Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 12 de abril de 2016*

Asunto C-601/14

Comisión Europea
contra

República Italiana

«Incumplimiento de Estado — Directiva 2004/80/CE — Indemnización a las víctimas de delitos — Artículo 12 — Inexistencia de un régimen general de indemnización para las víctimas de cualquier delito doloso violento cometido en el territorio italiano — Espacio de libertad, seguridad y justicia»

1. Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al no prever un régimen de indemnización a las víctimas de cualquier delito doloso violento cometido en su territorio, la República Italiana ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos.**

2. El Derecho interno de la República Italiana sólo prevé dicha indemnización para algunos delitos dolosos violentos, como actos de terrorismo o delitos relacionados con la mafia.

3. En las presentes conclusiones expondré las razones por las que considero fundado el presente recurso por incumplimiento.

I. Marco jurídico

A. *Derecho de la Unión*

4. El considerando 3 de la Directiva 2004/80 señala que «en su reunión de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, el Consejo Europeo pidió que se elaboraran normas mínimas sobre protección de las víctimas de delitos, en particular, sobre el acceso de las víctimas de delitos a la justicia y sus derechos a una indemnización por daños y perjuicios, incluidas las costas».

5. Según el considerando 6 de esa misma Directiva, «las víctimas de delitos en la Unión Europea deberían tener derecho a una indemnización justa y adecuada por los perjuicios sufridos, con independencia del lugar de la Comunidad Europea en que se haya cometido el delito».

* Lengua original: francés.

** DO 2004, L 261, p. 15.

6. El considerando 7 de dicha Directiva tiene el siguiente tenor:

«La presente Directiva establece un sistema de cooperación para facilitar el acceso a la indemnización a las víctimas de delitos en situaciones transfronterizas, que deberían basarse en los regímenes de los Estados miembros para indemnizar a las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus respectivos territorios. Así pues, deberá crearse un mecanismo de indemnización en todos los Estados miembros.»

7. En el capítulo I, que lleva por título «Acceso a la indemnización en casos transfronterizos», el artículo 1 de la Directiva 2004/80 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros garantizarán que, cuando se haya cometido un delito doloso violento en un Estado miembro distinto del Estado miembro en donde el solicitante de una indemnización tiene su residencia habitual, éste tendrá derecho a presentar la solicitud ante una autoridad o ante cualquier otro organismo de este último Estado miembro.»

8. El capítulo II, rubricado «Regímenes nacionales de indemnización», contiene un único artículo. Pues bien, en virtud del artículo 12 de dicha Directiva:

«1. Las normas sobre el acceso a una indemnización en situaciones transfronterizas establecidas por la presente Directiva se aplicarán basándose en los regímenes de los Estados miembros para la indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus respectivos territorios.

2. Todos los Estados miembros garantizarán que sus normas nacionales establecen la existencia de un régimen de indemnización para las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus respectivos territorios, que asegure a las víctimas una indemnización justa y adecuada.»

9. Por último, el artículo 18 de la citada Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva antes del 1 de enero de 2006, a excepción de lo establecido en el apartado 2 del artículo 12. En el caso del apartado 2 del artículo 12 las pondrán en vigor antes del 1 de julio de 2005. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

2. Los Estados miembros podrán establecer que las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva se apliquen solamente a los solicitantes cuyas lesiones hayan sido ocasionadas por delitos cometidos después del 30 de junio de 2005.

[...]»

B. *Derecho italiano*

10. La Directiva 2004/80 fue transpuesta en el Derecho italiano mediante el Decreto Legislativo n.º 204 de aplicación de la Directiva 2004/80/CE sobre indemnización a las víctimas de delitos (decreto legislativo n. 204, attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato) de 9 de noviembre de 2007*** y por el Decreto Ministerial n.º 222, por el que se aprueba el reglamento establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo n.º 204/2007 (decreto ministeriale n. 222, regolamento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007), de 23 de diciembre de 2008.****

*** Suplemento ordinario de la GURI n.º 261, de 9 noviembre de 2007; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 204/2007».

**** GURI n.º 108, de 12 de mayo de 2009.

11. En su escrito de contestación, la República Italiana indicó de forma exhaustiva las leyes especiales que regulan la concesión de indemnizaciones a cargo del Estado a las víctimas de ciertos delitos dolosos violentos.

12. Dichas leyes especiales son las siguientes:

— Ley n.º 466, por la que se establecen normas sobre indemnizaciones especiales a favor de ciertas categorías de funcionarios públicos y de ciudadanos víctimas en el ejercicio de su deber o de acciones terroristas (legge n. 466 — recante norme in ordine a speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche), de 13 de agosto de 1980***** (artículos 3 y 4);

— Ley n.º 302, por la que se establecen medidas a favor de las víctimas del terrorismo y de la delincuencia organizada (legge n. 302 — recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), de 20 de octubre de 1990****** (artículos 1 y 3 a 5);

— Decreto-ley n.º 419, por el que se establece el Fondo de apoyo a las víctimas de extorsión, convalidado mediante la Ley n.º 172, de 18 de febrero de 1992 (decreto legge n. 419 — recante istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive, convertito dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172), de 31 de diciembre de 1991******* (artículo 1);

— Ley n.º 340, por la que se establecen normas para extender a los miembros de las familias de las víctimas de la catástrofe aérea de Ustica las indemnizaciones previstas en los artículos 4 y 5 de la Ley n.º 302/1990 (legge n. 340 — recante norme per l'estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 302/1990, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica), de 8 de agosto de 1995******** (artículo 1, que hace referencia a los artículos 4 y 5 de la Ley n.º 302/1990);

— Ley n.º 108, sobre normas en materia de usura (legge n. 108 — recante disposizioni in materia di usura), de 7 de marzo de 1996********* (artículos 14 y 15);

— Ley n.º 70, por la que se establecen indemnizaciones para las víctimas de la denominada «banda del Fiat Uno blanco») (legge n. 70 — recante benefici per le vittime della cosiddetta «Banda della Uno Bianca»), de 31 de marzo de 1998********** (artículo 1, que hace referencia a los artículos 1 y 4 de la Ley n.º 302/1990);

