



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 16 de julio de 2020*

«Procedimiento prejudicial — 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 — Ámbito de aplicación — Víctima residente en el territorio del Estado miembro en el que se cometió el delito doloso violento — Obligación de incluir a esta víctima en el régimen nacional de indemnización — Concepto de “indemnización justa y adecuada” — Responsabilidad de los Estados miembros en caso de infracción del Derecho de la Unión»

En el asunto C-129/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia), mediante resolución de 29 de enero de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de febrero de 2019, en el procedimiento entre

Presidenza del Consiglio dei Ministri

y

BV,

con intervención de:

Procura della Repubblica di Torino,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot, M. Vilaras (Ponente), E. Regan, M. Safjan y P. G. Xuereb, la Sra. L. S. Rossi y el Sr. I. Jarukaitis, Presidentes de Sala, y los Sres. L. Bay Larsen y T. von Danwitz, la Sra. C. Toader y los Sres. D. Šváby, C. Lycourgos y N. Piçarra, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de marzo de 2020;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de BV, por los Sres. V. Zeno-Zencovich, U. Oliva, F. Bracciani y M. Bona, avvocati;

* Lengua de procedimiento: italiano.

- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Palatiello, avvocato dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, inicialmente por el Sr. C. Ladenburger y las Sras. E. Montaguti y M. Heller, posteriormente por los Sres. C. Ladenburger y G. Gattinara y por las Sras. E. Montaguti y M. Heller, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de mayo de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación 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).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros, Italia) y BV, en relación con la acción de responsabilidad extracontractual ejercitada por BV contra la República Italiana a causa del daño presuntamente infligido a BV por la falta de transposición al Derecho italiano de la Directiva 2004/80.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 1 a 3, 6 a 8 y 10 de la Directiva 2004/80 son del 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 (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 [(Finlandia)] 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.
- (8) La mayor parte de los Estados miembros ha establecido ya los mencionados regímenes de indemnización, algunos de los mismos en cumplimiento de las obligaciones de los Estados con arreglo al Convenio del Consejo de Europa [...] sobre la indemnización a las víctimas de delitos violentos[, hecho en Estrasburgo el 24 de noviembre de 1983].

[...]

- (10) A menudo las víctimas de delitos no pueden obtener la indemnización del delincuente, puesto que este puede carecer de los medios necesarios para cumplir una sentencia por daños y perjuicios o porque no puede ser identificado ni condenado.»
- 4 La Directiva 2004/80 consta de tres capítulos. El capítulo I, cuyo título es «Acceso a la indemnización en casos transfronterizos», se compone de los artículos 1 a 11. El capítulo II, titulado «Regímenes nacionales de indemnización», está integrado por el artículo 12. El capítulo III, que lleva por título «Disposiciones de aplicación», incluye los artículos 13 a 21.
- 5 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, este tendrá derecho a presentar la solicitud ante una autoridad o ante cualquier otro organismo de este último Estado miembro.»
- 6 Con arreglo al artículo 2 de dicha Directiva, la indemnización la ha de abonar la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio se cometió el delito.
- 7 El artículo 12 de la citada Directiva tiene la siguiente redacción:
- «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.»
- 8 El artículo 18 de la Directiva 2004/80, bajo el epígrafe «Aplicación», establece lo siguiente en su apartado 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 [Europea].»

