INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 152/83 *

I. Marco jurídico y hechos

A. *Marco jurídico*

1. El 17 de diciembre de 1953 se firmó el «acuerdo tipo entre oficinas», acuerdo de derecho privado en materia del seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, que instaura un sistema concebido por los aseguradores, desde una perspectiva más bien pragmática. El sistema se conoce también como «sistema de la carta verde», basado en una carta verde de seguros normalizada. Este sistema de cooperación establece que cada oficina central nacional, asociación compuesta por la totalidad o la mayoría de las compañías de seguros, se compromete, por una parte, a resolver en su propio país los siniestros causados por los vehículos matriculados en los demás países miembros, provistos de carta verde, y, por otra parte, a reembolsar a las oficinas extranjeras que hayan resuelto los siniestros provocados por vehículos asegurados en su propio país. El funcionamiento del sistema se apoyaba íntegramente en la existencia material de la carta verde, que se controlaba en la frontera. En los antecedentes de hecho de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto 90/76, Van Ameyde/UCI (Rec. 1977, p. 1091), se resume detalladamente el régimen en cuestión.

2. El artículo 13 de dicho acuerdo estipula que:

«[...] cualquier controversia entre oficinas acerca de la interpretación y los efectos del presente acuerdo será sometida a unos árbitros designados según un procedimiento regulado por el consejo de las oficinas.

»La decisión de los árbitros será definitiva y comprometerá a las oficinas.

»Cualquier decisión de los árbitros sobre una cuestión que se les haya sometido se comunicará a todas las oficinas [...]».

3. La Directiva 72/166 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 (DO L 103, p. 1; EE 13/02, p. 113), tiene por objeto facilitar más el tráfico de viajeros entre los Estados miembros. Ha aplicado un sistema cuyas características esenciales, expuestas en los tres últimos considerandos, pueden resumirse como sigue:

a) establecimiento en cada legislación nacional de los Estados miembros de la obligación del seguro de la responsabilidad civil que resulta de los vehículos y, por consiguiente,

b) presunción de que todo vehículo automóvil comunitario que circule en el territorio de la Comunidad está cubierto por un seguro;

c) supresión del control de la carta verde para los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en un Estado miembro y penetren en el territorio de otro Estado miembro;

d) este sistema sólo puede funcionar si, gracias a un acuerdo entre las seis oficinas nacionales de seguros, cada oficina nacional garantiza, en las condiciones esta-

* Lengua de procedimiento: francés.

blecidas por la legislación nacional, la indemnización de los daños causados en su territorio por uno de dichos vehículos, esté o no asegurado, que pudieren ser objeto de reparación; cada oficina nacional puede así recurrir contra el responsable o su asegurador.

4. A la vista de esta última necesidad, el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva dispone que:

«En lo que se refiere a los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en el territorio de uno de los Estados miembros, las disposiciones de la presente Directiva, exceptuando los artículos 3 y 4, tendrán efecto:

— una vez concluido un acuerdo entre las seis 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;

— a partir de la fecha establecida por la Comisión, después de que ésta constate, en colaboración con los Estados miembros, la existencia de tal acuerdo;

— durante el período de vigencia de dicho acuerdo.»

5. El 19 de diciembre de 1972, la Directiva anteriormente mencionada fue modificada por la Directiva 72/430 del Consejo (DO L 291, p. 162; EE 13/02, p. 179) únicamente en lo que se refiere al número de Estados miembros destinatarios, consecuencia de la primera ampliación de la Comunidad.

6. Tras la primera Directiva, las oficinas nacionales de los países comunitarios, así como de Suiza y de Liechtenstein, celebraron el 16 de octubre de 1972 un acuerdo complementario al de 1953, citado anteriormente, que iba a entrar en vigor «en la fecha señalada en el segundo guión del apartado 2 del artículo 2 de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas», es decir, en la fecha establecida por la Comisión. La letra *c* del artículo 1 del acuerdo señala que las partes contratantes se basan en la Directiva. El artículo 2 se remite al concepto de «estacionamiento habitual» y da su definición.

