Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 14 de marzo de 2024[1]

Asunto C-86/23

E. N. I.,
Y. K. I.
contra
HUK-COBURG-Allgemeine Versicherung AG

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo, Bulgaria)]

«Procedimiento prejudicial — Cooperación judicial en materia civil — Ley aplicable a las obligaciones extracontractuales — Reglamento (CE) n.º 864/2007 — Leyes de policía — Seguro de responsabilidad civil del automóvil — Accidente de tráfico — Derechos de indemnización reconocidos a los miembros de la familia del fallecido — Principio de equidad a efectos de la cuantificación de la indemnización del daño moral — Criterios de apreciación»

I. Introducción

1. Mediante la presente petición de decisión prejudicial, el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo, Bulgaria) plantea la cuestión de la normativa aplicable a una demanda de indemnización presentada contra una compañía de seguros por particulares, nacionales búlgaros, en virtud del seguro obligatorio de la responsabilidad civil resultante de la circulación de vehículos automóviles, por el perjuicio moral sufrido como consecuencia del fallecimiento de su hija en un accidente de tráfico ocurrido en Alemania.

2. Esta cuestión está relacionada con el clásico problema de las «leyes de policía» y reviste un doble interés desde el punto de vista del desarrollo del Derecho internacional privado de la Unión. Ofrece al Tribunal de Justicia la ocasión, por una parte, de precisar los límites del concepto de «leyes de policía», en el sentido del artículo 16 del Reglamento (CE) n.º 864/2007,[2] y, por otra, de determinar los criterios que permiten calificar de «leyes de policía», en el sentido de dicho artículo, las normas que protegen los derechos y libertades individuales, por cuanto este último aspecto suscita actualmente intensos debates doctrinales.

[1] Lengua original: francés.

[2] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales («Roma II») (DO 2007, L 199, p. 40; en lo sucesivo, «Reglamento Roma II»).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento Roma II

3. El artículo 4 del Reglamento Roma II, que figura bajo el epígrafe «Norma general», dispone en su apartado 1:

«Salvo disposición en contrario del presente Reglamento, la ley aplicable a una obligación extracontractual que se derive de un hecho dañoso es la del país donde se produce el daño, independientemente del país donde se haya producido el hecho generador del daño y cualesquiera que sean el país o los países en que se producen las consecuencias indirectas del hecho en cuestión.»

4. El artículo 16 de dicho Reglamento, que lleva por epígrafe «Leyes de policía», establece lo siguiente:

«Las disposiciones del presente Reglamento no afectarán a la aplicación de las disposiciones de la ley del foro en aquellas situaciones en que tengan carácter imperativo, cualquiera que sea la ley aplicable a la obligación extracontractual.»

2. Reglamento (CE) n.º 593/2008

5. El artículo 9 del Reglamento n.º 593/2008, [3] cuyo epígrafe es «Leyes de policía», dispone en sus apartados 1 y 2:

«1. Una ley de policía es una disposición cuya observancia un país considera esencial para la salvaguardia de sus intereses públicos, tales como su organización política, social o económica, hasta el punto de exigir su aplicación a toda situación comprendida dentro de su ámbito de aplicación, cualquiera que fuese la ley aplicable al contrato según el presente Reglamento.

2. Las disposiciones del presente Reglamento no restringirán la aplicación de las leyes de policía de la ley del foro.»

B. Derecho búlgaro

6. La responsabilidad extracontractual resultante de un delito se rige en Derecho búlgaro por lo dispuesto en los artículos 45 a 54 de la zakon za zadalzheniyata i dogovorite (Ley de Obligaciones y Contratos; en lo sucesivo, «ZZD»). [4]

7. El artículo 45 de la ZZD establece lo siguiente:

«1. Toda persona está obligada a indemnizar los daños que haya ocasionado a un tercero.

[3] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (DO 2008, L 177, p. 6; en lo sucesivo, «Reglamento Roma I»).

[4] DV n.º 275, de 22 de noviembre de 1950.

2. En caso de infracción, se presumirá la conducta culpable de su autor mientras no se demuestre lo contrario.»

8. El artículo 52 de la ZZD dispone:

«El órgano jurisdiccional competente determinará la indemnización atendiendo a principios de equidad.»

*C. Derecho alemá*n

9. Bajo el epígrafe «Perjuicio inmaterial», el artículo 253 del Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil; en lo sucesivo, «BGB»), en su versión aplicable al litigio principal, tiene el siguiente tenor:

«1. Solo podrá exigirse una reparación pecuniaria de un daño no patrimonial en los casos precisados por la ley.

2. Cuando deban abonarse daños y perjuicios como consecuencia de una lesión corporal o del menoscabo de la salud, la libertad o la autodeterminación sexual, podrá exigirse asimismo una reparación pecuniaria equitativa del daño no patrimonial.»

10. El artículo 823 del BGB, cuyo epígrafe es «Obligación de reparar el perjuicio», establece en su apartado 1:

«Quien, con dolo o por imprudencia, cause, de forma contraria a Derecho, daños a la vida, la integridad física, la salud, la libertad, la propiedad o demás derechos de otro, estará obligado a resarcirle por los daños y perjuicios resultantes.»

11. Bajo el epígrafe «Derecho de acción directa», el artículo 115 de la Gesetz über den Versicherungsvertrag (Ley del Contrato de Seguro), de 23 de noviembre de 2007,[5] en su versión aplicable al litigio principal, dispone lo siguiente en su punto 1:

«El tercero también podrá hacer valer su derecho a reparación contra el asegurador,

1) si se trata de un seguro de responsabilidad civil que tiene por objeto la ejecución de una obligación de seguro derivada de la Ley sobre el Seguro Obligatorio […]

[…]

El derecho nace de las obligaciones del asegurador derivadas de la relación de seguro y, a falta de obligación, del artículo 117, apartados 1 a 4. El asegurador deberá abonar una reparación pecuniaria. El asegurador y el tomador del seguro obligado a reparar el daño responderán solidariamente.»

[5] BGBl. 2007 I, p. 2631.

III. Hechos del litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

12. El 27 de julio de 2014, la hija de E. N. I. e Y. K. I., los recurrentes en el procedimiento principal, nacionales búlgaros, falleció en un accidente de tráfico ocurrido en Alemania. El conductor causante del accidente tenía suscrito un contrato de seguro obligatorio de responsabilidad civil con la compañía aseguradora HUK-COBURG-Allgemeine Versicherung AG (en lo sucesivo, «HUK-COBURG»), establecida en Alemania.

13. El 25 de julio de 2017, los recurrentes en el procedimiento principal presentaron una demanda ante el Sofiyski gradski sad (Tribunal de la Ciudad de Sofía, Bulgaria) reclamando un importe de 250 000 levas búlgaras (BGN) (aproximadamente 125 000 euros) para cada progenitor, en concepto de indemnización por el perjuicio inmaterial sufrido como consecuencia del fallecimiento de su hija.

14. El 27 de septiembre de 2017, HUK-COBURG abonó a cada uno de los progenitores una indemnización de 2 500 euros por los daños causados por el fallecimiento de su hija.

15. Mediante resolución de 23 de diciembre de 2019, el Sofiyski gradski sad (Tribunal de la Ciudad de Sofía) estimó parcialmente la demanda, reconociendo a cada uno de los progenitores una indemnización por importe de 100 000 BGN (aproximadamente 50 000 euros), del que dedujo la cantidad de 2 500 euros ya abonada por el asegurador.

