Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 11 de octubre de 2016*

«Incumplimiento de Estado — Directiva 2004/80/CE — Artículo 12, apartado 2 — Regímenes nacionales de indemnización de las víctimas de delitos dolosos violentos que garantizan una indemnización justa y adecuada — Régimen nacional que no cubre la totalidad de los delitos dolosos violentos cometidos en el territorio nacional»

En el asunto C-601/14,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 22 de diciembre de 2014,

Comisión Europea, representada por el Sr. E. Traversa y la Sra. F. Moro, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. E. Moro y por los Sres. M. Chavrier y K. Pleśniak, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. G. Palatiello y E. de Bonis, avvocati dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, los Sres. L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça y E. Juhász, las Sras. M. Berger (Ponente) y A. Prechal, y los Sres. M. Vilaras y E. Regan, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, A. Borg Barthet J. Malenovský, D. Šváby, y C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 29 de febrero de 2016;

* Lengua de procedimiento: italiano.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de abril de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea 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/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos (DO 2004, L 261, p. 15), al no haber tomado todas las medidas necesarias para garantizar la existencia de un régimen de indemnización para las víctimas de todos los delitos dolosos violentos cometidos en su territorio.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

2 Los considerandos 1 a 3, 6 y 7 de la Directiva 2004/80 tienen el siguiente tenor:

«(1) Uno de los objetivos de la [Unión] Europea es suprimir, entre los Estados miembros, los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios.

(2) El Tribunal de Justicia falló en [la sentencia de 2 de febrero de 1989, Cowan (C-186/87, EU:C:1989:47)] que[,] cuando el Derecho [de la Unión] garantiza a una persona física la libertad de desplazarse a otro Estado miembro, la protección de la integridad de esta persona en el Estado miembro de que se trata, en pie de igualdad con los nacionales y con las personas que residen en él[,] constituye el corolario de esta libertad de circulación. Medidas para facilitar la indemnización a las víctimas de delitos deben formar parte de la realización de este objetivo.

(3) 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.

[...]

(6) 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 [Unión] Europea en que se haya cometido el delito.

(7) 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.»

3 El artículo 1 de la Directiva 2004/80, que figura en el capítulo I titulado «Acceso a la indemnización en casos transfronterizos», dispone:

«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.»

4 Según el artículo 2 de dicha Directiva, con la rúbrica «Responsabilidad del pago de la indemnización»:

«Abonará la indemnización la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio se cometió el delito.»

5 A tenor del artículo 3 de la mencionada Directiva, titulado «Autoridades responsables y procedimientos administrativos»:

«1. Los Estados miembros establecerán o designarán una o varias autoridades u otros organismos, en lo sucesivo denominados "autoridad o autoridades de asistencia", responsables de la aplicación del artículo 1.

2. Los Estados miembros establecerán o designarán una o varias autoridades u otros organismos, en lo sucesivo denominados "autoridad o autoridades de decisión", responsables de resolver sobre las solicitudes de indemnización.

[...]»

6 El artículo 12 de la misma Directiva, incluido en el capítulo II que lleva como título «Regímenes nacionales de indemnización», establece lo siguiente:

«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 de 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.»

7 El artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2004/80 dispone:

«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.»

Derecho italiano

8 La Directiva 2004/80 fue transpuesta al Derecho italiano por el decreto legislativo n. 204, attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato (Decreto Legislativo n.º 204 por el que se aplica la Directiva 2004/80/CE, sobre indemnización a las víctimas de delitos), de 6 de noviembre de 2007 (Suplemento ordinario de la GURI n.º 261, de 9 de noviembre de 2007; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 204/2007»), y por el decreto ministeriale n. 222, regolamento ai sensi

dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (Decreto Ministerial n.º 222, por el que se aprueba el reglamento establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo n.º 204/2007), de 23 de diciembre de 2008 (GURI n.º 108, de 12 de mayo de 2009).

9 El Decreto Ministerial n.º 222 de 23 de diciembre de 2008 se refiere en particular a los aspectos prácticos de las actividades para las cuales los fiscales generales de los tribunales de apelación son competentes.

10 Varias leyes especiales regulan la concesión de indemnizaciones, bajo ciertas condiciones, a cargo del Estado italiano a las víctimas de determinados tipos de delitos dolosos violentos, en particular los delitos relacionados con el terrorismo y la delincuencia organizada. El Decreto Legislativo n.º 204/2007 se remite, por lo que se refiere a los requisitos materiales para la concesión de las indemnizaciones, a dichas leyes especiales, que regulan las formas de indemnizar a las víctimas de delitos cometidos en el territorio nacional.