7. La letra *d* de dicho artículo establece que

«cualquier controversia entre oficinas sobre la interpretación del concepto de estacionamiento habitual, no resuelta ya con anterioridad, se someterá a un colegio de tres árbitros»

y la letra *e* estipula que

«los árbitros así designados resolverán por mayoría en última instancia y sin posibilidad de recurso».

8. El artículo 3 establece además:

«el presente acuerdo modificará por tanto los acuerdos existentes en forma del acuerdo tipo entre oficinas».

9. Basándose en el segundo guión del apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 72/166, la Comisión, al comprobar que el acuerdo celebrado el 16 de octubre de 1972 entre las oficinas nacionales reunía las condiciones del primer guión del mismo apartado, emitió el 15 de mayo de 1973 la Recomendación 73/185 (DO L 194, p. 13), estableciendo el 1 de julio de 1973 como fecha a partir de la cual los Estados miembros originarios deben abstenerse de efectuar en la frontera un control del seguro de responsabilidad civil a los vehículos que tengan su

estacionamiento habitual en el territorio europeo de otro Estado miembro.

10. Como consecuencia de la primera ampliación de la Comunidad, la Comisión, mediante la Decisión 74/166 de 6 de febrero de 1974 (DO L 87, p. 13; EE 13/03, p. 210), estableció el 15 de mayo de 1974 como fecha para la supresión del control del seguro. El enunciado de este precepto es idéntico al de la Recomendación citada anteriormente.

11. Como consecuencia de la adhesión posterior de terceros países así como de países del Este al sistema citado anteriormente mediante la celebración de nuevos acuerdos complementarios entre oficinas nacionales, la Comisión procedió siempre mediante la emisión de Decisiones con la misma base legal y con el mismo enunciado que su primera Recomendación, estableciendo cada vez la fecha a partir de la cual los Estados miembros se abstendrán de efectuar un control del seguro de responsabilidad civil para los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en el teritorio de los países en cuestión. Señalemos que el acuerdo complementario de 12 de diciembre de 1973 fue unido como anexo a la Decisión 74/167 de la Comisión, de 6 de febrero de 1974 (DO L 87, p. 14; EE 13/03, p. 211).

B. *Hechos*

12. El 22 de agosto de 1973, el Sr. Demouche, francés, fue herido en Neuf-Brisach (Francia) por un vehículo matriculado en Alemania, asegurado en la compañía «Allianz» (Munich), cuyo conductor carecía de permiso de conducir. Mediante sentencia de 25 de enero de 1978, la Sala de lo Correccional del Tribunal de grande instance de Colmar condenó al conductor (fallecido en el intervalo) a pagar al Sr. Demouche 34 175,79 FF más los intereses legales, en reparación del perjuicio corporal sufrido. La sentencia fue declarada ejecutable por el Fonds de garantie automobile, organismo que toma a su cargo la indemnización debida a las víctimas de accidentes de coche cuando dicha indemnización no corresponde a la oficina central.

13. Dado que el Fonds de garantie automobile se negó a indemnizarle, el Sr. Demouche le requirió el pago de la suma debida. Comoquiera que el Fonds de garantie automobile invocó el artículo R 420-1 del Código de seguros francés, el Tribunal de grande instance, mediante resolución de 19 de mayo de 1982, invitó al Sr. Demouche a solicitar la intervención en el proceso de la Oficina central francesa.

14. Mediante escrito de 25 de mayo de 1982, el Sr. Demouche pidió la intervención en el proceso de la Bureau central français, la cual, a su vez, llamó como garante a la compañía de seguros «Allianz» y a la oficina central alemana «HUK-Verband».

15. Mediante sentencia dictada el 6 de julio de 1983, el Tribunal de grande instance de Colmar condenó a la Bureau central français a indemnizar al Sr. Demouche, según una interpretación de la Directiva 72/166, citada anteriormente.