16. Dicho tribunal consideró que era de aplicación el Derecho alemán en materia de responsabilidad civil, que solo en situaciones excepcionales reconoce a las personas indirectamente afectadas el derecho a una indemnización, cuando el dolor y el sufrimiento derivan en una lesión a la salud de tales personas. A juicio de dicho órgano jurisdiccional, procedía abonar una indemnización por el dolor y el sufrimiento padecidos por los progenitores, en particular debido a la grave crisis emocional que se tradujo en una aguda respuesta al estrés, porque, durante aproximadamente un año tras el fallecimiento de su hija, sufrieron abatimiento, inquietud, tensión, inestabilidad emocional, trastornos del sueño, falta de apetito y alienación emocional. Para justificar el importe concedido, el Sofiyski gradski sad (Tribunal de la Ciudad de Sofía) indicó que tanto en el Derecho búlgaro (artículo 52 de la ZZD) como en el Derecho alemán (artículo 253, apartado 2, del BGB) está consagrado el principio de indemnización equitativa del daño moral. No obstante, declaró que los criterios para cuantificar la indemnización no están establecidos ni en la legislación búlgara ni en la alemana y se deben deducir de la jurisprudencia de ambos países.

17. El Sofiyski Apelativen sad (Tribunal de Apelación de Sofía, Bulgaria) anuló la resolución del órgano jurisdiccional de primera instancia. Dicho tribunal desestimó en su totalidad la demanda presentada por los progenitores, al considerar que no habían acreditado que el dolor y el sufrimiento padecidos hubiesen derivado en un deterioro patológico de la salud, tal como exige el Derecho alemán aplicable como requisito para que nazca el derecho a la indemnización del perjuicio inmaterial. Además, consideró infundado el argumento según el cual, con arreglo al artículo 16 del Reglamento Roma II, debe aplicarse el artículo 52 de la ZZD y no el Derecho alemán designado en virtud del artículo 4, apartado 1, del mismo Reglamento. En su opinión, el pago de las indemnizaciones ya abonadas por HUK-COBURG no constituye el reconocimiento por el asegurador de los derechos de los progenitores. Estos no tienen derecho a tal pago, que, debido a su importe, corresponde a una «indemnización reducida» por daños morales, prevista en el artículo 253, apartado 2, del BGB.

18. Los progenitores recurrieron esta sentencia en casación ante el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo), que es el órgano jurisdiccional remitente.

19. Dicho órgano jurisdiccional observa, para empezar, que la normativa alemana aplicable en el presente asunto en virtud del artículo 4 del Reglamento Roma II, a saber, los artículos 253, apartado 2, y 823, apartado 1, del BGB, en relación con el artículo 115, apartado 1, párrafo primero, punto 1, de la Ley del Contrato de Seguro, es idéntica a la controvertida en el asunto que dio lugar a la sentencia HUK-COBURG-Allgemeine Versicherung,[6] que versaba sobre el mismo accidente de tráfico que el que es objeto del caso de autos.

20. A continuación, el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo) señala que, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia consideró, por una parte, que la normativa alemana controvertida está comprendida en el Derecho nacional material de la responsabilidad civil al que remite la Directiva 2009/103/CE,[7] y establece un criterio objetivo que permite identificar el perjuicio inmaterial que puede dar lugar al pago de una indemnización a un miembro de la familia cercana de la víctima de un accidente de tráfico. Por otra parte, el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva 2009/103 no se opone a una normativa nacional que establece criterios vinculantes para determinar los perjuicios inmateriales que pueden ser indemnizados.

21. Por último, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, a diferencia de la normativa alemana controvertida en el presente asunto, que supedita el derecho a la indemnización del perjuicio inmaterial a tres requisitos —a saber, que la víctima indirecta haya visto menoscabada su propia salud, que sea miembro de la familia cercana de la víctima directa y que exista una relación causal entre la infracción cometida por el responsable del accidente y ese menoscabo—, la disposición búlgara contenida en el artículo 52 de la ZZD establece que el órgano jurisdiccional competente determinará la indemnización del perjuicio inmaterial atendiendo a principios de equidad. A su juicio, de una jurisprudencia vinculante del Varhoven sad (anteriormente, Tribunal Supremo de la República de Bulgaria) y del Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo) se desprende que, con arreglo al Derecho búlgaro, pueden ser objeto de indemnización todo el dolor anímico y el sufrimiento padecidos por los progenitores a raíz del fallecimiento de su hijo causado por un accidente de tráfico en que existió una conducta ilícita y culpable, sin que sea necesario que el perjuicio se haya traducido en un deterioro patológico de la salud de las personas indirectamente afectadas. El órgano jurisdiccional remitente indica que el importe de los daños depende de las circunstancias concretas apreciadas en el asunto, si bien en el año 2014, cuando se produjo el accidente, la indemnización por daños morales habitualmente concedida a los progenitores por la muerte de un hijo en accidente de tráfico ascendía a aproximadamente 120 000 BGN (aproximadamente 61 000 euros), mientras que, con arreglo al Derecho alemán, se concede un importe máximo cercano a 5 000 euros. En su opinión, suponiendo que se estimase fundada la objeción de los progenitores en el sentido de que han aportado la prueba de un deterioro patológico, el importe máximo de la indemnización adeudada ascendería a 5 000 euros.

22. El Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo), remitiéndose a la sentencia dictada en el asunto Da Silva Martins,[8] en la que el Tribunal de Justicia consideró que un órgano jurisdiccional nacional debe determinar si, a la luz de un análisis detallado, una disposición nacional reviste tal importancia en el ordenamiento jurídico nacional que justifica apartarse de la ley aplicable,

6 Sentencia de 15 de diciembre de 2022 (C-577/21, en lo sucesivo, «sentencia HUK-COBURG I», EU:C:2022:992).

7 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad (DO 2009, L 263, p. 11).

8 Sentencia de 31 de enero de 2019 (C-149/18, en lo sucesivo, «sentencia Da Silva Martins», EU:C:2019:84).

designada de conformidad con el artículo 4 del Reglamento Roma II, se pregunta si puede considerarse que el artículo 52 de la ZZD es una disposición de este tipo debido a que el principio de equidad es un principio fundamental del Derecho búlgaro y forma parte del orden público del Estado. Señala que la jurisprudencia nacional relativa a esta cuestión es contradictoria.

23. En estas circunstancias, el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo), mediante resolución de 7 de febrero de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de febrero de 2023, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 16 del [Reglamento Roma II] en el sentido de que puede considerarse ley de policía a los efectos de dicho artículo una disposición nacional como la controvertida en el procedimiento principal, que establece la aplicación de un principio fundamental del Derecho del Estado miembro, como es el principio de equidad, en la cuantificación de la indemnización del daño moral en caso de fallecimiento de una persona allegada a consecuencia de un delito?»

24. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia la recurrida en el procedimiento principal, los Gobiernos checo y alemán y la Comisión Europea. El Tribunal de Justicia decidió no celebrar vista oral en el presente asunto.

IV. Análisis

A. Observaciones preliminares

25. Antes de examinar el problema jurídico planteado por la cuestión prejudicial, me parece pertinente formular las siguientes precisiones y consideraciones en cuanto al contexto en el que se inscribe el presente asunto. Ahora bien, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el órgano jurisdiccional remitente es el único competente para constatar y apreciar los hechos del litigio de que conoce. [9]

26. Por lo que respecta, en primer lugar, a las particularidades del presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que la demanda presentada por los recurrentes en el procedimiento principal contra HUK-COBURG con el fin de obtener una indemnización, en virtud del seguro obligatorio de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, por el perjuicio inmaterial que sufrieron como consecuencia del fallecimiento de su hija causado por un accidente de tráfico se refiere al mismo accidente de tráfico que el que fue objeto del asunto que dio lugar a la sentencia HUK-COBURG I.

