CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GEORGES COSMAS

presentadas el 21 de octubre de 1999 *

Indice

I. Introducción I-6714
II. Marco jurídico comunitario I-6715
III. Hechos y marco jurídico nacional I-6718
IV. Las cuestiones prejudiciales I-6720
V. Las respuestas a las cuestiones prejudiciales I-6721
A. El sistema consagrado por las tres Directivas I-6722
a) En general I-6722
b) Naturaleza de la responsabilidad civil I-6723
c) Respuesta a las dos primeras cuestiones I-6729
1) Respuesta a la primera cuestión I-6729
2) Respuesta a la segunda cuestión I-6729
B. Las cuestiones relativas a la interpretación conforme y al efecto directo horizontal de las Directivas I-6730
VI. Conclusión I-6731

I. Introducción

1. En el presente asunto, el Tribunal da Comarca de Setúbal (Portugal) ha planteado al Tribunal de Justicia una serie de cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la Directiva 84/5/CEE del Consejo, de 30 de diciembre de 1983, Segunda Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil que resulta de la circulación de los vehículos automóviles. [1]

2. Dichas cuestiones tienen sustancialmente por objeto precisar los derechos de las víctimas de un accidente de circulación que sean miembros de la familia del tomador del seguro, a la vista de las disposiciones comunitarias en materia de seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de los vehículos automóviles.

3. Concretamente, mediante las cuestiones se trata de dilucidar si dicha Directiva exige a los Estados miembros que el seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada del uso y de la circulación de vehículos automóviles cubra el daño aun cuando se trate meramente de una responsabilidad por riesgo, es decir, aun cuando no haya mediado culpa; o si un Estado miembro

* Lengua original: griego.

1 — DO 1984, L 8, p. 17; EE: 13/15, p. 244 (en lo sucesivo, «Segunda Directiva»).

puede, en caso de responsabilidad por riesgo, excluir cualquier indemnización, o si la Directiva impone simplemente cubrir los daños debidos a un error del conductor, en cuyo caso estaríamos ante la responsabilidad por actuación culposa. También se plantea la cuestión de la necesidad de una interpretación conforme con el Derecho comunitario y del efecto directo horizontal de la Directiva.

II. Marco jurídico comunitario

4. Desde el año 1972 el legislador comunitario puso en práctica, mediante Directivas, la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles.

5. Las tres primeras Directivas a este respecto tienen en común la intención de facilitar la circulación de vehículos y garantizar los intereses de las víctimas de accidentes de circulación en la Comunidad, cualquiera que sea el lugar del accidente. De este modo, tienen por objeto no sólo facilitar la libre circulación en el seno del mercado común, al suprimir los controles fronterizos de la carta verde, que prueba que el vehículo está cubierto por un seguro, sino también imponer una serie de normas mínimas de seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada de la circulación de los vehículos.

6. La Directiva 72/166/CEE del Consejo, de 24 de abril de 1972, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, sobre el seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como del control de la obligación de asegurar esta responsabilidad,[2] prevé la supresión de los controles fronterizos de la carta verde y la creación en todos los Estados miembros de un seguro obligatorio de responsabilidad civil que cubra los daños causados en todo el territorio comunitario.

7. El artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva, que adopta el principio de la indemnización de las víctimas de accidentes de circulación una vez que se determina la responsabilidad, dispone:

«Cada Estado miembro adoptará todas las medidas oportunas [...] para que la responsabilidad civil relativa a la circulación de vehículos que tengan su estacionamiento habitual en su territorio, sea cubierta mediante un seguro. Los *daños que se cubran*, así como las *modalidades* de dicho seguro, se determinarán en el marco de tales medidas» (el subrayado es mío).

8. Mediante la Segunda Directiva, el legislador comunitario quiso armonizar los distintos elementos de dicho seguro obligatorio con miras a garantizar un nivel mínimo de protección a las víctimas de

2 — DO L 103, p. 1; EE 13/02, p. 113 (en lo sucesivo, «Primera Directiva»).

accidentes de circulación y disminuir las diferencias existentes en la Comunidad en lo que atañe al alcance de dicho seguro.

9. La Segunda Directiva se refiere al alcance, es decir, a la extensión de la cobertura prestada por el seguro obligatorio, y fija importes mínimos. Más concretamente, el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Segunda Directiva, dispone lo siguiente:

«1. El seguro contemplado en el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 72/166/CEE cubrirá obligatoriamente los daños materiales y los daños corporales.

2. Sin perjuicio de importes de garantía superiores, eventualmente prescritos por los Estados miembros, cada Estado exigirá que los importes por los que dicho seguro sea obligatorio se eleven como mínimo:

— para los daños corporales, a 350.000 ECU cuando no haya más que una víctima; cuando haya varias víctimas de un solo siniestro, dicho montante será multiplicado por el número de las víctimas,

— para los daños materiales, a 100.000 ECU por siniestro cualquiera que sea el número de víctimas.

Los Estados miembros podrán establecer en lugar de los anteriores importes mínimos un importe mínimo de 500.000 ECU por los daños [corporales], cuando haya varias víctimas de un solo y mismo siniestro, o, por los daños corporales y materiales, un importe global mínimo de 600.000 ECU por siniestro cualquiera que sea el número de víctimas o la naturaleza de los daños.»

10. El artículo 3 de dicha Directiva dispone:

«Los miembros de la familia del [tomador del seguro], del conductor o de cualquier otra persona cuya responsabilidad civil esté comprometida en el siniestro y cubierta por el seguro mencionado en el apartado 1 del artículo 1, no podrán ser excluidos en razón de dicho vínculo de parentesco del beneficio del seguro de daños corporales por ellos sufridos.»

