CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN presentadas el 24 de noviembre de 1983 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

La cour de cassation de Paris, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, ha solicitado a este Tribunal de Justicia que se pronuncie, «con carácter prejudicial, por una parte, sobre el sentido de la expresión «condiciones fijadas por su propia legislación nacional relativa al seguro obligatorio» contenida en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva de 24 de abril de 1972 (Directiva 72/166/CEE del Consejo, DO L 103, p. 1; EE 13/02, p. 113), «y, por otra parte, sobre si un vehículo, puesto fuera de la circulación en un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea en el que estaba matriculado, puede considerarse que mantiene todavía su estacionamiento habitual en dicho Estado, teniendo en cuenta el apartado 4 del artículo 1 de la Directiva de 24 de abril de 1972».

Estas cuestiones se suscitaron en el marco de un procedimiento relativo a un accidente de automóvil del que tuvo que conocer la cour de cassation. Resulta que el 18 de julio de 1976 se produjo una colisión en las cercanías de Le Paradou en Francia entre un coche matriculado en Francia y un coche Fiat que llevaba placas de matrícula expedidas en la República Federal de Alemania. El conductor de este último vehículo no se pudo encontrar.

Una pasajera, herida en el coche francés, emprendió acciones contra el propietario y conductor de este último vehículo, pero su pretensión fue desestimada porque el accidente había sido causado por el conductor del Fiat. El propietario del coche francés entabló una segunda acción contra un cierto Sr. Buchwieser, del que se supo que había confiado el Fiat a un conductor inexperto. Esta última acción prosperó y se concedieron los daños y perjuicios al propietario. Sin embargo el verdadero litigio se refería a quién debía pagar la indemnización –el Bureau central français (oficina nacional francesa que representa a las compañías de seguros en Francia), en calidad de parte demandada en el segundo asunto, o el Fonds de garantie automobile, organización encargada en Francia de indemnizar a las personas que hubieran sufrido daños materiales o heridas no cubiertos por el seguro, que intervino como coadyuvante en el procedimiento. El tribunal de grande instance de Tarascon consideró que, por haber sido

* Lengua original: inglés.

robado, el Fiat no había sido conducido con la autorización del propietario y por consiguiente, con arreglo al Derecho francés, no estaba cubierto por el seguro en el momento de los hechos. Por lo tanto, la acción entablada contra el Bureau fue desestimada y se declaró que el Fonds estaba obligado a pago de los daños. Sometido el asunto a la cour d'appel, ésta resolvió que el Bureau era responsable del pago, porque el coche estaba matriculado y tenía su estacionamiento habitual en otro Estado miembro, de forma que el demandante podía acogerse a las disposiciones de la Directiva.

Actuando por cuenta de los aseguradores alemanes, el Bureau ha sostenido ante la cour de cassation que no se había demostrado que el coche estuviera matriculado en Alemania a los efectos del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva, de manera que no podía alegarse esta última. En segundo lugar se afirmó que las disposiciones del apartado 2 del artículo 2 de la Directiva puestas en relación con el artículo 1 del «convenio tipo interoficinas» firmado entre otras por las oficinas francesa y alemana y con el artículo 2 de un convenio complementario firmado el 16 de octubre de 1972 con arreglo a las disposiciones de la Directiva, pero reemplazado por un convenio de 12 de diciembre de 1973, tenían como efecto la exclusión de la responsabilidad del Bureau, puesto que el coche había sido robado, no era conducido con la autorización del propietario y, por consiguiente, no estaba obligatoriamente cubierto por un seguro.

La segunda cuestión planteada por la cour de cassation se refiere al punto que el Bureau trata en primer lugar y a mi juicio es preciso examinarla primero. Según la sentencia de la cour d'appel, el coche había sido puesto fuera de la circulación en Alemania el 20 de enero de 1975 y las placas de matrícula se habían hecho inutilizables. Por lo mismo ya no podía circular conforme a Derecho en carretera después de una fecha que parece situarse después de 1975. Según el anexo I de las observaciones presentadas por el Bureau al Tribunal de Justicia, la inscripción del Fiat había sido cancelada en los registros alemanes el 26 de julio de 1976, es decir, después de la fecha del accidente.