27. En dicho asunto, el litigio principal enfrentaba a las dos hijas de la misma víctima directa del presente asunto a HUK-COBURG en relación con la indemnización por parte de esta última, en virtud del seguro obligatorio de responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos, del perjuicio inmaterial que habían sufrido como consecuencia del fallecimiento de su madre. La demanda fue presentada por las dos hijas, representadas por su padre. [10] La normativa alemana

[9] Véase, en particular, la sentencia de 20 de octubre de 2022, Ekofrukt (C-362/21, EU:C:2022:815), apartado 26 y jurisprudencia citada.

[10] De los apartados 16 a 18 de la sentencia HUK-COBURG I se desprende que el padre, que estaba asegurado a efectos de la responsabilidad civil obligatoria con HUK-COBURG, había sido el causante del accidente. En efecto, conducía su vehículo en estado de embriaguez, mientras que la madre iba sentada en el asiento delantero derecho sin haberse puesto el cinturón de seguridad.

aplicable (*lex causae*) en ese asunto en virtud del artículo 4 del Reglamento Roma II era, como en el caso de autos, el artículo 253, apartado 2, y el artículo 823, apartado 1, del BGB, en relación con el artículo 115, apartado 1, párrafo primero, punto 1, de la Ley del Contrato de Seguro.

28. Por lo que respecta, en segundo lugar, a la normativa alemana aplicable en virtud del artículo 4 del Reglamento Roma II, de las indicaciones facilitadas por el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo), el cual se remite a la sentencia HUK-COBURG I, se desprende que dicha normativa supedita la reparación del perjuicio inmaterial sufrido por las víctimas indirectas a tres requisitos. [11] En relación con el primer requisito, según el cual la víctima indirecta debe haber visto menoscabada su propia salud, de la citada sentencia se desprende que, con arreglo al Derecho alemán, tal como lo interpreta el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo Federal de lo Civil y Penal, Alemania), los daños de carácter psíquico únicamente pueden considerarse un menoscabo de la salud si forman parte de una *patología* y van *más allá del menoscabo de la salud* al que las personas afectadas se ven generalmente expuestas en caso de fallecimiento o de lesión grave de un miembro de la familia cercana. [12]

29. El Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo) indica que la legislación búlgara (*lex fori*) establece, en cambio, que la indemnización del perjuicio inmaterial será determinada *por el órgano jurisdiccional competente atendiendo a principios de equidad*. Dicho órgano jurisdiccional precisa que, con arreglo al Derecho búlgaro, pueden ser objeto de indemnización todo el dolor anímico y el sufrimiento padecidos por los progenitores a raíz del fallecimiento de su hijo causado por un accidente de tráfico en que existió una conducta ilícita y culpable, sin que sea necesario que el perjuicio se haya traducido en un deterioro patológico de la salud de las personas indirectamente afectadas. [13]

30. A este respecto, debo señalar que parece que el órgano jurisdiccional remitente considera que, a diferencia de la normativa búlgara, la legislación alemana aplicable para cuantificar la indemnización de un perjuicio inmaterial no se basa en el principio de equidad. [14] Si bien no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse, en un procedimiento prejudicial, sobre la interpretación de disposiciones nacionales ni juzgar si la interpretación que hace de ellas el órgano jurisdiccional nacional es correcta, [15] debe señalarse que, contrariamente a lo que indican HUK-COBURG y la Comisión, del artículo 253, apartado 2, del BGB no se desprende que esta disposición se base en el principio de equidad, sino que simplemente contempla la posibilidad de exigir «una indemnización equitativa», extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente. [16]

31. Sin embargo, en el presente asunto es evidente que la aplicación de la normativa alemana en virtud del artículo 4 del Reglamento Roma II conduciría a un resultado diferente en lo que respecta al importe de la indemnización, ya que dicha normativa supedita la indemnización del perjuicio inmaterial al requisito de que los miembros de la familia cercana hayan visto

[11] Véase el punto 21 de las presentes conclusiones.

[12] Sentencia HUK-COBURG I, apartado 46. El legislador alemán suprimió esta exigencia mediante el artículo 844, apartado 3, del BGB; véase BGBl. 2017 I, p. 2421.

[13] Véase el punto 21 de las presentes conclusiones.

[14] Véase el punto 21 de las presentes conclusiones.

[15] Véase, en particular, la sentencia de 15 de junio de 2023, Bank M. (Consecuencias de la anulación del contrato) (C-520/21, EU:C:2023:478), apartado 52.

[16] He de señalar asimismo que de la resolución de remisión prejudicial se desprende que, para justificar el importe concedido en primera instancia, el Sofiyski gradski sad (Tribunal de la Ciudad de Sofía) había indicado que tanto en el Derecho búlgaro (artículo 52 de la ZZD) como en el Derecho alemán (artículo 253 del BGB) está consagrado el principio de indemnización equitativa del daño moral. Véase el punto 16 de las presentes conclusiones.

menoscabada su propia salud.[17] En efecto, como resulta de la resolución de remisión, los progenitores de la víctima directa no han acreditado la existencia de tal perjuicio y, en consecuencia, no tienen derecho a tal indemnización.[18]

32. A este respecto, quisiera señalar que es obvio que el mero hecho de que la solución resultante de aplicar la *lex fori* sea distinta, en cuanto al importe de la indemnización, de la que se habría alcanzado aplicando la *lex causae* no basta para concluir que la disposición búlgara controvertida pueda calificarse de «ley de policía» a efectos del artículo 16 del Reglamento Roma II, siempre que la aplicación de la *lex causae* responda a consideraciones de equidad. Dicho de otro modo, en sí misma, esta diferencia —a saber, el hecho de que el importe de la indemnización del daño sufrido por los progenitores sea inferior por el mero hecho de que su hija haya fallecido en un accidente ocurrido en Alemania y no en Bulgaria— no permite llegar a esa conclusión, a menos que tal solución diferente derive de la protección, en particular, de un derecho fundamental que justifique la necesidad de aplicar la *lex fori*.

33. Por otro lado, debo observar, como se desprende de la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente, que la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales búlgaros es contradictoria por lo que se refiere a la cuestión de si el artículo 52 de la ZZD constituye una ley de policía, en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II, que, en el procedimiento principal, conduzca a excluir el Derecho alemán. Volveré sobre este punto más adelante.[19]

34. Dicho esto, analizaré a continuación la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

B. Sobre la cuestión prejudicial

35. Mediante su única cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si puede considerarse ley de policía a los efectos del artículo 16 del Reglamento Roma II una disposición de Derecho nacional que establece la aplicación de un principio fundamental del Derecho del Estado miembro, como es el principio de equidad, como criterio para cuantificar la indemnización del daño moral sufrido por los miembros de la familia cercana de una persona fallecida como consecuencia de un accidente de tráfico.

