



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.09.2001
COM(2001) 536 final

LIBRO VERDE

Indemnización a las víctimas de delitos

(presentado por la Comisión)

ÍNDICE

Resumen del Libro Verde.....	4
Consulta sobre el Libro Verde con todas las partes interesadas	4
Resumen de las preguntas.....	5
1. Introducción	6
1.1. Víctimas de delitos y espacio de libertad, seguridad y justicia.....	6
1.2. Medidas e iniciativas adoptadas hasta la fecha	6
1.3. Objetivo y ámbito	7
1.4. Delimitación del ámbito.....	7
2. Normas europeas	8
2.1. Principio de no discriminación.....	8
2.2. El derecho a ser oído equitativamente.....	9
2.3. Convenio Europeo relativo a la Indemnización a las Víctimas de Infracciones Violentas	10
3. Descripción de los sistemas de indemnización estatal en los Estados miembros	11
3.1. Introducción	11
3.2. Criterios para poder acogerse a la indemnización.....	11
3.3. Daños cubiertos	13
3.4. Aplicación subsidiaria y subrogación del Estado.....	17
3.5. Criterios formales	17
3.6. Anticipo	18
3.7. Organismo de evaluación.....	18
3.8. Indemnización total pagada y número de solicitudes recibidas	19
4. Necesidad de acción a nivel comunitario	20
4.1. Antecedentes de los sistemas de indemnización estatal	20
4.2. Abordar la indemnización estatal a víctimas de delitos al nivel comunitario.....	20
4.3. La víctima de delito como punto de partida.....	21
5. Indemnización a las víctimas de delitos - normas mínimas.....	22
5.1. Consideraciones generales	22
5.2. Elementos de una norma mínima -criterios para poder acogerse a la indemnización	23

5.3.	Daños cubiertos	25
5.4.	Solicitud subsidiaria	28
5.5.	Subrogación del Estado	30
5.6.	Denuncia del delito a la policía	30
5.7.	La solicitud de indemnización estatal.....	30
5.8.	Anticipo	31
5.9.	Otros criterios.....	32
6.	Indemnización a las víctimas de delitos - acceso a la indemnización de la víctima transfronteriza.....	32
6.1.	Situación actual	32
6.2.	Obstáculos derivados de la situación transfronteriza	33
6.3.	Modelo de ayuda mutua.....	35
6.4.	Modelo de doble responsabilidad.....	38
6.5.	Observaciones generales y comparaciones	39
6.6.	Problemas de aplicación horizontal.....	40
7.	Conclusiones	41

RESUMEN DEL LIBRO VERDE

El presente Libro Verde inicia una consulta, con todas las partes interesadas, sobre las posibles medidas que deben adoptarse al nivel comunitario para mejorar la indemnización estatal a las víctimas de delitos en la UE. Los principales problemas abordados en el presente documento son los siguientes.

- ¿Qué normas europeas son pertinentes para abordar la indemnización estatal a las víctimas de delitos al nivel comunitario?
- ¿Qué posibilidades de obtención de indemnización estatal existen actualmente para las víctimas de delitos en la UE?
- ¿Cuáles son el alcance y la necesidad de una acción al nivel comunitario, a partir de lo que existe actualmente en la UE?
- ¿Cómo se podrían aumentar mediante una iniciativa comunitaria las posibilidades de las víctimas de delitos de recibir indemnización estatal?
- ¿Cómo se podría facilitar el acceso de las víctimas de delitos a la indemnización estatal en situaciones transfronterizas?

CONSULTA SOBRE EL LIBRO VERDE CON TODAS LAS PARTES INTERESADAS

Los capítulos 5 y 6 del documento contienen una serie de cuestiones, que asimismo se enumeran más adelante, sobre los que la Comisión considera los temas más importantes que deben abordarse en la evaluación de una posible iniciativa sobre la indemnización estatal de las víctimas de delitos. La Comisión agradecería recibir respuestas razonadas a estas cuestiones de todas las partes interesadas. Las partes interesadas no deberían, por supuesto, sentirse confinadas a estas cuestiones si otros aspectos de la indemnización estatal a las víctimas de delitos, mencionados o no en el presente documento, suscitan comentarios que deseen formular. Las respuestas a las cuestiones, así como cualquier otro comentario, deben enviarse, antes del 31 de enero de 2002, a:

Comisión Europea
Dirección General de Justicia y Asuntos de Interior (Unidad A.3)
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruselas

Fax: 32.2.2996457.

Correo electrónico: jai-coop-jud-civil@cec.eu.int

Las respuestas y los comentarios pueden publicarse en el sitio Internet de la Comisión, a menos que el remitente se oponga explícitamente a ello. A principios de 2002 la Comisión evaluará la necesidad de organizar una audiencia pública para discutir más detenidamente las cuestiones planteadas en el documento.

RESUMEN DE LAS PREGUNTAS

Pregunta 1: ¿Debería una iniciativa comunitaria sobre indemnización estatal a víctimas de delitos perseguir los tres objetivos mencionados en el capítulo 4.2? ¿Existen otros objetivos que deban igualmente perseguirse?

Pregunta 2: ¿Qué criterios para poder acogerse a la indemnización deberían figurar en una norma mínima por tipos de delitos y de daños?

Pregunta 3: ¿Deberían incluirse en una norma mínima un determinado grado de prueba exigido a los solicitantes de indemnización estatal?

Pregunta 4: ¿Deberían incluirse los daños inmateriales en una norma mínima, y en caso afirmativo, podría incluirse una definición de tales daños?

Pregunta 5: ¿Podría definirse la indemnización por incapacidad permanente a los efectos de una norma mínima?

Pregunta 6: ¿Debería una norma mínima permitir tener en cuenta la situación económica de la víctima, al determinar el derecho a la indemnización de la víctima o al determinar el importe de ésta?

Pregunta 7: ¿Cómo debería definirse en una norma mínima el carácter subsidiario de la indemnización estatal, en relación con las restantes fuentes de indemnización de las víctimas?

Pregunta 8: ¿Qué otras fuentes de indemnización deberían deducirse de la indemnización estatal?

Pregunta 9: ¿Debería incluirse en una norma mínima la posibilidad de un anticipo?

Pregunta 10: ¿Deberían incluirse en una norma mínima criterios relacionados con el comportamiento de la víctima en el delito, con su implicación en una actividad criminal, en general, u otras consideraciones de justicia u orden público?

Pregunta 11: ¿Qué otros criterios, no mencionados en el presente documento, podría considerarse que deben incluirse en una norma mínima?

Pregunta 12: ¿Podría ser el derecho de la víctima transfronteriza a recibir ayuda de una autoridad de su Estado miembro de residencia a la hora de solicitar la indemnización estatal de otro Estado miembro una manera apropiada de facilitar el acceso a la indemnización estatal de las víctimas transfronterizas?

Pregunta 13: ¿Podría ser la posibilidad para la víctima de obtener la indemnización estatal tanto en su Estado miembro de residencia como en el Estado miembro en el que el delito haya tenido lugar una manera apropiada de facilitar el acceso a la indemnización estatal de las víctimas transfronterizas?

Pregunta 14: ¿Qué otras soluciones, diferentes de las resumidas en el presente documento, podrían contemplarse para facilitar el acceso a la indemnización estatal de las víctimas transfronterizas?

Pregunta 15: ¿Deberían establecerse formularios armonizados, que pudieran utilizarse al solicitar la indemnización estatal en todos los Estados miembros?

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Víctimas de delitos y espacio de libertad, seguridad y justicia

La Unión Europea, con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se enfrenta al reto de garantizar que el derecho de libre circulación en la Unión pueda disfrutarse en condiciones de seguridad y justicia accesibles a todos. Este desafío supone el establecimiento de un auténtico espacio de justicia, en el que pueda accederse a los tribunales y autoridades de cualquier Estado miembro tan fácilmente como a los propios y se logre una mayor compatibilidad y convergencia entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. El creciente número de personas que hacen uso de su derecho a la libre circulación en la Unión como, por ejemplo, estudiantes o trabajadores pone de manifiesto la necesidad de hacer frente a este reto.

En el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia deben asimismo tenerse en cuenta las necesidades de las víctimas de delitos en la Unión Europea. El Plan de Acción de Viena¹ del Consejo y de la Comisión, adoptado por el Consejo en 1998, pidió que se abordara la cuestión del apoyo a las víctimas mediante la elaboración de una encuesta comparativa de los sistemas de indemnización de las víctimas y la evaluación de la posibilidad de tomar medidas en la Unión. La Comisión presentó una Comunicación² sobre víctimas de delitos en 1999, en la que se trataban no sólo los aspectos relacionados con la indemnización sino también otros problemas que podían abordarse para mejorar la posición de las víctimas de delitos en la UE. Habida cuenta de esta Comunicación, las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere³ de 1999 pidieron la elaboración de normas mínimas sobre la protección de estas víctimas, en particular, sobre su acceso a la justicia y sus derechos a la indemnización por daños, incluidas las costas. También se pidió la creación de programas nacionales de financiación de medidas, públicas y no públicas, de ayuda y protección de las víctimas.

1.2. Medidas e iniciativas adoptadas hasta la fecha

El Parlamento Europeo, ya desde los años 80, ha venido mostrando un apoyo decidido y continuo a la mejora de la indemnización de las víctimas de delitos. Cabe referirse, en especial, a su Resolución de 1989⁴ y a su Resolución⁵ sobre la Comunicación de la Comisión de 1999.

El Consejo adoptó, el 15 de marzo de 2001, una Decisión marco⁶ relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal. La Decisión, basada en el título VI del Tratado de la UE, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar a las víctimas de delitos la obtención, en el marco del proceso penal, de una resolución sobre la indemnización del autor de la infracción. Los Estados miembros también adoptarán las medidas pertinentes para propiciar que el autor de la infracción indemnice a la

¹ DO C 19, 23.1.1999, p. 1. Punto 51 (c)

² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Víctimas de delitos en la Unión Europea - Normas y medidas. COM (1999) 349 final, 14.7.1999

³ Conclusiones de la Presidencia, punto 32.

⁴ Resolución sobre la indemnización a las víctimas de delitos violentos. DO C 256, 9.10.1989, p. 32.

⁵ Resolución sobre víctimas de delitos en la UE. DO C 67, 1.3.2001, p. 308.

⁶ DO L 82, de 22.3.2001, p. 1.

víctima adecuadamente. Fuera de estas disposiciones, no se aborda la indemnización a las víctimas de delitos.

En cuanto al trabajo preparatorio, en el 2000 se terminó un estudio general⁷ de la posición de las víctimas de delitos en la UE, con el apoyo del programa comunitario Grotius. El estudio trata, entre otros aspectos, las posibilidades de que las víctimas de delitos perciban una indemnización del Estado conforme a las leyes nacionales de los Estados miembros. El estudio fue seguido por una Conferencia celebrada en Umeå, Suecia, en octubre de 2000, también con apoyo del programa Grotius. Entre las conclusiones⁸ de la conferencia figuran varias recomendaciones sobre cómo mejorar la situación de las víctimas de delitos por lo que se refiere a la indemnización, así como una recomendación a la Comisión para que considere la posibilidad de adoptar legislación vinculante al nivel de la Unión.

1.3. Objetivo y ámbito

El objetivo del presente documento es, en respuesta a las peticiones del Plan de Acción de Viena y de las Conclusiones de Tampere, iniciar una consulta sobre la posibilidad de impulsar al nivel comunitario vías para mejorar las posibilidades de indemnización de las víctimas de delitos en la UE.

El documento se centrará en la indemnización del Estado y desarrollará los siguientes temas:

- ¿Qué normas europeas son pertinentes para abordar la indemnización estatal a las víctimas de delitos al nivel comunitario?
- ¿Qué posibilidades de obtención de indemnización estatal existen actualmente para las víctimas de delitos en la UE?
- ¿Qué acción se necesita al nivel comunitario, a partir de lo que existe actualmente en la UE?
- ¿Cómo se podrían aumentar mediante una iniciativa comunitaria las posibilidades de las víctimas de delitos de recibir indemnización estatal?
- ¿Cómo se podría facilitar el acceso de las víctimas de delitos a la indemnización estatal en situaciones transfronterizas?

1.4. Delimitación del ámbito

En el presente documento no se hace referencia a las posibilidades de la víctima del delito de percibir una indemnización del delincuente. La posibilidad de obtener una resolución, como tal, sobre la indemnización del delincuente está regulada por la Decisión marco relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal. Respecto de la posibilidad de aplicar tales resoluciones en las situaciones transfronterizas, se han adoptado, o están preparándose, varias iniciativas sobre el acceso a la justicia en pleitos transfronterizos, en general. Entre estas iniciativas se cuenta el recientemente

⁷ Wergens, Anna, *Crime victims in the European Union*, Åströms Tryckeri AB, Umeå, 2000.

⁸ La indemnización a la víctima de delitos y entidades de apoyo, Suecia, "Conclusiones - Reunión de expertos de Umeå sobre la indemnización a víctimas de delitos en la Unión Europea", Umeå, 2000.

aprobado Reglamento Bruselas I ⁹ relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales. En el contexto del programa de reconocimiento mutuo¹⁰, están en curso diversas iniciativas sobre los créditos no impugnados, entre otras cosas. De estas iniciativas, que pretenden ejecutar una resolución sobre la indemnización del delincuente en una situación transfronteriza, se han de beneficiar igualmente las víctimas de delitos. Una iniciativa que se centrara en un tipo específico de pretensiones civiles, es decir, la indemnización a las víctimas de delitos por parte del delincuente, exigiría una reflexión más profunda que garantizara la necesaria coordinación con estas iniciativas horizontales.

La complejidad de ambos temas, indemnización del Estado, por una parte, e indemnización del delincuente, por otra, explica la conveniencia de tratarlos también por separado, habida cuenta de la diversa naturaleza jurídica de cada problema. En especial, por lo que se refiere a los sistemas de ejecución en los Estados miembros, se precisa un trabajo preparatorio ulterior, en el que se contemplen las medidas que se adoptan para ayudar a las víctimas de delitos a este respecto.