Procedimiento administrativo previo

11 Tras una serie de intercambios infructuosos entre la Comisión y la República Italiana, la Comisión envió, el 25 de noviembre de 2011, un escrito de requerimiento a dicho Estado miembro en el que le reprochaba que su normativa no previera un régimen general de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos, en contra de lo que, en su opinión, exigía el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, y en el que le instaba a formular observaciones al respecto.

12 En su respuesta de 14 de mayo de 2012, la República Italiana presentó un proyecto de medidas legislativas destinadas a establecer un régimen general de indemnización. Dado que no se aportó ningún calendario legislativo para la ejecución de dicho proyecto, la Comisión siguió adelante con el procedimiento administrativo previo.

13 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 al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 12 de la Directiva 2004/80 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.

14 No obstante, el 18 de octubre de 2013, la Comisión notificó a la República Italiana un dictamen motivado en el que 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.

15 En su respuesta, recibida por la Comisión el 18 de diciembre de 2013, la República Italiana recordó que consideraba oportuno esperar la respuesta que el Tribunal de Justicia daría a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunale ordinario di Firenze (Tribunal de Florencia). Sin embargo, mediante auto de 30 de enero de 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59), el Tribunal de Justicia se declaró manifiestamente incompetente para responder a dicha cuestión.

16 En tales circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 TFUE, párrafo segundo.

17 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 2015, el Consejo de la Unión Europea fue autorizado a intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

18 La Comisión alega que, en virtud del artículo 12 de la Directiva 2004/80, los Estados miembros están obligados a establecer un régimen nacional para la indemnización de las víctimas de delitos dolosos violentos.

19 La mencionada institución considera que, a pesar de no definir el concepto de «delitos dolosos violentos», el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 no deja ningún margen de apreciación a los Estados miembros en cuanto al ámbito de aplicación del régimen nacional de indemnización, que no puede sino corresponder al conjunto de delitos dolosos violentos, tal y como son definidos por el Derecho penal material de cada Estado miembro. Por consiguiente, la Comisión sostiene que los Estados miembros no pueden excluir determinados delitos del ámbito de aplicación de la normativa nacional con la que adapta su Derecho interno a la Directiva 2004/80.

20 Pues bien, según la Comisión, la República Italiana se ha limitado a transponer las disposiciones del capítulo I de la Directiva 2004/80, que se refieren al acceso a la indemnización en situaciones transfronterizas. En cambio, en lo que respecta al capítulo II de esa Directiva, dicho Estado miembro ha establecido, a través de varias leyes especiales, un régimen de indemnización únicamente para las víctimas de determinados delitos específicos, como los actos de terrorismo o la delincuencia organizada, pero no ha creado ningún régimen de indemnización para los delitos dolosos violentos no cubiertos por dichas leyes especiales, en particular para la violación u otras agresiones graves de carácter sexual.

21 En consecuencia, según la Comisión, la República Italiana ha incumplido las obligaciones impuestas por el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80.

22 La República Italiana alega, en primer lugar, que el recurso interpuesto por la Comisión no corresponde a las imputaciones formuladas en el dictamen motivado de 18 de octubre de 2013. En efecto, según dicho Estado miembro, el dictamen motivado sólo se refiere «a los delitos de homicidio y a las agresiones con lesiones graves que no estén contemplados por las “leyes especiales”» y a «la violación y otras agresiones graves de carácter sexual». Sin embargo, en opinión de la República Italiana, la Comisión le reprocha en el marco del presente recurso que no haya establecido un sistema general de indemnización para las víctimas de cualquier delito violento cometido en su territorio, por lo que la Comisión ha ampliado el objeto del recurso por incumplimiento. A su juicio, dicho recurso es, en consecuencia, inadmisible.