36. HUK-COBURG, los Gobiernos checo y alemán y la Comisión consideran que debe darse una respuesta negativa a la cuestión prejudicial. HUK-COBURG alega, en particular, que la aplicación de una disposición del Derecho nacional designado por el Reglamento Roma II solo se puede excluir en virtud del artículo 16 de dicho Reglamento si esta aplicación es manifiestamente incompatible con el orden público del foro. El Gobierno alemán sostiene que, por principio, el Derecho nacional que establece que la indemnización del perjuicio inmaterial debe determinarse con arreglo a principios de equidad no cumple los requisitos para la aplicación del citado artículo. Por su parte, el Gobierno checo, remitiéndose a la sentencia Da Silva Martins, señala que el enfoque según el cual una disposición de Derecho nacional puede considerarse ley de policía a los efectos del artículo 16 del Reglamento Roma II por la sola razón de que se basa en principios fundamentales de ese Derecho o se refiere a estos no se corresponde con el carácter excepcional de las leyes de policía y es una forma fácil de eludir la aplicación de la ley designada en virtud de dicho Reglamento. Por último, la Comisión señala que la identificación de una ley de policía, en

[17] Véanse los puntos 9 y 21 de las presentes conclusiones.

[18] Véase el punto 17 de las presentes conclusiones.

[19] Véase el punto 65 de las presentes conclusiones.

el sentido del artículo 16 de dicho Reglamento, debe efectuarse con arreglo a los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia, en particular, en sus sentencias dictadas en los asuntos Unamar [20] y Da Silva Martins.

37. Para dar una respuesta útil a la cuestión prejudicial, formularé brevemente, en primer lugar, una serie de consideraciones sobre la relación entre los artículos 4 y 16 del Reglamento Roma II (sección 1). En segundo lugar, analizaré la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la definición del concepto de «leyes de policía», en el sentido del artículo 16 de dicho Reglamento (sección 2), señalando, en tercer lugar, que, al aplicar esta disposición, es importante apreciar unos vínculos suficientemente estrechos con el país de la *lex fori* (sección 3), para, en cuarto y último lugar, determinar los criterios que permiten calificar de «leyes de policía», a efectos de la citada disposición, las normas que protegen los derechos y libertades individuales (sección 4).

1. Breves consideraciones sobre la relación entre los artículos 4 y 16 del Reglamento Roma II

38. Con carácter preliminar, he de recordar que el Reglamento Roma II, tal como se desprende de su considerando 1, contribuye a mantener y desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia. A tal efecto, el citado Reglamento establece dos normas de conflicto de leyes, a saber, por una parte, la regla general de conexión prevista en su artículo 4, [21] contenido en el capítulo II, que lleva por epígrafe «Hechos dañosos», y, por otra parte, la que introduce la autonomía de la voluntad, contemplada en su artículo 14, dentro del capítulo IV, bajo el epígrafe «Libertad de elección». [22] Por lo que respecta a la primera de estas disposiciones, debo señalar que la redacción de la regla general de conexión por ella establecida responde a imperativos de seguridad jurídica y a la voluntad de establecer un equilibrio entre los intereses divergentes de las partes. [23] Volveré sobre estos objetivos más adelante. [24]

39. El artículo 16 del Reglamento Roma II, que lleva por epígrafe «Leyes de policía», contenido en el capítulo V, titulado «Normas comunes», establece que «las disposiciones [de este Reglamento] no afectarán a la aplicación de las disposiciones de la ley del foro en aquellas situaciones en que tengan carácter imperativo, cualquiera que sea la ley aplicable a la obligación extracontractual». Así, mientras que el artículo 4 del citado Reglamento designa como aplicable la ley del país en el que se produce el daño (*lex loci damni*), el artículo 16 del mismo Reglamento permite, mediante el referido criterio de conexión, apartarse de la ley designada para que rija en su lugar una ley de policía de la ley del foro. Sin embargo, esta «vía de escape» a la regla de conflicto de leyes reviste un carácter excepcional, lo que significa que su utilización debe estar debidamente justificada, «por ser [esta vía] necesaria para la salvaguardia de la organización política, social y económica». [25]

[20] Sentencia de 17 de octubre de 2013 (C-184/12, en lo sucesivo, «sentencia Unamar», EU:C:2013:663).

[21] A este respecto, el considerando 14 del Reglamento Roma II enuncia que «[este] Reglamento establece una regla general pero también reglas específicas y, en algunas disposiciones, una "cláusula de escape" que permite apartarse de estas reglas cuando se desprenda claramente de todas las circunstancias del caso que el hecho dañoso está manifiestamente más vinculado con otro país. Este conjunto de reglas crea de esta manera un marco flexible de normas de conflicto de ley». Véase asimismo la nota 37 de las presentes conclusiones.

[22] Por lo que se refiere al artículo 14 del Reglamento Roma II, véase Pacuła, K., *Wybór prawa a ochrona osób trzecich na tle rozporządzenia Rzym II*, Wolters Kluwer, Varsovia, 2024.

[23] Véase la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II) [COM(2003) 427 final], p. 12, y el considerando 16 del Reglamento Roma II. Véase, en particular, Francq, S., «Le règlement Rome II concernant la loi applicable aux obligations non contractuelles. Entre droit communautaire et droit international privé», *Journal de droit européen*, 2008, pp. 289 a 296.

[24] Véase, a este respecto, el punto 47 de las presentes conclusiones.

[25] Véase Francescakis, P., «Quelques précisions sur les lois d'application immédiate et leurs rapports avec les règles de conflits de lois», *Revue critique de droit international privé*, 1966, p. 1 y ss. Para una opinión contraria al mecanismo de las leyes de policía, véase, en particular, Heuzé, V., «Un avatar du pragmatisme juridique: la théorie des lois de police», *Revue critique de droit international privé*, n.º 1, 2020, pp. 31 a 60.

40. En este contexto, el presente asunto plantea, por consiguiente, la cuestión de si es posible apartarse de la legislación que, en virtud del artículo 4 del Reglamento Roma II, es aplicable a una obligación extracontractual nacida de un hecho dañoso para aplicar, de conformidad con el artículo 16 de este mismo Reglamento, disposiciones de la ley del foro «en [una situación] en que [estas tienen] carácter imperativo».

41. La articulación de estos dos preceptos mediante la definición del concepto de «leyes de policía» es objeto de una jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, establecida por las sentencias dictadas en los asuntos Unamar, ERGO Insurance y Gjensidige Baltic [26] y Da Silva Martins.

2. Sobre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al concepto de «leyes de policía» en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II

42. En el asunto que dio lugar a la sentencia ERGO Insurance y Gjensidige Baltic, los órganos jurisdiccionales remitentes pretendían, en esencia, que se determinara cómo debían interpretarse los Reglamentos Roma I y Roma II a efectos de determinar la o las leyes aplicables en el marco de una acción de repetición de la entidad aseguradora de un vehículo de tracción, que había indemnizado a la víctima de un accidente causado por el conductor del citado vehículo, contra la entidad aseguradora del remolque acoplado durante dicho accidente. En este contexto, el Tribunal de Justicia recordó que, en relación con los respectivos ámbitos de aplicación de los Reglamentos Roma I y Roma II, los conceptos de «obligación contractual» y de «obligación extracontractual» que figuran en estos deben interpretarse no solo de manera autónoma, remitiéndose a su sistema y a los objetivos de dichos Reglamentos, sino también teniendo en cuenta, como resulta del considerando 7 de cada uno de los dos Reglamentos, el *objetivo de coherencia* en la aplicación recíproca de estos Reglamentos. [27]

43. En la sentencia Da Silva Martins, [28] el Tribunal de Justicia, que interpretó por primera vez el artículo 16 del Reglamento Roma II, declaró en un primer momento, basándose en el apartado 43 de la sentencia ERGO Insurance y Gjensidige Baltic, que, habida cuenta de que la exigencia de coherencia en la aplicación de los Reglamentos Roma I y Roma II aboga en favor de la mayor armonización posible en la interpretación de los *conceptos funcionalmente idénticos* que emplean ambos Reglamentos, procede considerar que, independientemente del hecho de que algunas versiones lingüísticas del Reglamento Roma II empleen una terminología distinta a la del

[26] Sentencia de 21 de enero de 2016 (C-359/14 y C-475/14, en lo sucesivo, «sentencia ERGO Insurance y Gjensidige Baltic», EU:C:2016:40).