— Ley n.º 407, por la que se establecen nuevas medidas a favor de las víctimas del terrorismo y de la delincuencia organizada (legge n. 407 — recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), de 23 de noviembre de 1998*********** (artículo 2);

— Ley n.º 44, por la que se establecen normas sobre el Fondo de solidaridad para las víctimas de extorsión o de usura (legge n. 44 — recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura), de 23 de febrero de 1999************ (artículos 3 y 6 a 8);

***** GURI n.º 230, de 22 de agosto de 1980.

****** GURI n.º 250, de 25 de octubre de 1990.

******* GURI n.º 49, de 28 de febrero de 1992.

******** GURI n.º 192, de 18 de agosto de 1995.

********* Suplemento ordinario de la GURI n.º 58, de 9 de marzo de 1996.

********** GURI n.º 80, de 6 de abril de 1998.

*********** GURI n.º 277, de 26 de noviembre de 1998.

************ GURI n.º 51, de 3 de marzo de 1999.

— Decreto del Presidente de la República n.º 510, por el que se aprueba el reglamento de nuevas medidas a favor de las víctimas del terrorismo y de la delincuencia organizada (decreto del presidente della Repubblica n. 510 — regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), de 28 de julio de 1999********** (artículo 1);

— Ley n.º 512, por la que se crea el Fondo de rotación de solidaridad con las víctimas de delitos de tipo mafioso (legge n. 512 — recante istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso), de 22 de diciembre de 1999********** (artículo 4);

— Decreto-ley n.º 13, de medidas urgentes a favor de las víctimas del terrorismo y de la delincuencia organizada, convalidado, con modificaciones, mediante la Ley n.º 56/2003 (decreto legge n. 13 — recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2003), de 4 de febrero de 2003;**********

— Ley n.º 228, por la que se establecen el Fondo para la lucha contra la trata de personas y disposiciones para el establecimiento de un programa especial para las víctimas de los delitos tipificados en los artículos 600 y 601 del Código Penal (legge n. 228 — recante misure contro la tratta di persone, che istituisce il Fondo per le misure anti-tratta e uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale), de 11 de agosto de 2003,********** en su versión modificada por el artículo 6 del Decreto Legislativo n.º 24 (decreto legislativo n. 24, articolo 6), de 4 de marzo de 2014;**********

— Decreto-ley n.º 337, de medidas urgentes a favor de las víctimas civiles y militares de atentados cometidos en el extranjero, convalidado, con modificaciones, mediante la Ley n.º 369/2003 (decreto legge n. 337 — recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero, convertito con modificazioni dalla legge n. 369/2003), de 28 de noviembre de 2003********** (artículo 1);

— Ley n.º 206, por la que se establecen nuevas normas a favor de las víctimas del terrorismo y de matanzas de naturaleza terrorista (legge n. 206 — recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice), de 3 de agosto de 2004********** (artículo 1);

— Ley n.º 266, de presupuestos para 2006 (legge n. 266 — legge finanziaria 2006), de 23 de diciembre de 2005,********** que en su artículo 1, apartados 563 a 565, contiene normas que prevén el abono de ayudas a las víctimas en el ejercicio de su deber, a las personas asimiladas y a los miembros de sus familias;

— Ley n.º 91, sobre medidas a favor de los miembros de las familias de los aviadores italianos supervivientes de la masacre de Kindu de 11 de noviembre de 1961 (legge n. 91 — recante norme in favore dei familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961), de 20 de febrero de 2006;**********

********** GURI n.º 4, de 7 de enero de 2000.

********** GURI n.º 6, de 10 de enero de 2000.

********** GURI n.º 80, de 5 de abril de 2003.

********** GURI n.º 195, de 23 de agosto de 2003.

********** GURI n.º 60, de 13 de marzo de 2014.

********** GURI n.º 8, de 12 de enero de 2004.

********** GURI n.º 187, de 11 de agosto de 2004.

********** Suplemento ordinario de la GURI n.º 302, de 29 de diciembre de 2005.

********** GURI n.º 62, de 15 de marzo de 2006.

— Decreto del Presidente de la República n.º 243, por el que se aprueba el reglamento sobre plazos y modalidades de abono de las ayudas a las víctimas en el ejercicio de su deber y a las personas asimiladas (decreto del presidente della Repubblica n. 243 — regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati), de 7 de julio de 2006;**********

— Decreto-ley n.º 187, de medidas urgentes en materia de seguridad, convalidado, con modificaciones, mediante la Ley n.º 217/2010 (decreto legge n. 187 — recante misure urgenti in materia di sicurezza, convertito con modificazioni dalla legge n. 217/2010), de 12 de noviembre de 2010,********** que prevé, en virtud de su artículo 2 *bis*, la creación del «Fondo de solidaridad civil» en apoyo a las víctimas de delitos cometidos en manifestaciones deportivas o de otra naturaleza o a raíz de ellas.

13. En lo que respecta a los requisitos materiales para la concesión de indemnizaciones a cargo del Estado italiano, el Decreto Legislativo n.º 204/2007 se remite a las leyes especiales que prevén las formas de indemnización a las víctimas de delitos cometidos en el territorio nacional. No obstante, no todos los delitos dolosos violentos están cubiertos por estas leyes especiales. Así, no existe una ley especial que garantice una indemnización justa y adecuada, en el sentido del artículo 12 de la Directiva 2004/80, a las víctimas de delitos de agresión sexual.

II. Procedimiento administrativo previo

14. Mediante escrito de 20 de junio de 2011, la Comisión comunicó a la República Italiana que consideraba que su normativa no preveía un régimen general de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos, en contra de lo que, en su opinión, exige el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80. En respuesta a dicho escrito, mediante escrito de 11 de octubre de 2011, la República Italiana indicó a la Comisión que estimaba que dicha Directiva confería a los Estados miembros una amplia potestad discrecional para transponer esa norma.

15. Al seguir entendiendo que la República Italiana había transpuesto incorrectamente la citada Directiva, el 25 de noviembre de 2011, la Comisión le remitió un escrito de requerimiento y le instó a presentar observaciones al respecto.