11. El noveno considerando de esta Segunda Directiva se refiere a dicha disposición y prevé que «conviene conceder a los miembros de la familia del [tomador del

seguro], del conductor o de cualquier otra persona responsable, una protección comparable a la de las otras terceras víctimas, en todo caso en lo que se refiere a los daños corporales sufridos por aquéllos».

12. En la versión modificada por el Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados, Anexo I, parte IX, titulada «Aproximación de legislaciones», letra F, «Seguros»,[3] el artículo 5 de la Segunda Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros modificarán sus disposiciones nacionales para cumplir la presente Directiva a más tardar el 31 de diciembre de 1987. Los Estados miembros informarán inmediatamente de ello a la Comisión.

2. Las disposiciones así modificadas serán aplicadas a más tardar el 31 de diciembre de 1988.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2:

a) el Reino de España, la República Helénica y la República Portuguesa dispondrán de un plazo que finalizará el 31 de diciembre de 1995 para incrementar las cantidades de garantía hasta las cantidades previstas en el apartado 2 del artículo 1. Si hicieren uso de esta facultad, las cantidades de garantía deberán alcanzar en relación a las cantidades previstas en dicho artículo:

— un porcentaje superior al 16 % no más tarde del 31 de diciembre de 1988,

— un porcentaje igual al 31 % no más tarde del 31 de diciembre de 1992;

[...]»

13. La Directiva 90/232/CEE del Consejo, de 14 de mayo de 1990, Tercera Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles,[4] se adoptó para clarificar determinadas dispo-

3 — El Tratado y el Acta de Adhesión a la CEE y a la CEEA se firmaron el 12 de junio de 1985 (DO L 302). La adhesión de la República Portuguesa a las Comunidades entró en vigor el 1 de enero de 1986.

4 — DO L 129, p. 33 (en lo sucesivo, «Tercera Directiva»).

siciones relativas al seguro obligatorio, pues subsistían divergencias significativas en la cobertura de dicho seguro. [5]

14. Según el quinto considerando de la Tercera Directiva, «en particular, [..] existen lagunas legales en lo que respecta a la cobertura del seguro obligatorio de ocupantes de automóviles en algunos Estados miembros; [...] con el fin de proteger a esta categoría, especialmente vulnerable, de posibles víctimas, conviene colmar tales lagunas».

15. El artículo 1, párrafo primero, de la Tercera Directiva prevé que «el seguro a que se hace referencia en el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 72/166/CEE cubrirá la responsabilidad por daños corporales de todos los ocupantes, con excepción del conductor, derivados de la circulación de un vehículo».

16. Por último, el artículo 6 la Tercera Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva, a más tardar el 31 de diciembre de 1992. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1:

— la República Helénica, el Reino de España y la República Portuguesa dispondrán de un plazo que se extiende hasta el 31 de diciembre de 1995 para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1 y 2;

[...]»

III. Hechos y marco jurídico nacional

17. El 12 de febrero de 1995, tuvo lugar un accidente de circulación en el que estuvo implicado un vehículo automóvil propiedad del Sr. Mendes Ferreira, conducido por uno de sus hijos y en el que viajaba otro de sus hijos, de 12 años de edad, que resultó muerto. No estuvo implicado ningún otro vehículo. Además, el Juez nacional declaró probado que no había mediado culpa del conductor.

5 — Véase, en particular, el tercer considerando de la Tercera Directiva.

18. Mediante contrato de seguro, el Sr. Mendes Ferreira transmitió a la sociedad Companhia de Seguros Mundial Confiança SA (en lo sucesivo, «Mundial Confiança») la responsabilidad civil derivada de la circulación del vehículo de que se trata, ascendiendo el capital asegurado a 50.000.000 de PTE.

19. El Sr. Mendes Ferreira y su esposa se dirigieron al Tribunal da Comarca de Setúbal para solicitar la condena de Mundial Confiança a pagarles una indemnización por los daños sufridos. Esta última sostuvo que con arreglo al Derecho portugués vigente en el momento de producirse los hechos quedaba excluida cualquier obligación indemnizatoria.

20. Según el Juez nacional, el artículo 504, apartado 2, del Código Civil portugués (en lo sucesivo, «Código Civil»), en su versión vigente en el momento de producirse los hechos, disponía que, en caso de transporte gratuito, el transportista sólo respondería, en términos generales, de los daños que causare interviniendo culpa. La jurisprudencia portuguesa interpretaba esta disposición en el sentido de que, para obtener una indemnización, el ocupante transportado gratuitamente debía probar que había mediado culpa del conductor del vehículo causante del accidente.

21. El artículo 504 del Código Civil fue modificado por el Decreto-ley portugués nº 14/96, de 6 de marzo de 1996. El texto modificado prevé en su apartado 3 la posibilidad de que se genere responsabilidad civil por riesgo (no culposa) en favor de los ocupantes transportados gratuitamente, aunque limitada exclusivamente a los daños corporales. [6]

22. Según el Juez nacional, la exposición de motivos del Decreto-ley nº 522/85, de 31 de diciembre de 1985, que adapta el Derecho portugués a la Segunda Directiva, menciona, en particular, que la cobertura del seguro obligatorio del vehículo debería ampliarse a los ocupantes transportados gratuitamente. [7] Dado que, mediando culpa del conductor del vehículo, los ocupantes transportados gratuitamente estaban protegidos por la responsabilidad civil por acto ilícito, consagrada en 1966 en los artículos 483 y siguientes del Código Civil, el legislador sólo podía ampliar la cobertura del seguro obligatorio del automóvil a los ocupantes transportados gratuitamente en el marco de la responsabilidad civil por riesgo. Sin embargo, dicha protección se negaba en el artículo 504, apartado 2, del Código Civil.