[27] Sentencia ERGO Insurance y Gjensidige Baltic, apartado 43. El considerando 7 del Reglamento Roma II enuncia que «el ámbito de aplicación material y las disposiciones del presente Reglamento deben garantizar la coherencia con el Reglamento (CE) n.º 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil [(DO 2001, L 12, p. 1; en lo sucesivo, "Reglamento Bruselas I")], y con los instrumentos que tratan sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales». En mi opinión, los considerandos 7 de los Reglamentos Roma I y Roma II constituyen el fundamento de la noción según la cual los conceptos utilizados por el legislador de la Unión para designar los ámbitos de aplicación de estos dos Reglamentos, del Reglamento Bruselas I, del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2012, L 351, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Bruselas I *bis*»), y de las disposiciones de todos ellos deben ser interpretados de manera coherente; véase Szpunar, M., «Droit international privé de l'Union : cohérence des champs d'application et/ou des solutions ?», *Revue critique de droit international privé*, 2018, p. 573.

[28] En el asunto que dio lugar a dicha sentencia, el litigio principal enfrentaba a la víctima, de nacionalidad portuguesa, con una compañía de seguros española en relación con la determinación de la ley aplicable a una obligación de indemnización resultante de un accidente de coche ocurrido en España. La legislación española establecía un plazo de prescripción de un año, mientras que este plazo según la normativa portuguesa era de tres años. El órgano jurisdiccional remitente deseaba saber, en particular, si la legislación portuguesa «que [transponía] en Derecho interno la Directiva 2009/103 y que [establecía] que la ley del Estado […] en el que ocurre el accidente se sustituirá por la ley portuguesa "cuando esta establezca una mejor cobertura" tiene carácter imperativo, en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II». Sentencia Da Silva Martins, apartado 21.

Reglamento Roma I, las «leyes de policía» en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II responden a la definición de las «leyes de policía» en el sentido del artículo 9 del Reglamento Roma I, de tal modo que la interpretación que hace el Tribunal de Justicia de este último concepto es también válida para las «leyes de policía» en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II.[29] Procede recordar que el artículo 9, apartado 1, del Reglamento Roma I define la ley de policía como «una disposición cuya observancia un país considera esencial para la salvaguardia de sus intereses públicos, tales como su organización política, social o económica, hasta el punto de exigir su aplicación a toda situación comprendida dentro de su ámbito de aplicación, cualquiera que fuese la ley aplicable al contrato según [dicho] Reglamento».[30]

44. En un segundo tiempo, remitiéndose a la sentencia Unamar,[31] el Tribunal de Justicia recordó que, en el contexto del Convenio de Roma, había subrayado que la excepción relativa a la existencia de una «ley de policía» según lo establecido en la legislación del Estado miembro de que se trate debe interpretarse en sentido estricto.[32] En particular, por lo que respecta a esta interpretación, el Tribunal de Justicia consideró que, para determinar si una disposición es una «ley de policía», en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II, el órgano jurisdiccional remitente debe comprobar si dicha disposición, a la luz de un *análisis detallado* de sus términos, de su estructura general, de sus objetivos y del contexto en que se haya adoptado, reviste tal importancia en el ordenamiento jurídico nacional que justifica apartarse de la ley aplicable, designada de conformidad con el artículo 4 de dicho Reglamento.[33] Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente debe identificar *razones particularmente importantes*, como la vulneración manifiesta del derecho a un recurso efectivo y a la tutela judicial efectiva que pueda resultar de la aplicación de la ley designada como aplicable en virtud del artículo 4 del citado Reglamento.[34]

[29] Sentencia Da Silva Martins, apartado 28. La falta de definición del concepto de «leyes de policía» en el Reglamento Roma II se debe sin duda al hecho de que la formulación del artículo 16 de este Reglamento se basa en el artículo 7, apartado 2, del Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, abierto a la firma en Roma el 19 de junio de 1980 (DO 1980, L 266, p. 1; EE 01/03, p. 36; en lo sucesivo, «Convenio de Roma»), puesto que el Reglamento Roma I fue adoptado con posterioridad al Reglamento Roma II. Esta laguna fue colmada poco después por el artículo 9 del Reglamento Roma I; véase, a este respecto, Ho-Dac, M., «L'arrêt da Silva Martins de la Cour de justice de l'Union européenne, expression des "rapports de méthodes" dans l'ordre juridique européen», *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, n.º 4, pp. 869 a 882, en particular el punto 10. Algunos autores de la doctrina han calificado de «desafortunado» el empleo, en la versión francesa del artículo 16 del Reglamento Roma II, de la expresión «dispositions impératives dérogatoires» en lugar de la expresión clásica «lois de police» utilizada en el considerando 32 del mismo Reglamento; véase Francq, S., y Jault-Seseke, F., «Les lois de police, une approche de droit comparé», *Le règlement communautaire Rome I et le choix de loi dans les contrats internationaux*, Corneloup, S., y Joubert, S. (ed.), Lexis Nexis Litec, París, 2011, pp. 357 a 393, en particular, p. 360.

[30] Como ya señalé en mis conclusiones presentadas en el asunto Nikiforidis (C-135/15, EU:C:2016:281), punto 71, esta definición se inspira en la formulación utilizada en la sentencia de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros (C-369/96 y C-376/96, EU:C:1999:575), apartado 30, en la que el Tribunal de Justicia se refirió a las disposiciones del Derecho laboral belga calificadas de «leyes de policía y de seguridad» en ese Derecho.

[31] Véase el apartado 49 de dicha sentencia. A modo de recordatorio, el Tribunal de Justicia declaró en esa misma sentencia que los artículos 3 y 7, apartado 2, del Convenio de Roma deben interpretarse en el sentido de que la ley de un Estado miembro de la Unión Europea que garantiza la protección mínima prescrita en la Directiva 86/653/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1986, relativa a la coordinación de los derechos de los Estados miembros en lo referente a los agentes comerciales independientes (DO 1986, L 382, p. 17), ley elegida por las partes en un contrato de agencia comercial, podrá dejar de ser aplicada por el tribunal que conoce del asunto, radicado en otro Estado miembro, para aplicar en su lugar la *lex fori*, basándose a tal efecto en el carácter imperativo que, en el ordenamiento jurídico de este último Estado miembro, tienen las normas que regulan la situación de los agentes comerciales independientes, pero ello únicamente si dicho tribunal comprueba de manera circunstanciada que, en el marco de la transposición, el legislador del Estado del foro consideró crucial, en el seno del correspondiente ordenamiento jurídico, conceder al agente comercial una *protección más amplia que la protección prevista en la citada Directiva*, teniendo en cuenta a este respecto la naturaleza y el objeto de tales disposiciones imperativas (apartado 52 y fallo).

[32] Sentencia Da Silva Martins, apartado 29.

[33] Sentencia Da Silva Martins, apartado 31.

[34] Sentencia Da Silva Martins, apartado 34.