Por lo tanto, si bien en el presente documento se deja de lado el problema de la indemnización a las víctimas por parte del delincuente, la Comisión, sin embargo, seguirá reflexionando sobre las posibles iniciativas que puedan adoptarse en el futuro sobre este problema, iniciativas que podrían considerarse medidas de acompañamiento en el contexto del programa de reconocimiento mutuo.

2. NORMAS EUROPEAS

En el presente capítulo se analizarán brevemente el principio de no discriminación y el derecho a ser oído equitativamente, sobre la base de lo establecido en el Derecho comunitario, el Convenio Europeo de 1950 para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. También se describe brevemente el Convenio Europeo de 1983 relativo a la Indemnización a las Víctimas de Infracciones Violentas, único instrumento internacional sobre el tema.

2.1. Principio de no discriminación

El alcance de la cláusula de no discriminación en el artículo 7 del Tratado CEE¹¹ era el quid de un asunto¹² prejudicial del artículo 177¹³ del Tratado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. El asunto trataba de un ciudadano británico víctima de un asalto violento cuando hacía turismo por Francia. Nunca se identificó a los asaltantes y la víctima se dirigió al Estado francés para que le indemnizaran con arreglo al sistema de indemnización estatal. La concesión de la indemnización estaba sujeta al requisito de que la víctima fuera ciudadano francés, ciudadano de un Estado

⁹ Reglamento (CE) nº 44 /2001 del Consejo, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, DO L 12, 16.1.2001, p.1.

¹⁰ Proyecto de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, DO C 12, 15.1.2001, p. 1.

¹¹ Actualmente artículo 12 TEC.

¹² Asunto 186/87 Ian William Cowan/ Trésor Public, Rec. 1989, p. 195.

¹³ Actualmente artículo 234 TEC.

con un acuerdo recíproco con Francia sobre la indemnización estatal, o titular de un permiso de residencia. El "agent judiciaire du Trésor" alegó ante la autoridad responsable de tramitar la solicitud que, al no cumplirse ninguno de dichos requisitos, ésta debía desestimarse. La autoridad pidió al Tribunal de Justicia que se pronunciara con carácter prejudicial sobre si estas disposiciones eran compatibles con la prohibición de discriminación contenida, entre otros, en el artículo 7 del Tratado CEE.

El Tribunal declaró que, al prohibir "toda discriminación por razón de la nacionalidad", el Tratado requiere que las personas en una situación regulada por el Derecho comunitario se encuentren en una posición idéntica a la de los ciudadanos del Estado miembro. Ejemplos de situaciones concretas a que se refiere este artículo incluyen la libre prestación de servicios. Esa libertad incluye la libertad para que los prestatarios de los servicios vayan a otro Estado miembro a recibir allí el servicio, sin verse obstaculizados por restricciones, y que los turistas, entre otros, deben considerarse prestatarios de servicios.

Cuando el Derecho comunitario garantiza a una persona física la libertad de ir a otro Estado miembro, es un corolario de esa libertad que la persona esté protegida contra el daño de igual modo que los ciudadanos o residentes en el Estado miembro en cuestión. Así, el principio de no discriminación es aplicable a los prestatarios de servicios en el sentido del Tratado por lo que se refiere a la protección contra el riesgo de asalto y el derecho a obtener una indemnización económica prevista por el Derecho nacional cuando ese riesgo se materialice.

Por tanto, el Tribunal de Justicia sostuvo que la prohibición de discriminación establecida en el Tratado impide que un Estado someta el otorgamiento de la indemnización estatal a una víctima de un delito al requisito de estar en posesión de un permiso de residencia o ser nacional de un país que haya firmado un acuerdo de reciprocidad con ese Estado miembro.

2.2. El derecho a ser oído equitativamente

En una decisión¹⁴ del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa a la indemnización estatal a una víctima de la delincuencia, el Tribunal formuló conclusiones sobre la aplicación del apartado 1 del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950 en dicho asunto.

El asunto trataba de un ciudadano sueco que mantenía haber sido víctima de un secuestro y extorsión y que había solicitado una indemnización por daños y perjuicios en el proceso penal subsiguiente. El Tribunal de Apelación desestimó su demanda de daños y perjuicios alegando que no se habían probado los cargos contra el demandado. Se desestimó la correspondiente solicitud de indemnización estatal, conocida por la autoridad sueca competente, porque la víctima no había probado que el perjuicio fuera consecuencia de un delito. La víctima acudió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando que la legislación sueca no preveía la posibilidad de que una solicitud de indemnización fuera revisada por un órgano jurisdiccional, lo que constituía una infracción del apartado 1 del artículo 6 del Convenio.

¹⁴ Asunto Rolf Gustafson/ Suecia, sentencia de 27 de mayo de 1997.

El apartado 1 del artículo 6 reza, en la medida aquí pertinente: "Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá ... sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil..."

El Tribunal de Derechos Humanos declaró que la ley sueca que regula la indemnización estatal definía en términos claros e imperativos los requisitos y procedimientos a que el demandante debe atenerse antes de poder concederse la indemnización. Por consiguiente, un demandante que cumpla dichos requisitos y procedimientos tiene derecho a percibir la indemnización con arreglo a la ley. El derecho reclamado por el demandante en el caso de autos puede calificarse de civil con arreglo al apartado 1 del artículo 6 y el Tribunal señaló que el derecho invocado por el demandante tenía por objeto obtener un beneficio pecuniario en forma de indemnización. Por tanto, los requisitos prescritos por el apartado 1 del artículo 6 para un órgano jurisdiccional eran aplicables a la autoridad en cuestión. El Tribunal concluyó que, a dichos efectos, la autoridad cumplió los requisitos.

La conclusión que puede extraerse de este caso es que se puede considerar que un sistema de indemnización estatal concede un derecho de naturaleza civil, en el sentido del Convenio, a las víctimas de delitos que se atengan a las condiciones y los procedimientos establecidos por el sistema. Por lo tanto, en lo que respecta a la tramitación de la solicitudes de dicho sistema, deben cumplirse los requisitos establecidos por el apartado 1 del artículo 6 del Convenio.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, en Derecho comunitario, el derecho a ser oído equitativamente no se circunscribe a los conflictos relativos a derechos y obligaciones de Derecho civil sino que comprende todo tipo de conflicto.¹⁵ Esta regla se repite en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.¹⁶

2.3. Convenio Europeo relativo a la Indemnización a las Víctimas de Infracciones Violentas

El Consejo de Europa abordó el problema de la indemnización a víctimas de delitos con fondos públicos ya a principios de los años 70, lo que condujo al establecimiento del Convenio Europeo relativo a la Indemnización a las Víctimas de Infracciones Violentas en 1983. El convenio entró en vigor 1988. Doce¹⁷ Estados miembros de la Unión Europea han firmado el Convenio y en nueve¹⁸ de ellos se ha ratificado y ha entrado en vigor. Los objetivos del Convenio son introducir o desarrollar sistemas de indemnización a las víctimas de delitos y establecer sus disposiciones mínimas.

El Convenio declara que la indemnización será pagada por el Estado en cuyo territorio se haya cometido el delito a los ciudadanos de los Estados parte en el Convenio, así como a los ciudadanos de todos los Estados miembros del Consejo de Europa que sean residentes permanentes en el Estado en cuyo territorio se cometiera el delito.

¹⁵ Caso 294/ 83 Parti écologiste/Parlamento Europeo Rec. 1986, p. 1339.

¹⁶ DO C 364, 18.12.2000, p. 1.

¹⁷ Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia y Reino Unido

¹⁸ Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido
El Convenio ha sido ratificado también por Azerbaiyán, Chipre, la República Checa, Noruega y Suiza

En lo que respecta a los requisitos para poder acogerse a la indemnización, los que hayan sufrido una lesión corporal grave o merma de su salud directamente atribuibles a un delito violento intencional, así como las personas a cargo de las víctimas fallecidas a consecuencia de tal delito tendrán derecho a la indemnización. Esto se aplicará también si el delincuente no puede ser procesado o castigado. La indemnización cubrirá, al menos, el lucro cesante, los gastos médicos, de hospitalización y funerarios y, para las personas a cargo, la pérdida de los alimentos. La indemnización puede hacerse subsidiaria de la obtenida por la víctima de cualquier otra fuente.

El sistema de indemnización puede incluir requisitos como la denuncia del delito a la policía y la presentación de la solicitud dentro de un plazo establecido. La indemnización puede reducirse o denegarse según la conducta de la víctima en relación con el delito, por su implicación en la delincuencia organizada, o si su concesión fuera contraria al sentido de la justicia o al orden público. Puede también denegarse o reducirse habida cuenta de la situación financiera del solicitante.

El Convenio obliga a los Estados contratantes a designar una autoridad central para recibir y tramitar las peticiones de ayuda de cualquier otra parte en relación con las cuestiones abordadas por el Convenio.

3. DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS DE INDEMNIZACIÓN ESTATAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS

3.1. Introducción

En el presente capítulo se ofrece una descripción general de los sistemas de indemnización estatal en los Estados miembros de la UE. El propósito es señalar las principales características de los diversos sistemas, no profundizar en las características particulares de cada sistema. La definición de los criterios utilizados para presentar los rasgos principales también debe verse en este contexto, por lo que están un tanto simplificados.

Cuando en lo sucesivo se haga referencia a todos los Estados miembros, debe entenderse todos los Estados miembros que tienen sistemas de indemnización estatal con un ámbito general de aplicación. Grecia e Italia no están por lo tanto incluidas en la descripción, aunque conviene señalar que este último país tiene un sistema por el que se indemniza a víctimas que sufren perjuicios graves derivados de un acto terrorista o de la delincuencia organizada. Para el Reino Unido, la descripción se basa en el sistema existente para Inglaterra, Escocia y el País de Gales y, por tanto, no tiene en cuenta las diferencias existentes en el sistema aplicable en Irlanda del Norte. Tampoco se registran las posibles diferencias que puedan existir en Estados Federales.

3.2. Criterios para poder acogerse a la indemnización

3.2.1. Víctimas indemnizables

Cabe dividir en dos grupos a las víctimas que pueden obtener indemnización de los sistemas: la víctima directa (la persona contra quien se dirige el delito), que, evidentemente, está cubierta en todos los sistemas y la víctima indirecta (personas a su cargo y otros parientes de una víctima directa). Determinados sistemas también

cubren a un tercer grupo: las personas accidentalmente alcanzadas por el delito ("transeúntes") y las personas que ayudan a la víctima o a la policía a prevenir un delito o a aprehender al delincuente ("buenos samaritanos"). Este tercer grupo a menudo es indemnizado como las víctimas directas en los sistemas que cubren también los delitos no intencionales.

Todos los Estados miembros ofrecen indemnización a las personas económicamente dependientes de la víctima fallecida. A menudo este grupo consiste en los hijos y el cónyuge, pero puede también incluir a los ex-cónyuges que recibieran alimentos y a los padres ancianos o discapacitados de la víctima. Unos pocos Estados miembros también conceden la indemnización por daños inmateriales a los parientes de la víctima fallecida, cuando la indemnización no depende de que el pariente sea económicamente dependiente del fallecido. Este extremo se tratará más en detalle en la sección sobre daños inmateriales en general.

En lo que respecta a los transeúntes y a los buenos samaritanos, el sistema austríaco cubre a los transeúntes, los sistemas británico, irlandés y portugués cubren a los buenos samaritanos y los sistemas belga, danés, finlandés, francés, alemán y sueco cubren a ambos.

3.2.2. *Criterios relativos a la territorialidad, ciudadanía y nacionalidad*

Todos los Estados miembros excepto Austria, Francia, Alemania, Luxemburgo y España tienen sistemas que cubren a todas las personas víctimas de delitos en su territorio, incluyendo de este modo a los ciudadanos no pertenecientes a la UE. Francia, Alemania, Luxemburgo y España indemnizan a ciudadanos no pertenecientes a la UE que bien sean residentes permanentes, bien procedan de países que ofrezcan reciprocidad, es decir, cuenten un sistema por el que se indemnizaría a sus propios nacionales si fueren víctimas de un delito en dicho Estado. Luxemburgo indemniza también a los nacionales de países miembros del Consejo de Europa, con independencia de la reciprocidad. Austria no ofrece ninguna posibilidad de indemnizar por los perjuicios sufridos como consecuencia de un delito a los ciudadanos no pertenecientes a la UE, con excepción de los nacionales de los países del EEE.

Varios Estados miembros (Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Portugal, Suecia) ofrecen una posibilidad de indemnización cuando un residente o ciudadano sufre un delito en el extranjero, pero ello se suele sujetar a varias condiciones restrictivas, entre las que figura el que víctima deba dirigirse primero al Estado donde se cometió el delito para obtener la indemnización.

3.2.3. *Criterios relacionados con los tipos de delitos y lesiones*

Un requisito común para poder acogerse a la indemnización es que el delito haya sido intencional y/o violento. En lo que respecta a las lesiones, a veces se establece que la lesión debe haber implicado en cierto momento la incapacidad de trabajar, y se sostiene más generalmente que la lesión debe ser grave para que la víctima pueda ser indemnizada.

Dinamarca, Finlandia, Francia, Reino Unido, Irlanda y Suecia cubren tanto los delitos intencionales como no los intencionales. El Reino Unido e Irlanda requieren

que el delito sea violento. Estos seis Estados miembros excepto Suecia excluyen del sistema los delitos de tráfico.

Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y España requieren que la lesión sufrida sea grave para acogerse al sistema. En general, los Estados miembros sostienen que la lesión que da derecho a la indemnización puede ser física o psicológica.

3.2.4. *Evaluación de la indemnización - criterios para poder acogerse a la misma*

En los casos en que el delincuente sea desconocido o no pueda ser procesado, el organismo evaluador competente en materia de indemnización estatal debe decidir normalmente si el solicitante de la indemnización estatal ha sido efectivamente víctima de un delito. Debe también evaluar si el perjuicio que el solicitante de la indemnización ha sufrido ha sido causado por ese delito. La carga de la prueba recae sobre el solicitante en todos los Estados miembros, pero el grado de la prueba varía y no siempre se establece en la legislación por la que se crea el sistema. Cabe afirmar que se exige menos que en un procedimiento penal, pero es difícil obtener una visión más precisa de las normas exactas aplicadas en cada Estado miembro. En determinados Estados miembros hay una conexión con el Derecho de responsabilidad civil, es decir, debe determinarse si el solicitante reúne los requisitos de la misma manera que si la víctima hubiera incoado un procedimiento civil

3.3. Daños cubiertos

3.3.1. *Gastos médicos, lucro cesante, indemnización a víctimas indirectas*

Los gastos médicos están cubiertos en todos los Estados miembros, aunque España los restringe simplemente al tratamiento psiquiátrico de víctimas de delitos sexuales. Además, en la mayor parte de los Estados miembros la cobertura abarca los gastos en que la víctima pueda haber incurrido en concepto de transporte hacia y desde el hospital. Dinamarca y Suecia indemnizan por los gastos de transporte, que, en el caso de Suecia incluyen también el lucro cesante, de los parientes que visiten a la víctima en el hospital.