16. En su escrito de contestación de 14 de mayo de 2012, la República Italiana presentó un proyecto de medidas legislativas destinadas a establecer un régimen general de indemnización. Dicho proyecto preveía la creación de un fondo de solidaridad para la indemnización a las víctimas de delitos dolosos cometidos en su territorio con resultado de fallecimiento o de lesiones graves o muy graves. Dado que no se acompañó ningún calendario legislativo a dicho proyecto, la Comisión no pudo cerrar el procedimiento administrativo previo. Dicho extremo se comunicó a las autoridades italianas el 25 de noviembre de 2012 durante una reunión.

17. Mediante escrito de 24 de enero de 2013, la República Italiana informó a la Comisión de que, a consecuencia de la crisis de gobierno y de la consiguiente disolución anticipada del Parlamento italiano, no había sido posible aprobar el proyecto de ley pero que se haría tan pronto como el nuevo gobierno entrase en funciones. A ese escrito no se acompañó ningún calendario legislativo oficial.

********** GURI n.º 183, de 8 de agosto de 2006.

********** GURI n.º 265, de 12 de noviembre de 2010.

18. Mediante escrito de 12 de julio de 2013, la República Italiana comunicó a la Comisión que el Tribunale ordinario di Firenze (Tribunal de Florencia, Italia) había planteado una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 12 de la Directiva 2004/80 (asunto que dio lugar al auto C., C-122/13, EU:C:2014:59) y le propuso esperar a que el Tribunal de Justicia se pronunciara sobre dicho asunto antes de seguir adelante con el procedimiento iniciado por la Comisión.

19. La Comisión emitió un dictamen motivado el 17 de octubre de 2013, notificado a la República Italiana el 18 de octubre de 2013, en el cual instó a las autoridades italianas a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 12 de la Directiva 2004/80 en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación.

20. En su escrito de contestación, recibido por la Comisión el 18 de diciembre de 2013, la República Italiana recordó que consideraba oportuno esperar a que el Tribunal de Justicia dictara una resolución en el asunto C-122/13, para tener en cuenta sus eventuales indicaciones sobre el artículo 12 de la Directiva 2004/80.

21. Mediante auto,********** el Tribunal de Justicia se declaró manifiestamente incompetente para responder a la cuestión planteada por el Tribunale ordinario di Firenze (Tribunal de Florencia). Por consiguiente, la Comisión decidió interponer el presente recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 TFUE, párrafo segundo.

III. Recurso

22. Mediante su recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar la existencia de un sistema de indemnización a las víctimas de todos los delitos dolosos violentos cometidos en su territorio.

— Condene en costas a la República Italiana.

23. La República Italiana solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la Comisión.

24. Mediante recurso presentado ante la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de abril de 2015, el Consejo de la Unión Europea solicitó intervenir en apoyo de la Comisión. Mediante resolución de 22 de mayo de 2015, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió dicha solicitud.

IV. Alegaciones de las partes

25. La Comisión reprocha a la República Italiana haber establecido en su ordenamiento jurídico un régimen de indemnización exclusivamente para las víctimas de determinados delitos dolosos violentos, pese a que, en su opinión, el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 obliga a establecer ese régimen para las víctimas de todos los delitos de ese tipo.

********** Véase el auto C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

26. Así, la Comisión recuerda que, de conformidad con sus considerandos 2 y 6, la Directiva 2004/80 tiene por finalidad garantizar a las víctimas de delitos en la Unión el derecho a una indemnización justa y adecuada por los perjuicios sufridos, con independencia del lugar de la Unión en que se haya cometido el delito. Es el corolario de la libertad de circulación de las personas.

27. A continuación expone que dicha Directiva instaura un procedimiento de cooperación para facilitar el acceso de las víctimas de delitos en situaciones transfronterizas a una indemnización. Por esa razón, el capítulo I de la citada Directiva establece reglas en materia de acceso a la indemnización en esos casos, mientras que el capítulo II de esa misma norma, exclusivamente compuesto por el artículo 12, contempla las disposiciones aplicables a los regímenes nacionales de indemnización. Dichos regímenes constituyen pues la base para el buen funcionamiento del procedimiento de cooperación. El artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 obliga por tanto a los Estados miembros a establecer un régimen de este tipo.

28. A este respecto, no basta con que los Estados miembros en los que no exista un régimen de indemnización lo instauren. En efecto, según la Comisión, los Estados miembros deben asegurarse de que el régimen de indemnización a las víctimas establecido en su territorio responde a las características exigidas por la Directiva 2004/80, es decir, que garantiza una indemnización justa y adecuada y que se aplica a los delitos indicados en esa norma. La Comisión subraya que la Directiva hace referencia a un tipo de delitos bien definido, a saber, los delitos dolosos violentos.

29. En lo que respecta, en particular, a dicho concepto, la Comisión considera en esencia que, aunque la Directiva 2004/80 no define este tipo de delitos y ha dejado esa tarea en manos del legislador nacional, no es menos cierto que el artículo 12, apartado 2, de dicha Directiva no confiere margen alguno de discrecionalidad a los Estados miembros en cuanto al ámbito de aplicación del régimen nacional de indemnización. Dicho ámbito de aplicación debe aplicarse pues a todos los delitos dolosos violentos definidos como tales por el Derecho penal nacional de cada Estado miembro.

30. La única facultad discrecional que tienen atribuida los Estados miembros para establecer un régimen de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos, como desea el legislador de la Unión, es la calificación de los delitos como dolosos y violentos. Dicho de otro modo, la Comisión considera que, cada vez que el Derecho penal nacional tipifica un delito como doloso y violento, éste queda automáticamente incluido en la categoría de los delitos para los cuales la Directiva 2004/80 exige la existencia de un régimen de indemnización a las víctimas. A título ilustrativo, la Comisión observa que, a la luz de sus elementos constitutivos, delitos como el homicidio o la agresión sexual no pueden quedar excluidos, por definición, del ámbito de aplicación de dicha Directiva.

31. Esta afirmación queda corroborada por el tenor del Convenio Europeo sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos, firmado en Estrasburgo el 24 de noviembre de 1983, en el que se inspira la Directiva 2004/80 según su considerando 8. Pues bien, según ese convenio, las agresiones sexuales están incluidas en la categoría de delitos dolosos violentos, lo cual demuestra que todos los delitos claramente dolosos y violentos deberían quedar necesariamente comprendidos en esa categoría.

