INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 186/87 *

I. Hechos y fase escrita

El 11 de junio de 1982, el Sr. Ian William Cowan, nacional británico, a la sazón de vacaciones en París, fue víctima de una agresión a la salida de una estación de metro. Le fueron robados 150 FF. Sus agresores, que no pudieron ser identificados, le arrojaron por tierra antes de darse a la fuga. El Sr. Cowan resultó gravemente herido como consecuencia de la caída, sufriendo una fractura con aplastamiento de la segunda vértebra lumbar.

El artículo 706-3 del Code français de procédure pénale dispone, entre otras reglas, que toda persona que haya sufrido un perjuicio como consecuencia de hechos intencionales o no que presente el carácter material de un hecho punible puede percibir una indemnización del Estado siempre que dichos hechos hayan causado un daño corporal con secuelas de cierta gravedad, cuando el perjuicio consista en una alteración grave de las condiciones de vida como consecuencia, entre otros, de una lesión de la integridad física y siempre que la persona lesionada no puede obtener por ninguna otra vía la reparación efectiva y suficiente de su perjuicio.

El artículo 706-13 extiende el beneficio de la garantía de la indemnización al supuesto de hechos punibles cometidos en el extranjero y sometidos a la competencia de los órganos jurisdiccionales franceses, cuando la víctima sea de nacionalidad francesa.

Con arreglo al artículo 706-15, sólo pueden beneficiarse de las disposiciones previstas por el artículo 706-3

«las personas de nacionalidad francesa o que siendo de nacionalidad extranjera justifiquen:

— bien que son nacionales de un Estado que ha celebrado un acuerdo de reciprocidad con Francia para la aplicación de dichas disposiciones y que reúnen los requisitos establecidos en dicho acuerdo,

— bien que son titulares del llamado permiso de residencia».

La solicitud de indemnización debe interponerse en el plazo de un mes a contar desde la fecha del hecho ante una «Commission» compuesta por tres magistrados de la Cour d'appel, con competencia en el orden civil.

El Sr. Cowan solicitó a la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions de Paris la concesión de una indemnización de 36 154 FF (siendo de 150 FF el importe del robo; 11 004 FF por la incapacidad laboral transitoria de que se vio aquejado; 25 000 FF en concepto de reparación por los daños morales, por el perjuicio derivado de verse privado del normal disfrute del ocio así como por la incapacidad permanente parcial sufridos por él).

* Lengua de procedimiento: francés.

El Sr. Cowan alegó entonces el principio de no discriminación previsto especialmente en el artículo 7 del Tratado CEE. Adujo que los anteriores requisitos eran discriminatorios y que impedían a los turistas viajar libremente a otro Estado miembro para recibir en él prestaciones de servicios. El «agent du Trésor» y el Ministère public mantuvieron que las normas discutidas equiparaban a todos los extranjeros residentes con los nacionales, y que el hecho de diferenciar estos casos del de un turista era conforme con el Derecho comunitario, el cual somete la estancia de los nacionales de un Estado miembro en otro Estado miembro a requisitos diferentes, según la duración de dicha estancia.

En estas circunstancias, la Commission d'indemnisation, al considerar que su valoración de la compatibilidad del texto controvertido con el Tratado suponía una interpretación de las normas comunitarias en relación con las exigencias y los fines del Derecho comunitario, decidió suspender el procedimiento y someter al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Son compatibles con el principio de no discriminación que enuncia el artículo 7 del Tratado las disposiciones del artículo 706-15 del Code de procédure pénale por el que se regulan los supuestos en que un extranjero, víctima en Francia de un hecho punible, puede beneficiarse de una indemnización del Estado francés?»

La resolución de remisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de junio de 1987.