El lucro cesante se indemniza en todos los Estados miembros, pero hay diferencias en el modo. El Reino Unido basa su indemnización en una tarifa calculada para incluir la indemnización por el lucro cesante, con una posibilidad de indemnización adicional por lesiones duraderas. Los Países Bajos también tienen una tarifa y España no hace referencia al lucro cesante sino que concede una dieta diaria durante la baja por enfermedad.

Cuando la víctima sucumbe a sus lesiones, todos los Estados miembros ofrecen indemnización a las personas a su cargo por pérdida de alimentos o ayuda económica. Todos los Estados miembros cubren también los gastos funerarios dentro de límites razonables.

3.3.2. *Daño patrimonial*

La mayor parte de los Estados miembros ofrece algún tipo de indemnización por el daño patrimonial. Cabe distinguir entre la indemnización por el daño patrimonial relacionado con un delito violento y la indemnización por bienes robados.

En caso de agresión o robo, todos los Estados miembros, excepto España y Luxemburgo, indemnizan por los objetos dañados en el ataque con ciertas variaciones, por ejemplo, ropa rasgada, gafas y artículos médicos necesarios, como las prótesis. Dinamarca cubre también los teléfonos móviles y las joyas.

En cuanto a los bienes robados, cuando no ha habido delito violento, solo Dinamarca, Finlandia, Francia y Suecia ofrecen indemnización por tales pérdidas. Finlandia, Francia y Suecia lo harán si la pérdida causara dificultades económicas excepcionales a la víctima, Francia también si originara problemas psicológicos excepcionales. Dinamarca, Finlandia y Suecia cubren igualmente bienes robados si el delito fue cometido por un preso convicto durante su fuga de una prisión o institución.

3.3.3. *Incapacidad permanente*

Todos los Estados miembros ofrecen indemnización a las víctimas cuyas lesiones hayan generado una incapacidad permanente. Puede ser difícil evaluar si esta indemnización incluye un elemento no pecuniario o si la indemnización se propone en principio cubrir los gastos causados por la incapacidad. Algunos Estados miembros indican claramente que ofrecen una indemnización por el futuro lucro cesante (o el lucro cesante potencial), así como una indemnización no pecuniaria desconectada de los costes específicos y calculada en relación con la gravedad de la incapacidad. Esta parte no pecuniaria se calcula a veces incluyendo la indemnización por cambios estéticos como cicatrices, mientras que en otros Estados miembros cicatrices y desfiguraciones se indemnizan aparte.

Austria, Irlanda, los Países Bajos y Portugal vinculan su indemnización a los gastos contraídos por la víctima. Todos ofrecen indemnización por el lucro cesante futuro o potencial. Además de ello, Irlanda y Portugal indemnizan los futuros gastos médicos y de otro tipo que pudieran derivarse, al igual que los Países Bajos, que también indemnizan los gastos relacionados con la asistencia en casa y la rehabilitación. Austria concede también un asignación para cuidados de enfermería si la víctima precisa ayuda para realizar actividades básicas y también indemniza los gastos especiales contraídos por la víctima debido a la incapacidad.

En Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo y Suecia, la indemnización no pecuniaria se añade a, o se incluye en, la indemnización por los costes reales y el lucro cesante sufridos por la víctima. La evaluación se basa en el grado de incapacidad establecido, a veces calculado como porcentaje, de modo que la mayor gravedad de las lesiones o de la incapacidad determine una mayor indemnización. El sistema francés cubre las pérdidas materiales, así como la indemnización no pecuniaria, pero la evaluación se basa en el futuro lucro cesante, de manera que un mismo grado de incapacidad puede dar lugar a distintas indemnizaciones de personas de edades diferentes y con antecedentes laborales distintos

En los otros Estados miembros es más difícil evaluar si la indemnización por incapacidad permanente incluye o no la indemnización no pecuniaria. En el sistema de Alemania se concede una pensión por lesiones además de una pensión por lucro cesante. En España, la incapacidad se califica en una escala de 1-4 en la que uno es incapacitación parcial permanente y cuatro es incapacitación total, pagándose en consecuencia la indemnización. El sistema basado en la tarifa del Reino Unido no divide la indemnización en conceptos separados. Se calcula la tarifa de modo que

incluya la indemnización por los gastos contraídos, así como por el dolor y sufrimiento soportados. Además, puede concederse una indemnización por los gastos especialmente contraídos para hacer frente al tratamiento exigido por la lesión o por el equipo y cuidados relacionados con la misma. Bélgica, Finlandia, Francia, los Países Bajos y Suecia indemnizan por las cicatrices y desfiguraciones como un concepto separado.

3.3.4. *Otros daños inmateriales*

Aparte de los perjuicios materiales como gastos médicos y lucro cesante, un delito también origina consecuencias que no pueden repararse y que son difíciles de valorar en términos económicos. Pueden describirse como dolor y sufrimiento (físico y psíquico), vulneración de la integridad personal, sufrimientos psíquicos prolongados etc. Estos efectos del delito no pueden repararse, en la medida en que no se puede situar a la víctima en la posición en que se encontraría si el delito no hubiera ocurrido, pero sí pueden considerarse daños inmateriales que pueden indemnizarse.

Por tanto, determinados Estados miembros han incluido los daños inmateriales en sus sistemas de indemnización, como concepto separado de lo que puede indemnizarse como daño inmaterial por incapacidad permanente. Se propone indemnizar a la víctima por el sufrimiento (tanto físico como psíquico) experimentado a causa de sus lesiones y/o por la vulneración de su integridad personal que suponen determinados delitos. En esta categoría puede también incluirse la indemnización por duelo o pena a los parientes de una víctima fallecida.

La denominación de este tipo de indemnización difiere entre los Estados miembros y, por tanto, es difícil evaluar y comparar el alcance de los diversos sistemas a este respecto. A veces, se encuentran unas denominaciones comunes, pero esto no significa que el contenido de la indemnización sea el mismo.

El dolor y sufrimiento es un concepto recogido por varios Estados miembros. La indemnización por dolor y sufrimiento se concede en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, el Reino Unido, Luxemburgo y Suecia. De éstos, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia y Suecia ofrecen una indemnización adicional por "daños morales" o por vulneración de la integridad personal. En Dinamarca, Finlandia y Suecia, la indemnización por daños morales solamente se concede por determinados delitos particularmente ofensivos. En estos Estados, podría decirse que la indemnización por daños morales se evalúa más objetivamente sobre la base del delito cometido, mientras que el dolor y el sufrimiento se evalúan subjetivamente sobre la base de las lesiones sufridas por la víctima. Francia concede indemnización por daños morales únicamente respecto de delitos sexuales.

En los Países Bajos, la indemnización concedida por daños inmateriales contiene elementos tanto de dolor y sufrimiento como de daños morales, mientras que Luxemburgo considera el dolor y el sufrimiento como un tipo de daño moral.

Con respecto a la indemnización a familiares de víctimas fallecidas, Bélgica, Finlandia, Francia, el Reino Unido, Irlanda, Luxemburgo y Suecia ofrecen tal indemnización. Se la conoce como (o abarca la) indemnización por duelo, sufrimiento, pena o daños morales.

Austria, Alemania, Portugal y España no ofrecen ninguna indemnización de este tipo.

3.3.5. *Determinación del importe de la indemnización*

En varios Estados miembros hay un vínculo con el Derecho nacional de responsabilidad civil en lo relativo a la evaluación del importe de la indemnización que debe concederse en cada caso particular. Es posible que la indemnización pueda reclamarse por los mismos tipos de daños que en una demanda civil o que el cálculo del daño siga las normas generales sobre responsabilidad civil. Determinados Estados miembros indican que puede concederse plena indemnización al amparo del sistema. Esto significa probablemente que el Estado ofrece la misma indemnización que la que ofrece un procedimiento civil, es decir, indemnización por los gastos reales, en términos de daños materiales, e indemnización justa por los daños inmateriales (según lo definido en cada Estado). Un factor pertinente en este contexto es también si puede considerarse que el sistema establece la indemnización a las víctimas como un bien jurídico al que tienen legalmente derecho o si el sistema funciona simplemente *ex gratia*, al concederse en este caso una indemnización "justa y equitativa" en lugar de una indemnización plena.

Casi todos los Estados miembros tienen topes máximos, bien para el importe total que puede concederse a una víctima particular o para cada concepto.

En lo que respecta a tomar en consideración la situación económica de la víctima al calcular la pretensión, este criterio parece aplicarse solamente en los Estados miembros que conceden la indemnización justa y equitativa.

Los sistemas de todos los Estados miembros establecen igualmente una serie de bases para denegar o reducir la indemnización. Un motivo de denegación reconocido en todos los Estados miembros es que la víctima se considere parcialmente culpable de los hechos, lo que puede ocurrir si su comportamiento presupone provocación. En algunos Estados miembros, la pertenencia a organizaciones delictivas ilegales puede excluir de la indemnización y, en otros, pueden tenerse en cuenta los antecedentes penales. En algunos Estados miembros, la relación de la víctima con el delincuente es motivo de denegación. Otros tienen también una regla general de exclusión con referencia al orden público o a la vulneración de las normas de la equidad.

Dinamarca, Finlandia, Francia, Luxemburgo y Suecia aspiran a proporcionar una plena indemnización, es decir, la misma indemnización que se habría podido obtener conforme al Derecho nacional de responsabilidad civil. La evaluación de la indemnización en este grupo está, por lo tanto, ligada al Derecho de responsabilidad civil del país respectivo, con las limitaciones que los topes puedan constituir.

Bélgica, Irlanda, los Países Bajos, Portugal y España no ofrecen la plena indemnización sino una indemnización justa y equitativa. Si bien Austria y Alemania ofrecen diversas clases de reparación por los daños materiales y rehabilitación, sin embargo, en dichos países no es posible recibir una indemnización no pecuniaria como ocurre en el Derecho de responsabilidad civil. Bélgica, Alemania, los Países Bajos, Portugal y España toman en consideración la situación financiera de la víctima, al calcular la indemnización aunque, en el caso de Bélgica y los Países Bajos solamente en la indemnización por daños materiales, y, en el de Alemania, si la indemnización adopta la forma de una pensión. Sin embargo, los sistemas de

Austria, Bélgica, Irlanda y Portugal también tienen cierta conexión con el Derecho nacional sobre responsabilidad civil en el cálculo de algunos de los conceptos de la indemnización.

El sistema en el Reino Unido no presenta ningún vínculo con el Derecho sobre responsabilidad civil. El sistema de tarifa implica que algunas víctimas reciban más que la plena indemnización mientras que otras menos. La posibilidad de aumentar la compensación por encima de la tarifa, concediendo una indemnización adicional por gastos y lucro cesante, sirve de garantía para aquellas víctimas que se hayan visto más gravemente afectadas por un delito.

3.4. Aplicación subsidiaria y subrogación del Estado

El principio de aplicación subsidiaria en su forma más estricta aparece cuando la indemnización estatal se considera el último recurso y, por lo tanto, la víctima necesita eliminar todas las demás posibilidades de indemnización antes de dirigirse al Estado. La fuente obvia de la indemnización es el delincuente, pero también deben agotarse las del seguro privado y la seguridad social. Éste es, al menos, el caso en Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y Suecia. En Bélgica, Dinamarca y Finlandia este principio se aplica de manera menos estricta, de modo que, aunque el delincuente sea en definitiva responsable de pagar la indemnización, no se requiere que la víctima pruebe la insolvencia del delincuente antes de poder solicitar la indemnización. Austria, el Reino Unido e Irlanda no aplican en absoluto el principio de aplicación subsidiaria y la víctima puede elegir de esta manera a quién dirigirse para solicitar la indemnización. En Francia, el principio se aplica exclusivamente a los delitos contra la propiedad.

La solicitud subsidiaria no debe confundirse con la indemnización doble, es decir, toda indemnización recibida por el mismo daño (tanto material como inmaterial) se deducirá de la indemnización del Estado. En la mayor parte de los Estados esto significa que si la víctima recibe posteriormente la indemnización por el mismo daño, el Estado reclamará la indemnización concedida en todo o en parte. A este respecto, Austria e Irlanda no deducirán ninguna indemnización concedida por el seguro privado y Portugal solamente la deducirá si se considera justo y equitativo.

Cuando el Estado indemniza a la víctima por los daños que el delincuente debería haber pagado, puede reclamar al delincuente la cantidad concedida a la víctima. En todos los Estados miembros salvo el Reino Unido, el Estado tiene tal derecho, pero no está claro en qué medida se ejerce efectivamente.

3.5. Criterios formales

3.5.1. Denuncia del delito a la policía

Todos los Estados miembros excepto Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal requieren que el delito se denuncie a las autoridades de investigación para que la víctima pueda acogerse a la indemnización. A veces se expresa más generalmente como una obligación de la víctima de cooperar con las autoridades competentes. A menudo se estipula que el informe debe hacerse "sin retraso injustificado". En todos los Estados miembros excepto, Austria y Bélgica, es posible que la autoridad indemnizadora acepte la solicitud de indemnización aun sin denuncia. Esto puede ser el caso si la víctima, debido a su estado médico, fuera

incapaz de denunciar el delito. En Finlandia una excusa aceptable puede ser que la víctima fue objeto del delito en el extranjero, lo que dificulta denunciar el delito a la policía, y el Reino Unido acepta como excusa las dificultades lingüísticas.