23 Con carácter subsidiario, la República Italiana recuerda que la Directiva 2004/80 fue adoptada sobre la base del artículo 308 CE. Pues bien, a su entender, la Unión no es competente para legislar, desde el punto de vista tanto procedimental como material, en el ámbito de la represión de delitos violentos regulados por el Derecho común de cada Estado miembro y tampoco lo es para determinar qué consecuencias tienen dichos delitos en el ámbito civil. Habida cuenta de la base jurídica de dicha Directiva, ésta se limita a obligar a los Estados miembros a permitir a los ciudadanos de la Unión residentes en otro Estado miembro a tener acceso a los sistemas de indemnización que la normativa de cada Estado miembro ya haya previsto para sus propios nacionales víctimas de delitos dolosos violentos. Pues bien, la República Italiana alega que cumplió esta obligación con las disposiciones procedimentales del Decreto Legislativo n.º 204/2007 y del Decreto Ministerial n.º 222 de 23 de diciembre de 2008.

24 Con carácter aún más subsidiario, la República Italiana sostiene que los Estados miembros tienen un amplio margen de apreciación a la hora de determinar los distintos supuestos de «delitos dolosos violentos» para los cuales se debe prever algún tipo de indemnización. Por tanto, a su juicio, los Estados miembros pueden identificar las situaciones susceptibles de ser objeto de indemnización.

25 Además, la República Italiana hace referencia al procedimiento legislativo previo a la adopción de la Directiva 2004/80, en el cual, según aduce, en un primer momento, se tuvo la intención de establecer reglas precisas por las que, en particular, se fijarían normas mínimas en materia de indemnización de las víctimas de delitos. Sin embargo, según la República Italiana, se abandonó este objetivo. Por consiguiente, la República Italiana entiende que el artículo 12 de dicha Directiva sólo se refiere a los sistemas de indemnización ya previstos por los Estados miembros en el momento de la adopción de ésta y que, en su apartado 2, se limita a obligar a los Estados miembros carentes de tal sistema a establecer uno. Pues bien, la República Italiana alega que ya dispone de muchas formas de indemnización para varios tipos de delitos dolosos violentos.

26 Por último, la República Italiana sostiene que, si el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 debiera interpretarse en el sentido preconizado por la Comisión, dicha disposición sería inválida, puesto que, con arreglo al principio de proporcionalidad, el artículo 308 CE no puede otorgar a la Unión competencia para adoptar medidas relativas, en particular, a cuestiones meramente internas.

27 Con carácter principal, el Consejo alega que la excepción de ilegalidad propuesta por la República Italiana es inadmisible. En efecto, según dicha institución, un Estado miembro no puede válidamente invocar la ilegalidad de una directiva como motivo de oposición frente a un recurso por incumplimiento basado en la inejecución de dicha directiva, y la República Italiana no aporta ningún elemento que permita acreditar que el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, tal y como es interpretado por la Comisión, adolezca de una irregularidad cuya gravedad sea tan evidente que deba considerarse que no ha producido efecto jurídico alguno.

28 Con carácter subsidiario, el Consejo considera que la excepción de ilegalidad del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 no puede prosperar. En efecto, según el Consejo, el artículo 308 CE permite suplir la falta de facultades de acción conferidas a las instituciones de la Unión por disposiciones específicas de los Tratados cuando la acción proyectada es necesaria para alcanzar uno de los objetivos en ellos previstos. Pues bien, el Consejo observa que la República Italiana no alega que no se cumplan estos requisitos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre la admisibilidad

29 Por lo que se refiere a la excepción de inadmisibilidad propuesta por la República Italiana al entender esta última que, mediante el presente recurso, la Comisión ha ampliado el objeto del incumplimiento alegado en su dictamen motivado de 18 de octubre de 2013, se desprende de la redacción de dicho dictamen que la Comisión reprochaba a la República Italiana «que no hubiera adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 12, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/80 [...] con el fin de garantizar la existencia de un régimen de indemnización para las víctimas de todos los delitos dolosos violentos cometidos en su territorio».

30 Es cierto que, en dicho dictamen motivado, la Comisión hacía también referencia al hecho de que la normativa italiana no preveía un régimen de indemnización, «en particular», para las víctimas de delitos de homicidio y de agresiones con lesiones graves no contemplados en las leyes especiales, ni para las víctimas de violación y otras agresiones graves de carácter sexual, y que asimismo mencionaba el hecho de que dicha normativa excluía determinados delitos «como» el homicidio y la violencia sexual de todo régimen de indemnización. Sin embargo, de los propios términos empleados

por dicha institución para referirse a esa normativa se desprende que así sólo pretendía ilustrar mejor las consecuencias concretas del hecho, no negado por la República Italiana, de que no todos los delitos dolosos violentos estaban cubiertos por un sistema de indemnización en vigor en Italia, y que no limitaba por tanto el alcance del incumplimiento alegado únicamente a los ejemplos mencionados.