Con arreglo al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, presentaron observaciones escritas la parte demandante en el procedimiento principal, Sr. Cowan, representado a tal fin por el Sr. M. Renouf, Abogado de Horsham (Gran Bretaña), el Sr. P. Jenkinson, de Lille (Francia), y el Sr. L. Misson, de Lieja (Bélgica); el Gobierno francés, representado por el Sr. Guillaume, en calidad de Agente, asistido por el Sr. M. Giacomini, en calidad de Agente sustituto, y la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. J. Amphoux, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Observaciones escritas

El *Sr. Cowan* subraya con carácter previo que es indiscutible que las normas francesas controvertidas contienen una discriminación en razón de la nacionalidad y que él no puede percibir indemnización alguna únicamente por su nacionalidad.

El Sr. Cowan observa, en primer lugar, respecto al «ámbito de aplicación» del Tratado, que el turismo constituye un servicio en el sentido de los artículos 59 y siguientes del Tratado y que el turista es el beneficiario o el destinatario de dicho servicio [sentencias del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1976 (Watson y Belmann, 118/75, Rec. 1976, p. 1185) y de 31 de enero de 1984 (Luisi y Carbone, asuntos acumulados 286/82 y 26/83, Rec. 1984, p. 377)].

El Sr. Cowan deduce de la sentencia Watson y Belmann, antes mencionada, que el turista puede pretender la prohibición de una discriminación siempre que ésta constituya una restricción a la libre circulación de personas. Según él, el hecho de no indemni-

zar a los turistas por los perjuicios corporales que les son infligidos por delincuentes, de la misma forma que podría serlo un nacional, constituye un obstáculo al libre desplazamiento de los turistas.

En efecto, los turistas se desplazarían de mejor grado hacia aquellos países en que se garantiza su seguridad, y si pudieran gozar en todas partes de la misma asistencia y de las mismas indemnizaciones que los nacionales, las tarifas de los seguros de viaje disminuirían.

Según el Sr. Cowan, corresponde al Estado en que se ha producido el delito la función de garantizar la seguridad no sólo de sus nacionales sino también de sus visitantes. Añade que, en el presente caso, los extranjeros gozaban en Francia del mismo régimen que los nacionales hasta 1981. Se puede decir pues que una situación adquirida ha sido removida y ello, a pesar de la norma de «standstill» contenida en el artículo 62 del Tratado.

En segundo lugar, el Sr. Cowan alega que la indemnización de su perjuicio es en sí misma, un servicio en el sentido de los artículos 59 y siguientes del Tratado. Añade que la particularidad del problema viene de que el servicio así definido es prestado por los poderes públicos y, aparente y superficialmente, de forma gratuita.

Con apoyo en la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de junio de 1982 (Nungesser, 258/78, Rec. 1982, p. 2015), observa que nada impide considerar la prestación de una persona de Derecho público como un servicio en el sentido del Tratado. Dado que el artículo 60 define los servicios como «las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración», el problema planteado corresponde al problema del derecho de acceso de los nacionales comunitarios a los servicios públicos en otro Estado miembro. Este mismo problema se ha planteado en los asuntos relativos al derecho de acceso a la enseñanza; por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de febrero de 1985 (Gravier, 293/83, Rec. 1985, p. 593).

Por otra parte, resulta simple en exceso hablar de una prestación con carácter gratuito tratándose de un turista que gasta mucho dinero en un país extranjero.

Añade que hay que mantener por principio que debe garantizarse a toda persona que satisfaga a su propio sustento en el territorio de un Estado miembro, el disfrute de todos los servicios públicos sin discriminación alguna.

Ni que decir tiene que no podría exigirse la indemnización del perjuicio corporal cuando el Derecho nacional del interesado o un contrato de seguro le permitiera percibir una indemnización satisfactoria.