3.5.2. *Plazos de presentación de la solicitud*

La mayor parte de los Estados miembros (Austria, Dinamarca, Finlandia, Reino Unido, Irlanda, Países Bajos y España) fijan el plazo a partir del momento de la comisión del delito. De éstos, Irlanda contempla el plazo más corto: solamente tres meses, y Finlandia el más generoso: diez años. En España, el plazo se interrumpe con la incoación del proceso penal y se reanuda cuando éste termina. Bélgica y Suecia fijan sus plazos a partir de la terminación del proceso penal. En Francia, Luxemburgo y Portugal el plazo empieza a correr cuando se comete el delito, pero se prolonga el límite un año a partir de la fecha de terminación del proceso penal. Austria prevé diversos plazos según el tipo de indemnización solicitada, pero siempre es posible solicitarla una vez expirado el plazo. Sin embargo, la consecuencia es que la indemnización no se concede retroactivamente, es decir, no cubre el periodo entre la comisión del delito y la fecha de la solicitud. Alemania no estipula un plazo. La indemnización se concede a partir del mes en que se presente la solicitud y, si se presenta la solicitud dentro del año siguiente a la fecha en que se produce el daño, retroactivamente a partir de ese día.

Generalmente se prevén excepciones para presentar la solicitud fuera de plazo en casos especiales, por ejemplo, en casos de fuerza mayor o cuando la víctima es un niño y, por tanto, depende de que un adulto presente la solicitud por él.

3.5.3. *Contenido de la solicitud*

Se requiere generalmente que se haga por escrito, aunque los Países Bajos aceptan también solicitudes formuladas por teléfono. Varios Estados miembros utilizan formularios de solicitud específicos, a veces disponibles en Internet. El solicitante, en muchos casos, debe facilitar documentos que prueben el lucro cesante o facturas de gastos médicos. El organismo evaluador puede también pedir un informe policial, un informe médico y una prueba de la situación económica de la víctima.

3.6. **Anticipo**

Todos los Estados miembros, excepto Suecia y Alemania, ofrecen algún tipo de anticipo. Las razones para conceder anticipos están relacionadas con la situación económica de la víctima o con el retraso del procedimiento judicial o de la valoración definitiva de las consecuencias médicas, a largo plazo, del delito. En Bélgica, una indemnización de urgencia puede otorgarse como una solicitud independiente o como un anticipo de la indemnización definitiva.

3.7. **Organismo de evaluación**

Los organismos que conocen de las solicitudes, y deciden al respecto, en los Estados se organizan en sentido amplio de tres maneras diferentes. Ocho de los Estados miembros tienen un organismo independiente, denominado comisión (Bélgica, Francia y Países Bajos), tribunal (Irlanda) o entidad o consejo (Finlandia, Reino Unido, Dinamarca, y Suecia). En tres Estados miembros (Luxemburgo, Portugal y España) las solicitudes se tramitan en un departamento ministerial, en dos de los

cuales, Luxemburgo y Portugal, una comisión examina el caso. Alemania y Austria tienen organizaciones descentralizadas en las que los Estados federados son los responsables de conceder la indemnización.

3.8. Indemnización total pagada y número de solicitudes recibidas

En el cuadro que figura a continuación¹⁹ se ofrece una estimación del importe total de indemnización pagado y el número total de solicitudes recibidas durante un año en virtud de los sistemas de indemnización estatal de cada Estado miembro. Las estimaciones se ofrecen únicamente a título ilustrativo, para indicar las dimensiones de los sistemas. En ningún caso debería considerarse el cuadro como una base para extraer conclusiones sobre el alcance o el funcionamiento de los sistemas.

	Indemnización total pagada (€)	Solicitudes recibidas
Austria	1 400 000	200-300
Bélgica	6 307 000	740
Dinamarca	5 456 000	3 156
Finlandia	5 130 000	4 770
Francia	147 550 000(*)	13 353 (*)
Alemania	106 694 000 (*)	9 787
Irlanda	3 329 000	232
Luxemburgo	42 000	16
Países Bajos	4 706 000	3 650
Portugal	972 000	68(*)
España	1 540 000	1 468
Suecia	7 421 000	6 522
Reino Unido	340 926 000	78 165

¹⁹ Todos los cálculos son a partir de 2000 a excepción de (*) que son a partir de 1999. Fuente: Mikaelsson, Julia y Wergens, Anna, *Reparing the irreparable - State compensation to crime victims in the European Union*. Autoridad de Apoyo e Indemnización a las víctimas de delitos. Umeå, Suecia, 2001.

4. NECESIDAD DE ACCIÓN AL NIVEL COMUNITARIO

4.1. Antecedentes de los sistemas de indemnización estatal

Los sistemas nacionales de indemnización examinados en el capítulo tercero se han creado por una diversidad de razones. En algunos de ellos, la política social constituye la razón principal, ya que el propósito que se persigue es evitar resultados no equitativos, aunque debe tenerse en cuenta que, en este grupo, existen diferencias sustanciales entre los sistemas respecto de los importes de indemnización disponibles en la práctica y las restricciones, por ejemplo, en cuanto a los requisitos para acogerse a una indemnización. La equidad y la solidaridad social constituyen también los principios básicos que subyacen en el Convenio europeo de 1983. Otros Estados miembros vinculan la necesidad de sistemas de indemnización estatal a consideraciones de política criminal. No hace falta decir que estas razones han influido en el diseño de los sistemas de cada Estado miembro y explican parte de las diferencias existentes entre los mismos.

Sin embargo, una característica común de todos los Estados miembros, partiendo de la adhesión al principio de que la responsabilidad de indemnizar a la víctima recae en el delincuente, es el reconocimiento de que las víctimas no siempre pueden obtener una indemnización del delincuente. Esto ocurre cuando el delincuente es desconocido o no puede ser procesado con éxito o cuando el delincuente carece de medios para compensar a la víctima. Otras fuentes, tales como el seguro obligatorio o privado, puede que tampoco proporcionen una cobertura adecuada de los perjuicios sufridos por la víctima. Por lo tanto, puede considerarse que las víctimas se encuentran en peor situación que otros grupos que sufren daños o perjuicios de diversa clase, por ejemplo, por razón de enfermedad, accidente o desempleo. Así pues, puede contemplarse la función de los sistemas de indemnización estatal como una red de seguridad para las víctimas.

4.2. Abordar la indemnización estatal a víctimas de delitos al nivel comunitario

Del análisis efectuado en el capítulo tercero de los sistemas de indemnización estatal de los Estados miembros se desprende, por lo menos *a primera vista*, la impresión de que deja algo que desear la posibilidad de las víctimas de obtener indemnización en la UE. Al no existir en todos los Estados miembros la posibilidad de una indemnización estatal a las víctimas, y ante la falta de convergencia entre los sistemas existentes, surgen diferencias para el individuo, en función de su lugar de residencia o del lugar en el que se cometa el crimen. Por ejemplo, dos personas que resulten víctimas de un delito, bajo circunstancias idénticas, aunque en distintos Estados miembros, pueden recibir, por daños similares, importes de indemnización ampliamente divergentes. Existen asimismo diferencias propias de las situaciones transfronterizas. Para un ciudadano de un Estado miembro con un sistema de indemnización que viaje a un Estado miembro sin sistema de indemnización, o con un sistema muy limitado, sus posibilidades de obtener indemnización (en caso de resultar víctima de un delito) se reducirán o virtualmente desaparecerán a lo largo de toda la estancia. Al contrario, una persona que viaje en dirección opuesta, entre los mismos Estados miembros, experimentará una drástica, aunque temporal, mejora en sus derechos como víctima del delito. A una persona víctima de un delito en un Estado miembro del que no sea residente le puede, en primer lugar, resultar difícil acceder a la indemnización estatal, debido a una falta de asistencia a la hora de enfrentarse a los correspondientes procedimientos administrativos. Estos efectos, que

no pueden sino parecer arbitrarios desde una perspectiva individual, son claramente insatisfactorios desde la óptica del objetivo de establecer la UE como un espacio de libertad, seguridad y justicia para todos.

Partiendo de estas consideraciones, pueden distinguirse tres objetivos de la posible acción al nivel comunitario.

- En primer lugar, si debe garantizarse en la UE a las víctimas una posibilidad de obtener indemnización estatal, es decir, una red de seguridad para todos los residentes de la UE.
- En segundo lugar, si deben tomarse medidas para limitar la consecuencias injustas derivadas de las amplias divergencias entre los niveles de indemnización existentes en los distintos Estados miembros, que, en la práctica, dependen del Estado miembro de residencia de la víctima o en qué Estado miembro resulte víctima del delito.
- En tercer lugar, si debe facilitarse el acceso de las víctimas a la indemnización estatal en situaciones transfronterizas, es decir, el acceso de las víctimas a la indemnización estatal no debe verse significativamente influido por el lugar de la UE en el que se cometa el delito.

Debería subrayarse que estos tres objetivos están íntimamente interrelacionados. Sin la posibilidad de indemnización estatal en todos los Estados miembros, no puede facilitarse el acceso a la indemnización estatal en una situación transfronteriza. Sin un acceso fácil a la indemnización estatal en situaciones transfronterizas, la red de seguridad, en la práctica, no cubrirá todas las situaciones en las que las víctimas necesitan la indemnización estatal.

Pregunta 1: ¿ Debería una iniciativa comunitaria sobre indemnización estatal a víctimas de delitos perseguir los tres objetivos mencionados anteriormente? ¿Existen otros objetivos que deban igualmente perseguirse?

4.3. La víctima del delito como punto de partida

El punto de partida de las consideraciones serán las necesidades de las víctimas desde una perspectiva europea. El objetivo es abordar esta necesidad de una manera imparcial, sin sujeción a condiciones, con objeto de encontrar las mejores soluciones posibles para los tres objetivos resumidos en la sección precedente. El propósito no es, por lo tanto, encontrar el menor denominador común de los sistemas existentes sino, más bien, analizar cómo se puede avanzar. Sin embargo, una vez dicho esto, cualquier iniciativa comunitaria debe asimismo tratar de construir a partir de los logros ya alcanzados en muchos Estados miembros, evitando "reinventar el círculo" y procurando no perturbar prácticas bien establecidas.

En la parte restante del documento, en el capítulo cinco se examinará cómo alcanzar el objetivo de una red de seguridad para todos los residentes de la UE, cuestión que se reduce esencialmente a cómo crear unas normas mínimas comunes al nivel comunitario. Por consiguiente, asimismo se abordará, parcialmente, cómo alcanzar el segundo objetivo de limitar las consecuencia injustas. Cuando en este capítulo se analicen las situaciones transfronterizas, se partirá de la hipótesis de que el principio de territorialidad se aplica sin restricciones en todos los Estados miembros, es decir,

la víctima tiene el derecho a presentar una solicitud de indemnización estatal en el Estado miembro en el que el delito se cometa. En el capítulo seis se examinará el objetivo de garantizar fácil acceso a la indemnización estatal en situaciones transfronterizas.

5. INDEMNIZACIÓN A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS - NORMAS MÍNIMAS

5.1. Consideraciones generales

Cuanta más armonización pueda lograrse, menor será el riesgo de que se deriven consecuencias injustas de las diferencias entre Estados miembros. Por otra parte, hay que tener presente algunas consideraciones. Los niveles de indemnización varían considerablemente de un Estado miembro a otro, debido no solo a divergencias en las opiniones o prioridades en cuanto a la acción que deba llevarse a cabo en apoyo de las víctimas, sino también debido a diferencias en los niveles de vida de los Estados miembros, de modo que nunca podrán ser uniformes los niveles de indemnización expresados en términos pecuniarios. En cambio, pueden abordarse al nivel comunitario los principios que subyacen en los niveles de indemnización, en términos de qué daños se indemnizan. Por otra parte, y según lo subrayado anteriormente, el objetivo debe ser construir a partir de lo que ya existe en los Estados miembros, en vez de intentar poner en marcha algo totalmente nuevo.

Por consiguiente, el objetivo de una iniciativa comunitaria, antes que lograr la armonización, sería establecer unas normas mínimas.

Intentar definir unas normas mínimas significa esencialmente intentar definir las restricciones a la indemnización estatal de las víctimas que se permite establecer a los Estados miembros. Conviene hacer hincapié en que, en sentido contrario, nada impide a los Estados miembros mantener o implantar normas más generosas para con las víctimas. No hace falta decir que la introducción de normas mínimas no debe utilizarse para justificar ningún deterioro de las prácticas actualmente en vigor en los Estados miembros.

En el resto del presente capítulo se considerarán los elementos de una norma mínima común, con particular atención a las situaciones transfronterizas. El propósito no es abarcar exhaustivamente todas las consideraciones que puedan surgir en relación con cada tema, sino más bien plantear algunos de los principales aspectos que se presentan con objeto de estimular la discusión sobre la manera de avanzar. Antes de analizar los criterios concretos, es preciso destacar la necesidad de criterios claros y bien definidos. No parece haber ninguna razón de peso por la que los criterios aplicados en los sistemas de indemnización estatal deban estar menos claros que los que se aplican en el Derecho nacional de responsabilidad civil o en los sistemas nacionales de seguridad social. Para garantizar normas transparentes y fiables, debe mantenerse al mínimo el margen de discrecionalidad de la autoridad responsable de aplicar el sistema, lo que ha de constituir un principio rector en la consideración de cada criterio.

5.2. Elementos de una norma mínima - criterios para poder acogerse a la indemnización

5.2.1. Víctimas indemnizables

Tras el caso Cowan, está claro que debe concederse a todos los ciudadanos de la UE la posibilidad de indemnización en los mismos términos en los que se concede a los ciudadanos del Estado miembro en el que se cometa el delito. Parece oportuno ampliar esta posibilidad a cualquier persona legalmente residente (en virtud del Derecho comunitario o del Derecho nacional) en un Estado miembro de la UE, incluidas aquellas personas, con la nacionalidad de un tercer país, que resulten víctimas de un delito en el territorio de cualquier Estado miembro. Este ámbito reproduce el de la Decisión marco relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, ajustándose igualmente a los principios de la reciente propuesta de la Comisión de Directiva del Consejo²⁰ relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

En todos los Estados miembros también son indemnizables las víctimas indirectas, por lo que deberían incluirse en una norma mínima. Siempre que la víctima directa resida legalmente en un Estado miembro, la víctima indirecta debe poder optar también a la indemnización estatal, es decir, con independencia de la condición de residentes de las propias víctimas indirectas. Un problema a considerar es el de si los términos "personas a cargo" o "parientes" deben definirse en una norma mínima o si dicha definición debe establecerse por cada Estado miembro.