16. La oficina central alemana «HUK-Verband» planteó la incompetencia del Tribunal de grande instance de Colmar, basándose en la cláusula compromisoria del artículo 13 del acuerdo entre oficinas de 17 de diciembre de 1953, según el cual «cualquier controversia entre oficinas acerca de la interpretación y los efectos del presente acuerdo será sometida a unos árbitros». La Bureau central français mantuvo que dicha cláusula fue modificada por el acuerdo complementario entre oficinas de 16 de octubre de 1972 (letra *c* del artículo 2), que tuvo por efecto limitar en lo sucesivo la aplicación de

la cláusula compromisoria únicamente al caso en que exista una controversia acerca de la interpretación del concepto de «estacionamiento habitual».

17. El Tribunal de grande instance de Colmar, considerando expresamente que se trata en el caso de autos de la interpretación de actos asimilables a «actos adoptados por las instituciones de la Comunidad» en el sentido del artículo 177 del Tratado CEE, suspendió mediante la misma resolución de 6 de julio de 1983 el pronunciamiento, tras haber llamado a los autos al garante, y formuló al Tribunal de Justicia la cuestión de:

«si el acuerdo complementario de 16 de octubre de 1972 ha circunscrito la aplicación de la cláusula compromisoria, que el acuerdo de 17 de diciembre de 1953 había previsto de alcance general, únicamente al caso de que exista controversia entre oficinas acerca de la interpretación del concepto de estacionamiento habitual».

18. La resolución de remisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 26 de julio de 1983.

19. Es necesario señalar que, el 16 de septiembre de 1983, la Bureau central français había apelado la resolución anteriormente citada. Teniendo en cuenta que la apelación tiene en Francia efecto suspensivo, el Tribunal de Justicia, mediante resolución de 9 de noviembre de 1983, ordenó la suspensión del procedimiento prejudicial. Como consecuencia de la resolución de desistimiento de apelación dictada el 14 de enero de 1987 por el Tribunal de grande instance, el Tribunal de Justicia, mediante resolución de 25 de febrero de 1987, ordenó la reanudación del procedimiento prejudicial.

II. Fase escrita

1. Con arreglo al artículo 20 del Protocolo del Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, presentaron observaciones escritas: el 3 de octubre de 1983, la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Jacques Delmoly, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente; el 17 de octubre de 1983, HUK-Verband, representada por el Sr. C. Hootz, Abogado de Stuttgart; el 19 de octubre de 1983, la Bureau central français, representada por el Sr. L. Funck-Brentano, Abogado de París; el 20 de octubre de 1983, el Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. C. P. J. Muttukumaru, del Treasury's Solicitor's Department, en calidad de Agente, y el 26 de octubre de 1983, el Gobierno danés, representado por el Sr. Laurids Mikaelsen, Consejero Jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente.

2. El Tribunal, tras informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, decidió iniciar la fase oral del procedimiento sin instrucción previa.

Observaciones escritas presentadas en el Tribunal

a) *En cuanto a la competencia del Tribunal*

3. La *Bureau central français* observa, en sustancia, que el acuerdo tipo entre oficinas de 1953, así como el acuerdo complementario de 1972, tienen el carácter de acuerdos privados, puesto que han sido celebrados entre organismos privados. No tienen pues, en su opinión, el carácter de actos adoptados por las instituciones de la Comunidad, tal como se definen en el artículo 189 del Tratado CEE. Únicamente los actos enumerados en dicho artículo, con excepción de los acuerdos internacionales, están sujetos, según la Bureau central français, al poder de interpretación del Tribunal.

4. La Bureau central français alega que, si bien el acuerdo complementario de 1972 entre las oficinas se produjo por orden de la Comisión en aplicación del apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 72/166 y el acuerdo complementario de 12 de diciembre

de 1973 se publicó en anexo a la Decisión 74/167 de la Comisión, las condiciones para la aplicación de la Directiva 72/166, impuestas por la existencia del acuerdo de 1953, revisten, sin embargo, un carácter excepcional, ya que dicha aplicación la realizan organismos privados y no las autoridades de los Estados miembros. Este procedimiento excepcional no puede, pues, atribuir al acuerdo complementario el carácter de acto comunitario, necesario para la competencia del Tribunal de Justicia.