31 Por consiguiente, en el presente recurso, la Comisión no ha ampliado el objeto del incumplimiento imputado en la medida en que 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 tomado todas las medidas necesarias para garantizar la existencia de un régimen de indemnización para las víctimas de todos los delitos dolosos violentos cometidos en su territorio».

32 En consecuencia, procede declarar la admisibilidad del presente recurso.

Sobre el fondo

33 Por lo que se refiere, en primer lugar, al argumento de la República Italiana de que el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, tal y como lo interpreta la Comisión, carece de validez, esencialmente, porque la Unión no es competente para adoptar, sobre la base del artículo 308 CE, una disposición que regule, en particular, situaciones puramente internas, basta con recordar que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, 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. Sólo podría ser de otro modo si el acto de que se trata adoleciera de vicios especialmente graves y evidentes hasta el extremo de poder ser calificado de acto inexistente (véanse, en particular, las sentencias de 29 de julio de 2010, Comisión/Austria, C-189/09, no publicada, EU:C:2010:455, apartados 15 y 16 y jurisprudencia citada, y de 5 de marzo de 2015, Comisión/Luxemburgo, C-502/13, EU:C:2015:143, apartado 56).

34 Pues bien, sin que sea preciso estudiar de forma más detallada los argumentos formulados por la República Italiana en apoyo de una supuesta ilegalidad del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, procede declarar que dicho Estado miembro no aporta elemento alguno que permita demostrar que dicha disposición adolezca de un vicio que ponga en duda su propia existencia, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado anterior de la presente sentencia.

35 Por consiguiente, en el marco del presente recurso, la República Italiana alega en vano la invalidez del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80.

36 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a las obligaciones que incumben a los Estados miembros con arreglo al artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, es preciso tener en cuenta, no sólo la redacción literal de dicha disposición, sino también los objetivos de dicha Directiva y el sistema establecido por ella en el que se integra la referida disposición.

37 Según el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, «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».

38 Esta disposición no prevé que los Estados miembros puedan limitar la aplicación del régimen de indemnización que, con arreglo a la Directiva 2004/80, deben establecer solamente a una parte de los delitos dolosos violentos que se cometan en sus respectivos territorios.

39 En cuanto a los objetivos de la Directiva 2004/80, el considerando 1 de ésta hace referencia a la voluntad de la Unión de suprimir, entre los Estados miembros, los obstáculos a la libre circulación de personas.

40 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, cuando el Derecho de la Unión garantiza a una persona física la libertad de desplazarse a otro Estado miembro, la protección de la integridad de esta persona en el Estado miembro de que se trata, en pie de igualdad con los nacionales y con las personas que residen en él, constituye el corolario de esta libertad de circulación (sentencia de 2 de febrero de 1989, Cowan, C-186/87, EU:C:1989:47, apartado 17). En este contexto, el considerando 2 de la Directiva 2004/80 señala que medidas para facilitar la indemnización a las víctimas de delitos deben formar parte de la realización de este objetivo.

41 Por otra parte, el considerando 3 de dicha Directiva recuerda que el Consejo Europeo, en su reunión de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, 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.

42 Además, del considerando 6 de la referida Directiva se desprende que las víctimas de delitos en la Unión deberían tener 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. Por último, el considerando 7 de la misma Directiva especifica, en particular, que, por consiguiente, todos los Estados miembros deben disponer de un mecanismo de indemnización de esas víctimas.

43 En lo que atañe al sistema establecido por la Directiva 2004/80, esta Directiva prevé, en su artículo 1, comprendido en el capítulo I referente al acceso a la indemnización en casos transfronterizos, que 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 del Estado miembro de residencia. El artículo 2 de dicha Directiva, titulado «Responsabilidad del pago de la indemnización» y que también está incluido en el capítulo I, dispone que la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio se cometió el delito abonará la indemnización.

44 Por otra parte, el artículo 12 de la Directiva 2004/80, que constituye el capítulo II de ésta y se refiere a los regímenes nacionales de indemnización, dispone, en su apartado 1, que las normas de dicha Directiva sobre el acceso a una indemnización en situaciones transfronterizas se aplicarán «basándose en los regímenes de los Estados miembros para la indemnización de las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus respectivos territorios».