Derecho italiano

- 9 La legge n. 122 — Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea — Legge europea 2015-2016 (Ley n.º 122, por la que se establecen disposiciones para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a la Unión Europea — Ley Europea 2015-2016), de 7 de julio de 2016 (GURI n.º 158, de 8 de julio de 2016), cuya entrada en vigor tuvo lugar el 23 de julio de 2016, fue adoptada, entre otras cosas, a fin de dar cumplimiento a la obligación que para la República Italiana deriva del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80.
- 10 El artículo 11 de esta Ley, en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley n.º 122»), reconoce el derecho de las víctimas de delitos dolosos cometidos con violencia sobre las personas, incluidos los delitos de agresión sexual, a obtener una indemnización a cargo de la República Italiana, derecho que se extiende a los causahabientes de las víctimas en caso de que estas mueran como consecuencia del delito. La indemnización se determina con arreglo a un baremo establecido mediante Decreto Ministerial, adoptado de conformidad con el artículo 11, apartado 3, de la Ley n.º 122, dentro de los límites presupuestarios fijados para el fondo especial previsto en el artículo 14 de dicha Ley y mediando el cumplimiento de determinados requisitos previstos en el artículo 12 de esta.
- 11 Se reconoce igualmente el derecho de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos con posterioridad al 30 de junio de 2005 y antes de la entrada en vigor de la Ley n.º 122. So pena de caducidad, las citadas víctimas debían presentar una solicitud de indemnización como muy tarde el 30 de septiembre de 2019.
- 12 Adoptado en virtud del artículo 11, apartado 3, de la Ley n.º 122, el decreto ministeriale — Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti (Decreto Ministerial por el que se determinan los importes de la indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos), de 31 de agosto de 2017 (GURI n.º 237, de 10 de octubre de 2017), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Decreto Ministerial de 31 de agosto de 2017»), establece los importes de las indemnizaciones a las víctimas de delitos dolosos violentos según el siguiente baremo:
- «a) por el delito de homicidio, un importe fijo de 7 200 euros, y, en caso de homicidio cometido por el cónyuge, incluso separado o divorciado, o por una persona que esté o haya estado vinculada por una relación afectiva con la víctima, un importe fijo de 8 200 euros exclusivamente en favor de los hijos de la víctima; b) por el delito de agresión sexual tipificado en el artículo 609 *bis* del Código Penal, a menos que concurra la circunstancia atenuante de “menor gravedad”, un importe fijo de 4 800 euros; c) por delitos distintos de los recogidos en las letras a) y b), hasta un máximo de 3 000 euros en concepto de reembolso de gastos médicos y asistenciales.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 13 En la noche del 15 al 16 de octubre de 2005, BV, ciudadana italiana residente en Italia, fue víctima de una agresión sexual cometida en territorio italiano. Los autores de la agresión fueron condenados a penas de prisión y a pagar a BV la cantidad de 50 000 euros en concepto de indemnización de daños y perjuicios. Sin embargo, dado que los autores se encontraban fugados, esta cantidad no se pudo percibir.
- 14 En febrero de 2009, BV demandó a la Presidencia del Consejo de Ministros ante el Tribunale di Torino (Tribunal Ordinario de Turín, Italia) solicitando que se declarara la responsabilidad extracontractual de la República Italiana por no haber cumplido de modo correcto e íntegro las obligaciones que le incumben con arreglo a la Directiva 2004/80, en particular, la que deriva de su artículo 12, apartado 2.

- 15 Mediante sentencia de 26 de mayo de 2010, el Tribunale di Torino (Tribunal Ordinario de Turín) estimó las pretensiones de BV y condenó a la Presidencia del Consejo de Ministros a abonar a la demandante la cantidad de 90 000 euros, más los intereses legales y las costas.
- 16 La Presidencia del Consejo de Ministros interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante la Corte d'appello di Torino (Tribunal de Apelación de Turín, Italia). Mediante resolución de 23 de enero de 2012, este órgano jurisdiccional modificó la sentencia del Tribunale di Torino (Tribunal Ordinario de Turín), reduciendo el importe de la indemnización hasta los 50 000 euros, y confirmó su contenido en todo lo demás.
- 17 La Presidencia del Consejo de Ministros recurrió en casación ante el tribunal remitente. En su recurso de casación, alegó, en particular, que la Directiva 2004/80 no origina derechos que un ciudadano de la Unión pueda oponer a su Estado miembro de residencia, toda vez que la misma se refiere únicamente a los casos transfronterizos y su objeto estriba en garantizar el acceso de las víctimas de un delito doloso violento cometido en el territorio de un Estado miembro distinto del de su residencia a los procedimientos de indemnización establecidos en el Estado miembro en que dicho delito se ha cometido.
- 18 En primer lugar, el tribunal remitente considera que, en la sentencia de 11 de octubre de 2016, Comisión/Italia (C-601/14, EU:C:2016:759), apartados 45 y 48 a 50, el Tribunal de Justicia confirmó su jurisprudencia anterior, según la cual la Directiva 2004/80 tiene por objeto regular únicamente los casos transfronterizos, garantizando que la víctima de un delito doloso violento cometido en un Estado miembro distinto del de su residencia habitual sea indemnizada por el Estado miembro en el que se cometió el delito. De esta jurisprudencia, el tribunal remitente infiere que el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 no puede invocarse, de forma inmediata y directa, contra el Estado italiano por las víctimas de delitos dolosos violentos que residan en Italia.
- 19 No obstante, el tribunal remitente estima que, en virtud de los principios generales de igualdad de trato y de no discriminación por razón de la nacionalidad, consagrados en el artículo 18 TFUE y en los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, es posible considerar que, al limitar la aplicación del régimen nacional de indemnización únicamente a las víctimas que se encuentran en situación transfronteriza, la República Italiana podría no haber llevado a cabo una aplicación completa de la Directiva 2004/80, puesto que la referida limitación habría sometido a los ciudadanos italianos residentes en Italia a un trato discriminatorio no justificado.
- 20 En atención a estas consideraciones, el tribunal remitente estima que, para evitar discriminaciones, las víctimas de delitos dolosos violentos deben poder ejercitar el derecho de acceso al régimen de indemnización del Estado miembro en el que se haya cometido el acto en cuestión, tanto si se encuentran en situación transfronteriza como si residen en ese Estado miembro.
- 21 En el caso de autos, la necesidad de evitar tal discriminación sigue, a juicio del tribunal remitente, siendo pertinente, aun cuando BV pueda beneficiarse del derecho a indemnización reconocido por la Ley n.º 122, que entró en vigor después de que hubiera ejercitado la acción de responsabilidad extracontractual contra la República Italiana, pero que igualmente le es aplicable con carácter retroactivo. Según indica el tribunal remitente, mediante dicha acción, BV alega haber sufrido un perjuicio derivado del incumplimiento por parte de la República Italiana de la obligación de transponer en su debido momento el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, sin invocar el derecho a obtener, al amparo del Derecho italiano, la indemnización que actualmente prevé la Ley n.º 122.
- 22 En segundo lugar, el tribunal remitente afirma albergar dudas acerca de si es justa y adecuada, en el sentido del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, la cantidad a tanto alzado de 4 800 euros, prevista en el Decreto Ministerial de 31 de agosto de 2017, como indemnización a las víctimas de agresiones sexuales, como es el caso de la demandante en el litigio principal.