5. La *Oficina central alemana «HUK-Verband»* reconoce que el acuerdo tipo entre oficinas de 1953 se celebró en su forma primitiva como acuerdo privado entre asociaciones nacionales de aseguradores. Pero, en su opinión, la Directiva 72/166 del Consejo hizo de dicho sistema un instrumento de armonización de la legislación de los Estados miembros y, por consiguiente, se convirtió en un sistema de la Comunidad. Según la oficina central alemana «HUK-Verband», la Directiva, que tiene como fin facilitar el tráfico de viajeros entre los Estados miembros mediante la supresión del control de la «carta verde» al pasar la frontera, hace depender su vigencia de la realización de un acuerdo complementario en el marco del acuerdo tipo entre oficinas, y sus preceptos, excepto los artículos 3 y 4, son válidos únicamente en cuanto exista dicho acuerdo complementario.

6. Según la oficina central alemana «HUK-Verband», la Comisión hizo constar mediante la Recomendación 73/185 que dicho acuerdo correspondía a los principios de la Directiva. Lo mismo hicieron constar también las Decisiones 74/166, 74/167 y 75/23 de la Comisión en lo que se refiere a los acuerdos complementarios posteriores. Además, el texto del acuerdo complementario de 12 de diciembre de 1973 se publicó en el Diario Oficial como anexo a la Decisión 74/167, de 6 de febrero de 1974.

7. En su opinión, estos acuerdos se apoyan en la Directiva 72/166 del Consejo y en las decisiones adoptadas por la Comisión al efecto. Teniendo en cuenta que no se hubiera alcanzado el objetivo de la Directiva 72/166 sin la ayuda de dichos acuerdos, éstos no sólo han sido reconocidos jurídicamente y completados por la Comunidad, tal como se deduce de la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de junio de 1977 en el asunto 90/76 (Rec. 1977, p. 1091, apartado 18), sino que también, según las conclusiones del Abogado General en el mismo asunto, forman parte integrante de la normativa comunitaria y son, por consiguiente, legislación de la Comunidad en sentido amplio. Ésta es la razón por la cual se pidió que los interpretara el Tribunal de Justicia.

8. El *Gobierno del Reino Unido* señala que los preceptos de la Directiva 72/166 del Consejo no constituyen ninguna obligación para las oficinas nacionales de seguros. En su opinión, las obligaciones de las oficinas se determinan en los acuerdos complementarios, al igual que los terceros países que se adhieren al sistema asumen sus obligaciones al adherirse al acuerdo complementario, que no es un acto adoptado por una institución de la Comunidad, sino un acuerdo multilateral sometido al derecho privado. Según el Gobierno del Reino Unido, pues, la interpretación de estos acuerdos no tiene cabida en el artículo 177 del Tratado CEE. Por consiguiente, el Gobierno británico solicita que el Tribunal de Justicia se declare incompetente para responder a la cuestión formulada.

9. El Gobierno británico mantiene que su tesis se apoya en el hecho de que, en la reunión en sesión plenaria de 17 de octubre de 1974, el consejo de las oficinas adoptó una resolución que figura en el acta oficial de la reunión y se refiere a la letra *e* del artículo 2 del acuerdo complementario de 12 de diciembre de 1973. El extracto del acta está redactado como sigue:

«Artículo 2, letra e: Procedimiento de arbitraje. La subcomisión había señalado que el

procedimiento de arbitraje previsto en el acuerdo complementario se refería únicamente a la interpretación de los términos "estacionamiento habitual" y, por consiguiente, recomendaba aplicar el procedimiento de arbitraje previsto por el acuerdo tipo en caso de litigio entre oficinas por el motivo que fuera.

»Dicha recomendación fue aprobada.»

Las oficinas firmantes deben pues, según el Gobierno británico, interpretar y aplicar los acuerdos complementarios en dicho marco.