45. En consecuencia, el Tribunal de Justicia declaró que una disposición nacional como la controvertida en aquel asunto, que establece que el plazo de prescripción de la acción de reparación de los perjuicios resultantes de un siniestro es de tres años, no puede considerarse constitutiva de una ley de policía, en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II, a menos que el órgano jurisdiccional que conozca del asunto compruebe que dicha disposición, a la luz de un análisis detallado de sus términos, de su estructura general, de sus objetivos y del contexto en que se haya adoptado, reviste tal importancia en el ordenamiento jurídico nacional que justifica apartarse de la ley aplicable, designada de conformidad con el artículo 4 de dicho Reglamento. [35]

46. Recordado lo anterior, me parece importante señalar que, en la medida en que, como ya se ha indicado, la aplicación de las leyes de policía, en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II, tiene por efecto descartar la ley aplicable en virtud de dicho Reglamento escapando al mecanismo instituido por las normas de conflicto de leyes que en él se establecen, el juez nacional debe aplicar las leyes de policía, a efectos de dicha disposición, solo como último recurso.

47. En efecto, en su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha afirmado que el Reglamento Roma II tiene por objetivo, en particular, como se desprende de sus considerandos 6, [36] 14 [37] y 16, [38] garantizar la *seguridad jurídica* con independencia del país en el que se ejercite la acción e incrementar la *previsibilidad de las resoluciones* judiciales y garantizar un equilibrio razonable entre los intereses de la persona cuya responsabilidad se alega y los de la persona perjudicada. [39]

48. En mi opinión, el Tribunal de Justicia ha admitido implícitamente en su jurisprudencia relativa a la definición del concepto de «leyes de policía», en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II, que calificar una disposición nacional de «ley de policía», en el sentido de dicho artículo, no puede ser una operación automática, sino que requiere una *apreciación de las circunstancias del caso concreto* que conduzca a considerar que la aplicación de la ley del foro es necesaria para la salvaguardia de los intereses públicos de un país. [40]

49. A este respecto, de un análisis detallado no solo debe resultar que es necesario aplicar las leyes de policía en el ordenamiento jurídico del foro, sino que también es preciso que tal aplicación constituya *el medio más eficaz para alcanzar el objetivo perseguido*, a saber, proteger los intereses estatales. De no ser así, y en la medida en que los intereses públicos del Estado pueden estar igualmente —o incluso mejor— protegidos mediante la aplicación de la ley generalmente

35 Sentencia Da Silva Martins, apartado 35 y fallo.

36 El considerando 6 del Reglamento Roma II enuncia que «el correcto funcionamiento del mercado interior exige, con el fin de favorecer la previsibilidad del resultado de los litigios, la seguridad jurídica y la libre circulación de resoluciones judiciales que las normas de conflictos de leyes vigentes en los Estados miembros designen la misma ley nacional con independencia del país del tribunal ante el que se haya planteado el litigio».

37 El considerando 14 del Reglamento Roma II enuncia que «la exigencia de seguridad jurídica y la necesidad de hacer justicia en casos individuales son elementos esenciales en un área de justicia». Véase asimismo la nota 21 de las presentes conclusiones.

38 El considerando 16 del Reglamento Roma II enuncia que «unas normas uniformes deben incrementar la previsibilidad de las resoluciones judiciales y garantizar un equilibrio razonable entre los intereses de la persona cuya responsabilidad se alega y los de la persona perjudicada. La conexión con el país donde se produzca el daño directo (*lex loci damni*) crea un justo equilibrio entre los intereses de la persona cuya responsabilidad se alega y la persona perjudicada, y corresponde también a la concepción moderna del Derecho de responsabilidad civil y al desarrollo de los regímenes de responsabilidad objetiva».

39 Sentencias de 10 de diciembre de 2015, Lazar (C-350/14, EU:C:2015:802), apartado 29, y de 17 de mayo de 2023, Fonds de Garantie des Victimes des Actes de Terrorisme et d'Autres Infractions (FGTI) (C-264/22, EU:C:2023:417), apartado 30.

40 Sobre la importancia que reviste para el órgano jurisdiccional que conoce de un asunto el hecho de apreciar las circunstancias del caso concreto, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Nikiforidis (C-135/15, EU:C:2016:281), punto 72.

aplicable a las obligaciones extracontractuales en virtud del artículo 4 del Reglamento Roma II, el juez remitente debe abstenerse de aplicar el mecanismo de excepción previsto en el artículo 16 de dicho Reglamento. [41]

50. Además, debo señalar un aspecto relevante para la aplicación del artículo 16 del Reglamento Roma II que no se desprende de forma inequívoca de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a saber, la importancia de que existan vínculos suficientemente estrechos con el país de la *lex fori*. En efecto, determinadas normas no pueden ser calificadas *a priori* de «leyes de policía» por cuanto esta calificación depende, en ciertos casos, de que las circunstancias fácticas revelen la existencia de vínculos suficientemente estrechos con el país del foro.

3. Sobre la existencia de vínculos suficientemente estrechos con el país de la lex fori

51. Como es sabido, de la lectura del artículo 16 del Reglamento Roma II se desprende que el legislador de la Unión no indicó ningún otro requisito que deba cumplirse para que el órgano jurisdiccional que conozca de un asunto pueda aplicar las leyes de policía de la ley del foro apartándose de la ley generalmente aplicable. En particular, no se alude a la necesidad de acreditar que la situación de que se trate presente una estrecha conexión con el país del foro que justifique la aplicación excepcional de dichas leyes de policía. [42] Sin embargo, como ha señalado parte de la doctrina, este silencio no debe interpretarse en el sentido de que es posible aplicar leyes de policía sin tener en cuenta la exigencia de que exista un vínculo estrecho con el país de la *lex fori*. [43]

52. En efecto, habida cuenta de que la aplicación de las leyes de policía deja de lado la aplicación de la ley generalmente aplicable en virtud del Reglamento Roma II, estas leyes de policía no se aplican de forma automática y los órganos jurisdiccionales nacionales deben comprobar previamente si la situación en cuestión presenta vínculos estrechos con el país del foro. [44] En otras palabras, y especialmente por lo que respecta a las disposiciones que no protejan exclusivamente intereses públicos o estatales, el juez solo puede aplicar el artículo 16 del citado Reglamento cuando el Estado miembro del foro pueda acreditar que, en tal situación, resulta imperativo para sus intereses. [45]

[41] Bonomi, A., «Article 9», *Commentary on the Rome I Regulation*, Magnus, U., y Mankowski, P. (ed.), Verlag Dr. Otto Schmidt, Colonia, 2017, vol. 22, pp. 599 a 629, en particular, p. 626, punto 85.

[42] Véase el punto 39 de las presentes conclusiones.

[43] Wautelet, P., «Article 16», *Commentary on the Rome II Regulation*, Magnus, U., y Mankowski, P. (ed.), Verlag Dr. Otto Schmidt, Colonia, 2019, vol. 3, pp. 549 a 566, en particular, puntos 48 y 49.

[44] Véase el punto 48 de las presentes conclusiones.

[45] Sobre el papel de la proximidad a la hora de aplicar leyes de policía y sobre la jurisprudencia citada, véase Nuyts, A., «L'application des lois de police dans l'espace (Réflexions au départ du droit belge de la distribution commerciale et du droit communautaire)», *Revue critique de droit international privé*, 1999, p. 50; Bonomi, A., «Overriding Mandatory Provisions in the Rome I Regulation on the Law Applicable to Contracts», *Yearbook of Private International Law*, vol. X, SELP, 2008, p. 291 y ss., y Pacuła, K., «Przepisy wymuszające swoje zastosowanie JAKO instrumental ochrony les „strony słabszej" umowy ubezpieczenia», *Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego*, vol. 15, 2014, p. 38 y ss.