32. La Comisión expone además que ninguna disposición de la Directiva 2004/80 prevé que los Estados miembros puedan limitar el derecho a la indemnización a las víctimas de determinados delitos dolosos violentos. En su opinión, una limitación de este tipo supondría admitir que, pese a considerarse todos ellos delitos dolosos violentos, sólo algunos de ellos generan una sensación de vulnerabilidad, provocan traumas, generan problemas financieros, perturban la vida cotidiana o comprometen el futuro de las víctimas, de forma que esté justificado que el Estado miembro conceda una indemnización.

33. Por otra parte, según la Comisión, reconocer que los Estados miembros disponen de cierto margen de discrecionalidad para elegir los delitos dolosos violentos por los que el Estado ha de abonar una indemnización en virtud del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 supondría establecer una discriminación entre las víctimas de delitos dolosos violentos en la Unión, en la medida en que la indemnización derivada de este tipo de delitos podría variar de un Estado a otro en función de que proporcione una protección amplia o, como en el territorio italiano, restringida del derecho a la indemnización. Además privaría al sistema de cooperación transfronterizo establecido por dicha Directiva de toda utilidad práctica.

34. Por último, la Comisión expone que la interpretación que propone no tiene por efecto invadir las competencias propias del legislador nacional dado que no regula las cuestiones relativas al alcance de la protección concedida en lo que respecta al perjuicio indemnizable (perjuicio moral, material, incapacidad a largo plazo, enfermedad y daño psicológico), al dolo (toma en consideración de las lesiones corporales derivadas de negligencia), a las condiciones de acceso a la indemnización (víctima y miembros de su familia), a la forma de indemnización (por el autor del delito o mediante mecanismos subsidiarios de indemnización por el Estado miembro, por el empresario o por un seguro), al importe de la indemnización (tabla que prevé un importe económico predeterminado para cada tipo de perjuicio, reducción de la indemnización en caso de contribución al perjuicio) y a las condiciones procesales de acceso a la indemnización (plazo de preparación y/o presentación de la demanda de indemnización).

35. En primer lugar, la República Italiana señala que el proyecto de ley en el ámbito objeto del presente recurso está muy avanzado.

36. A continuación, expone los motivos por los que considera que la interpretación que propugna la Comisión es incorrecta. Así, la República Italiana invoca la base jurídica de la Directiva 2004/80 para delimitar la obligación que incumbe a los Estados miembros en virtud de su artículo 12, apartado 2. Recuerda que, a falta de disposiciones específicas, la Directiva se adoptó sobre la base del artículo 308 CE (posteriormente artículo 352 TFUE). Según la República Italiana, eso entraña que, cuando se promulgó dicha Directiva en 2004, la Unión no era competente, como tampoco lo es ahora, para regular el tratamiento procesal y material de los delitos violentos de Derecho común, ni siquiera sus consecuencias patrimoniales particulares. Al parecer, la República Italiana considera que, en la medida en que la Directiva 2004/80 se basa en el artículo 308 CE y tiene por objeto garantizar la libre circulación de los ciudadanos, la Unión no puede imponer a los Estados miembros que instauren un régimen general de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos, sino que sólo puede exigir a esos Estados que tengan en cuenta las situaciones transfronterizas en ese ámbito, concediendo a los ciudadanos de la Unión el acceso al régimen de indemnización eventualmente instaurado por el Derecho nacional. En otras palabras, el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 no crea la obligación de establecer un régimen de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos.

37. Por tanto, la República Italiana considera que no existe incumplimiento dado que el Derecho nacional, que ya prevé numerosas formas de indemnización para diversos delitos dolosos violentos, permite a los nacionales de otros Estados miembros acceder a tales indemnizaciones.

38. Según la República Italiana, en caso de que el Tribunal de Justicia adopte el planteamiento de la Comisión según el cual el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 obliga a los Estados miembros a prever un régimen general de indemnización a las víctimas de todos los delitos dolosos violentos, debería examinarse la validez de dicha obligación dado que no está prevista en ninguna disposición concreta de los Tratados y que tampoco puede deducirse de la cláusula de «competencias subsidiarias», en el sentido del artículo 308 CE, pues con arreglo al principio de proporcionalidad, dicho artículo no puede llevar a extender las competencias de la Unión a asuntos meramente internos. Tras recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual «un Estado miembro no puede, si una disposición del [Tratado FUE] no lo autoriza de forma expresa, invocar eficazmente la ilegalidad de una directiva de la que es destinatario como motivo de oposición frente a un recurso por

incumplimiento basado en la inejecución de dicha directiva»,********** la República Italiana considera no obstante que el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 adolece de un vicio particularmente grave y evidente en el sentido de dicha jurisprudencia que le permite invocar la ilegalidad de dicha disposición.**********

39. En caso de que el Tribunal de Justicia considere que dicha disposición obliga a los Estados miembros a instaurar un régimen general de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos, la República Italiana alega que dichos Estados conservan, no obstante, un margen de discrecionalidad para determinar los delitos que constituyen delitos dolosos violentos en el sentido del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, que pueden ser objeto de indemnización por parte del Estado.

40. A este respecto, la República Italiana expone que, a diferencia de lo que ocurre con otras disposiciones de la Directiva 2004/80 que establecen de forma detallada obligaciones para los Estados miembros, el artículo 12, apartado 2, de esa norma se limita a indicar que los delitos a que hace referencia dicha disposición deben ser dolosos y violentos. Incumbe pues a cada Estado miembro determinar en su Derecho nacional aquellas situaciones en las que se debe abonar una indemnización en virtud de esa disposición así como los criterios de base que permiten establecer el importe de tal indemnización. Pues bien, en su opinión, los Estados miembros disponen de un margen de apreciación muy amplio para instaurar un régimen de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos, por lo que pueden prever esa indemnización sólo para determinados delitos o incluso supeditarla a determinadas condiciones, como el comportamiento de la víctima que, incluso por imprudencia, puede haber facilitado o provocado la perpetración del delito, o incluso la insolvencia del autor de dicho delito.

