

Defensor del Pueblo, *Informe anual 2021 y debates en las Cortes Generales*, Madrid, 2022, p. 180 v. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/03/Informe_anual_2021.pdf.

DE MESA, Carmen, *La lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, Documento de trabajo n.º 226/2023, Fundación Alternativas, 2023.

FERNÁNDEZ NIETO, Josefa, “Retos y mitos de la LO 1/2004 de violencia de género y reforma del Código Penal: hacia una política criminal en violencia de género en cumplimiento del principio internacional de diligencia debida”, *ElDerecho.com*, 2020, disponible en: <https://elderecho.com/retos-y-mitos-de-la-lo-12004-de-violencia-de-genero-y-reforma-del-codigo-penal>

GONZÁLEZ, Agustina Daniela y VARELA, Natalia, “Violencia unificada y justicia fragmentada: un análisis crítico de las trayectorias de las causas de violencia de género”, *Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 21, 2019, pp. 186–213.

MAGRO SERVET, Vicente, “Proyección en nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica”, *Diario La Ley*, núm. 10518, Sección Doctrina, 4 de junio de 2024.

MARTÍNEZ CABALLERO, Juan, “Directivas comunitarias (efectos)”, *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 20, abril–septiembre 2021, p. 341.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “La protección de los derechos sociales en la Unión Europea: sobre el papel cuasiconstitucional del Tribunal de Justicia”, *Revista de Derecho de la UNAM*, vol. 17, núm. 1, 2018, pp. 251–280.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 2019, pp. 121–159.

MILLÁN MORO, Lucía, “La eficacia directa de las directivas: evolución reciente”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 18, núm. 3, 1991, pp. 845–882.

Ministerio de Igualdad, *El estado de la cuestión en el estudio de la violencia de género*, Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, 2013, p. 15.

Naciones Unidas, *Plataforma de Acción de Beijing*, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 15 de septiembre de 1995, párr. 113.

RIVAS VALLEJO, Pilar, “Violencia de género: diferencia conceptual en los ordenamientos jurídicos europeos y latinoamericanos”, *Persona y Familia*, núm. 9, 2020, pp. 273–300.

SANTOS FERNÁNDEZ, María Dolores, “La ley española de medidas de protección integral contra la violencia de género”, *Revista de Derecho*, vol. 28, núm. 3, 2005, pp. 273–300.