53. Además, el hecho de exigir una conexión estrecha permite combatir el fenómeno de la elección del foro más favorable. El desencadenamiento de este fenómeno es especialmente probable en unas circunstancias como las examinadas en el asunto que dio lugar a la sentencia dictada en el asunto Inkreal. [46]

54. De ello se deduce que no es posible calificar *in abstracto* unas normas de «leyes de policía» ni determinar, también *in abstracto*, si, en el presente asunto, es preciso aplicar el artículo 16 del Reglamento Roma II. En particular, a efectos de su aplicación, del conjunto de circunstancias debe resultar que la situación de que se trata presenta vínculos suficientemente estrechos con el país de la *lex fori*.

55. Dicho esto, aún debo aclarar los criterios que permiten calificar de «leyes de policía», en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II, en relación con el considerando 32 de este mismo Reglamento, las normas que protegen derechos individuales.

4. Sobre los criterios que permiten calificar de «leyes de policía», en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II, las normas que protegen derechos y libertades individuales

56. He de señalar, en primer lugar, que la definición del concepto de «leyes de policía», en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II, tal como resulta de la definición del concepto de «leyes de policía», en el sentido del artículo 9 del Reglamento Roma I y de la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia antes expuesta, [47] debe interpretarse en relación con el considerando 32 del Reglamento Roma II. Este considerando enuncia, en particular, que «consideraciones de interés público justifican, en circunstancias excepcionales, el recurso por los tribunales de los Estados miembros a excepciones basadas en el orden público y en leyes de policía». [48]

57. En mi opinión, de la lectura conjunta de dicha jurisprudencia y el considerando 32 del Reglamento Roma II se desprende que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros pueden aplicar el mecanismo de excepción del artículo 16 de dicho Reglamento, en «circunstancias excepcionales», cuando consideren «esencial» la aplicación de la *lex fori* atendiendo a «consideraciones de interés público». Dicho de otro modo, la aplicación de las disposiciones de la *lex fori* «cuya observancia [los órganos jurisdiccionales nacionales consideran] esencial» depende de consideraciones de interés público. En particular, el considerando 32 del citado Reglamento indica que «la aplicación de una disposición de la ley designada por el [citado] Reglamento que condujera a la asignación de daños e intereses ejemplares o punitivos de naturaleza excesiva, puede, según las circunstancias del caso y el ordenamiento jurídico del Estado miembro del órgano jurisdiccional competente, considerarse contraria al orden público del foro».

[46] Sobre la cuestión de si la existencia de una cláusula atributiva de competencia constituye en sí misma un elemento de extranjería suficiente para activar la aplicación del artículo 25, apartado 1, del Reglamento Bruselas I *bis*, relativo a la prórroga de la competencia, véase la sentencia de 8 de febrero de 2024, Inkreal (C-566/22, EU:C:2024:123), apartado 39 y fallo. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 25, apartado 1, del Reglamento Bruselas I *bis* se aplica a un acuerdo atributivo de competencia mediante el cual las partes de un contrato establecidas en un mismo Estado miembro pactan la competencia de los órganos jurisdiccionales de otro Estado miembro para conocer de los litigios surgidos de ese contrato, aun cuando dicho contrato no contenga ningún otro vínculo con ese otro Estado miembro.

[47] Véanse los puntos 38 y ss. de las presentes conclusiones.

[48] Véase asimismo el considerando 37 del Reglamento Roma I. Sobre la estrecha correlación entre las leyes de policía y la «protección del orden público», véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Nikiforidis (C-135/15, EU:C:2016:281), puntos 68 y ss.

58. En segundo lugar, debo observar que la protección contemplada en el artículo 16 del Reglamento Roma II no abarca automáticamente todos los intereses públicos de un Estado. Para estar comprendidos en el ámbito de aplicación de esta disposición, dichos intereses deben ser tan importantes que afecten, en particular, a la organización política, social o económica del Estado de que se trate. [49] Por lo tanto, es importante determinar si, en el marco del considerando 32 de dicho Reglamento, la referencia del legislador de la Unión a los objetivos de interés público debe interpretarse en sentido estricto o si también puede hacerse extensiva a las disposiciones nacionales que protejan intereses individuales. Esta cuestión es objeto de un intenso debate entre los autores de la doctrina, dado que no es sencillo trazar la frontera entre la protección de los intereses colectivos y la de los intereses individuales. [50] Delimitar esta frontera contribuirá de manera decisiva a la interpretación autónoma del concepto de «leyes de policía» en el sentido del artículo 16 de dicho Reglamento. En efecto, al interpretar el artículo 16 del Reglamento a la luz de su considerando 32, debe tenerse en cuenta la posibilidad de proteger también los intereses individuales.

59. En mi opinión, existen dos argumentos que abogan a favor de esta interpretación.

60. Un primer argumento está relacionado con la interacción entre los intereses colectivos y los intereses individuales. Así, en el ámbito de la responsabilidad extracontractual resultante de un delito, las normas que establece un Estado miembro para proteger a una categoría de personas perjudicadas, invirtiendo, en particular, la carga de la prueba o estableciendo un umbral mínimo de indemnización, podrían tener como objetivo principal restablecer el equilibrio entre los intereses contrapuestos de partes privadas. Siendo así, también podrían contribuir indirectamente a proteger el orden social y económico del Estado miembro reduciendo el impacto de los accidentes en los recursos públicos. [51]

61. Un segundo argumento, en el mismo sentido, tiene como eje la constatación de que el considerando 32 del Reglamento Roma II hace referencia, en particular, a disposiciones relativas a la cuantificación de la indemnización por daños, lo que incluye, por ende, la posibilidad de que esa indemnización deba abonarse por determinadas categorías de personas físicas. A este respecto, he de precisar que, si bien dicho considerando enuncia que la aplicación de tales disposiciones puede considerarse «contraria al orden público del foro», sin aludir también al mecanismo de las leyes de policía, lo mismo cabe decir, en mi opinión, respecto a este último mecanismo.

62. En estas circunstancias, estimo que las disposiciones que tienen principalmente por objeto proteger derechos y libertades individuales pueden calificarse de «leyes de policía», en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II, si, además de conciliar intereses individuales, queda acreditada *la existencia de una conexión suficiente con intereses públicos considerados esenciales en el ordenamiento jurídico del Estado de que se trate*.

63. A este respecto, en tercer lugar, me parece importante señalar, al igual que el Gobierno alemán, que la protección particular conferida por una ley de policía debe ser la expresión necesaria de principios jurídicos fundamentales.

[49] Bonomi, A., «Article 9», *Commentary on the Rome I Regulation*, *op. cit.*, p. 626, punto 84.

[50] En cuanto al debate doctrinal sobre la interpretación del considerando 32 del Reglamento Roma II, véase, en particular, Wautelet, P., «Article 16», *Commentary on the Rome II Regulation*, *op. cit.*, p. 554, punto 15; Francq, S., y Jault-Seseke, F., «Les lois de police, une approche de droit comparé», *Le règlement communautaire Rome I et le choix de loi dans les contrats internationaux*, *op. cit.*, pp. 360 a 371, y Pailler, L., «Conflit de lois: CJUE, 6e ch., 31 janv. 2019, aff. C-149/18, Agostinho da Silva Martins c/Dekra Claims Services Portugal SA», *Journal du droit international (Clunet)*, n.º 3, 2019, pp. 890 a 894.