41. Según la República Italiana, dicha interpretación queda corroborada por el examen de los trabajos preparatorios que llevaron a la adopción de la Directiva 2004/80. La República Italiana observa que, en su propuesta de Directiva,********** la Comisión previó el establecimiento de normas mínimas sobre la indemnización a víctimas de delitos y precisó el ámbito de aplicación personal y territorial de la Directiva definiendo los conceptos de «víctimas», «delitos dolosos» y «lesión personal». En opinión de la República Italiana, el proyecto de Directiva contenía otras normas extremadamente detalladas, destinadas a preparar la instauración de un régimen uniforme de indemnización a las víctimas de delitos. De la comparación de dicho proyecto con el tenor de la actual Directiva 2004/80 se desprende que el objetivo de establecer normas mínimas se abandonó para respetar las competencias de los Estados miembros en materia penal y de gasto público.

42. En su escrito de réplica, la Comisión expone que el recurso al artículo 308 CE únicamente demuestra que, a falta de facultades de actuación expresas y concretas conferidas a las instituciones de la Unión, una decisión del Consejo adoptada por unanimidad por los Estados miembros, incluida pues la República Italiana, consideró necesario adoptar las medidas establecidas en la Directiva 2004/80 con el fin de lograr uno de los objetivos de la Unión. En este caso, el objetivo que se pretende alcanzar con esta Directiva, en particular mediante la obligación impuesta en su artículo 12, apartado 2, consiste en suprimir los obstáculos a la libre circulación de las personas y los servicios.

43. Según la Comisión, los únicos motivos que pueden invalidar el recurso al artículo 308 CE como base jurídica son los vinculados al cumplimiento de los requisitos establecidos en los Tratados, a saber, que el acto que se adopte tenga por objeto cumplir uno de los objetivos previstos en los Tratados, que la acción pueda llevarse a cabo en el marco de políticas bien definidas por los Tratados

********** Sentencia Comisión/Luxemburgo (C-502/13, EU:C:2015:143), apartado 56.

********** Sentencia Comisión/Luxemburgo (C-502/13, EU:C:2015:143), apartado 56.

********** Propuesta de Directiva del Consejo sobre indemnización a las víctimas de delitos [COM(2002) 562 final; en lo sucesivo, «propuesta de Directiva»].

y que las facultades de actuación exigidas al efecto no estén previstas en los Tratados. Pues bien, la República Italiana no ha logrado demostrar mediante su escrito de contestación que no se hayan cumplido esos requisitos y se ha limitado a observar que el artículo 308 CE no permite suplir la falta de competencia de la Unión en el ámbito penal y procesal.

44. La Comisión recuerda que, con la entrada en vigor del Tratado FUE, la Unión se ha dotado de una competencia concreta en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, lo cual incluye la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en cuanto a determinados elementos concretos del procedimiento penal (artículo 82 TFUE, apartado 2), la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza (artículo 83 TFUE, apartado 1) y la ejecución eficaz de las políticas de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización (artículo 83 TFUE, apartado 2). Añade, no obstante, que la competencia para adoptar medidas en dichos ámbitos está condicionada a que sean necesarias para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza.

45. La Comisión deduce de ello, como sostiene la República Italiana, que la Unión no es competente para intervenir en el Derecho procesal penal y en el Derecho penal material de los Estados miembros más allá de lo previsto en las citadas disposiciones. Por tanto, los Estados miembros son los únicos competentes para definir los delitos y las correspondientes sanciones con dos condiciones. Por una parte, tal competencia sólo puede ejercerse en los ámbitos penales que no figuran entre los enumerados en el artículo 83 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, a saber, el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada. Por otra parte, esa competencia no puede ejercerse en relación con delitos y sus correspondientes sanciones que el legislador de la Unión considere necesarios para reforzar la aplicación de actos legislativos de armonización adoptados en otros ámbitos de competencia de la Unión.

46. Por consiguiente, la Comisión comparte el punto de vista de la República Italiana según el cual los Estados miembros son los únicos competentes para determinar los comportamientos que constituyen actos criminales de Derecho común y las correspondientes sanciones.

47. Sin embargo, la Comisión considera que los aspectos relativos al apoyo y protección de las víctimas de delitos no están comprendidos en dicha competencia exclusiva. En su opinión, la indemnización a las víctimas por parte de los Estados miembros, prevista en la Directiva 2004/80, se basa en la existencia de una acción civil derivada de la responsabilidad civil del autor del delito. Por consiguiente, la indemnización a la víctima de un delito tiene carácter civil y no penal. A este respecto, la Comisión cita la exposición de motivos de su propuesta de Directiva que establece que «la naturaleza civil de la indemnización estatal está clara puesto que sirve para conferir un beneficio pecuniario a particulares, sin intentar lograr objetivo alguno relacionado con la sanción del comportamiento del delincuente ni procurar un beneficio directo para el interés público». **********

48. Por otra parte, la Comisión aduce que de la sentencia Cowan (186/87, EU:C:1989:47) se desprende que los nacionales de los Estados miembros tienen derecho a estar protegidos frente a los riesgos de agresión y obtener la reparación económica prevista por el Derecho del Estado miembro en el que se haya cometido la agresión, aunque dicho Estado no sea su Estado miembro de origen. Dicha sentencia demuestra que existe un estrecho vínculo entre la libertad de circulación y el derecho a la protección de la integridad física, careciendo de importancia a este respecto que la indemnización sea concedida

********** Apartado 5.1.

por el Estado y abonada con cargo a sus presupuestos. Pues bien, precisamente porque la protección de la integridad física tiene por finalidad lograr la libre circulación de personas, es preciso establecer medidas encaminadas a facilitar la indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos, permitiéndoles el acceso a los regímenes nacionales de indemnización.

49. La Comisión añade que, durante los trabajos preparatorios que llevaron a la adopción de la Directiva 2004/80, se comprobó que existía una gran disparidad entre los Estados miembros en materia de indemnización a las víctimas de delitos, pues algunos de ellos simplemente no tenían previsto régimen alguno de indemnización. Dicha disparidad generaba diferencias de trato entre las personas en función de su lugar de residencia o del lugar de comisión del delito, desigualdad que era aún más evidente en situaciones transfronterizas, hasta el punto de disuadir a los ciudadanos de la Unión de ejercer su derecho a la libre circulación.