Esta segunda pregunta plantea aspectos sustancialmente similares a los debatidos en el asunto Gambetta Auto (344/82). Por las razones que expuse en mis conclusiones en dicho asunto, y que considero inútil reproducir aquí, la segunda cuestión debiera ser resuelta en el sentido de que, si un vehículo lleva una placa de matrícula expedida conforme a Derecho, debe considerarse que dicho vehículo tiene su estacionamiento habitual, a los efectos de la Directiva 72/166, en el territorio de dicho Estado miembro, incluso si en la época de que se trata se hubiera retirado la autorización para utilizar el vehículo tanto si esta retirada ha supuesto la invalidación o retirada de la matrícula como si no. El hecho de que además, en el presente caso, la matrícula se haya hecho inutilizable antes del accidente no modifica, a mi parecer, la situación jurídica.

Mediante su primera cuestión, la cour de cassation solicita a este Tribunal de Justicia

que se pronuncie de manera enteramente general sobre el sentido de la expresión «condiciones que establezca su propia legislación nacional sobre el seguro obligatorio» contenida en la Directiva. Desde un punto de vista más concreto y teniendo en cuenta los problemas que se plantean en el caso, la cour de cassation quisiera saber si la garantía que debe prestar cada oficina nacional como requisito previo para la fijación por la Comisión de una fecha para la entrada en vigor de todas las disposiciones de la Directiva, salvo los artículos 3 y 4, es una garantía del pago del siniestro (para los accidentes provocados en su territorio por los vehículos con estacionamiento habitual en el territorio de otro Estado miembro) basándose en las disposiciones relativas al seguro obligatorio aplicables en el territorio del Estado en el que ejerce sus actividades o sobre cualquier otra base que ignorase los casos de exclusión del seguro previstos por la legislación de dicho Estado.

Por una parte, el Bureau, el Fonds y el Gobierno francés afirman todos ellos que el régimen debe permitir la libertad de circulación, en el conjunto de la Comunidad, de los vehículos asegurados en un Estado miembro. Teniendo en cuenta las posibles limitaciones de responsabilidad, la oficina del Estado en que ha tenido lugar el accidente debe –afirman– tratar al vehículo como si estuviera asegurado por cualquier accidente que pudiera ocurrir, desde el momento en que los vehículos de este tipo están sujetos al seguro obligatorio en dicho Estado. No puede rechazarse una petición de indemnización por un siniestro basándose en exenciones específicas al seguro obligatorio previstas por la ley nacional. La oficina encargada del pago realiza éste y recupera la suma correspondiente en el Estado en el que el vehículo tiene su estacionamiento habitual, bien de la oficina correspondiente si el vehículo está asegurado, bien del fondo de garantía si no lo está. Cualquier otro resultado, añaden, dejaría brechas abiertas y la víctima perdería la cobertura que se trata de concederle.

Por otra parte, los Gobiernos de la República Italiana y del Reino Unido así como la Comisión replican a esto que el único significado que puede darse a los términos de la Directiva es que las peticiones de indemnización contra los vehículos procedentes de otros Estados miembros deben tratarse sobre la misma base que las peticiones presentadas contra los vehículos cubiertos por un seguro obligatorio en el Estado miembro de la oficina encargada del pago. Semejante interpretación, se dice, es conforme por lo demás al convenio interoficinas y al convenio complementario mencionados más arriba.

Es preciso advertir en primer lugar que, cuando la Directiva 72/166 fue modificada por la Directiva 72/430/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 291, p. 162; EE 13/02, p. 179) para tener en cuenta la adhesión de Dinamarca, Irlanda y del Reino Unido, los términos «of its own» (por su propia) que figuraban en la versión inglesa antes de los términos «national law» han desaparecido. A mi parecer, esto no constituye ninguna diferencia a los fines del presente asunto. Me parece sin embargo preferible partir del texto tal como ha sido modificado, es decir, «in accordance with

the provisions of national law on compulsory insurance» (la traducción oficial española dice: «en las condiciones establecidas en su respectiva legislación nacional sobre el seguro obligatorio») por más que las dos expresiones tengan el mismo significado.