- 23 El tribunal remitente señala a este respecto que, en sentencias recientes, los órganos jurisdiccionales italianos han fijado las indemnizaciones concedidas para reparar los perjuicios causados por una agresión sexual en importes comprendidos entre 10 000 y 200 000 euros. Además, los importes de la indemnización concedida a las víctimas que han ejercitado acciones de responsabilidad extracontractual contra la República Italiana por no haber transpuesto a su Derecho interno la Directiva 2004/80 oscilan entre 50 000 y 150 000 euros. A la vista de estos importes, la referida cantidad a tanto alzado de 4 800 euros puede calificarse, a su juicio, de «inadecuada», o incluso de «irrisoria».
- 24 En estas circunstancias, la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) En relación con la situación de transposición extemporánea o incompleta en el Derecho interno de la Directiva [2004/80], que no es directamente aplicable, por lo que respecta al preceptivo establecimiento de un régimen de indemnización para las víctimas de delitos violentos que conlleva, respecto de los viajeros transfronterizos, únicos sujetos considerados por la Directiva, la obligación del Estado miembro de pagar una indemnización, de conformidad con los principios desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (en particular, las sentencias [de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros, C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428, y de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79]), ¿exige el Derecho [de la Unión] que se imponga una obligación similar al Estado miembro frente a los sujetos que no se hallan en esa situación transfronteriza (es decir, residentes), los cuales, aun no siendo los destinatarios directos de los beneficios derivados de la transposición de la Directiva, podrían o deberían haber obtenido, por extensión, en virtud del principio de igualdad de trato o de no discriminación consagrados por ese Derecho [de la Unión], los beneficios del efecto útil de dicha Directiva (es decir, del régimen de indemnización antes mencionado) si hubiera sido debidamente transpuesta?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior: ¿Puede considerarse una “indemnización justa y adecuada” de las víctimas a los efectos del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, el importe fijo de 4 800 euros que se concede a las víctimas de delitos dolosos violentos (en particular, del delito de agresión sexual, tipificado en el artículo 609 *bis* del [codice penale,] Código Penal italiano) en virtud del Decreto [Ministerial] de 31 de agosto de 2017 (adoptado de conformidad con el apartado 3 del artículo 11 de la Ley n.º 122 [...])?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre el posible sobreseimiento