[51] Wautelet, P., «Article 16», *Commentary on the Rome II Regulation*, *op. cit.*, p. 554, puntos 15 y 16.

64. Ciertamente, las normas establecidas por los Estados para proteger determinadas categorías de derechos individuales, como el derecho de las víctimas de delitos de tráfico a obtener una indemnización por daños y perjuicios, pueden adquirir, en un ordenamiento jurídico nacional determinado, una importancia tal que se consideren principios jurídicos fundamentales, de los que también forma parte el principio de equidad.

65. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente señala que el principio de indemnización equitativa establecido en el artículo 52 de la ZZD constituye un principio fundamental del Derecho búlgaro, por cuanto el principio de equidad forma parte del orden público del Estado. No obstante, como ya he señalado, dicho órgano jurisdiccional ha observado que la jurisprudencia de los tribunales búlgaros es contradictoria por lo que se refiere a la cuestión de si el artículo 52 de la ZZD, que implica que pueden ser objeto de tal indemnización no solo los sufrimientos que hayan causado un deterioro patológico, sino todos los sufrimientos padecidos, constituye una ley de policía, en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II, lo que conduciría a excluir, en el litigio principal, la aplicación del Derecho alemán.[52] El hecho de que, como indica el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo), dicha jurisprudencia de los tribunales búlgaros sea contradictoria me lleva, *prima facie*, a dudar que el principio de equidad sea un principio fundamental del ordenamiento jurídico búlgaro. No obstante, corresponde a dicho órgano jurisdiccional comprobar este extremo.

66. En cualquier caso, debo señalar, en cuarto y último lugar, que, en el contexto de la aplicación del artículo 16 del Reglamento Roma II, en relación con su considerando 32, la posibilidad de aplicar leyes de policía para proteger intereses tanto colectivos como individuales debe ponerse en relación con el Derecho sustantivo de la Unión, que puede constituir la ley aplicable en virtud del artículo 4 de dicho Reglamento.

67. En la sentencia HUK-COBURG I, el Tribunal de Justicia consideró que la Directiva 2009/103 no se opone a una normativa nacional que establece criterios vinculantes para determinar los perjuicios inmateriales que pueden ser indemnizados. Por consiguiente, estimó que dicha Directiva no se opone a una normativa nacional que supedita la reparación, *por parte del asegurador de la responsabilidad civil* que resulta de la circulación de vehículos automóviles, del perjuicio inmaterial sufrido por los miembros de la familia cercana de las víctimas de accidentes de tráfico al requisito de que dicho perjuicio haya ocasionado un daño patológico a tales miembros de la familia cercana.[53] En consecuencia, el Tribunal de Justicia declaró que una normativa nacional aplicable en virtud del artículo 4 del Reglamento Roma II, que es la disposición nacional de transposición en Derecho interno de la Directiva 2009/103,[54] es compatible con dicha Directiva, siempre que establezca un criterio de indemnización equitativa del perjuicio inmaterial.

68. En tales circunstancias, en las que la Directiva 2009/103 fija unos importes mínimos de cobertura por el seguro obligatorio, solo podrá contemplarse la toma en consideración de la *lex fori*, en particular en el supuesto de que esta establezca importes de cobertura superiores, si, con arreglo al ordenamiento jurídico de dicho Estado, la protección que se considera esencial para la salvaguardia de los intereses públicos del Estado del foro, en el sentido del artículo 16 del Reglamento Roma II, *excede los niveles mínimos garantizados por el Derecho de la Unión*, con independencia de lo que disponga la normativa de los demás Estados miembros.

[52] Véase el punto 33 de las presentes conclusiones.

[53] Sentencia HUK-COBURG I, apartado 51 y fallo.

[54] Como ya he señalado, la normativa nacional controvertida en dicho asunto era la misma que la controvertida en el presente asunto.

69. Sin embargo, como también se desprende de la sentencia HUK-COBURG I, la *obligación de cobertura* por el seguro de responsabilidad civil de los daños causados a terceros por la circulación de vehículos automóviles es distinta del alcance de la indemnización de estos daños en virtud de la responsabilidad civil del asegurado. En efecto, mientras que la primera está garantizada y definida por la normativa de la Unión, la segunda se rige, fundamentalmente, por el Derecho nacional. El Tribunal de Justicia precisa que, en efecto, del objeto de la Directiva 2009/103 y de su tenor literal se desprende que la finalidad de esta, lo mismo que sucede con las directivas que codifica, no es armonizar los regímenes de responsabilidad civil de los Estados miembros y que, en el estado actual del Derecho de la Unión, estos tienen libertad para definir el régimen de responsabilidad civil aplicable a los siniestros derivados de la circulación de vehículos automóviles. [55] En consecuencia, y a la luz, en particular, del artículo 1, punto 2, de la Directiva 2009/103, el Tribunal de Justicia consideró que, en el estado actual del Derecho de la Unión, en principio los Estados miembros tienen libertad para definir, en particular, qué daños causados por vehículos automóviles deben ser obligatoriamente objeto de indemnización, el alcance del derecho a indemnización y las personas que deben tener derecho a dicha indemnización. [56]

70. En el presente asunto, la ley aplicable en virtud del artículo 4 del Reglamento Roma II y que se dejaría de lado en favor de la ley del foro, aplicable en virtud del artículo 16 de dicho Reglamento, está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho material de la responsabilidad civil, al que remite la Directiva 2009/103. [57]

V. Conclusión

71. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo, Bulgaria):

«El artículo 16 del Reglamento (CE) n.º 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (“Roma II”),

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a que pueda considerarse ley de policía a los efectos de dicho artículo una disposición nacional como la controvertida en el procedimiento principal, que establece la aplicación de un principio fundamental del Derecho del Estado miembro, como es el principio de equidad, como criterio para la cuantificación de la indemnización del daño moral sufrido por los miembros de la familia cercana de una persona fallecida en un accidente de tráfico, a menos que el órgano jurisdiccional que conoce del asunto constate, sobre la base de la existencia de unos vínculos suficientemente estrechos con el país del foro y de un análisis detallado de los términos, la

[55] Sentencia HUK-COBURG I, apartados 35 y 36. Del apartado 48 de dicha sentencia se desprende, entre otras cosas, que la Directiva 2009/103 no obliga a los Estados miembros a elegir un régimen de responsabilidad civil en particular para determinar el alcance del derecho de la víctima a una indemnización en virtud de la responsabilidad civil del asegurado.

[56] Sentencia HUK-COBURG I, apartado 37.

[57] En el supuesto hipotético de que la legislación aplicable en virtud del artículo 4 del Reglamento Roma II estuviera comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/103, sería preciso comprobar, al efecto de descartar su aplicación en favor de la *lex fori* por un motivo basado en el carácter imperativo de sus disposiciones en el ordenamiento jurídico del foro, a la luz de un análisis detallado de estas disposiciones, que, en el marco de la transposición de la Directiva 2009/103, el legislador del Estado del foro consideró esencial, en su ordenamiento jurídico, conceder a los miembros de la familia cercana de una víctima de accidente de tráfico por carretera «una protección más amplia que la protección prevista en la citada Directiva, teniendo en cuenta a este respecto la naturaleza y el objeto de tales disposiciones imperativas». Véanse, en este sentido, las sentencias Unamar, apartados 50 a 52, y Da Silva Martins, apartado 30.

estructura general, los objetivos y el contexto en que se adoptó dicha disposición, que esta reviste tal importancia en el ordenamiento jurídico nacional que justifica apartarse de la ley aplicable designada en virtud del artículo 4 de dicho Reglamento.»