23. Además, el Juez nacional explica que, aun cuando la legislación nacional reconozca el derecho a indemnización del ocupante transportado gratuitamente en caso de responsabilidad civil por riesgo, el artículo 508, apartado 1, del Código Civil

6 — Como se indica en la resolución de remisión, la exposición de motivos del Decreto-ley nº 14/96 justifica la modificación del artículo 504 del Código Civil por la necesidad de adaptar el Derecho interno a la Tercera Directiva y, en particular, a su artículo 1.

7 — El Juez nacional añade que, como afirma la sentencia del Supremo Tribunal de Justiça de 23 de septiembre de 1997 (*Boletim do Ministério da Justiça* nº 469, p. 535), «debe señalarse que los propósitos manifestados en la exposición de motivos del Decreto-ley nº 522/85, de acuerdo con los principios contenidos en la Segunda Directiva del Consejo, de 30 de diciembre de 1983, no fueron legalmente consagrados en tal Decreto-ley [...]. Tales propósitos consistían en ampliar la cobertura del seguro obligatorio del automóvil a los pasajeros transportados gratuitamente».

limita el importe de la indemnización fundada en accidente de circulación sin mediar culpa del responsable. En concreto, el límite máximo se fija, en caso de muerte o lesión de una persona, en el doble de la cuantía que determina la atribución de competencia en última instancia a los tribunales portugueses de segunda instancia, que está fijada, desde 1987, en 2.000.000 de PTE. [8] Dicho de otro modo, es el doble de este importe el que puede asignarse como indemnización sin culpa, es decir, 4.000.000 de PTE.

24. El Juez nacional pide que se dilucide si, habida cuenta del artículo 1, apartado 2, y del artículo 5, apartado 2, de la Segunda Directiva, en su versión modificada por el Acta de adhesión, los Estados miembros pueden fijar, para la indemnización de los perjudicados en accidentes de circulación sin culpa del conductor responsable, límites máximos inferiores a los límites mínimos del capital obligatoriamente asegurado que exige la Directiva. Según el Juez nacional, la Segunda Directiva no establece distinción alguna entre la responsabilidad civil fundada en la culpa del conductor responsable y la responsabilidad civil por riesgo, sin culpa.

IV. Las cuestiones prejudiciales

25. Para resolver el litigio de que conoce, el Tribunal da Comarca de Setúbal planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Obliga el artículo 3 de la Directiva 84/5/CEE a que el seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada del uso y circulación de vehículos automóviles garantice los daños causados a los miembros de la familia del tomador del seguro o del conductor del vehículo, incluso cuando tales familiares sean transportados gratuitamente y sólo se genere la responsabilidad civil por riesgo, no culposa, o puede el Estado miembro excluir en estos casos la concesión de cualquier indemnización?

2) Los importes mínimos de capital asegurado establecidos en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 84/5/CEE, ¿son igualmente aplicables en situaciones en las que se genera la responsabilidad civil por riesgo, no culposa, o puede el Estado miembro legislar en el sentido de que, cuando no medie culpa por parte del conductor del vehículo responsable del accidente, los límites máximos de la indemnización que deba pagarse serán inferiores a tales límites mínimos?

3) ¿Debe el órgano jurisdiccional nacional interpretar su Derecho interno de modo que éste pase a ser conforme con las disposiciones de una Directiva, bien en caso de deficiencias en la adaptación a ésta de dicho Derecho, o

8 — Artículo 20, apartado 1, de la Ley nº 38/87, de 23 de diciembre de 1987. Como subraya el Juez nacional, a pesar de la considerable devaluación de la moneda portuguesa verificada entre tanto, desde entonces no han sido modificadas las cuantías.

bien en caso de que continúen en vigor normas de Derecho interno preexistentes?

4) ¿Debe hacerlo aunque tal interpretación sea contraria al sentido y alcance atribuidos generalmente a las normas de su Derecho interno o, incluso, cuando tal interpretación esté de acuerdo con las intenciones del legislador nacional que, sin embargo, éste no logró expresar en el texto de la Ley?

5) ¿Deberá, además, el órgano jurisdiccional nacional proceder a una interpretación conforme con las disposiciones de la Directiva comunitaria incluso en un litigio que sólo atañe a particulares?

6) ¿Deberá, además, el órgano jurisdiccional nacional proceder a una interpretación de su Derecho interno conforme con lo dispuesto en el artículo 1 de la Directiva 90/232/CEE, incluso en el caso de un accidente ocurrido antes de finalizar el plazo señalado al Estado miembro para adaptar su Derecho interno a dicha norma?

7) Si se considerase que no es posible interpretar el Derecho interno de forma que pase a ser conforme con las disposiciones de una Directiva, ¿la primacía del Derecho comunitario obliga al órgano jurisdiccional nacional a excluir la aplicación de sus normas internas incompatibles con la Directiva, incluso cuando se trata de un litigio que sólo atañe a particulares?»

V. Las respuestas a las cuestiones prejudiciales

26. Con carácter preliminar, procede subrayar que el accidente que originó el litigio principal se produjo el 12 de febrero de 1995, es decir, después de la entrada en vigor de las dos primeras Directivas, pero antes de cumplirse el plazo de adaptación del Derecho interno que la Tercera Directiva fijaba a la República Portuguesa. [9]

27. Las cuestiones planteadas deben examinarse en dos grupos. En primer lugar, procede clarificar el sistema establecido por las tres Directivas para el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles, como se desprende de sus disposiciones, y responder a las dos primeras cuestiones prejudiciales relativas a dicho aspecto (A). A continuación, si fuese necesario, se examinarán las otras cinco cuestiones relativas a la interpretación conforme con el Derecho comunitario y al efecto directo horizontal de las Directivas (B).