- 25 Como indica el tribunal remitente, con posterioridad al ejercicio de la acción de responsabilidad extracontractual contra la República Italiana, que constituye el objeto del litigio principal, dicho Estado miembro aprobó un régimen de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en territorio italiano, tanto si residen en Italia como si no. Este régimen se aplica igualmente, con carácter retroactivo, a tales actos delictivos cometidos a partir del 1 de julio de 2005 y, por tanto, a los actos de agresión sexual de los que BV fue víctima.
- 26 Según el Gobierno italiano, BV presentó una solicitud de indemnización en el marco de dicho régimen y, el 14 de marzo de 2019, esto es, con posterioridad a la presentación de la presente petición de decisión prejudicial, se adoptó y transmitió a la autoridad competente, a los efectos de su ejecución, una resolución por la que se concedía a BV una indemnización por importe de 4 800 euros, cantidad que corresponde a la prevista por el Decreto Ministerial de 31 de agosto de 2017 para las agresiones

sexuales de que fue víctima. El Gobierno italiano deduce de esta circunstancia que el asunto principal carece, desde ese momento, de objeto, de modo que las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal remitente son hipotéticas.

- 27 No es posible acoger esta alegación.
- 28 Como se desprende de los apartados 16 y 17 de la presente sentencia, el tribunal remitente conoce de un recurso de casación interpuesto contra una resolución de la Corte d'appello di Torino (Tribunal de Apelación de Turín) por la que se condenó a la República Italiana a pagar a BV una indemnización por importe de 50 000 euros.
- 29 Suponiendo que el tribunal remitente pueda, en la fase de casación, tener en cuenta hechos posteriores a la resolución objeto de dicho recurso de casación, a saber, el abono a BV, en virtud del régimen de indemnización italiano, de una indemnización por importe de 4 800 euros en concepto de reparación por la agresión sexual de que fue víctima, es preciso recordar, en cualquier caso, que una aplicación retroactiva, regular y completa de las medidas de ejecución de una directiva permite, en principio, remediar las consecuencias dañosas de la transposición tardía de esa directiva y garantizar la adecuada reparación del perjuicio irrogado a los beneficiarios de la directiva a consecuencia de esa transposición tardía, salvo que tales beneficiarios prueben la existencia de pérdidas complementarias que hubieran sufrido por no haber podido beneficiarse a su debido tiempo de las ventajas pecuniarias reconocidas por la directiva y que, por consiguiente, procede reparar igualmente (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de enero de 2018, Pantuso y otros, C-616/16 y C-617/16, EU:C:2018:32, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 30 Pues bien, como se ha subrayado en el apartado 21 de la presente sentencia, la acción de BV que da origen al litigio principal —ejercitada antes de la entrada en vigor de la Ley n.º 122, que con carácter retroactivo le reconoce el derecho a una indemnización— tiene por objeto que se condene a la República Italiana a reparar el perjuicio que la interesada afirma haber sufrido a consecuencia del incumplimiento por parte de ese Estado miembro de la obligación de transponer el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 dentro del plazo fijado.
- 31 La resolución de dicho litigio implica comprobar, por tanto, si el referido artículo 12, apartado 2, confiere a particulares, como BV, un derecho que estos puedan invocar para exigir la responsabilidad de un Estado miembro por infracción del Derecho de la Unión y, en caso afirmativo, si la indemnización por importe de 4 800 euros que las autoridades italianas han decidido conceder a la interesada al amparo del Decreto Ministerial de 31 de agosto de 2017 constituye una «indemnización justa y adecuada», en el sentido del citado artículo 12, apartado 2.
- 32 De ello se deduce que las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal remitente siguen teniendo interés para la resolución del litigio principal y no cabe calificarlas de «hipotéticas». Por consiguiente, procede que el Tribunal de Justicia dé respuesta a las mismas.

Primera cuestión prejudicial

- 33 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pide, en esencia, que se dilucide si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que el régimen de la responsabilidad extracontractual de un Estado miembro por el daño causado por la infracción de ese Derecho ha de aplicarse, al no haber transpuesto ese Estado miembro en su debido momento el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, a las víctimas residentes en el referido Estado miembro, en cuyo territorio se ha cometido el delito doloso violento.