Por consiguiente, el Sr. Cowan propone al Tribunal de Justicia responder a la cuestión prejudicial de la siguiente forma:

«Todo nacional comunitario debe poder gozar, sin discriminación respecto de los nacionales, de los servicios públicos dispensados incluso gratuitamente por un Estado miembro a sus nacionales siempre que dicho ciudadano comunitario tenga derecho de estancia en el territorio de dicho Estado en calidad de beneficiario de servicios. Por consiguiente, el turista víctima de un delito en el territorio de un Estado miembro, puede pretender en su beneficio la aplica-

ción de la legislación eventualmente en vigor en dicho Estado para la indemnización de las víctimas con los mismos requisitos que los nacionales, salvo que pueda beneficiarse de una indemnización, bien por la suscripción de un contrato de seguro, bien por la indemnización automática de su perjuicio por parte de los poderes públicos del Estado del que es nacional.»

El *Gobierno francés* recuerda, en cuanto al principio de no discrminación, que con arreglo al artículo 2 del Tratado, la Comunidad Económica Europea tiene por misión fundamental «promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad» y remover los obstáculos que impongan eventualmente las legislaciones y prácticas de los Estados miembros a estas actividades.

La prohibición del artículo 7 del Tratado de discriminar por razón de la nacionalidad afecta fundamentalmente a la libre circulación de trabajadores. Las normas reguladoras de la indemnización por el Estado a las víctimas de delitos son normas de procedimiento penal que quedan bajo la competencia de los Estados miembros (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, Casati, 203/80, Rec. 1981, p. 2595). Dichas normas no entran dentro del ámbito de aplicación del Tratado, lo que excluye la posibilidad de alegar el artículo 7.

Además, el sistema de indemnización de las víctimas de delitos que se discute no es discriminatorio. Se trata de un mecanismo de solidaridad nacional financiado por los impuestos y por lo tanto destinado prioritariamente a los franceses y a los extranjeros residentes. Sin embargo, puede amparar a los extranjeros no residentes en el marco de acuerdos de reciprocidad. Esta norma es conforme con el Convenio del Consejo de Europa de 24 de octubre de 1983, relativo a la indemnización de daños y perjuicios de las víctimas de infracciones violentas, que fue suscrito, pero todavía no ratificado por Francia y el Reino Unido y que puso fin a los trabajos preparatorios de una Directiva en este campo.

En cuanto al pretendido obstáculo impuesto a la libre circulación de personas, el Gobierno francés recuerda que el artículo 48 del Tratado dispone que «la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad quedará asegurada». Ahora bien, el Sr. Cowan se encontraba en visita turística. Refiriéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de octubre de 1982 (Morson y Jhanjan, asuntos acumulados 35 y 36/82, Rec. 1982, p. 3723), este Gobierno alega que en calidad de tal, el Sr. Cowan no puede acogerse ni al artículo 48 ni a una aplicación directa del artículo 7 al principio de libre circulación, puesto que el artículo 48 constituye en este terreno su expresión específica y circunscribe al trabajador el beneficio de sus disposiciones.

El Gobierno francés reconoce que, según la sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados 286/82 y 26/83 (Luisi y Carbone), un destinatario de prestaciones de servicios (por ejemplo, un turista) no debe sufrir trabas en su libre circulación que afecten a la libre prestación de servicios en el seno de la Comunidad. En el presente caso, sin embargo, la legislación nacional no crea traba alguna a la libre circulación de los nacionales comunitarios.

Observando que la indemnización controvertida no constituye un flujo financiero subsumible en el Tratado, el Gobierno francés propone al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial de la forma siguiente:

«Las disposiciones del artículo 706-15 del Code de procédure pénale, que establece que sólo pueden beneficiarse de una indemnización las personas de nacionalidad extranjera que justifiquen:

— bien que son nacionales de un Estado que haya celebrado con Francia un acuerdo de reciprocidad para la aplicación de dichas disposiciones y que reúnen los requisitos fijados por este acuerdo,

— bien que son titulares del llamado permiso de residencia,

»son compatibles con la prohibición de cualquier discriminación ejercida por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado de Roma, establecida por el artículo 7 de dicho Tratado.»