50. La Comisión concluye que la indemnización a las víctimas de delitos no es pues una cuestión comprendida en el ámbito de la competencia exclusiva de los Estados miembros. Esta afirmación no se ve desvirtuada por la obligación que incumbe a los Estados miembros de prever un régimen de indemnización a las víctimas de delitos que abarque todos los delitos dolosos violentos tipificados en el Derecho nacional. Según la Comisión, la necesidad de suprimir los obstáculos a la libre circulación de personas protegiendo su integridad física y garantizándoles la posibilidad de obtener una reparación en caso de atentado a tal integridad no se limita a la obligación de los Estados miembros que carecen de un régimen de indemnización de dotarse de él. La Comisión aduce que el legislador de la Unión entendió que el concepto de delito doloso violento era suficientemente amplio como para cubrir los tipos más frecuentes de eventuales atentados contra la integridad física de las personas.

51. Por tanto, en su opinión, el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, conforme a la interpretación que propone, no adolece de ningún vicio de nulidad ni, aún menos, de ningún vicio tan grave y evidente que haga que toda la Directiva sea nula.

52. En su escrito de dúplica, la República Italiana afirma que, a falta de disposiciones en los Tratados sobre la materia, la indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos ordinaria es una competencia reservada a los Estados miembros de conformidad con el principio de atribución enunciado en el artículo 5 TFUE, apartado 2.

53. Según la República Italiana, el hecho de que el Derecho italiano no prevea un régimen general de indemnización a las víctimas de todos los delitos dolosos violentos cometidos en el territorio italiano no constituye un obstáculo ni para la existencia ni para el ejercicio de la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión. Por lo tanto, el objetivo consistente en lograr la libre circulación de personas no puede justificar una intervención del legislador en esa materia.

54. Por otra parte, la República Italiana estima que la Comisión ha interpretado de forma incorrecta la sentencia Cowan (186/87, EU:C:1989:47). En efecto, considera que, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia se limitó a afirmar la obligación de extender la indemnización a las víctimas de agresiones a los ciudadanos de la Unión que, en el ejercicio de su derecho a la libre circulación, acuden a Francia. No cabe deducir de esa sentencia que los Estados miembros están obligados a establecer un régimen general de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos cuando no exista uno.

55. La República Italiana recuerda además que, en virtud del artículo 352 TFUE, apartado 3, los actos adoptados sobre la base de dicho artículo, como la Directiva 2004/80, «no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros cuando los Tratados excluyan dicha armonización». El artículo 12, apartado 2, de dicha Directiva debería pues interpretarse a la luz del artículo 352 TFUE, y no ampliar el ámbito de competencia de la Unión ni

imponer una armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos. En efecto, la República Italiana señala que esa armonización no puede preverse únicamente para los «eurocrímenes» citados en el artículo 83 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, y no para los delitos ordinarios.

56. Asimismo, la República Italiana sostiene que el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 no se le aplica. En efecto, estima que dicha disposición únicamente establece la obligación de que los Estados miembros que carecen de él instauren un régimen de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos. Pues bien, en el momento de la entrada en vigor de esa Directiva, la República Italiana ya tenía ese régimen de indemnización.

57. El Consejo, que interviene en apoyo de las pretensiones de la Comisión, considera que de la sentencia Cowan (186/87, EU:C:1989:47) se deriva que facilitar el acceso transfronterizo a los regímenes nacionales de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos, por un lado, y garantizar que todos los Estados miembros dispongan de ese régimen, por otro, sin duda contribuyen a que se logre el objetivo de la libre circulación de personas y de servicios. En cuanto a la necesidad de que la Unión lleve a cabo dicha acción, el Consejo estima que la apreciación de esa circunstancia se basa en criterios políticos, económicos y técnicos y que, por tanto, está comprendida en las facultades discrecionales de las instituciones de la Unión, que han estimado válidamente que así era.

58. Por consiguiente, si el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 debe interpretarse en el sentido de que no obliga a los Estados miembros a establecer un régimen general de indemnización que abarque todos los delitos dolosos violentos en situaciones transfronterizas, no se lograría el objetivo de eliminar los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios en la medida en que en determinados Estados miembros algunos tipos de delitos dolosos violentos no podrían ser objeto de indemnización.

V. Apreciación

A. *Sobre la admisibilidad del recurso*

59. La República Italiana cuestiona la admisibilidad del presente recurso. En efecto, estima que el objeto de este recurso no se corresponde con el dictamen motivado en el que la Comisión mencionó varios tipos de delitos para los que la República Italiana no tenía previsto un régimen de indemnización, mientras que, en el recurso, la Comisión le censura no haber previsto dicho régimen para todos los delitos dolosos violentos. Por consiguiente, considera que el objeto del recurso se ha ampliado.

60. Esta excepción de inadmisibilidad no puede admitirse. En efecto, de la lectura del dictamen motivado se desprende claramente que la Comisión reprocha a la República Italiana no haber previsto un régimen de indemnización a las víctimas de todos los delitos dolosos violentos. Así, ya en el apartado 1 de dicho dictamen se establece que, sobre la base de las declaraciones recibidas entre 2009 y 2013, la Comisión llegó a la conclusión de que la República Italiana no dispone de un régimen general de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos. En efecto, la normativa italiana prevé esa indemnización para determinados delitos dolosos violentos, entre los que se incluyen el terrorismo y la delincuencia organizada, «pero no para todos esos delitos». De ese apartado resulta que la Comisión se refiere expresamente a la inexistencia de un régimen general de indemnización a las víctimas de todos los delitos dolosos violentos.