9 — Debe recordarse que el artículo 6, apartado 2, de la Tercera Directiva fija el 31 de diciembre de 1995 como fecha límite para que dicho Estado miembro cumpla, en particular, con el artículo 1, que prevé que el seguro cubrirá la responsabilidad por daños corporales de todos los ocupantes, con excepción del conductor, derivados de la circulación de un vehículo.

A. *El sistema consagrado por las tres Directivas*

a) En general

28. En primer lugar, la Primera Directiva consagra el carácter obligatorio del seguro de responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles. Por una parte, el legislador comunitario impone a los Estados miembros adoptar todas las medidas oportunas para que la responsabilidad civil sea cubierta por un seguro, pero, por otra parte, deja a los Estados miembros facultad discrecional para determinar, a nivel nacional, la extensión de la responsabilidad cubierta y las modalidades del seguro.

29. A continuación, la Segunda Directiva, que sustancialmente se inserta en la línea consagrada por la Primera, se refiere al alcance del poder discrecional dejado a los Estados miembros para determinar la extensión de la responsabilidad cubierta y las modalidades del seguro. Dicha Directiva prevé que los miembros de la familia del tomador del seguro, del conductor o de cualquier otra persona cuya responsabilidad civil se genere en un siniestro y esté cubierta por el seguro, no podrán ser excluidos, en razón de dicho vínculo de parentesco, del beneficio del seguro de daños corporales.

30. Dicho de otro modo, la Segunda Directiva tiene por objeto otorgar a los miembros de la familia de las personas antes citadas la misma protección que se otorga a terceros. Los Estados miembros siguen siendo competentes para determinar la extensión de la cobertura de los terceros y las modalidades de dicha cobertura, de conformidad con la Primera Directiva, en el marco de los requisitos exigidos tanto por la Primera como por la Segunda Directiva. Sin embargo, cualquiera que sea el grado de protección de los terceros, [10] el objetivo de la Segunda Directiva es evitar que el vínculo de parentesco pueda constituir un motivo de exclusión, es decir, conceder a los miembros de la familia del tomador del seguro, del conductor o de cualquier otro responsable, una protección equivalente a la concedida a los terceros, como acertadamente subraya la Comisión en el punto 12, letra b), de sus observaciones escritas.

31. De este modo, cuando en un Estado miembro la cobertura obligatoria se extiende a terceros ocupantes, los ocupantes miembros de la familia del tomador del seguro, del conductor o de cualquier otra persona responsable también deben estar cubiertos. Sin embargo, en un Estado miembro que no exija la cobertura de los terceros ocupantes, los ocupantes miembros de la familia no estarán cubiertos por el seguro en virtud de la Segunda Directiva, pues en este supuesto la protección es la misma y el grado de parentesco no se utiliza como criterio de exclusión.

32. Por último, la Tercera Directiva ha resuelto el problema de la cobertura de los daños corporales de los ocupantes de un vehículo, cualesquiera que sean, con excep-

10 — Por ejemplo, en un Estado miembro el seguro se extiende al tercer pasajero y en otro Estado no.

ción del conductor. En efecto, como se indica en el quinto considerando, la cobertura de seguro obligatorio de los ocupantes de vehículos automóviles presentaba lagunas en algunos Estados miembros que era necesario colmar para proteger a «esta categoría, especialmente vulnerable, de posibles víctimas».

33. En consecuencia, la diferencia específica entre la regulación de la Segunda Directiva y la de la Tercera Directiva es que, mientras que con la Segunda Directiva el legislador comunitario quiere que el grado de parentesco deje de ser un motivo de exclusión de la cobertura del seguro, con la Tercera Directiva se ocupa de la cuestión esencial del alcance de la cobertura del seguro de los ocupantes de vehículos automóviles.

b) Naturaleza de la responsabilidad civil

34. Como subrayan tanto el Gobierno italiano como la Comisión en sus observaciones escritas, del tenor literal de la Primera Directiva así como de las dos Directivas siguientes resulta que, si bien tratan de la cobertura de la responsabilidad civil, no se ocupan de la cuestión esencial de las formas que puede revestir dicha responsabilidad, es decir, no distinguen entre la responsabilidad basada en la culpa y la responsabilidad civil objetiva o responsabilidad por riesgo.

35. Más concretamente, es sabido que la responsabilidad civil debe probarse para poner en marcha el mecanismo protector de las Directivas comunitarias. Esto significa que debe existir un vínculo entre una acción (el hecho de haber provocado un accidente en el ámbito de la circulación de vehículos automóviles) y una persona determinada, a quien se imputará a efectos de indemnización.

36. Todos los ordenamientos jurídicos parten del postulado de que el daño recae en principio sobre quien lo sufre *(casum sentit dominus),* salvo que una razón particular imponga y justifique que se repercuta su carga en un tercero, quien deberá al final asumir la obligación de pagar la indemnización. [11] Los sistemas jurídicos basan la responsabilidad extracontractual, en principio, en la culpa de quien ha causado el daño.

37. Sin embargo, los ordenamientos jurídicos también prevén casos de responsabilidad objetiva, independiente de la culpa. Un tipo particular de responsabilidad objetiva es la responsabilidad por riesgo. Una característica de la responsabilidad por riesgo es que la creación o conservación de una fuente de peligro se emplea como criterio de imputación. Este criterio permite

11 — Véase, en particular, Kornilakis P.K.: «Η ευθύνη από διακινδύνευση. Δογματική και δικαιοπολιτική προσέγγιση» (La responsabilidad por riesgo. Estudio dogmático y jurídico-político), Salónica, 1982, en la colección «Δίκαιο και Κοινωνικοί Προβληματισμοί» (Derecho y problemática social), nº 1 (227 páginas), pp. 36 y ss. y pp. 113 y ss.

imponer la obligación de reparar el daño sufrido por el perjudicado.