La *Comisión* observa primeramente que el nacional de un Estado miembro sólo puede acogerse a las disposiciones del Derecho comunitario frente a otro Estado miembro si el interesado se encuentra en una situación de las que estas disposiciones pretenden proteger. A este respecto remite a las sentencias del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1987 (Lebon, 316/85, Rec. 1987, p. 2811) y de 13 de febrero de 1985 (Gravier, ya citada). El nacional de un Estado miembro que ha sido objeto de una agresión durante su estancia en el territorio de otro Estado miembro, no puede acogerse al artículo 7 del Tratado, únicamente en calidad de nacional comunitario, para pretender beneficiarse, en las mismas condiciones que los nacionales del segundo Estado, de la indemnización cuya concesión prevé la legislación de este último en favor de las víctimas de agresiones. Sería necesario además que el interesado se encontrara, en el territorio del Estado de estancia, en una situación prevista por el Derecho comunitario, que postula el derecho a la igualdad de trato en la materia.

La Comisión observa a continuación, remitendo a la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 1982 (Levin, 53/81, Rec. 1982, p. 1035), que las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de personas así como la norma de no discriminación por razón de nacionalidad que es su corolario, afectan a los nacionales comunitarios por razón de la actividad económica que desarrollan o desean desarrollar.

Destaca especialmente, por este orden, la situación prevista por los artículos 59 y siguientes del Tratado, que se refieren al desplazamiento y estancia de los nacionales de los Estados miembros dentro de la Comunidad en materia de prestación de servicios.

A este respecto, el Tribunal declaró en su sentencia de 31 de enero de 1984 (Luisi y Carbone, ya citada) que el derecho a desplazarse debe concederse no sólo al prestador, sino también al destinatario que se desplaza al Estado de establecimiento del prestador, y que entre los destinatarios de los servicios llamados a beneficiarse de las disposiciones del Tratado, se incluyen especialmente los turistas.

Es pues el carácter con que el Sr. Cowan efectuó su estancia en Francia lo que determina si puede o no alegar las disposiciones del Tratado en apoyo de sus pretensiones. Corresponde al Juez sobre el fondo decidir si el Sr. Cowan puede ser considerado un turista, pero la Comisión supone que ello es así.

La Comisión observa, al examinar las disposiciones nacionales discutidas, que no se descubre discriminación alguna por razón de nacionalidad en detrimento de los nacio-

nales de los otros Estados por lo que se refiere a personas que residan en el territorio francés. Por el contrario, mientras que un francés que resida en otro Estado miembro y que sea víctima de una agresión durante su estancia turística en el territorio francés podría beneficiarse de la concesión de una indemnización, el mismo beneficio sería denegado a los nacionales de los otros Estados miembros que se encontraran en la misma situación.

Según la Comisión, el sentido de la norma de no discriminación y sus consecuencias están estrechamente ligados a la naturaleza de las diferentes situaciones y a los objetivos perseguidos por las disposiciones que el Derecho comunitario les consagra. A este respecto, la Comisión distingue entre dos tipos fundamentales de situación, a saber, la de los nacionales de Estados miembros que se establecen en el territorio de otro Estado miembro por razón del ejercicio de una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en este último Estado, y la de los nacionales de un Estado miembro que se desplazan a otro Estado miembro en busca de un puesto de trabajo, a fin de realizar estudios profesionales o también en calidad de prestador o de destinatario de servicios al amparo de los artículos 59 y siguientes del Tratado.

Por lo que se refiere al primer tipo, la Comisión observa que la situación del trabajador por cuenta ajena prevista en el artículo 48 o la del operador económico prevista por el artículo 52, en el país de acogida se caracteriza por la estabilidad y la permanencia. Estas personas deberían integrarse en el medio social del país de acogida con todos los derechos y todas las obligaciones que se derivan de ello.