61. Como sostiene la República Italiana, es cierto que, en las páginas 5 y 8 del dictamen motivado, la Comisión menciona, en particular, la inexistencia de dicho régimen para las víctimas de homicidio y de lesiones graves que no están incluidas en los supuestos previstos por las leyes especiales y para las víctimas de violación y de otras agresiones sexuales graves. Sin embargo, en mi opinión, no cabe duda de que, al aludir a esos delitos concretos, la Comisión simplemente puso un ejemplo de los delitos que, en su opinión, constituyen delitos dolosos violentos y que, por tanto, deberían llevar a la República Italiana a prever un régimen de indemnización para las personas víctimas de ellos. Por lo demás, también en la página 5 de dicho dictamen, en respuesta a la postura de la República Italiana, la Comisión señala que el hecho de que el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 no limite su aplicación a algunos delitos dolosos violentos supone que se refiere a todos los delitos de ese tipo, afirmación que vuelve a reproducirse en la página 6 del citado dictamen. **********

62. Sobre todo, la parte dispositiva del dictamen motivado no deja lugar a dudas. En efecto, en él la Comisión indica claramente que, al no adoptar las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en el artículo 12, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/80 para garantizar la existencia de un régimen de indemnización a las víctimas de «todos» los delitos dolosos violentos cometidos en su territorio, la República Italiana ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del 258 TFUE, párrafo primero.

63. Por tanto, mediante el presente recurso por incumplimiento la Comisión no ha ampliado el objeto éste, por lo que debe ser declarado admisible.

B. *Sobre el fundamento del recurso*

64. Mediante su recurso por incumplimiento, la Comisión estima que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben al prever un régimen de indemnización aplicable únicamente a las víctimas de algunos delitos dolosos violentos cuyo autor sea insolvente o desconocido, pero no de todos ellos, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80.

65. Por su parte, la República Italiana considera que dicha disposición deja en manos de los Estados miembros la tarea de decidir qué delitos de este tipo cometidos en su territorio pueden ser objeto de una indemnización estatal.

66. A este respecto entiendo, como la Comisión, que esa disposición establece que las víctimas de todos los delitos dolosos violentos, conforme estén definidos en el Derecho nacional, deben poder beneficiarse del régimen nacional de indemnización y que un Estado miembro no puede elegir, de entre los distintos delitos comprendidos en esa categoría en su Derecho penal, aquellos que pueden dar lugar a una indemnización por parte del Estado.

67. Desde mi punto de vista, esa opinión está respaldada por el propio tenor de los preceptos que, a mi parecer, fundamentan la legalidad y la legitimidad de la Directiva 2004/80, así como por el contenido de dicha norma.

68. En efecto, el artículo 3 TUE, apartado 2, impone esa interpretación. Esta disposición establece que «la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas». De este modo, la referencia a la libre circulación de personas contenida en el considerando 1 de la Directiva 2004/80, ya efectuada en la

********** En efecto, en esa página se señala que la referencia al Convenio Europeo sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos demuestra que el objetivo de dicha Directiva es garantizar, como ya preveía dicho convenio, que existan regímenes de indemnización públicos para todos los delitos dolosos violentos y no sólo para algunos de ellos.

sentencia Cowan (186/87, EU:C:1989:47), está aún más justificada por cuanto resulta indispensable para construir ese espacio, objetivo que se ha marcado la Unión. Por tanto, si no se garantiza una indemnización de los perjuicios causados por autores, identificados o no, de delitos dolosos violentos, no cabe duda de que ese espacio perdería el elemento de «seguridad».

69. También parece justificado considerar que, para garantizar la existencia y la coherencia de ese espacio único, es preciso en primer lugar que el ciudadano de la Unión que se desplace en su interior sea tratado de forma equivalente, al margen del Estado al que se traslade. En el ámbito que nos ocupa, ese resultado puede lograrse fácilmente sin necesidad de realizar una aproximación o, aún menos, una armonización de las legislaciones nacionales. En efecto, es evidente que el concepto de delito doloso violento es un concepto básico del Derecho penal, reconocido en todas las legislaciones de los Estados miembros. La violencia, por su parte, es un concepto fáctico cuya única dificultad de aprehensión reside no ya en su caracterización, sino en la determinación de sus efectos a través de los daños físicos, materiales o morales sufridos y de sus consecuencias, extremos que incumbe determinar, en particular, a los peritos forenses, y, por consiguiente, a los órganos jurisdiccionales competentes para apreciar los hechos.

70. Desde esa perspectiva, el ciudadano de la Unión que se desplaza en su interior se encuentra en una situación clara. Si ejerce su libertad de circulación tiene la certeza de que, si es víctima de un delito doloso violento en el Estado miembro al que se desplace, podrá exigir a las autoridades competentes de dicho Estado una indemnización en caso de insolvencia del autor del delito del mismo modo que si el delito se hubiera cometido en el territorio del Estado miembro en el que reside.

71. Una tipificación similar de los comportamientos violentos por parte de los Estados miembros es, ya de por sí, una protección. Si una persona es víctima de un delito de este tipo, las leyes penales que existan en los Estados miembros le permitirán obtener la reparación del perjuicio derivado de los actos que conforman el elemento material del delito cometido.

72. En la mayoría de los casos, la acción personal de indemnización por daños y perjuicios, comúnmente denominada «acción civil», podrá ejercitarse, sin perder su carácter de acción exclusivamente dirigida a obtener la reparación de los perjuicios personales, de forma conjunta con la acción penal, denominada «acción pública»,********** privilegio que se ofrece con carácter general a la víctima para facilitar, desde el punto de vista procesal, el ejercicio de su acción de indemnización.**********

73. Los Estados miembros han previsto una indemnización para el caso de que el autor de un delito sea desconocido o insolvente, a cargo de un organismo público o de un fondo especial que garanticen la indemnización de los perjuicios de una determinada gravedad. La apreciación del umbral a partir del cual la indemnización ha de concederse incumbe a los Estados miembros.

74. El carácter general del principio de indemnización por delitos cuyos autores sean solventes, reconocido por los Estados miembros, garantiza la igualdad de trato. La circunstancia de que, cuando el autor sea desconocido o insolvente, algunos Estados miembros sólo garanticen una indemnización con cargo a los fondos públicos en relación con algunos de esos delitos quiebra esa igualdad de trato.

********** Véase el sitio de Internet de la Comisión en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_ec_es.htm.

********** También es posible que la víctima pueda optar por acogerse a ese mecanismo o por interponer directamente su demanda ante un órgano jurisdiccional civil.