- 34 A este respecto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los particulares perjudicados tienen derecho a indemnización por los daños causados a consecuencia de infracciones del Derecho de la Unión imputables a un Estado miembro cuando se cumplan tres requisitos, a saber, que la norma de Derecho de la Unión infringida tenga por objeto conferirles derechos, que la infracción de esta norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre tal infracción y el perjuicio sufrido por los particulares (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur y Factortame*, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 51; de 30 de septiembre de 2003, *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, apartado 51, y de 28 de julio de 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, apartado 22).
- 35 La comprobación de que se cumplen estos requisitos, que permiten determinar la responsabilidad de los Estados miembros por daños causados a los particulares como consecuencia de violaciones del Derecho de la Unión, corresponde, en principio, a los órganos jurisdiccionales nacionales, conforme a las orientaciones facilitadas por el Tribunal de Justicia para dicha comprobación (sentencias de 13 de marzo de 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, EU:C:2007:161, apartado 116, y de 4 de octubre de 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, apartado 95).
- 36 En el caso de autos, el examen del primer requisito, sobre el que versan precisamente las dudas del tribunal remitente que han dado origen al presente asunto, implica comprobar si el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 obliga a los Estados miembros a dotarse de un régimen de indemnización a todas las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus respectivos territorios que garantice una indemnización justa y adecuada, y si, de ese modo, la referida disposición confiere a todas esas víctimas, incluidas las que residen en el territorio del Estado miembro en cuestión, el derecho a obtener tal indemnización.
- 37 Como se desprende de sus propios términos, la primera cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente parte de la premisa de que el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 obliga a los Estados miembros a dotarse de un régimen de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos únicamente respecto de aquellas que se encuentren en una situación transfronteriza, esto es, a tenor del artículo 1 de dicha Directiva, las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en el que residen habitualmente. Sobre la base de esta premisa, el tribunal remitente se pregunta, no obstante, si, para evitar la vulneración del principio de no discriminación, ese régimen de indemnización debe aplicarse también a las víctimas de delitos de ese tipo que residan en el territorio del Estado miembro en cuestión.
- 38 Así pues, para comprobar la fundamentación de la referida premisa, es necesario proceder a la interpretación del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80. A tal efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, debe tenerse en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencia de 26 de febrero de 2019, *Rimšēvičs y BCE/Letonia*, C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 39 En primer lugar, respecto del tenor literal del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, es preciso hacer constar que esta disposición prevé, en términos generales, la obligación de los Estados miembros de dotarse de un régimen de indemnización a las «víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus respectivos territorios», y no solo a las víctimas que se encuentren en una situación transfronteriza.
- 40 En segundo lugar, respecto del contexto en el que se inscribe el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, procede recordar que este artículo 12 es el único artículo integrante del capítulo II de la citada Directiva, capítulo que, a tenor de su título, se refiere a los «régimenes nacionales de indemnización». A diferencia del título del capítulo I de dicha Directiva, el del capítulo II no se refiere específicamente a los «casos transfronterizos».

- 41 El artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2004/80 establece que las normas de esta 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».
- 42 De lo anterior se desprende que el legislador de la Unión no ha optado por el establecimiento, por parte de cada Estado miembro, de un régimen de indemnización específico, limitado únicamente a las víctimas de delitos dolosos violentos que se encuentren en situación transfronteriza, sino por la aplicación, en favor de dichas víctimas, de los regímenes nacionales de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en los respectivos territorios de los Estados miembros.
- 43 Por consiguiente, el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 impone a cada Estado miembro la obligación de dotarse de un régimen de indemnización a las víctimas de cualquier delito doloso violento cometido en su territorio.
- 44 A este respecto, procede señalar, como se desprende del considerando 8 de la Directiva 2004/80, que, en la fecha de adopción de dicha Directiva, tal régimen estaba previsto por las normativas vigentes en la mayoría de los Estados miembros. No obstante, como ha precisado la Comisión en las observaciones remitidas al Tribunal de Justicia, en esa fecha, dos Estados miembros aún no se habían dotado de un régimen de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus territorios.
- 45 Pues bien, si no prevé tal régimen, un Estado miembro no puede cumplir sus obligaciones sobre acceso a una indemnización en situaciones transfronterizas, tal como resultan de la Directiva 2004/80, en la medida en que, según los términos del artículo 12, apartado 1, de esta, las normas sobre el acceso a una indemnización en tales situaciones «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».
- 46 En tercer lugar, respecto de los objetivos perseguidos por la Directiva 2004/80, es cierto que el considerando 1 de esta hace referencia a la voluntad del legislador de la Unión de suprimir, entre los Estados miembros, los obstáculos a la libre circulación de personas.
- 47 Además, el considerando 2 de la mencionada Directiva, tras recordar la jurisprudencia según la cual, 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 trate, 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, 186/87, EU:C:1989:47, apartado 17), señala que las medidas para facilitar la indemnización a las víctimas de delitos deben formar parte de la realización de ese objetivo.
- 48 No obstante, también deben tenerse en cuenta los considerandos 3, 6, 7 y 10 de la propia Directiva.
- 49 El considerando 3 de la Directiva 2004/80 recuerda 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.
- 50 A este respecto, del considerando 6 de la Directiva 2004/80 resulta 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 consiguiente, tal como precisa el considerando 7 de dicha Directiva, es necesario que todos los Estados miembros dispongan de un mecanismo de indemnización a esas víctimas.