Respecto al segundo tipo, la Comisión observa que estas personas continuan integradas en el medio de su país de origen. No puede pues considerarse que éstas deban ser equiparadas e integradas en el medio del país de acogida. Por lo que se refiere al prestador de servicios, el párrafo 3 del artículo 60, prevé únicamente que él «podrá, con objeto de realizar dicha prestación, ejercer temporalmente su actividad en el Estado donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales».

De esta forma, los interesados sólo pueden prevalerse de los derechos necesarios para el ejercicio de las actividades protegidas, a saber tanto el derecho de residencia correspondiente a la duración de la actividad como la falta de restricciones y de discriminaciones en la aplicación de las disposiciones que regulan a efectos económicos el ejercicio de las actividades afectadas. En cuanto a los requisitos de residencia, los beneficiarios sólo pueden pretender la concesión de beneficios sociales en la medida en que dicha atribución se revele necesaria para la libre ejecución de las actividades protegidas.

Con apoyo en la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1987 en el asunto Lebon, ya citado, la Comisión observa que el nacional de un Estado miembro que realiza una estancia turística en otro Estado miembro no puede acogerse válidamente a los artículos 59 y siguientes del Tratado a fin de lograr que este último Estado le conceda beneficios tales como unos medios mínimos de subsistencia o el derecho a una ayuda por vacaciones.

Respecto al derecho controvertido en el presente asunto, la Comisión observa que el Derecho comunitario faculta a los Estados para instaurar, o no, un régimen de indemnización de las víctimas de agresiones. El régimen francés es un beneficio social destinado a asegurar a las personas contra los riesgos de agresiones que pudieran perpe-

trarse en el territorio nacional. Tal riesgo no está necesariamente vinculado a la residencia de la víctima potencial en dicho territorio. Por lo que se refiere a los nacionales franceses, no se les exige requisito alguno de residencia en el territorio francés para poder beneficiarse de la indemnización. Ahora bien, en cuanto a los no franceses, está previsto el requisito de residencia, lo que crea una desigualdad en las condiciones en que los nacionales comunitarios no residentes en Francia pueden realizar estancias en dicho país en calidad de prestadores o de destinatarios de servicios, por ejemplo en calidad de turistas, según posean o no la nacionalidad francesa.

La Comisión alega que esta diferenciación para la que no parece posible encontrar una justificación objetiva, puede constituir un obstáculo a la libre prestación de servicios que postula el Tratado. El no residente que, deseando efectuar una estancia en Francia con fines turísticos, tuviera intención de protegerse contra el riesgo de ser agredido, debería concertar a su costa un contrato de seguro, siempre que no fuera de nacionalidad francesa, mientras que el turista francés estaría dispensado de ello, habida cuenta de que la legislación francesa le asegura la cobertura de los riesgos de que se trata. La Comisión es pues de la opinión de que esta discriminación constituye una medida contraria a las disposiciones combinadas de los artículos 7 y 59 del Tratado.

La Comisión termina recordando que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia (la sentencia más reciente al respecto es la de 28 de enero de 1986, Comisión/Francia, 270/83, Rec. 1986, p. 273), los derechos que confiere el Tratado, sobre todo en materia de libre circulación de personas y de igualdad de trato, son incondicionales, y un Estado miembro no puede hacer depender su reconocimiento de la existencia de un Convenio de reciprocidad celebrado con el Estado miembro del que el beneficiario es nacional.

Por consiguiente, la Comisión propone al Tribunal responder de la siguiente forma a la cuestión prejudicial:

«El hecho de que un Estado miembro deniegue el beneficio de un régimen de indemnización por el Estado en favor de las víctimas de agresiones, como el previsto por los artículos 706-3 y siguientes del Code de procédure pénale en Francia, a los nacionales de los Estados que, sin residir en su territorio, realizan en él una estancia en calidad de turistas, mientras que concede dicho beneficio a sus propios nacionales que se encuentren en la misma situación, constituye una discriminación por razón de nacionalidad, contraria a las disposiciones combinadas de los artículos 7 y 59 del Tratado.»

O. Due
Juez Ponente