38. La responsabilidad por riesgo es independiente de la culpa del responsable y, a veces, no exige ni siquiera un comportamiento ilícito ni, con carácter más general, intervención humana. [12] El reconocimiento de esta responsabilidad es el resultado de la expansión gradual de los principios de justicia social y de la idea de que, puesto que la naturaleza y la rápida evolución de la civilización técnica han permitido al hombre determinadas actividades, al poner a su disposición máquinas y procedimientos que constituyen fuentes de peligro potencial para terceros (por ejemplo, la utilización de fuerzas naturales, el funcionamiento de vehículos automóviles, etc.), es justo que los daños causados pesen no sobre los perjudicados sino sobre aquellos que han creado o han tenido el control de los riesgos, y ello con independencia de toda culpa o de todo comportamiento en general. La carga impuesta a estas personas constituye en cierto modo la contrapartida del reconocimiento jurídico de las fuentes de peligro, que, por otro lado, generan las ventajas correspondientes. [13]

39. En bastantes ordenamientos jurídicos dicha responsabilidad derivada de la circulación de un vehículo es objetiva (responsabilidad por riesgo) e independiente de la existencia de culpa. Así sucede, por ejemplo, en los Derechos griego, [14] francés [15] y alemán. [16] Debe señalarse que, al contrario de la mayoría de los Derechos continentales, el Derecho inglés no prevé la responsabilidad objetiva por los daños causados por el funcionamiento de vehículos automóviles, sino que exige que haya habido culpa («negligence»). [17]

40. A primera vista, las Directivas no se refieren a si la responsabilidad derivada de la circulación de un automóvil es subjetiva, es decir, si presupone culpa, dolo o negligencia del responsable como criterio de imputación del daño o si, al contrario, es objetiva, es decir si se constituye sin elemento de culpa y emplea el riesgo como criterio de imputación.

41. ¿Se habrá dejado voluntariamente este aspecto a la facultad discrecional de los Estados miembros? La respuesta a esta cuestión se deduce de la interpretación

12 — De este modo, el hecho que genera dicha responsabilidad puede ser un acontecimiento físico (por ejemplo, el comportamiento de un animal o la caída de una construcción) o un hecho técnico (por ejemplo, el funcionamiento de un vehículo automóvil); véase, en particular, Georgiadis A.S.: «Ενοχικό Δίκαιο. Γενικό μέρος» (Derecho de obligaciones. Parte general), Atenas, P.N. Sakkoulas, 1999, en la colección «Δίκαιο και Οικονομία» (Derecho y economía), 779 páginas, apartado 65, puntos 1 y ss.; y P. Kornilakis, *op. cit.*, pp. 127 y ss.

13 — Véase A. Georgiadis, *op. cit.*, apartado 65, punto 2.

14 — Véase A. Georgiadis, *op. cit.*, apartado 65, puntos 1 y ss.

15 — Puede encontrarse un análisis del sistema en vigor en el Derecho francés en Lambert-Faivre Y.: «Droit des assurances», Paris, *Précis Dalloz*, 10ª ed., 1998, en la colección «Droit privé», 837 páginas, pp. 509 y ss., apartados 724 y ss., y pp. 539 y ss., apartados 754 y ss.

16 — Puede encontrarse un análisis comparativo de la responsabilidad por riesgo en los sistemas jurídicos contemporáneos en, por ejemplo, A. Georgiadis, *op. cit.*, apartado 65, puntos 9 y ss., y P. Kornilakis, *op. cit.*, *passim*.

17 — Véase, en particular, Heuston R.F.V. y Buckley R.A.: *Salmond and Heuston on the law of torts*, London, Sweet and Maxwell, 21ª ed., 1996 (592 páginas), pp. 223 y ss. y Markesinis B.S. y Deakin S.F.: *Tort law*, Oxford, 3ª ed., 1994 (758 páginas), pp. 268 y ss.

gramatical, sistemática y teleológica de las disposiciones de las tres Directivas.

42. En primer lugar, al armonizar las legislaciones nacionales, las Directivas tienen por objeto garantizar, en particular, la salvaguarda de los intereses de las víctimas de accidentes de circulación que se producen en el seno de la Comunidad, cualquiera que sea el lugar del accidente. Ésta es la razón por la que, al adoptar el principio de la indemnización de las víctimas de accidentes de circulación una vez que se determina la responsabilidad, el artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva prevé que cada Estado miembro adoptará todas las medidas oportunas para que la *responsabilidad civil* relativa a la circulación de vehículos que tengan su estacionamiento habitual en su territorio *sea cubierta mediante un seguro*. Los *daños que se cubran*, así como las *modalidades* de dicho seguro, se determinarán en el marco de tales medidas.

43. El texto del artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva muestra claramente que el legislador comunitario no distingue entre responsabilidad basada en la culpa y responsabilidad por riesgo. [18] Más concretamente, se refiere a una obligación de cubrir la responsabilidad civil, cualquiera que sea. A partir del momento en que dicha responsabilidad se determina, debe cubrirse por un seguro. Por consiguiente, para atenerse al texto del Reglamento, podría sostenerse que, en la medida en que la Directiva no se refiere a las distintas formas de responsabilidad civil y no distingue entre ellas, el legislador comunitario deja la regulación de la naturaleza de la responsabilidad civil a la facultad discrecional de los Estados miembros. Por otro lado, el legislador comunitario se ocupa de adoptar normas relativas no a la determinación *de la naturaleza* de la responsabilidad, sino a la institución de una *obligación* de seguro y a la determinación del *alcance* de dicha obligación. Trata, por ejemplo, de la cuestión de si dicho seguro cubrirá únicamente los daños corporales y materiales, como en efecto prevé el artículo 1, apartado 1, de la Segunda Directiva, o (también) el daño moral. Del mismo modo, establece las modalidades de la cobertura. Esta formulación es extremadamente amplia y se acomoda a la existencia de disparidades entre las legislaciones nacionales por lo que respecta a la extensión de la cobertura. [19] Dicho de otro modo, como ha señalado el Tribunal de Justicia, [20] a tenor del artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva «según [su] redacción inicial [...], correspondía a los Estados miembros determinar los daños cubiertos y el régimen del seguro obligatorio».