5.2.2. Criterios relacionados con los tipos de delitos y de daños

Por lo que se refiere a estos criterios, se presentan diversas opciones basadas en lo que existe en los Estados miembros y en lo que figura en el Convenio europeo de 1983. Los criterios pueden considerarse en términos de tipos de delitos y tipos de daños sufridos por la víctima.

Una posibilidad sería abarcar todos los delitos y limitar la posibilidad de indemnización mediante la introducción de diversas restricciones concretas. Quedarían excluidos los delitos normalmente cubiertos por el seguro, por ejemplo, las infracciones de tráfico o los ilícitos cometidos en el lugar de trabajo. Una limitación de mayor alcance consistiría en excluir los delitos cometidos con imprudencia temeraria o negligencia, es decir los delitos no intencionales. Podría alegarse que los individuos tienen la posibilidad, a través del seguro privado, de obtener protección frente a daños causados por delitos de este tipo. Sin embargo, ello podría llevar a la exclusión de ciertos delitos con violencia, como el homicidio involuntario, en los que podría precisamente exigirse indemnización para las personas a cargo y otros parientes. Otra restricción podría consistir en abarcar únicamente los delitos graves, pero este concepto, en sí mismo, sería difícil de definir de manera similar en los Estados miembros, al tiempo que con ello se restringiría considerablemente el ámbito de aplicación. Un enfoque distinto sería abarcar solamente los delitos con violencia, evitándose con ello la necesidad de distinguir entre delitos dolosos y culposos.

²⁰ COM (2001) 127 final, 13.3.2001, DO C 240 E, 28.8.2001, p.79 .

En cuanto a los daños, la indemnización podría restringirse a los daños personales, físicos y psicológicos, excluyéndose por lo tanto los daños patrimoniales *per se*. Estos últimos podrían incluirse únicamente en la medida en que la víctima haya sufrido pérdidas en conexión directa con un delito cometido con violencia sobre su persona, tal como ocurre en muchos Estados miembros. La exclusión de los daños patrimoniales podría justificarse porque los individuos tienen la posibilidad de prever la cobertura de tales pérdidas mediante el seguro. Por otra parte, debe subrayarse que el daño patrimonial pueden también tener efectos negativos graves en ciertos casos. Por ejemplo, cuando se priva a una persona de la propiedad necesaria para ganar su vida o cuando una persona vive en circunstancias tales que no puede permitirse la cobertura del seguro, puede considerarse que no indemnizar el daño patrimonial no sería equitativo.

De exigir que el daño sea grave, se correría riesgo de restringir excesivamente la cobertura y se suscitaría el problema de definir lo que es grave y lo que no. Los daños de menor importancia podrían, más bien, excluirse a través de una regla *de minimis* sobre la cantidad de indemnización que puede concederse.

Por supuesto, podría considerarse la combinación de criterios relacionados con el tipo de delito y el tipo de daño sufrido, aunque hay que procurar que con ello no resulten unos criterios excesivamente restrictivos. A primera vista, una norma mínima debería abarcar, por lo menos, los delitos dolosos que causen daños personales. Sin embargo, tal restricción excluiría ciertos grupos de personas que, en muchos sistemas de los Estados miembros, tienen derecho a indemnización, como transeúntes y buenos samaritanos.

Pregunta 2: ¿Qué criterios para poder acogerse a la indemnización deberían figurar en una norma mínima por tipos de delitos y de daños?

5.2.3. Principios de evaluación de los criterios

En caso de que el delincuente sea desconocido o no pudiese ser procesado (con éxito), se plantea la cuestión de qué grado de prueba debe exigírsele a la víctima para solicitar la indemnización. Los daños sufridos, como tal, parece que plantean un problema de menor importancia, pues la víctima en la mayoría de los casos tiene la posibilidad de presentar un informe médico elaborado tras el delito. Sin embargo, la víctima debe también probar que ha sido realmente víctima de un delito y que los perjuicios sufridos han sido causados por ese delito. Éste es un problema importante ya que, en primer lugar, una función fundamental de la indemnización estatal es la cobertura de aquellas situaciones en las que el delincuente no es conocido o no ha sido procesado. Debe buscarse una solución equilibrada, que tenga en cuenta la necesidad de conceder la indemnización en estos casos, sin fomentar el abuso del sistema.

En aras de asegurar la uniformidad entre los Estados miembros, podría establecerse un principio común de evaluación, que podría expresarse, por ejemplo, como el grado de probabilidad más elevado que se permitiría aplicar a los Estados miembros (teniendo en cuenta que se trata de normas mínimas). Sin embargo, no debe menospreciarse la dificultad de encontrar un principio común que sea aceptable para todos los Estados miembros, tanto en cuanto a la teoría como a la aplicación práctica. Además, no es fácil evaluar de una manera más precisa el grado de prueba de como realmente se realiza hoy en día en los Estados miembros. La alternativa, por

lo tanto, sería dejar este problema en manos de los Estados miembros, aunque esto pudiera llevar a diferencias sustanciales dentro de la UE en cuanto a las posibilidades prácticas de que las víctimas obtengan indemnización.

Pregunta 3: ¿Debería incluirse en una norma mínima un determinado grado de prueba exigido a los solicitantes de indemnización estatal??

5.3. Daños cubiertos

5.3.1. Daños materiales

En la mayoría de los Estados miembros se concede indemnización por gastos médicos y de hospitalización, lucro cesante y, en el caso de personas a cargo, gastos funerarios y pérdida de alimentos. Una norma mínima debería igualmente abarcar estos asuntos. En los gastos médicos deberían considerarse incluidos los cuidados de salud mental, terapia psiquiátrica o similar, que puedan necesitarse con motivo del hecho delictivo. Una posible extensión podría ser, incluso si el daño patrimonial como tal no diera acceso a la indemnización (en el caso de que la indemnización se limite a los daños personales), incluir los daños materiales directamente resultantes de los delitos contra la persona. De este modo se abarcarían, por ejemplo, los daños a las pertenencias personales que la víctima llevara en el momento del delito, como gafas o ropa.

5.3.2. Daños inmateriales

Los daños inmateriales, como el dolor y el sufrimiento (*pretium doloris*), presentan mayores dificultades. Son los daños sufridos por la víctima que no han dado lugar a ningún gasto real, por lo que a veces se hace referencia a los mismos como daños no pecuniarios. Entre los factores subyacentes que pueden tenerse en cuenta en la evaluación de los daños inmateriales pueden incluirse los efectos negativos para la víctima durante el período más agudo de rehabilitación y cuidado tras el delito, el sufrimiento mental a largo plazo, la desolación emocional, la violación de la integridad, la invalidez (aparte de los efectos estrictamente médicos), la pérdida de interés, la pérdida de expectativas de vida etc.... Pueden tenerse en cuenta ambos tipos de circunstancias, las subjetivas, relacionadas con la situación de la víctima en el caso particular, y las objetivas, como la naturaleza o gravedad del delito como tal. No es posible, a los efectos del presente documento, considerar con mayor detenimiento estos conceptos ya que la definición y la propia existencia de los mismos difieren entre los Estados miembros.

Sin embargo, partiendo de la necesidad de situarse en la perspectiva de la víctima, no deben descuidarse los daños inmateriales. Una víctima puede recuperarse físicamente con bastante rapidez de las lesiones sufridas, pero los efectos psicológicos del delito pueden producirse a largo plazo y causar un sufrimiento severo. Por esta razón, el elemento principal de la indemnización, en la práctica actual de ciertos Estados, se destina a cubrir estos daños (en porcentaje de la cantidad concedida). Así ocurre en lo que se refiere a la posibilidad de indemnizar a las personas a cargo, u otros parientes, de las personas que han muerto a consecuencia de un delito, aparte de la indemnización por la pérdida de alimentos. La exclusión de los daños inmateriales originaría igualmente grandes diferencias entre lo que la víctima puede obtener del delincuente en una acción civil y lo que puede obtener del Estado. Teniendo en

cuenta estas consideraciones, parece que existen poderosas razones para incluir los daños inmateriales en una norma mínima.

La cuestión que entonces se plantea es la de si debe establecerse una definición común de daños inmateriales para estos efectos. Por lo menos debe considerarse el principio general, por ejemplo, de que la indemnización debe cubrir el dolor y el sufrimiento y otros daños inmateriales. Sin embargo, ir más allá, e intentar introducir una definición de lo que dicha indemnización debe abarcar, podría resultar extremadamente difícil, habida cuenta de las diferencias entre los Estados miembros. Una opción válida podría ser realizar una referencia explícita a que la indemnización debe evaluarse de la misma manera que en el Derecho de responsabilidad civil nacional, aunque con ello no se logre mucho en términos de una aplicación uniforme, considerando las diferencias existentes en dichas ramas del Derecho en los distintos Estados miembros.

Pregunta 4: ¿Deberían incluirse los daños inmateriales en una norma mínima, y en caso afirmativo, podría incluirse una definición de tales daños?

5.3.3. *Incapacidad permanente*

Tal como se ha visto en el apartado tercero, la mayor parte de los Estados miembros indemnizan la incapacidad permanente como un capítulo separado y así debe figurar también en una norma mínima. Con frecuencia en este capítulo se incluye la indemnización por daños inmateriales. Además, puede abarcar la indemnización por cicatrices o desfiguraciones. Podría argumentarse que este último perjuicio se debería también indemnizar cuando se sufre sin ninguna relación con la incapacidad permanente, de modo que se convierta en un tipo separado de indemnización por daños inmateriales. Volviendo al problema de la incapacidad permanente, sería muy difícil llegar a ninguna otra definición que pudiera ser incluida en una norma mínima sobre qué daños pueden dar lugar a indemnización con arreglo a este concepto. El único requisito que podría considerarse es que la indemnización estatal a las víctimas, bajo este concepto, no debe apartarse, en gran medida, de la práctica normal en los Estados miembros en la evaluación de los daños en materia de Derecho de responsabilidad civil o de la indemnización de otras fuentes, como el seguro privado.

Pregunta 5: ¿Podría definirse la indemnización por incapacidad permanente a los efectos de una norma mínima?

5.3.4. *Determinación del importe de la indemnización*

Una solución sencilla de norma mínima sobre este tema sería, para los daños materiales sufridos, compensar plenamente los daños reales, según lo probado por la víctima del delito. Es decir, la víctima se situaría, a raíz de la indemnización de dichos daños, en la situación económica en que se encontraría de no haber sufrido los perjuicios. Con ello se garantizaría la plena indemnización también en los casos transfronterizos, en los que la víctima vuelve a su Estado miembro de residencia, en donde realmente sufre la mayor parte de perjuicios, como gastos médicos y lucro cesante.

El uso de sistemas basados en una tarifa para calcular la indemnización, podría, por su parte, considerarse compatible con el requisito de indemnizar los daños reales,

siempre que se determinen las tarifas sobre la base de los gastos médicos y de hospitalización realmente contraídos. Sin embargo, no parece que se tengan en cuenta las complicaciones que pueden surgir en casos individuales, ni la necesidad de evaluar el lucro cesante en cada caso individual. Las tarifas pueden también implicar un riesgo de consecuencias injustas en situaciones transfronterizas ya que el cálculo de tales tarifas se efectúa sobre la base de condiciones nacionales y pueden no bastar para cubrir los gastos realmente contraídos en otro Estado miembro. Por otra parte, los sistemas basados en la tarifa pueden simplificar la gestión de la indemnización estatal, al facilitar que la víctima del delito reciba la indemnización con mayor rapidez, de manera que estos aspectos deben también formar parte de las consideraciones globales de cómo debe determinarse el importe de la indemnización.

Surgen complicaciones en relación con la indemnización por el dolor y el sufrimiento y otros daños inmateriales ya que no hay daños reales en los que se puede basar el importe de la indemnización. Sin embargo, no sería probablemente posible establecer ningún principio rector común para determinar el importe real de la indemnización de los daños de esta naturaleza, a pesar del riesgo de consecuencias injustas. Habrá que dejar esta evaluación, por lo tanto, en manos de cada Estado miembro, posiblemente en conexión con la aplicación de las escalas utilizadas para determinar las prestaciones de la Seguridad Social, el seguro privado, o la indemnización de daños y perjuicios conforme al Derecho civil nacional.

Como una consideración ulterior en este apartado, merece la pena recordar que, desde la perspectiva de la víctima del delito, lo que cuenta al final es la cantidad realmente recibida, no cómo la cantidad total puede desglosarse en indemnizaciones por los distintos tipos de perjuicios sufridos. Por lo tanto, no hay que exagerar la necesidad de definir, a los efectos de obtener una norma mínima, cómo debe indemnizarse cada capítulo. El propósito, en cambio, podría ser abarcar con la norma todos los daños, ya sean materiales o inmateriales, con independencia de en qué concepto concreto se tomen en consideración dichos daños.

Una cuestión relacionada con lo anterior es en qué forma debe pagarse la indemnización, siendo las opciones principales una cantidad global o una cantidad periódica. Este problema, no obstante, no se tratará con más detalle puesto que puede considerarse innecesario abordarlo al nivel comunitario.

5.3.5. *Situación económica de la víctima*

Varios Estados miembros tienen en cuenta la situación económica de la víctima, no sólo al determinar el importe de la indemnización, sino también al evaluar el derecho a la indemnización como tal, lo que puede basarse en la consideración de que es preciso evaluar las necesidades de la víctima en cada caso concreto, incluida su capacidad de hacer frente a los pérdidas económicas derivadas del delito. Sin embargo, ello puede restringir sustancialmente el acceso a la indemnización de las víctimas. Introduce una discrecionalidad en el sistema, que hace más difícil que los particulares puedan predecir las posibilidades que realmente tienen de obtener la indemnización estatal después de un delito. Por otra parte, las razones que justifican la indemnización por daños inmateriales tienen idéntico peso, con independencia de la situación económica de la víctima. El riesgo de consecuencias injustas en casos transfronterizos es asimismo importante. El nivel de renta de un individuo podría descalificar para obtener la indemnización en un Estado miembro pero no en otro, al tiempo que sería muy difícil diseñar una investigación de medios económicos

común, aplicable en todos los Estados miembros, que tuviera en cuenta las diferencias de nivel de vida. No parece, por lo tanto, que pueda justificarse una condición de este tipo.