- 51 Además, el considerando 10 de la Directiva 2004/80 indica que fue voluntad del legislador de la Unión tener en cuenta las dificultades a las que a menudo se enfrentan las víctimas de delitos dolosos violentos para obtener la indemnización del delincuente, ya sea porque este último no dispone de los medios necesarios para cumplir una sentencia por daños y perjuicios o porque no puede ser identificado ni condenado. Pues bien, como demuestran los hechos que originaron el presente asunto, tales dificultades las pueden encontrar también las víctimas de esos delitos cuando residen en el Estado miembro en el que se cometió el delito en cuestión.
- 52 De las consideraciones expuestas en los apartados 39 a 51 de la presente sentencia se infiere que el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 obliga a todos los Estados miembros a dotarse de un régimen de indemnización que cubra a todas las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus territorios y no solo a las víctimas que se encuentren en situación transfronteriza.
- 53 Esta consideración no se pone en entredicho por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la Directiva 2004/80 solo prevé un régimen de indemnización en el caso de un delito doloso violento cometido en un Estado miembro en cuyo territorio se encuentra la víctima, en el marco del ejercicio de su derecho a la libre circulación, de modo que una situación meramente interna no está comprendida en el 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, y el auto de 30 de enero de 2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, apartado 12).
- 54 En efecto, mediante esta jurisprudencia, el Tribunal de Justicia se ha limitado a precisar que el sistema de cooperación establecido en el capítulo I de la Directiva 2004/80 se refiere únicamente al acceso a la indemnización en situaciones transfronterizas, sin haber determinado, en cambio, el alcance del artículo 12, apartado 2, de dicha Directiva, que se ubica en el capítulo II de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de octubre de 2016, *Comisión/Italia*, C-601/14, EU:C:2016:759, apartado 49).
- 55 De ello se deduce que el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 confiere el derecho a obtener una indemnización justa y adecuada no solo a las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en el territorio de un Estado miembro que se encuentren en situación transfronteriza, en el sentido del artículo 1 de dicha Directiva, sino también a las víctimas que residan habitualmente en el territorio de ese Estado miembro. Por consiguiente, sin perjuicio de lo que se ha recordado en el apartado 29 de la presente sentencia, y siempre y cuando se cumplan los demás requisitos establecidos por la jurisprudencia a que se ha hecho mención en el apartado 34 de esta misma sentencia, un particular tiene derecho a indemnización por los daños que le ha causado el incumplimiento, por parte de un Estado miembro, de su obligación derivada del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, con independencia de si el particular se encontraba o no en tal situación transfronteriza en el momento en que fue víctima de un delito doloso violento.
- 56 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que el régimen de la responsabilidad extracontractual de un Estado miembro por el daño causado por la infracción de ese Derecho ha de aplicarse, al no haber transpuesto ese Estado miembro en su debido momento el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, a las víctimas residentes en el referido Estado miembro, en cuyo territorio se ha cometido el delito doloso violento.