El segundo considerando de la Directiva reconoce que las disparidades de las disposiciones nacionales relativas a la obligación de asegurar la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles suponían controles en las fronteras y que era deseable «liberalizar más» el régimen de circulación de personas y de vehículos automóviles. La Directiva considera más adelante que la supresión del control de la carta verde podría realizarse según un acuerdo conforme a cuyos términos cada oficina nacional de seguro garantizaría «en las condiciones previstas por la legislación nacional, la indemnización de los daños que daban lugar a reparación, causados en su territorio por uno de dichos vehículos, asegurados o no». Con esta finalidad, los Estados miembros debían prever para los vehículos un seguro obligatorio de responsabilidad civil válido en todo el territorio de la Comunidad.

De este modo, la primera etapa ha sido que los Estados miembros debían abstenerse de controlar el seguro de responsabilidad civil para los vehículos con estacionamiento habitual en el territorio del otro Estado miembro. Sin embargo, semejante efecto no debía producirse sino después de que cada oficina hubiera «afianzado el pago de los siniestros ocurridos en su territorio y provocados por la circulación» de estos vehículos, «estén asegurados o no, en las condiciones fijadas por la propia legislación nacional relativa al seguro obligatorio».

El artículo 3 impone a cada Estado miembro que tome todas las medidas necesarias para que la responsabilidad civil derivada de la circulación de los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en el territorio de aquél quede cubierta por un seguro. «Los daños cubiertos así como las modalidades de este seguro están determinados en el marco de dichas medidas.»

Los acuerdos podrían dilatarse a países terceros para que los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en un país tercero sean tratados como los vehículos que tengan su permanencia habitual en la Comunidad, a condición de que las oficinas nacionales de todos los Estados miembros se constituyan individualmente garantes «–cada uno en las condiciones que establezca su propia legislación nacional sobre el seguro obligatorio– para los pagos» de los siniestros debidos a los accidentes correspondientes.

Desde el punto de vista del lenguaje corriente, los términos «afiance la resolución de los siniestros [...], en las condiciones que establezca su propia legislación nacional sobre el seguro obligatorio» significan, a mi parecer, que cada oficina debe afianzar el pago de los siniestros que la legislación nacional exige que queden cubiertos por un seguro. Todo siniestro que entre en el campo de esta obligación debe ser indemnizado,

pero esta garantía no se extiende a los siniestros ajenos a esta obligación, incluso si es posible asegurarse contra estos últimos.

A mi parecer, este punto de vista es conforme con las disposiciones del apartado 1 del artículo 3, según el cual los daños que se cubran se determinan en el marco de las medidas tomadas por los Estados miembros para que la responsabilidad civil quede cubierta por el seguro. No hay ninguna obligación absoluta de garantizar que la responsabilidad queda 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. El contrato de seguro debe, también aquí con toda coherencia, cubrir «los daños causados en el territorio de otros Estados miembros según las legislaciones en vigor en estos Estados». Esto se refiere a mi parecer a los daños que deben y no pueden ser asegurados. La garantía del apartado 2 del artículo 7 juega también en las condiciones fijadas por la legislación nacional relativa al seguro *obligatorio*.

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 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.

Para cambiar la situación dominante en el marco de los acuerdos anteriores relativos a la carta verde (que cubrían la responsabilidad respecto a la que era obligatorio un seguro en el país visitado), hubiera sido preciso, creo yo, que emplease términos mucho más explícitos.

Creo imposible interpretar los términos restrictivos contenidos en el apartado 2 del artículo 2 como si se refirieran a método de pago por oposición a la sustancia de la legislación sobre el seguro obligatorio. Garantizar el «pago» en las condiciones determinadas por la legislación nacional, como dice este artículo, equivale a garantizar la «indemnización» en las condiciones previstas por la legislación nacional, como dice el considerando.

El hecho de interpretar la obligación que se ha de suscribir como si supusiera el pago de todos los siniestros relativos a accidentes causados por vehículos con estacionamiento habitual en otros Estados, estén asegurados o no, no corresponde, a mi parecer, a la significación real o apropiada de los términos «en las condiciones fijadas por su propia legislación nacional relativa al seguro obligatorio». El pago de tales siniestros debe tener en cuenta las condiciones fijadas por el Derecho nacional, sean extensivas o restrictivas.

No creo tampoco –contra lo que se ha pretendido– que sea posible limitar el alcance de los términos restrictivos discutidos al importe de la cobertura del seguro.