44. En efecto, el legislador comunitario no ha querido imponer a los Estados miembros la adopción de un determinado tipo de

18 — Debe recordarse que en el punto 34 de sus conclusiones en el asunto Ruiz Bernáldez (sentencia de 28 de marzo de 1996, C-129/94, Rec. p. I-1829), el Abogado General Sr. Lenz subrayó lo siguiente: «En la lectura de las Directivas llama la atención el hecho de que no imponen ninguna directriz concreta sobre las relaciones contractuales entre las partes del contrato de seguro. Nada en las Directivas permite deducir las consecuencias del posible incumplimiento de su deber de diligencia por parte del tomador del seguro o, en su caso, por parte del causante de los daños. Por consiguiente, puede concluirse que los Estados miembros o bien las partes que contratan un seguro disponen de relativa libertad en la configuración de las relaciones contractuales entre las referidas partes, libertad que, naturalmente, sólo podrá ejercerse en el respeto de todas las demás disposiciones de las Directivas. Así pues, cabe atribuir consecuencias jurídicas a determinados incumplimientos del deber de diligencia».

19 — Véase, a este respecto, el punto 25 de las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz en el asunto Ruiz Bernáldez, citado en la nota 18.

20 — Sentencia Ruiz Bernáldez, citada en la nota 18, apartado 15.

responsabilidad (responsabilidad basada en la culpa o sin culpa, es decir, responsabilidad por riesgo), sino que exige que la responsabilidad civil de que se trate esté cubierta por un seguro, cuando se genera conforme al Derecho nacional. La tesis según la cual las disposiciones comunitarias no van tan lejos y dejan a los Estados miembros la facultad de incluir el concepto de culpa en los requisitos de la responsabilidad civil también puede apoyarse en otros argumentos de peso, basados en la interpretación de otras disposiciones de la Primera Directiva efectuada por el Tribunal de Justicia.

45. En el asunto Bureau central français (64/83)[21] se planteaba la cuestión de interpretar el artículo 2, apartado 2, de la Primera Directiva, que prevé que, en lo que se refiere a los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en el territorio de uno de los Estados miembros, sus disposiciones, exceptuando los artículos 3 y 4, tendrán efecto una vez celebrado un acuerdo entre las oficinas nacionales de seguros en virtud del cual «cada oficina nacional afiance la resolución de los siniestros ocurridos en su territorio que hayan sido provocados por la circulación de los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en el territorio de otro Estado miembro, estén o no asegurados, *en las condiciones que establezca su propia legislación nacional sobre el seguro obligatorio*» (el subrayado es mío).

46. Tratando de delimitar el alcance de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, el Abogado General Sir Gordon Slynn subrayó lo siguiente:[22] «No hay ninguna obligación absoluta de garantizar que la responsabilidad qued[e] cubierta en cada caso por los daños físicos o materiales causados por un vehículo ni de garantizar que esta cobertura sea idéntica en todos los Estados miembros [...] Por muy deseable que puede ser el hecho de que la legislación sobre el seguro obligatorio para los accidentes provocados por vehículos automóviles sea idéntica en todos los Estados miembros de la Comunidad, de manera que el ciudadano sepa que está cubierto en todas partes según las mismas modalidades, no creo que la presente Directiva [72/166] haya llegado tan lejos. Ha abolido la necesidad de control de la carta verde en la frontera pero, salvo las disposiciones de la misma que imponen obligaciones expresas, como por ejemplo el artículo 3, ha dejado intactas las disposiciones de Derecho nacional sobre el seguro obligatorio.»

47. En su sentencia en el mismo asunto, el Tribunal de Justicia siguió al Abogado General al declarar[23] que «la expresión "en las condiciones que establezca su propia legislación nacional relativa al seguro obligatorio", contenida en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 72/166, debe entenderse que se refiere *a los límites y condiciones de la responsabilidad* aplicables al seguro obligatorio, en el entendimiento de que el conductor del vehículo en el momento en que se produjo el siniestro se considera que estaba cubierto por un seguro válido con arreglo a esta

21 — Sentencia de 9 de febrero de 1984 (Rec. p. 689).

22 — Véanse las conclusiones en el asunto Bureau central français, citado en la nota 21, Rec. p. 718.

23 — Apartado 29 de los fundamentos de Derecho y punto 1 del fallo.

legislación» (el subrayado es mío).[24] Dicho de otro modo, el Tribunal de Justicia ha estimado sustancialmente que la Directiva deja a los Estados miembros la definición de los requisitos para que se genere la responsabilidad civil, entre los que debe manifiestamente incluirse si dicha responsabilidad es objetiva o subjetiva, lo que exige examinar si la culpa es o no necesaria.