Segunda cuestión prejudicial

- 57 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pide esencialmente que se determine si el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 debe interpretarse en el sentido de que una indemnización a tanto alzado de 4 800 euros, concedida a las víctimas de agresión sexual en virtud de un régimen nacional de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos, debe calificarse de «justa y adecuada» en el sentido de dicha disposición.
- 58 Al no existir en la Directiva 2004/80 indicación alguna sobre el importe de la indemnización que se considera que corresponde a una indemnización «justa y adecuada», en el sentido de su artículo 12, apartado 2, ni sobre las modalidades de determinación de tal indemnización, cabe considerar que la referida disposición reconoce a los Estados miembros un margen de apreciación a tales efectos.
- 59 A este respecto, es preciso hacer constar que la indemnización prevista en el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 no ha de ser abonada por el propio autor del delito en cuestión, sino por la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio se haya cometido tal delito, conforme al artículo 2 de dicha Directiva, mediante un régimen nacional de indemnización cuya viabilidad financiera debe garantizarse a fin de asegurar que cualquier víctima de un delito doloso violento cometido en el territorio del Estado miembro en cuestión pueda obtener una indemnización justa y adecuada.
- 60 Así pues, al igual que el Abogado General en los puntos 137 a 139 de sus conclusiones, ha de considerarse que la indemnización «justa y adecuada» a que hace referencia el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 no debe necesariamente corresponderse con el resarcimiento de daños y perjuicios que, a cargo del autor de un delito doloso violento, cabe reconocer en favor de la víctima de tal delito. Por consiguiente, esta indemnización no debe garantizar necesariamente una reparación completa del daño material y moral sufrido por la víctima.
- 61 En este contexto, incumbe, en definitiva, al juez nacional garantizar, a la luz de las disposiciones nacionales que hayan establecido el régimen de indemnización de que se trata, que la cantidad concedida a la víctima de un delito doloso violento en virtud de dicho régimen constituye una «indemnización justa y adecuada» en el sentido del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80.
- 62 No obstante, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 267 TFUE, para dar una respuesta útil al tribunal remitente, es preciso destacar los elementos pertinentes de interpretación del artículo 12, apartado 2, de dicha Directiva, que han de tenerse en cuenta para llevar a cabo la comprobación mencionada en el apartado anterior.
- 63 Así, debe señalarse que un Estado miembro excedería el margen de apreciación que le reconoce el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 en caso de que su normativa nacional previera una indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos puramente simbólica o manifiestamente insuficiente en relación con la gravedad de las consecuencias que para las víctimas tiene el delito cometido.
- 64 En efecto, en el sentido del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, la indemnización reconocida a esas víctimas supone una contribución a la reparación del perjuicio material y moral que han sufrido. Tal contribución puede considerarse «justa y adecuada» si compensa, en una medida adecuada, el padecimiento de aquellas.
- 65 Precisado lo anterior, procede destacar, además, habida cuenta de las características del régimen de indemnización de las víctimas de delitos dolosos violentos instituido por la República Italiana, que el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 no puede interpretarse en el sentido de que se opone a una indemnización a tanto alzado de tales víctimas, ya que la suma a tanto alzado concedida a cada víctima puede variar en función del tipo de delito sufrido.

- 66 No obstante, el Estado miembro que opte por tal régimen de indemnización debe asegurarse de que el baremo de indemnizaciones sea suficientemente detallado, de modo que se evite que la indemnización a tanto alzado prevista para un determinado tipo de delito pueda resultar, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, manifiestamente insuficiente.
- 67 Por lo que respecta, en particular, a las agresiones sexuales, debe señalarse que estas, de entre los delitos dolosos violentos, pueden dar lugar a las consecuencias más graves.
- 68 Por consiguiente, sin perjuicio de la comprobación que incumbe al tribunal remitente, el importe a tanto alzado de 4 800 euros para indemnizar a una víctima de un acto de agresión sexual no parece corresponder, a primera vista, a una «indemnización justa y adecuada» en el sentido del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80.
- 69 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 debe interpretarse en el sentido de que una indemnización a tanto alzado, concedida a las víctimas de una agresión sexual en virtud de un régimen nacional de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos, no puede calificarse de «justa y adecuada» en el sentido de dicha disposición si se fija sin tener en cuenta la gravedad de las consecuencias que para las víctimas tiene el delito cometido y, por lo tanto, no supone una contribución adecuada a la reparación del perjuicio material y moral sufrido.

Costas

- 70 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el tribunal remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

- 1) **El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que el régimen de la responsabilidad extracontractual de un Estado miembro por el daño causado por la infracción de ese Derecho ha de aplicarse, al no haber transpuesto ese Estado miembro en su debido momento el 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, a las víctimas residentes en el referido Estado miembro, en cuyo territorio se ha cometido el delito doloso violento.**
- 2) **El artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 debe interpretarse en el sentido de que una indemnización a tanto alzado, concedida a las víctimas de una agresión sexual en virtud de un régimen nacional de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos, no puede calificarse de «justa y adecuada» en el sentido de dicha disposición si se fija sin tener en cuenta la gravedad de las consecuencias que para las víctimas tiene el delito cometido y, por lo tanto, no supone una contribución adecuada a la reparación del perjuicio material y moral sufrido.**

Firmas