Pregunta 6: ¿Debería una norma mínima permitir tener en cuenta la situación económica de la víctima, al determinar el derecho a la indemnización de la víctima o al determinar el importe de ésta?

5.3.6. Niveles mínimos y máximos

Otro problema que cabe considerar en relación con una norma mínima es si debe establecerse un nivel mínimo y máximo de indemnización, tal como ocurre en la mayoría de los sistemas nacionales de indemnización. Una finalidad de un umbral mínimo sería evitar tener que tramitar un gran número de solicitudes por importes muy pequeños, cuando los costes administrativos generados son considerablemente más elevados que la indemnización realmente pagada. Por otra parte, la posibilidad para la víctima del delito de obtener indemnización del delincuente es tanto mayor cuanto más modestas son las cantidades implicadas. Un nivel máximo podría justificarse por las restricciones presupuestarias pero también por el argumento de que el Estado no debe asumir una responsabilidad ilimitada de indemnización a la víctima. Un nivel máximo podría servir para evitar situaciones extremas, tales como la indemnización de un lucro cesante excepcionalmente elevado. Es cuestionable que puedan establecerse niveles comunes en una norma mínima, por las mismas razones señaladas en relación con los niveles de indemnización en general. Sin embargo, podría considerarse el establecimiento de un umbral mínimo máximo y un nivel máximo mínimo.

5.4. Solicitud subsidiaria

En la mayor parte de los Estados miembros la posibilidad de obtener la indemnización estatal es subsidiaria de la indemnización que la víctima puede obtener de otras fuentes. Esto se explica porque es el delincuente quien tiene la responsabilidad de reparar los daños sufridos por la víctima y también por el deseo de evitar la doble indemnización. No hay ninguna razón para abandonar este principio en la consideración de las normas mínimas comunes. El problema radicaría más bien en cuán estrictamente ha de aplicarse el principio - ¿qué esfuerzos debe, en la práctica, exigirse a la víctima para obtener indemnización del delincuente?

La cuestión es complicada por las diferencias existentes entre Estados miembros en cuanto a los medios y procedimientos de que disponen las víctimas de delitos para obtener indemnización del delincuente. En una situación transfronteriza, no sólo puede resultarle, de entrada, difícil a la víctima formular su pretensión, sino que todavía presenta mayores dificultades la aplicación de la resolución o decisión. Es evidente que cuanto más se pida a la víctima a este respecto, más tiempo tiene que transcurrir para que pueda dirigirse a solicitar indemnización al Estado. Es probable que en una situación transfronteriza este período de tiempo sea más largo que en una situación nacional, incrementándose con ello el riesgo de una victimización secundaria.

Cabe señalar que tanto en las situaciones nacionales como en las transfronterizas, una víctima de delito puede realmente encontrarse en mejor situación cuando el delincuente sea desconocido. En estos casos, no hay necesidad de aguardar el

resultado de los procedimientos judiciales sobre la responsabilidad del delincuente en cuanto al pago de la indemnización, ni la ejecución de la resolución o sentencia, lo que en muchos casos puede resultar infructuoso porque el delincuente sea insolvente. Este efecto un tanto contradictorio se refuerza si se aplica estrictamente el principio de la aplicación subsidiaria.

Además de perseguir la indemnización del delincuente, la víctima del delito quizás también se vea obligada a agotar otras fuentes, como el seguro privado. Cabe suponer, sin embargo, que ello lleve menos tiempo que los procedimientos judiciales y es probable que el contexto transfronterizo tenga menos impacto ya que un individuo se asegura normalmente en el Estado miembro de residencia.

Una solución, para introducir cierta flexibilidad, podría consistir en atenuar este requisito, estableciéndose que la víctima debe agotar los restantes medios de indemnización hasta un grado razonable. Así pues, no se exigiría el requisito absoluto de interponer, en todas las circunstancias, una acción ante los tribunales para obtener la indemnización del delincuente. Ni se impondría el requisito absoluto de aguardar el resultado de tales procedimientos, ni la necesidad del establecimiento definitivo de insolvencia del delincuente. El criterio podría servir para dar cabida a aquellos casos en los que, en una fase temprana, resulta evidente que el delincuente no puede pagar ninguna indemnización en absoluto. Por otra parte, se podría tener en cuenta cualquier obstáculo causado por una situación transfronteriza. El criterio de lo razonable podría también aplicarse en caso de que la víctima, a consecuencia de las lesiones sufridas, tenga graves dificultades para interponer una demanda civil.

Pregunta 7: ¿Cómo debería definirse en una norma mínima el carácter subsidiario de la indemnización estatal, en relación con las restantes fuentes de indemnización de las víctimas?

Con este problema se relaciona el de qué otro tipo de indemnización, que haya realmente podido obtener la víctima, debe deducirse de la indemnización que deba pagar el Estado. Si bien debería deducirse la indemnización pagada en virtud del seguro obligatorio, de las prestaciones sociales y fuentes similares, resulta menos obvio que deba deducirse la indemnización del seguro privado. Podría argüirse que la víctima del delito no debería verse penalizada por su propia prudencia. Deducir la indemnización pagada por el seguro privado significaría que el individuo ha contratado un seguro privado "para nada". Por otra parte, no deducir tal indemnización, en la práctica, significa que la víctima puede recibir una indemnización doble para el mismo perjuicio. Así ocurre precisamente cuando la indemnización estatal ofrece plena reparación de los daños materiales. En cualquier caso, problemas como la cobertura por las pólizas de seguros de daños resultantes del delito y el grado en el que el seguro se contrae por los particulares pueden diferir considerablemente entre los Estados miembros, de modo que este problema resulta difícil de evaluar al nivel europeo. Se plantean asimismo otras consideraciones complejas, por ejemplo, la naturaleza particular de la póliza de seguro de vida, pero nos llevaría demasiado lejos tratar exhaustivamente estos problemas aquí.

La línea divisoria debería, en cualquier caso, situarse en la indemnización de otras fuentes que, realmente, la víctima del delito ha podido obtener, o puede esperarse que obtenga (con cierto grado de seguridad). Deducir también la indemnización que la víctima del delito hubiera podido obtener de haberse ocupado de contar con una

cobertura de seguro apropiada sería, por otro lado, demasiado restrictivo y muy difícil de aplicar con cierta uniformidad en la UE.

Pregunta 8: ¿Qué otras fuentes de indemnización deberían deducirse de la indemnización estatal?

5.5. Subrogación del Estado

En la mayor parte de los Estados miembros, cuando se ha pagado a la víctima una indemnización procedente del sistema de indemnización, el Estado se subroga en los derechos de la víctima a la indemnización del delincuente. Un papel más activo del Estado a este respecto podría en cierta manera servir para atenuar las consecuencias económicas del pago de la indemnización estatal en los casos en los que todavía no esté claro si la víctima del delito puede obtener indemnización del delincuente, tal como se ha argumentado más arriba. Por otra parte, aquellos Estados miembros que buscan más enérgicamente resarcimiento del delincuente parecen obtener solamente un éxito limitado, lo que supone que, en términos presupuestarios, la subrogación del Estado no puede tener ningún impacto real. Cabe asimismo suponer que es difícil que el Estado ejerza efectivamente este derecho en una situación transfronteriza, es decir, cuando el delincuente reside en otro Estado miembro.

5.6. Denuncia del delito a la policía

Tal como se ha visto en el capítulo tercero, la mayor parte de los Estados miembros aplican el requisito de que la víctima del delito debe haber informado del delito a la policía. Este requisito debe asimismo incluirse en una norma mínima común. Puede considerarse una excepción para aquellos casos en los que la víctima pueda tener serias razones para no presentar una denuncia. Sin embargo, es dudoso que se pueda hacer depender el acceso a la indemnización estatal de que la víctima presente la denuncia a la policía dentro de un determinado plazo de tiempo. La presentación de una denuncia mucho tiempo después del delito va, en cualquier caso, en detrimento de la víctima, ya que dificulta la determinación de si ha sido realmente víctima de un delito y de los perjuicios que ha sufrido, por lo que presentar la denuncia cuanto antes responde al propio interés de la víctima.

5.7. La solicitud de indemnización estatal

La mayor parte de los Estados miembros han establecido plazos dentro de los que debe presentarse la solicitud de indemnización estatal. Estos plazos pueden calcularse a partir del momento de la comisión del delito, del fin de los procedimientos judiciales o del cierre de las investigaciones policiales si no se inician los procedimientos ante los tribunales. Estos límites parecen estar justificados. El problema a considerar es si deben incluirse plazos (mínimos) comunes en una norma mínima. Tales límites podrían contribuir a la creación de unas normas transparentes y sencillas sobre los procedimientos de la indemnización estatal a través de la UE.

A este respecto surgen varios problemas, tanto en un contexto nacional como en los casos transfronterizos. Puede ser necesario tener en cuenta la necesidad de aguardar el resultado de los procedimientos judiciales y los esfuerzos de la víctima del delito por obtener la indemnización del delincuente, aspectos ambos que pueden consumir mucho tiempo. En una situación transfronteriza puede ser más difícil para la víctima

ejercer su derecho a obtener indemnización del delincuente, de manera que esa parte del procedimiento puede presentar mayor duración. En una situación transfronteriza, la víctima puede ejercer su derecho, tal como se establece en la Decisión marco relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, a presentar la denuncia a la policía en su Estado miembro de residencia. Teniendo en cuenta estos ejemplos parece que deben aplicarse unos plazos bastante generosos. También puede estar justificado fijar el plazo a partir del momento en que los procesos penales hayan terminado. Además, se dan situaciones excepcionales en las que la víctima del delito puede presentar una solicitud de indemnización estatal muchos años después del delito. Un ejemplo podría ser el de los niños que han sido víctimas de un delito sexual. Por lo tanto, cualquier límite debería ir acompañado de una excepción para tener en cuenta tales situaciones.

Con respecto al contenido de la solicitud como tal, parece evidente que la víctima debe incluir toda la documentación disponible, por ejemplo, informes de policía, informes médicos, estados de pérdidas y ganancias, declaraciones de seguro etc.... El problema que se plantea en relación con una norma mínima es si deben crearse formularios armonizados, disponibles en todas las lenguas comunitarias. Se facilitaría con ello en gran manera el acceso de las víctimas a la indemnización estatal, al tiempo que se fomentaría una mayor transparencia en los procedimientos administrativos. Este problema se tratará con mayor detenimiento en el capítulo seis, en relación con la facilitación del acceso a la indemnización estatal en situaciones transfronterizas.

5.8. Anticipo

Con frecuencia se subraya que las actuales prácticas de indemnización de los Estados miembros no están enteramente en armonía con las necesidades de la víctima. Los gastos relacionados con la hospitalización y el lucro cesante, por ejemplo, se contraen inmediatamente después de la comisión del delito, mientras que la indemnización, ya proceda del delincuente ya del Estado, no se concede generalmente hasta mucho después, a veces varios años. Si bien este lapso de tiempo puede deberse a ineficacias del sistema judicial o de la Administración, una causa básica, por supuesto, es también la necesidad de una investigación y una evaluación apropiadas en cada caso concreto.

Una solución, con objeto de remediar o atenuar los efectos negativos para la víctima de estos retrasos, es la posibilidad de conceder un anticipo de la indemnización estatal. Tal medida puede resultar muy beneficiosa para la víctima y contribuir a la prevención de la victimización secundaria. En una situación transfronteriza le puede llevar más tiempo a la víctima obtener la indemnización, de modo que la posibilidad de un anticipo resulta aún más beneficiosa. Sin embargo, en los casos en los que aún se desconoce si la víctima podrá obtener la indemnización del delincuente, un anticipo del Estado puede suscitar importantes objeciones. Podría argumentarse que la víctima tiene la posibilidad de obtener una asistencia inmediata si contrae un seguro de viaje. Asimismo, es preciso tener en cuenta la ayuda de las embajadas o los consulados a sus propios ciudadanos en el extranjero.

<p><i>Pregunta 9: ¿Debería incluirse en una norma mínima la posibilidad de un anticipo?</i></p>

5.9. Otros criterios

En los sistemas nacionales de indemnización se incluyen habitualmente diversos criterios que puedan llevar a la denegación o reducción de la indemnización estatal, que también figuran en el Convenio europeo de 1983.

En primer lugar, dichos criterios hacen referencia a la conducta de las víctimas antes, durante o después del crimen, en relación, fundamentalmente, con el concepto de la víctima que causa o contribuye a su propio perjuicio, bien conocido en materia de Derecho de responsabilidad civil. Aunque la definición del concepto, en cuanto a cómo se aplica a los efectos de indemnización estatal, pudiera estar un tanto confusa, debería incluirse asimismo en una norma mínima.

En segundo lugar, la implicación de una víctima en la delincuencia organizada o su pertenencia a una organización criminal puede también ser causa de rechazo de la indemnización. Este criterio suscita más objeciones serias puesto que se refiere a la conducta de las víctimas fuera del contexto del delito en cuestión. Parece que este criterio no figura normalmente en el Derecho de responsabilidad civil de ningún Estado miembro. No es difícil imaginar que su aplicación puede llevar a dificultades o incluso a resultados injustos, como, por ejemplo, sería el caso de una víctima que, habiendo estado anteriormente implicada en la delincuencia organizada, haya renunciado posteriormente a su "forma de vida" anterior. Asimismo debe cuestionarse la posibilidad de una evaluación justa de este criterio en las situaciones transfronterizas.

En tercer lugar, puede denegarse la indemnización cuando concederla se considere contrario a la justicia o al orden público. Éste parece un criterio muy vago y confuso, de cuya aplicación práctica resulta difícil imaginar ejemplos concretos. Supone asimismo un grado muy amplio de discrecionalidad en el sistema de indemnización, que disminuye la predicibilidad de la posibilidad de la víctima de obtener indemnización en un caso concreto.