48. Además, la interpretación teleológica de la disposición antes mencionada corrobora mi conclusión de que el legislador comunitario exige la cobertura de *toda responsabilidad civil* derivada de la circulación de los vehículos automóviles, bien sea dicha responsabilidad objetiva o subjetiva, sin por ello exigir la adopción de un tipo determinado de responsabilidad. El objetivo fundamental del legislador comunitario es proteger a las víctimas de accidentes de circulación mediante el seguro obligatorio de responsabilidad civil;[25] no ha querido poner en peligro esta protección dejando a la discreción del legislador nacional la cobertura de esta responsabilidad.[26]

49. Dicho de otro modo, estimo que el legislador comunitario no ha querido permitir a los Estados miembros, en el caso de que reconozcan la responsabilidad civil por riesgo derivada de la circulación de un vehículo automóvil, que limiten la protección de las Directivas a los casos en que concurra culpa (dolo o negligencia) del responsable legal o a los casos en que la culpa alcance un cierto grado (por ejemplo, dolo o negligencia grave). En efecto, en tal supuesto básicamente no se garantizaría la protección de las Directivas ni se alcanzaría la armonización pretendida, al tiempo que el artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva perdería toda eficacia. En consecuencia, la protección que deriva de las Directivas constituye la consecuencia ineluctable[27] de la comprobación de una responsabilidad civil con arreglo al Derecho nacional.

50. Además, como he subrayado, en bastantes ordenamientos jurídicos, la respon-

24 — Véase también Berr C.: «Droit européen des assurances: accidents de la circulation causés dans un Etat de la CEE par un véhicule étranger», *Droit européen des assurances*, 1984, pp. 643 a 653, especialmente p. 650, donde formula determinadas reservas respecto de dicha expresión.

25 — Véanse también los puntos 21 y ss. de las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz en el asunto Ruiz Bernáldez, citado en la nota 18.

26 — El hecho de que la protección de las víctimas sea un objetivo fundamental de la normativa comunitaria también resulta del sexto considerando de la Segunda Directiva, según el cual «es necesario prever que un organismo garantice que la víctima no se quede sin indemnización en el caso de que el vehículo que haya causado el siniestro no estuviera asegurado o no fuera identificado», aun cuando los Estados miembros tengan libertad para dar a la intervención de dicho organismo un carácter subsidiario o no. Como ha subrayado el Tribunal de Justicia en la sentencia Ruiz Bernáldez (apartado 17), citada en la nota 18, el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva reforzó la protección de las víctimas al obligar a los Estados miembros a crear o autorizar organismos encargados de reparar los daños materiales o corporales causados por vehículos no identificados o no asegurados.

27 — En la sentencia Ruiz Bernáldez, citada en la nota 18, donde se trataba de saber en qué medida un contrato podía excluir de la cobertura del seguro obligatorio la reparación de los daños provocados por los conductores en estado de embriaguez, el Tribunal de Justicia ha declarado en efecto (apartado 18) que, habida cuenta del objetivo de protección de las víctimas de accidentes de circulación, «constantemente reafirmado en las Directivas, el apartado 1 del artículo 3 de la Primera Directiva, tal como fue precisado y completado por las Directivas Segunda y Tercera, debe interpretarse en el sentido de que el seguro obligatorio del automóvil debe permitir que los terceros víctimas de un accidente causado por un vehículo sean indemnizados por todos los daños corporales y materiales que hayan sufrido, por los importes fijados en el apartado 2 del artículo 1 de la Segunda Directiva». Además, el Tribunal de Justicia afirmó (apartado 19): «Cualquier otra interpretación tendría como consecuencia permitir que los Estados miembros limitaran a ciertos tipos de daños la indemnización de los terceros víctimas de un accidente de circulación, lo cual provocaría diferencias de trato entre las víctimas según el lugar en que se hubiera producido el accidente, que es precisamente lo que las Directivas pretenden evitar. El apartado 1 del artículo 3 de la Primera Directiva quedaría entonces privado de efecto útil». El Tribunal de Justicia concluyó (apartado 20): «Por consiguiente, el apartado 1 del artículo 3 de la Primera Directiva se opone a que el asegurador pueda invocar disposiciones legales o cláusulas contractuales para negarse a indemnizar a los terceros víctimas de un accidente causado por el vehículo asegurado».

sabilidad por la circulación de vehículos es objetiva (responsabilidad por riesgo) e independiente de la existencia de culpa, si bien el Derecho inglés no prevé ninguna responsabilidad objetiva por los daños causados por el funcionamiento de vehículos y exige que haya habido culpa («negligence»). De este modo, el hecho de que una legislación nacional exija la culpa como requisito para determinar una responsabilidad civil sometida a un seguro obligatorio no puede considerarse sustancialmente equivalente, por una parte, a una estratagema de los Estados miembros para eludir las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria, y, por otra parte, a un obstáculo en el camino que debe llevar a conseguir la libre circulación de mercancías y de personas, pues la cuestión de la naturaleza de la responsabilidad es competencia de las autoridades nacionales.

51. Si se admitiera la solución contraria, se plantearía la cuestión de si las Directivas comunitarias exigen a los Estados miembros que no prevén la responsabilidad objetiva por los daños causados por el funcionamiento de vehículos que modifiquen los requisitos de existencia de la responsabilidad civil y que prevean la posibilidad de crear en estos supuestos una responsabilidad objetiva, por riesgo.

52. Sin embargo, en la medida en que, como he subrayado, dicha exigencia no deriva ni de la letra ni del espíritu de la normativa comunitaria, la obligación de armonización prevista por las Directivas no depende, en mi opinión, de las particularidades de los regímenes jurídicos nacionales, lo cual sería contrario al principio de la primacía del Derecho comunitario sobre los Derechos nacionales.

53. En consecuencia, la interpretación literal, sistemática y teleológica de las disposiciones de que se trata muestra que la definición de los requisitos para que le genere la responsabilidad civil vinculada a la circulación de vehículos automóviles, es decir, la cuestión de si se exige o no culpa, es competencia de los Estados miembros.