Contra lo que me parece ser la argumentación de la oficina, no aprecio ninguna incoherencia entre el hecho de indemnizar el siniestro cuando un seguro aparente es inválido (por ejemplo, porque el contrato es nulo o ha sido suspendido por impago de las primas, de manera que el vehículo ya no está asegurado) y el de limitar la garantía del seguro a las cantidades previstas por la legislación nacional. La cobertura por el seguro es la que sea obligatoria con arreglo al Derecho nacional. Aunque hubiera aquí una incoherencia –lo que me niego a admitir– esto es lo que a mi parecer ha querido la Directiva.

Pienso, por consiguiente, que la garantía que el Bureau debía prestar era que él indemnizaría, incluso a falta de contrato de seguro válido, los siniestros para los que su legislación nacional prescribía un seguro obligatorio, con exclusión de todos los demás. De ello se sigue que, si no era obligatorio en Derecho francés asegurarse contra los accidentes causados por personas que condujeran sin el consentimiento del propietario o del asegurado, por ejemplo porque han robado el vehículo, el acuerdo que las oficinas tuvieron que firmar no tenía que cubrir semejantes accidentes.

Por más que, a mi parecer, el Tribunal de Justicia no es directamente competente con arreglo al artículo 177 para conocer de litigios relativos al convenio complementario firmado por las oficinas o el convenio tipo interoficinas contemplado en este último o bien relativos a la interpretación de dichos textos, estos dos convenios me parecen completamente conformes a la interpretación de la obligación prevista en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva que defienden la Comisión y los dos Gobiernos coadyuvantes.

A tenor de la letra a) del artículo 2 del convenio complementario de 12 de diciembre de 1973, al que se refieren los considerandos de la Decisión de la Comisión que fija la fecha en la que la Directiva ha producido todos sus efectos, cuando un vehículo que tenga su estacionamiento habitual en el territorio de un Estado miembro sea puesto en circulación en el territorio de otro Estado miembro y «quede sujeto en él al seguro obligatorio de la responsabilidad civil en vigor en este territorio» el propietario o poseedor es considerado como un asegurado «a los efectos dados por el convenio tipo interoficinas» y como titular de un certificado de seguro en estado de validez, sea o no titular de dicho certificado. «Un asegurado» a los efectos del convenio tipo interoficinas es una persona asegurada por una póliza de seguro [letra b) del artículo 1]. Una «póliza de seguro» significa un contrato de seguro extendido por un miembro de una oficina nacional a favor de un asegurado para cubrir la responsabilidad que pueda incumbirle por el uso de un vehículo automóvil y, cualesquiera que sean sus términos, «se entenderá que cubre exactamente las garantías requeridas por la ley sobre el seguro obligatorio de los vehículos automóviles del país en el que haya tenido lugar el accidente y nada más».

Para llegar a esta conclusión no he hecho mención del texto del proyecto de Directiva al que se refería el Bureau, porque no me parece justo fundamentar mi razonamiento en él. Me doy cuenta de las lagunas que pueden subsistir –como afirma el Bureau– así como de las dificultades que pueden ser causadas por la legislación francesa y por los acuerdos celebrados entre el Bureau y el Fonds. Es posible que se eviten estos inconvenientes en caso de adopción de la Directiva nuevamente propuesta, que a mi parecer va mucho más lejos que la Directiva contemplada en el caso de autos.

En virtud de todo lo expuesto, propongo que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones en los términos siguientes:

I) El acuerdo que había de celebrarse con arreglo al apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 72/166/CEE del Consejo, en su versión modificada por la Directiva 72/430/CEE del Consejo, exigía que cada oficina nacional afianzara únicamente para el pago de los siniestros sometidos a seguro obligatorio por la legislación del Estado miembro de dicha oficina, relativos a accidentes sobrevenidos en el territorio de dicho Estado miembro y provocados por los vehículos que tienen su estacionamiento habitual en el territorio de otro Estado miembro, con exclusión de los siniestros que no están sujetos a seguro obligatorio.

II) Un vehículo que lleva una placa de matrícula concedida en el territorio de un Estado miembro en el que ha sido matriculado conforme a Derecho debe considerarse que tiene su estacionamiento habitual, a los efectos de la Directiva 72/166/CEE, en la versión modificada por la Directiva 72/430/CEE, en el territorio de dicho Estado si, en el momento de los hechos, la autorización para utilizar el vehículo hubiera sido retirada, incluso si esta retirada hubiere supuesto la retirada o la invalidación de la matrícula como si no.