75. En efecto, esa situación genera una desigualdad en dos planos, es decir, por un lado, en el plano interno y, por otro, que nos preocupa primordialmente en el presente recurso, en el plano del espacio de libertad, seguridad y justicia, dado que, por ejemplo, en un Estado miembro la tetraplejia de una víctima se indemnizaría en caso de que la bala que la hubiera causado proviniese de un terrorista pero no en caso de que el autor del disparo estuviera cometiendo un delito de robo a mano armada pese a que, en el Estado miembro vecino, es decir, a unos pocos metros más allá, esa indemnización estaría garantizada en ambos supuestos. Ese resultado no es ni justo ni adecuado.

76. Por consiguiente, el legislador de la Unión ha querido remediar esa situación por los motivos expuestos en los apartados anteriores.

77. El objetivo perseguido se logra, pues, a través del artículo 12 de la Directiva 2004/80. En efecto, ese artículo, cuya estructura considero completamente coherente, está dedicado a los regímenes nacionales de indemnización. El apartado 1 del citado artículo establece el principio según el cual el mecanismo de cooperación instaurado por esa Directiva en materia de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos en situaciones transfronterizas opera sobre la base de los regímenes vigentes en los Estados miembros. A tal efecto, el apartado 2 de ese mismo artículo impone a los Estados miembros la obligación de dotarse de un régimen de este tipo para garantizar una indemnización justa y adecuada a las víctimas de dichos delitos. En efecto, el legislador de la Unión consideró necesario que todos los Estados miembros dispusieran de ese régimen de indemnización para que pudiera facilitarse su acceso en situaciones transfronterizas.**********

78. El artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 únicamente hace referencia a la indemnización a la víctima. Por tanto, lo único que hace es exigir a los Estados miembros que reconozcan el principio del derecho a indemnización a todas las víctimas de delitos dolosos violentos tipificados como tales en el Derecho nacional.

79. Por consiguiente, la protección a la víctima en situaciones transfronterizas es un mero reflejo de la protección que existe en el plano nacional.

80. A diferencia de lo que sostiene la República Italiana,********** los Estados miembros deben tener establecido un régimen de derecho a indemnización para todas las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en su territorio y castigados por sus leyes nacionales para que, cuando se cometa un delito en una situación transfronteriza, dicho régimen pueda aplicarse correcta y eficazmente en las condiciones previstas por la Directiva 2004/80.

81. La justificación de ese régimen de indemnización a las víctimas de todos los delitos dolosos violentos radica, más que en el concepto de solidaridad, en la idea de que la comisión del delito y la realización del perjuicio que conlleva son consecuencia de una carencia del Estado en el desempeño de su función de protección. Como explica el Parlamento Europeo en su informe sobre la propuesta de Directiva sobre indemnización a las víctimas de delitos,********** «debe garantizarse la indemnización a la víctima no sólo para atenuar en la medida de lo posible los perjuicios y sufrimientos que ha sufrido, sino también para calmar el conflicto social suscitado por el delito y facilitar la aplicación de una política penal racional y correcta».**********

********** Véanse los documentos del Consejo 7752/04, 7209/04 (p. 9) y 8694/04 (p. II). La Comisión ya había hecho mención a esa necesaria contrapartida en su propuesta de Directiva al indicar que «hay que subrayar que [el acceso a la indemnización en situaciones transfronterizas y la posibilidad de obtener, en general, una indemnización] están estrechamente entrelazados. Sin posibilidad de indemnización estatal en todos los Estados miembros, no puede facilitarse [dicho] acceso» (apartado 3.2).

********** Véase el punto 36 de las presentes conclusiones.

********** Documento A5-0330/2003.

********** Véase la p. 39 de dicho informe. En realidad, en ese pasaje, el Parlamento reproduce el contenido del informe explicativo del convenio europeo de indemnización a las víctimas de delitos violentos (véase el apartado 7 de dicho informe explicativo).

82. Esa interpretación del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 no puede poner en cuestión en ningún caso su validez. No puede alegarse que, al establecer esas disposiciones, la Directiva invada un ámbito reservado a los Estados miembros. No sólo se ha elegido adecuadamente su base jurídica para realizar un objetivo de la Unión, sino que además la interpretación que propongo no crea ni modifica ningún delito.

83. Los delitos ya previstos por el Derecho italiano quedan intactos tanto en su número como en su contenido. En virtud de la Directiva 2004/80, la República Italiana no está en absoluto obligada a crear o modificar los delitos que, en el marco de su ordenamiento jurídico penal, ya existen como delitos dolosos violentos. No cabe duda de que la definición del delito y la pena que lo castiga es una competencia soberana de los Estados miembros, con los límites recordados en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y mencionados en la sentencia Cowan (186/87, EU:C:1989:47).

84. Además, el restablecimiento de la igualdad de trato entre las víctimas de delitos dolosos violentos mediante la interpretación que propongo no entraña una armonización de los regímenes de indemnización.

85. Aunque inicialmente el proyecto de la Comisión preveía el establecimiento de normas mínimas sobre, en particular, la determinación del importe de la indemnización concedida,********** tras los debates se determinó que esas normas no podían instaurarse sobre la base del artículo 308 CE.

86. La determinación del importe de la indemnización en función del perjuicio sufrido (incapacidad permanente, incapacidad total para trabajar durante un período igual o superior a un mes, o incapacidad temporal para trabajar inferior a un mes) o la fijación de eventuales límites máximos sigue siendo pues competencia exclusiva de los Estados miembros.

87. Sin embargo, la indemnización deberá ser justa y adecuada conforme exige el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 y, en caso de duda, los órganos jurisdiccionales nacionales podrán acudir al Tribunal de Justicia.

88. La única obligación que la Directiva 2004/80 impone a los Estados miembros es prever la indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos cuando su autor sea desconocido o insolvente con el fin de lograr uno de los objetivos de la Unión.

89. Habida cuenta de todo lo anterior, considero fundada la imputación por la que se reprocha a la República Italiana no haber previsto un régimen de indemnización a las víctimas de todos los delitos dolosos violentos cometidos en su territorio.

VI. Conclusión

90. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Italiana ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos, al no prever un régimen de indemnización a las víctimas de todos los delitos dolosos violentos cometidos en su territorio.

— Condene en costas a la República Italiana.

********** Véanse los artículos 4 y ss. de la propuesta de Directiva.