45 De las consideraciones anteriores se desprende que la Directiva 2004/80 establece un sistema para facilitar el acceso a la indemnización a las víctimas de delitos en situaciones transfronterizas y que este sistema debe basarse en los regímenes vigentes en los Estados miembros para indemnizar a las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus respectivos territorios. Por consiguiente, el artículo 12, apartado 2, de dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que pretende garantizar al ciudadano de la Unión el derecho a una indemnización justa y adecuada por los perjuicios sufridos en el territorio de un Estado miembro donde se encuentre, en el ejercicio de su derecho a la libre circulación, obligando a cada Estado miembro a dotarse de un régimen de indemnización para las víctimas de todos los delitos dolosos violentos cometidos en su territorio.

46 Por lo que se refiere, en este contexto, a la determinación del carácter intencionado y violento de un delito, como subrayó el Abogado General en los puntos 69 y 83 de sus conclusiones, es cierto que los Estados miembros son, en principio, competentes para determinar el alcance de dicho concepto en su

Derecho interno, pero esa competencia no les permite limitar, so pena de privar al artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 de su efecto útil, el ámbito de aplicación del régimen de indemnización de las víctimas a sólo algunos delitos dolosos violentos.

47 No pone en entredicho esta interpretación el argumento de la República Italiana de que, durante el procedimiento legislativo que dio lugar a la adopción de la Directiva 2004/80, el legislador de la Unión abandonó el objetivo inicial de establecer normas precisas en materia de indemnización de las víctimas de delitos dolosos.

48 Asimismo, debe desestimarse el argumento de la República Italiana de que, en la sentencia de 2 de febrero de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), citada en el considerando 2 de la Directiva 2004/80, el Tribunal de Justicia sólo exigió que se cumpliera el principio de no discriminación sobre la base de la nacionalidad en lo que se refiere al acceso a la indemnización de las víctimas de delitos en situaciones transfronterizas y que no mencionó la obligación de los Estados miembros de prever en su Derecho interno un régimen de indemnización para las víctimas de cualquier delito doloso violento, lo que supuestamente fue confirmado en el auto de 30 de enero de 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

49 En efecto, es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado que la Directiva 2004/80 sólo prevé una indemnización en el caso de un delito doloso violento cometido en un Estado miembro donde la víctima se encuentra, en el marco del ejercicio de su derecho a la libre circulación, de modo que una situación meramente interna no está comprendida dentro del ámbito de aplicación de dicha Directiva (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de junio de 2007, Dell'Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, apartado 59, y de 12 de julio de 2012, Giovanardi y otros, C-79/11, EU:C:2012:448, apartado 37, así como el auto de 30 de enero de 2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, apartado 12). Sin embargo, no es menos cierto que, actuando de ese modo, el Tribunal de Justicia se ha limitado a precisar que el sistema de cooperación establecido por la Directiva 2004/80 se refiere únicamente al acceso a la indemnización en situaciones transfronterizas, sin que por ello haya excluido que el artículo 12, apartado 2, de dicha Directiva obligue a cada Estado miembro, a fin de garantizar el objetivo que persigue en tales situaciones, a adoptar un régimen nacional que garantice una indemnización a las víctimas de cualquier delito doloso violento cometido en su territorio.

50 Además, tal interpretación del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 es conforme con la finalidad de ésta de suprimir, entre los Estados miembros, los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios para mejorar el funcionamiento del mercado interior.

51 En el presente asunto, de los autos presentados ante el Tribunal de Justicia se desprende que no todos los delitos dolosos violentos, como se definen en el Derecho italiano, están cubiertos por el régimen de indemnización vigente en Italia, lo que, por cierto, la República Italiana tampoco niega. Por consiguiente, puesto que dicho Estado miembro no ha dado pleno cumplimiento al artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, procede declarar que el recurso interpuesto por la Comisión está fundado.

52 En consecuencia, es preciso declarar 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 tomado todas las medidas necesarias para garantizar la existencia, en situaciones transfronterizas, de un régimen de indemnización para las víctimas de todos los delitos dolosos violentos cometidos en su territorio.

Costas

53 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Italiana y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla a cargar con sus propias costas así como con las de la Comisión.

54 Conforme al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. En consecuencia, el Consejo cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) La República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben 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 haber tomado todas las medidas necesarias para garantizar la existencia, en situaciones transfronterizas, de un régimen de indemnización para las víctimas de todos los delitos dolosos violentos cometidos en su territorio.

2) La República Italiana cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.

3) El Consejo de la Unión Europea cargará con sus propias costas.

Firmas