Pregunta 10: ¿Deberían incluirse en una norma mínima criterios relacionados con el comportamiento de la víctima en el delito, con su implicación en una actividad criminal, en general, u otras consideraciones de justicia u orden público?

Pregunta 11: ¿Qué otros criterios, no mencionados en el presente documento, podría considerarse que deben incluirse en una norma mínima?

6. INDEMNIZACIÓN A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS - ACCESO A LA INDEMNIZACIÓN DE LA VÍCTIMA TRANSFRONTERIZA

6.1. Situación actual

En este capítulo se analizarán las medidas que podrían exigirse para facilitar el acceso de las víctimas transfronterizas a la indemnización estatal en la UE. Debe entenderse el término "víctima transfronteriza", que se ha de utilizar a lo largo del presente capítulo, como el ciudadano de la UE que resulta víctima de un delito en un Estado miembro diferente de aquél en el que reside permanentemente.

Los principios del Derecho comunitario, según lo establecido en el caso Cowan, establecen que las posibilidades acordadas por un Estado miembro a sus propios ciudadanos, en términos de indemnización estatal, deben asimismo acordarse a todos los ciudadanos de la UE. Podría, por lo tanto, parecer suficiente que en todos los Estados miembros se otorgue el derecho a obtener indemnización estatal, como tal, porque con ello la víctima transfronteriza no correría ningún riesgo de quedarse entre dos aguas. Conviene señalar que, al decir esto, no se está incluyendo a los ciudadanos no pertenecientes a la UE legalmente residentes en un Estado miembro que resulten víctimas de un delito en otro, aunque este tema ha de abordarse más bien en el contexto de una norma mínima.

Sin embargo, las diferencias entre los sistemas de indemnización de los Estados miembros pueden originar consecuencias injustas en función del lugar de la UE en el que la persona resulte víctima del delito. Este problema se ha abordado parcialmente en el capítulo quinto. Lo que es aún más importante, del examen de las normas europeas, efectuado en el capítulo segundo, y del de los sistemas existentes en el capítulo tercero, se desprende claramente que no existe ningún mecanismo que facilite el acceso de una víctima transfronteriza a la indemnización estatal. En el presente capítulo se analizarán los problemas a los que una víctima transfronteriza puede enfrentarse y las posibles soluciones para atenuar estos problemas.

6.2. Obstáculos derivados de la situación transfronteriza

Los obstáculos derivados de la situación transfronteriza que pueden debilitar la capacidad de la víctima para solicitar la indemnización estatal pueden, a título ilustrativo, clasificarse en tres grupos: obstáculos relacionados con la información sobre las posibilidades de obtener la indemnización estatal, obstáculos relacionados con la presentación de la solicitud de indemnización estatal y obstáculos relacionados con la investigación que necesariamente lleva aparejada la solicitud.

6.2.1. Información

Tomando el ejemplo de una víctima de un delito que abandone el Estado miembro donde el delito tuvo lugar en un plazo muy breve de tiempo, por ejemplo un turista, dicha persona cuenta con muy poco tiempo para obtener información *in situ* sobre las posibilidades de obtener indemnización estatal por los daños sufridos, y en su Estado miembro de residencia existen posibilidades muy limitadas, si es que existe alguna, de obtener tal información. Puede resultar difícil no sólo conocer, a distancia, a qué autoridad hay que dirigirse en el Estado miembro en el que el delito tuvo lugar, sino también superar las posibles diferencias lingüísticas. Cabe señalar asimismo que muchos Estados miembros han experimentado dificultades para proporcionar información sobre las posibilidades de indemnización a las víctimas en situaciones estrictamente nacionales. Puede, por lo tanto, asumirse que la situación transfronteriza agrava este problema.

6.2.2. Solicitud

Contando con que haya podido encontrar la información necesaria sobre sus posibilidades de solicitar indemnización estatal, la víctima del delito puede, sin embargo, enfrentarse a dificultades de carácter lingüístico al presentar la solicitud. En una situación transfronteriza puede resultar más difícil respetar las normas nacionales en las que se establecen plazos cortos para presentar la solicitud. La

víctima del delito puede verse obligada a seguir, una vez más a distancia, el resultado de los procedimientos criminales en el Estado miembro en el que el delito tuvo lugar, puesto que es posible que no pueda presentar la solicitud hasta que hayan concluido los procedimientos. A la víctima le puede resultar también difícil ser oída (personalmente) por la autoridad que examine su solicitud. Asimismo, la víctima tiene limitadas, si es que tiene alguna, posibilidades de obtener asistencia a este respecto. Por otra parte, la autoridad en el Estado miembro donde el delito tuvo lugar puede no estar familiarizada con la tramitación de solicitudes de víctimas residentes en otro Estado miembro o, incluso, quizás no plenamente informada de sus responsabilidades en tales situaciones.

6.2.3. *Investigación*

La víctima de delito generalmente tiene que acompañar la solicitud con diversos informes que, en una situación transfronteriza, pueden provenir de diversos Estados miembros. El informe policial, normalmente, se habrá elaborado en el Estado miembro donde el delito tuvo lugar. El informe médico puede redactarse en el Estado miembro donde el delito tuvo lugar o en el Estado miembro de residencia o es posible que, de hecho, haya un informe de cada Estado miembro, si se necesitan cuidados a largo plazo debido a la gravedad de las lesiones sufridas. En caso de que desee solicitar la indemnización por lucro cesante, la víctima tiene que suministrar un estado de pérdidas y ganancias de su Estado miembro de residencia. Ciertos Estados miembros también requieren que la víctima del delito demuestre que el delincuente es efectivamente insolvente e incapaz de pagar cualquier indemnización; de nuevo la situación transfronteriza puede dificultar el que la víctima adquiera esta información en otro Estado miembro. Todos los informes de su Estado miembro de residencia, que deban adjuntarse, no sólo tienen posiblemente que traducirse sino también han de contener la información requerida de conformidad con las normas vigentes en el Estado miembro en el que ha de formularse la solicitud. Además, la víctima puede tener que adjuntar a su solicitud una copia de la resolución o sentencia que resulte de los procedimientos judiciales contra el delincuente.

6.2.4. *Otras observaciones*

Existen, por consiguiente, diversos obstáculos que, en la práctica, dificultan el acceso de las víctimas transfronterizas a la indemnización estatal. Puede derivarse para la víctima una carga financiera, al tener que entregar necesariamente una traducción de la solicitud y la investigación que la acompaña. Estos obstáculos deben verse en el contexto de la situación ya de por sí delicada, en la que la víctima se encuentra como consecuencia del delito. Las dificultades originadas por la situación transfronteriza pueden dar lugar a una victimización secundaria, posiblemente hasta el extremo de que la víctima opte simplemente por no presentar la solicitud. Es, por lo tanto, evidente que la mera existencia de sistemas de indemnización estatal en todos los Estados miembros, unido al principio de no discriminación, según lo establecido en el caso Cowan, no es suficiente. Tampoco puede esperarse que la ratificación por todos los Estados miembros del Convenio europeo de 1983 mejore la situación, ya que el Convenio no contiene disposiciones concretas de ayuda a las víctimas transfronterizas. Por lo tanto, parecen necesarias medidas al nivel comunitario para facilitar el acceso de las víctimas transfronterizas a la indemnización estatal en cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que en su Estado miembro de residencia.

6.2.5. *Posibles soluciones para garantizar el fácil acceso en una situación transfronteriza*

En la búsqueda de una solución a cómo cumplir el objetivo del acceso fácil de la víctima transfronteriza del delito a la indemnización estatal, pueden establecerse varios principios rectores. En primer lugar, cualquier solución debe ser sencilla, transparente y práctica, tanto para la víctima del delito como para las autoridades implicadas, aun cuando se dé prioridad a los intereses de la víctima. En segundo lugar, debe aplicarse la solución con un grado satisfactorio de uniformidad en toda la UE para evitar distorsiones y consecuencias injustas.

Con estos principios en mente, se presentarán dos modelos de solución para garantizar a las víctimas el acceso a la indemnización estatal. Centrándose en los problemas concretos relacionados con las situaciones transfronterizas, ambos modelos de solución parten de la hipótesis de que en todos los Estados miembro existe la posibilidad para todas las víctimas de obtener un nivel adecuado de indemnización estatal, mediante la introducción de una norma mínima al nivel comunitario. Se han escogido los modelos para poder estructurar la discusión sobre cómo avanzar en la materia. No son ciertamente las únicas soluciones que pueden contemplarse ni deben considerarse "confeccionadas" de antemano; el propósito es definir las principales ventajas e inconvenientes de cada modelo para facilitar la comparación entre ambos.

6.3. Modelo de ayuda mutua

Los obstáculos prácticos a los que se enfrenta la víctima transfronteriza podrían reducirse si se dotara a la víctima de un derecho a la ayuda en su Estado miembro de residencia.

La base de esta solución sería el principio de territorialidad, es decir, el Estado miembro en el que ha tenido lugar el delito es el responsable de pagar la indemnización y examina la solicitud según sus normas nacionales.

Este principio se complementaría con el derecho de la víctima del delito de presentar su solicitud a una autoridad en su Estado miembro de residencia. Esta autoridad (en lo sucesivo autoridad transmisora) estaría obligada a transmitir la solicitud a la autoridad competente (en lo sucesivo autoridad receptora) en el Estado miembro en el que tuvo lugar el delito, prestando con ello cierto grado de ayuda administrativa a la víctima. El propósito fundamental de este modelo es, por lo tanto, proporcionar normas concretas sobre la cooperación entre las autoridades pertinentes en los Estados miembros, similares a lo que se ha puesto recientemente en marcha para la cooperación judicial entre los Estados miembros en cuanto a la notificación y traslado de documentos y la obtención de pruebas²¹. Estos reglamentos podrían servir, también en este contexto, de fuente de inspiración en distintos aspectos de naturaleza práctica, por ejemplo, en cuanto a la determinación de plazos precisos, uso de lenguas y modelos de formularios.

²¹ Reglamento (CE) n° 1348 /2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, DO L 160, 30.6.2000, p. 37. Reglamento (CE) n° 1206 /2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil, DO L 174, 27.6.2001, p.1.

Sin embargo, la principal cuestión que se plantea es hasta dónde puede llegar la obligación de la autoridad transmisora de prestar ayuda administrativa a la víctima. Entre las obligaciones que podrían contemplarse figuran las siguientes:

- Ayudar a la víctima con información sobre sus posibilidades de obtener indemnización estatal en el Estado miembro en el que tuvo lugar el delito, es decir, información sobre el contenido material de las normas aplicables.
- Ayudar a la víctima a obtener el material necesario para formalizar la solicitud (tal como los formularios necesarios) y asegurarse de que se incluyen todos los informes complementarios requeridos.
- Proceder a las necesarias traducciones, asegurándose de que la solicitud (incluidos los informes complementarios) se presentan en una lengua aceptada por la autoridad receptora.

Entre las obligaciones de la autoridad transmisora, por otra parte, no figurarían ningún examen ni evaluación preliminar de la solicitud.

6.3.1. *Autoridades responsables en los Estados miembros*

Sería preciso decidir qué autoridad en cada Estado miembro debe asumir las obligaciones descritas más arriba. En aras de la claridad y la sencillez, la autoridad responsable del sistema de indemnización, en cada Estado miembro, parece ser la solución natural. Independientemente de si ha sido víctima de un delito en su Estado miembro de residencia o en el extranjero, el individuo podrá dirigirse a la misma autoridad para presentar la solicitud de indemnización estatal. Dichas autoridades cuentan con una amplia experiencia en la gestión de su propio sistema de indemnización estatal, lo que podría presentar vital importancia a la hora de asumir la tarea de informar a la víctima sobre los sistemas extranjeros. Sería, no obstante, necesario analizar más detenidamente si las autoridades existentes son realmente apropiadas para esta tarea, y si son capaces de realizarla. Debería considerarse también si, en cambio, no convendría asignar la responsabilidad de parte de las obligaciones, como las traducciones, a la autoridad receptora. La segunda cuestión es cómo ejercer esta responsabilidad en aquellos Estados miembros en los que existen varias autoridades (descentralizadas). ¿Deberían todas ellas, asumir esta obligación o debería encargársele a una sola? Habría que encontrar respuestas a estas cuestiones a través de un equilibrio entre el conveniente grado de uniformidad en la UE y el respeto al principio de subsidiariedad.

6.3.2. *Información y cooperación entre las autoridades*

Sea cual fuere la solución por la que se opte para designar a las autoridades responsables en los Estados miembros, estas autoridades han de disponer de información sobre los sistemas de indemnización de los restantes Estados miembros para poder ofrecer a la víctima una información adecuada. El grado de detalle que ha de tener esta información vendrá determinado por el contenido exacto de las obligaciones de las autoridades transmisoras para con las víctimas del crimen. Como mínimo, debe establecerse una lista de las autoridades transmisoras y receptoras competentes en todos los Estados miembros, junto con información sobre cómo se formulan las solicitudes de conformidad con cada serie de normas nacionales. A esto probablemente deba añadirse información sobre el contenido real de las normas

nacionales gracias a lo que la autoridad transmisora podría dar información detallada a la víctima sobre las posibilidades que tiene de obtener indemnización estatal en virtud del sistema extranjero. Podría considerarse la necesidad de un formulario estándar de comunicación entre las autoridades, que sirviera para la transmisión de las solicitudes. El uso de la moderna tecnología de comunicaciones podría facilitar y acelerar la comunicación entre las autoridades.

Será necesario encontrar una solución para compilar y gestionar la información anteriormente mencionada, posiblemente en forma de un directorio elaborado al nivel comunitario y objeto de actualización continua, que contenga información sobre todos los sistemas de indemnización de los Estados miembros. Tal como se ha mencionado anteriormente, a estos efectos, una buena fuente de inspiración puede encontrarse en otras disposiciones del ámbito de la cooperación judicial en materia civil. Un aspecto complementario de un directorio de este tipo, también de gran utilidad para la tramitación diaria de las solicitudes en situaciones transfronterizas, podría ser la creación de una red de expertos para facilitar la cooperación y los contactos directos entre las autoridades de los Estados miembros. A este respecto, se podría considerar también el uso de la Red Judicial Europea en materia²² civil y mercantil, para intercambiar experiencias, definir los problemas y, fundamentalmente, mejorar la difusión de la información.