54. Esta consideraciones me llevan a concluir que el Derecho comunitario relativo al seguro de responsabilidad civil no ha armonizado por completo los regímenes particulares de responsabilidad civil. La normativa comunitaria se refiere al seguro obligatorio, pero no a la responsabilidad civil. Por tal razón, ninguna de las tres Directivas contiene disposiciones que tengan en cuenta la eventual existencia de regímenes nacionales de responsabilidad civil distintos, es decir, de un régimen nacional de responsabilidad para hechos no basados en la culpa (responsabilidad objetiva o responsabilidad por riesgo) y de un régimen paralelo de responsabilidad civil fundada en la culpa del conductor, que presenten modalidades diferentes, principalmente por lo que se refiere a los importes de la indemnización.

c) Respuesta a las dos primeras cuestiones

1) Respuesta a la primera cuestión

55. Mediante su primera cuestión, el Juez nacional pide al Tribunal de Justicia que dilucide si el artículo 3 de la Segunda Directiva exige que el seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada de la circulación de automóviles cubra los daños sufridos por los miembros de la familia del tomador del seguro o del conductor del vehículo, aun cuando éstos sean transportados gratuitamente y sólo se genere responsabilidad civil por riesgo, sin que medie culpa, o si el Estado miembro puede excluir toda indemnización en tal supuesto.

56. Conforme al análisis que antecede, incumbe al Juez nacional interpretar el Derecho nacional en vigor en el momento en que se produjeron los hechos para determinar si el ocupante transportado gratuitamente y víctima de un accidente en el que no ha mediado culpa del conductor debe o no estar amparado por el régimen de seguro obligatorio del tomador del seguro.

57. Además, puesto que el Derecho nacional aplicable impone la cobertura de los ocupantes que no sean miembros de la familia del tomador del seguro o del conductor del vehículo, el artículo 3 de la Segunda Directiva implica, a partir de la fecha de cumplimiento del plazo de adaptación del Derecho portugués a la Directiva, que deje de aplicarse cualquier disposición contractual o reglamentaria que excluya a una víctima del accidente, que se encuentre en la situación jurídica de un tercero, simplemente porque es miembro de la familia del tomador del seguro o del conductor. En cambio, si el Derecho nacional en vigor no impone la cobertura de los ocupantes, no puede invocarse el artículo 3 de la Segunda Directiva para exigir que el seguro obligatorio cubra a un ocupante miembro de la familia del tomador del seguro o del conductor.

2) Respuesta a la segunda cuestión

58. La segunda cuestión tiene por objeto saber en qué medida los importes mínimos de capital asegurado fijados en el artículo 1, apartado 2, de la Segunda Directiva son aplicables a situaciones en las que la responsabilidad civil por riesgo se genera, sin mediar culpa, o si un Estado miembro puede legislar en el sentido de que, si no le es imputable ninguna culpa al conductor del vehículo responsable del accidente, los límites máximos de indemnización serán inferiores a dichos importes mínimos.

59. La Comisión se plantea la cuestión de si esta respuesta es verdaderamente necesaria para resolver el litigio principal.

60. En mi opinión, si bien la respuesta a la primera cuestión ya contiene bastantes elementos de respuesta a la segunda cues-

tión, no puede considerarse superfluo responder a esta última para la resolución del litigio principal, pues determinados aspectos merecen un anălisis más profundo.

61. En concreto, del artículo 1, apartado 2, de la Segunda Directiva resulta que, desde el momento en que hay responsabilidad civil y habida cuenta del hecho de que la reparación debe cubrir los daños reales (daños corporales o materiales), los mínimos de capital asegurado fijados en este artículo deben respetarse, cualquiera que sea la naturaleza de la responsabilidad civil.

62. En consecuencia, no es conforme con la Segunda Directiva y debe dejar de aplicarse cualquier medida legislativa nacional que, principalmente por consagrar la responsabilidad por riesgo, fije importes máximos de indemnización inferiores a los mínimos del seguro obligatorio establecidos en dicha Directiva.

B. *Las cuestiones relativas a la interpretación conforme y al efecto directo horizontal de las Directivas*

63. En sus cinco últimas cuestiones, el Juez nacional plantea aspectos que atañen a la obligación de interpretación conforme con el Derecho comunitario de las disposiciones nacionales y al reconocimiento del efecto directo horizontal de las disposiciones de las Directivas. A este respecto parte del postulado de que la legislación comunitaria correspondiente puede imponer normas relativas al tipo de responsabilidad (objetiva o no) y, por lo tanto, a diferencias subsiguientes de la obligación de cobertura de dicha responsabilidad.

64. A la vista de todo lo que antecede, llego a la conclusión de que las Directivas comunitarias que regulan el seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles no imponen a los Estados miembros ninguna obligación de prever un tipo particular de responsabilidad y, en consecuencia, les dejan toda libertad para regular esta cuestión, teniendo en cuenta que la normativa comunitaria se refiere, en particular, al alcance de la cobertura obligatoria de dicha responsabilidad e impone límites que deben respetarse por los Estados miembros. Por tanto, el examen de estas cuestiones es superfluo por carecer de utilidad para la resolución del litigio principal.

VI. Conclusión

65. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal da Comarca de Setúbal del modo siguiente:

«1) El artículo 3 de la Directiva 84/5/CEE del Consejo, de 30 de diciembre de 1983, Segunda Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil que resulta de la circulación de los vehículos automóviles, debe interpretarse en el sentido de que el seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles debe garantizar a los ocupantes miembros de la familia del tomador del seguro o del conductor del vehículo una protección idéntica a la prevista por la legislación nacional para los ocupantes que no sean miembros de la familia.

2) El artículo 1, apartado 2, de la Segunda Directiva debe interpretarse en el sentido de que los importes mínimos de cobertura establecidos en dicho artículo son aplicables a las situaciones en que se genera la responsabilidad civil del tomador del seguro, con independencia de que existan o no distintos regímenes nacionales de responsabilidad civil basados o no en la existencia de culpa.»