6.3.3. *El derecho a ser oído*

Una víctima puede tener dificultades para ser oída por la autoridad receptora una vez que ha regresado al Estado miembro de residencia. Una posibilidad podría ser que la autoridad transmisora prestara ayuda asimismo a este respecto, utilizando la moderna tecnología de comunicaciones. La autoridad transmisora podría organizar que la víctima fuera oída por la autoridad receptora a través del uso, por ejemplo, de la videoconferencia.

6.3.4. *Otras observaciones*

Las consideraciones resumidas más arriba demuestran que, en esencia, el "modelo de ayuda mutua" implica desplazar la carga administrativa, que supone solicitar la indemnización en otro Estado miembro, de la víctima a una autoridad del Estado miembro de residencia. Es de notar que esta solución viene a reflejar aquella por la que se optara en la Decisión marco relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal. En esta Decisión la víctima puede formular la denuncia ante las autoridades competentes en su Estado miembro de residencia, si fue incapaz de hacerlo en el Estado miembro en el que se cometió el delito. Esta última condición puede considerarse también en este contexto.

En la puesta en práctica de este modelo, nada impediría, por supuesto, a los Estados miembros, que actualmente den a las víctimas el derecho a la indemnización por delitos cometidos en el extranjero, seguir haciendo valer este derecho. Ni tampoco se impediría a la víctima solicitar la indemnización directamente de la autoridad competente en el Estado miembro en el que el delito tuviera lugar.

²² Decisión 2001/470/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, DO L 174, 27.6.2001, p.25..

Pregunta 12: ¿Podría ser el derecho de la víctima transfronteriza a recibir ayuda de una autoridad de su Estado miembro de residencia a la hora de solicitar la indemnización estatal de otro Estado miembro una manera apropiada de facilitar el acceso a la indemnización estatal de las víctimas transfronterizas?

6.4. Modelo de doble responsabilidad

Una solución más amplia y ambiciosa sería otorgar a la víctima del delito el derecho de solicitar y recibir la indemnización en dos Estados miembros: en el Estado miembro donde se cometa el delito y en el Estado miembro de residencia. De este modo, dos autoridades en dos distintos Estados miembros serían responsables, de una manera mutuamente excluyente, de la indemnización en cualquier caso concreto. Cada autoridad trataría la solicitud de conformidad con sus normas nacionales.

6.4.1. Administración y cooperación entre autoridades

La carga administrativa desde el punto de vista de las autoridades deja de ser claramente un problema en este modelo, en comparación con el de ayuda mutua, puesto que no habría ninguna necesidad de que las autoridades nacionales ayuden a las víctimas a presentar la solicitud en otro Estado miembro. En el modelo de doble responsabilidad tampoco se necesita la elaboración de ningún directorio de los sistemas de indemnización de cada Estado miembro. Por lo tanto, sería más fácil de configurar, puesto que no sería preciso designar autoridades transmisoras y receptoras. Al no ser necesaria la transmisión de las solicitudes entre los Estados miembros, cabría esperar que la tramitación de las solicitudes fuera más rápida, aspecto importante para la víctima. Sin embargo, seguiría siendo imprescindible la coordinación para evitar el riesgo de indemnización doble, es decir, el que una víctima solicite y reciba indemnización en dos Estados miembros.

Por lo que se refiere a la investigación, le puede resultar difícil a una autoridad de un determinado Estado miembro evaluar con exactitud el derecho de la víctima del delito a la indemnización, en los casos en que el delito se haya cometido en el extranjero. Tendría que basarse en un informe policial, y posiblemente también en un informe médico, de otro Estado miembro. Tendría que obtener, en su caso, información sobre los resultados de los procedimientos judiciales en el otro Estado miembro, donde la víctima del delito pueda haber interpuesto una demanda judicial para obtener indemnización del delincuente. Por lo tanto, puede ser difícil de aplicación el requisito de agotar todos los restantes medios de indemnización, habitual en la mayor parte de los Estados miembros.

6.4.2. Niveles de indemnización

Una ventaja del modelo de doble responsabilidad, desde la perspectiva de la víctima, está relacionada con el nivel de indemnización. Una víctima transfronteriza puede sufrir la mayor parte de los perjuicios en el Estado miembro de residencia permanente, especialmente en el caso de que del delito se deriven lesiones más graves. Entre ellos se pueden incluir el lucro cesante y los costes hospitalarios a largo plazo. La indemnización por tales daños puede variar considerablemente de un Estado miembro a otro debido, por ejemplo, a diferencias en el nivel de vida. Por consiguiente, para la víctima, recibir la indemnización de su Estado miembro de residencia puede suponer una indemnización más ajustada a los daños realmente causados por el delito. Por lo tanto, con este modelo, sería menor la necesidad de

armonizar los sistemas de indemnización de los Estados miembros mediante el establecimiento de una norma mínima.

No obstante, la posibilidad de que las víctimas puedan deliberadamente elegir el sistema que sea más ventajoso para ellas puede también tener efectos injustos. Dos personas que resulten víctimas del mismo delito, en el mismo lugar, pueden, de hecho, ser indemnizadas con sumas muy diferentes, a consecuencia de las diferencias entre los sistemas de indemnización de sus respectivos Estados miembros de residencia. El modelo implica un riesgo de elección del fuero más ventajoso, es decir, de que la víctima haga todo lo posible por solicitar la indemnización con arreglo al sistema que sea más ventajoso en términos de niveles de indemnización.

6.4.3. *Problemas presupuestarios*

Las consecuencias presupuestarias para cada Estado miembro son, por supuesto, difíciles de predecir en este modelo, pero es poco probable que guarden una reciprocidad. Sería fácil encontrar ejemplos de dos Estados miembros entre los cuales, por ejemplo, los flujos de turismo o los flujos de trabajadores temporales sean básicamente unidireccionales. Los efectos financieros para los dos Estados miembros implicados, al pagar de indemnización a las víctimas transfronterizas representarían, en estos casos, aproximadamente lo contrario de la aplicación del principio de territorialidad. Además, el posible aumento en solicitudes en ciertos Estados miembros es difícil de predecir, pero podría exigir un aumento de los recursos administrativos necesarios.

Pregunta 13: ¿Podría ser la posibilidad para la víctima de obtener la indemnización estatal tanto en su Estado miembro de residencia como en el Estado miembro en el que el delito haya tenido lugar una manera apropiada de facilitar el acceso a la indemnización estatal de las víctimas transfronterizas?

6.5. **Observaciones generales y comparaciones**

El modelo de "doble responsabilidad" parece sencillo y directo y es más generoso desde la perspectiva de la víctima del delito. Varios Estados miembros, de hecho, aplican actualmente este modelo, ofreciendo una posibilidad de indemnización a los ciudadanos o los residentes lesionados en el extranjero. El modelo garantizaría igualmente la cobertura, en todo el territorio de la UE, por el sistema de, como mínimo, un Estado miembro de los nacionales no pertenecientes a la UE legalmente residentes, con independencia de si dichos nacionales están contemplados en la norma mínima o no. Por otra parte, este modelo, si se introduce al nivel comunitario, podría considerarse menos proporcionado que el modelo de ayuda mutua: plantea una serie de problemas relacionados con su solicitud, tanto desde la perspectiva de la víctima como desde la de la administración. Hasta el momento en que la víctima presente su solicitud, no está claro qué autoridad es realmente responsable de la indemnización en un caso concreto. En las relaciones entre Estados miembros, esta solución supone una menor reciprocidad que la aplicación del principio de territorialidad. El modelo de ayuda mutua, por otra parte, exigiría una armonización de los niveles de indemnización de mayor alcance para evitar resultados injustos en situaciones transfronterizas.

Si se acude al principio de partir de lo que ya existe en los Estados miembros, el modelo de ayuda mutua parece el más apropiado. El principio de territorialidad, aún

con algunas modificaciones, es reconocido hoy en día por todos los Estados miembros. Hay que destacar que, por supuesto, el modelo de ayuda mutua no impediría a aquellos Estados miembros que hoy en día indemnizan a los ciudadanos o residentes que hayan sufrido un perjuicio en el extranjero seguir haciéndolo. Ni impediría que otros Estados miembros introdujeran tal posibilidad. Así pues, el modelo de ayuda mutua no impone ningún cambio en las prácticas actuales como tales, sino tan solo asumir una responsabilidad adicional para ayudar a las víctimas transfronterizas. Este puede ser la cuestión crucial: ¿son capaces las autoridades de los Estados miembros de asumir esta responsabilidad o es preciso asignar más recursos administrativos?

Pregunta 14: ¿Qué otras soluciones, diferentes de las resumidas en el presente documento, podrían contemplarse para facilitar el acceso a la indemnización estatal de las víctimas transfronterizas?

6.6. Problemas de aplicación horizontal

6.6.1. Formularios armonizados

En ambos modelos, debería considerarse la posibilidad de crear formularios armonizados, disponibles en todas las lenguas comunitarias, que pudieran ser utilizados por las víctimas de delitos con independencia del Estado miembro en que se presente la solicitud. Sin embargo, es necesario ser consciente de las limitaciones de tales formularios puesto que las solicitudes en la mayoría de los casos deben ir acompañadas de informes policiales y médicos. Estos informes pueden constituir, de hecho, los elementos más importantes de la solicitud. Además, los formularios en uso en los Estados miembros presentan hoy en día grandes divergencias, reflejando las diferencias existentes en las normas nacionales sobre indemnización. La creación de formularios armonizados, que pudieran ser utilizados por todas las víctimas de delitos con independencia del Estado miembro en que se presente la solicitud, sería más factible, sin embargo, con un mayor grado de armonización, mediante el establecimiento de una norma mínima común.

Pregunta 15: ¿Deberían establecerse formularios armonizados, que pudieran utilizarse al solicitar la indemnización estatal en todos los Estados miembros?

6.6.2. Información al ciudadano

Un elemento necesario en la aplicación de cualquiera de ambos modelos es una información completa y fácilmente asequible para los ciudadanos. Deberían llevarse a cabo campañas de información, a todos los niveles, europeo, nacional, regional y local, que habrían de estar disponibles en todas las lenguas comunitarias, como mínimo. En términos de medidas reguladoras comunes, podría contemplarse la obligación para todas las autoridades de policía de la UE de dar información, en todas las lenguas, sobre los derechos de las víctimas a la indemnización estatal. Tal obligación existe ya en muchos Estados miembros. Esta información podría incluir, por ejemplo, las posibilidades de indemnización existentes y cómo la víctima del delito puede solicitarla, incluidas las autoridades responsables así como los procedimientos de solicitud y la información complementaria exigida.

La cooperación entre autoridades nacionales que se prevé en el modelo de ayuda mutua sería útil también para el conocimiento recíproco de los sistemas de los

distintos Estados miembros. La Red Judicial Europea en materia civil y mercantil podría desempeñar un papel importante en la mejora de la difusión de la información a escala europea. Finalmente, debe hacerse también referencia a las actividades de las organizaciones no gubernamentales, como los grupos de apoyo al servicio de las víctimas, que pueden desempeñar un papel importante en la mejora del acceso de las víctimas a la información.

7. CONCLUSIONES

La descripción de los sistemas de indemnización estatal en los Estados miembros y la consideración de posibles medidas al nivel comunitario, con una atención particular a las situaciones transfronterizas, parecerían confirmar que una iniciativa comunitaria sobre indemnización a víctimas de delitos podría efectivamente proporcionar un valor añadido real. Tal iniciativa podría constituir una piedra angular básica en la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia, creando un nivel básico de protección para todos los residentes de la UE, fácilmente accesible independientemente del lugar de la UE en el que puedan convertirse en víctimas del delito.

En relación con el posible establecimiento de una norma mínima común, parece evidente que cada componente de dicha norma plantea diversas consideraciones, ya difíciles en sí mismas, que ponen asimismo de manifiesto las diferencias existentes entre los Estados miembros. Sin embargo, estas dificultades no deberían ocultar la importancia y la conveniencia de alcanzar el objetivo de una norma mínima común. En especial, las consideraciones han revelado que, en relación con la mayoría de los criterios que podrían incluirse en una norma mínima, las situaciones transfronterizas resultan muy pertinentes para la evaluación de las diversas soluciones.

El objetivo de mejorar el acceso a la indemnización estatal para las víctimas transfronterizas parece más sencillo. Cabe señalar que el nivel de armonización que podría alcanzarse a través de una norma mínima influye considerablemente en las soluciones disponibles sobre cómo alcanzar dicho objetivo. Se confirma, por lo tanto, que los objetivos de proporcionar una red de seguridad y evitar consecuencia injustas están estrechamente ligados al objetivo de facilitar a la víctima transfronteriza el acceso a la indemnización estatal.

Aparte de los problemas directamente relacionados con la creación de una norma mínima y la mejora de la posición de la víctima transfronteriza, se suscitan también otras consideraciones. Para algunos Estados miembros, avanzar en la posibilidad de que las víctimas de delitos obtengan indemnización estatal implicará la necesidad de aumentar los recursos presupuestarios y administrativos, en comparación con los asignados en la actualidad. Aunque en el presente documento se hayan mencionado tales problemas de manera muy somera, ya que carecería de sentido que la Comisión pusiera en marcha una consulta sobre estos asuntos, la Comisión reconoce claramente la importancia de dichas consideraciones.

Sin embargo, a la Comisión le gustaría subrayar, como observación final, la necesidad de aprovechar esta oportunidad para avanzar en lo que respecta a la indemnización estatal a las víctimas de delitos. Desde el Convenio Europeo de 1983, por el que se dio el primer paso para la convergencia de disposiciones mínimas, se han realizado progresos significativos en la comprensión y atención a la situación de

las víctimas de delitos. Al mismo tiempo, la UE se ha fijado el objetivo de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia. Parecería que se dan ahora las condiciones para alcanzar, al nivel comunitario, unos objetivos ambiciosos en beneficio de las víctimas de delitos.

La necesidad de considerar cuidadosamente cómo deben diseñarse las distintas medidas concretas demuestra que presenta vital importancia la participación activa de todas las partes interesadas en la consulta sobre este Libro Verde, para poder aprovechar el potencial existente y realizar avances sustanciales en este ámbito.