10. En opinión del *Gobierno danés,* el hecho de que tanto la Directiva del Consejo como las Decisiones de la Comisión presupongan la existencia de acuerdos celebrados entre las oficinas nacionales y se remitan a ellos de manera expresa no tiene como efecto atribuir a dichos acuerdos el mismo estatuto jurídico que los actos de las instituciones. En su opinión, la adopción de los actos comunitarios citados anteriormente no equivalen a una «ratificación» o a una «incorporación» de los acuerdos entre oficinas, que convierta a estas últimas, como tales, en instrumentos de Derecho comunitario. Según el Gobierno danés, dichos actos comunitarios contemplan la existencia de los acuerdos como un hecho e instituyen un determinado régimen con base en este hecho. Si las partes contratantes rescindieran el acuerdo, la Directiva no podría funcionar y la obligación de los Estados miembros de abstenerse de controles en las fronteras desaparecería automáticamente. Los acuerdos celebrados entre las oficinas nacionales son pues, dicen, puramente privados (véase, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Sr. Reischl en el asunto 90/76, Rec. 1977, pp. 1091 y ss., especialmente p. 1129).

11. El Gobierno danés estima que en el asunto 90/76 el Tribunal de Justicia no interpretó el acuerdo de 1953 como un acto de Derecho comunitario, sino que quiso situarlo en relación con los artículos 85 y 86 del Tratado CEE. El enunciado del apartado 18 de la sentencia citada anteriormente, según el cual el sistema de la carta verde ha sido «reconocido y perfeccionado por los preceptos comunitarios», refleja perfectamente la opinión jurídica del Gobierno danés, que sugiere por ello al Tribunal de Justicia que se niegue a responder a la cuestión planteada.

12. La *Comisión* estima que los acuerdos cuya interpretación se solicita son privados y no pueden aspirar a la calificación de actos de Derecho comunitario. En su opinión, no son ni «actos adoptados por las instituciones de la Comunidad» (letra *b* del artículo 177), ni «estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo» (letra *c* del artículo 177). La Comisión repite los términos de la resolución del Tribunal de Justicia de 12 de marzo de 1980 en el asunto 68/80 (Rec. 1980, p. 771), según los cuales «se deduce de los motivos y del tenor literal de la decisión de remisión que el alcance de la cuestión planteada no se refiere en absoluto ni a la interpretación del Tratado CEE ni a la validez o interpretación de un acto adoptado por una institución de la Comunidad».

13. La Comisión confía al buen criterio del Tribunal de Justicia la decisión sobre su competencia.

b) *En cuanto al fondo*

14. Para el caso en que el Tribunal de Justicia se declarara competente, la *Bureau central français* señala que la cuestión prejudicial plantea el problema de la extensión de las cláusulas compromisorias contenidas en el acuerdo tipo de 1953 y el acuerdo complementario de 1972, a la vista de la normativa de la responsabilidad del automóvil, tal como resulta esta última de la Directiva 72/166.

15. Puesto que ni la armonización ni la extensión de las garantías dadas a las víctimas dependen de las oficinas (apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 72/166), la intervención de éstas se limitará a los problemas planteados por el pago de los siniestros ocasionados por los vehículos. Las oficinas no pueden, pues, someter a arbitraje la extensión de la garantía tal como se define, por otra parte imperfectamente, en la Directiva, que no puede, en sí misma, ser susceptible de un arbitraje de carácter privado.

16. Según la Bureau central français, las cláusulas compromisorias de los acuerdos complementarios y del acuerdo de 1953 se aplican únicamente en la medida en que la controversia sometida al tribunal arbitral no se refiera a la definición de la extensión de la obligación del seguro, puesto que esta última es competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, que pueden e incluso deben someter el asunto al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 177.

17. En su opinión, esta definición lleva consigo el problema de la oponibilidad de las exclusiones de garantía, problema que, en el caso de autos, ha resuelto el órgano jurisdiccional nacional, y el problema de la imputabilidad final de la reparación, sobre el cual no se pronunció en razón de la cláusula compromisoria invocada. Este último problema está estrechamente unido al de la definición de la obligatoriedad del seguro y al mecanismo pretendido por la Directiva y se encuentra, en su opinión, fuera del campo de aplicación de la cláusula compromisoria.

18. Teniendo en cuenta que las oficinas nacionales son asociaciones sin capital social y actúan en calidad de mandatarios, el pago final incumbe a los mandantes, oficina del país de origen o compañía de seguros. La imputabilidad del siniestro no puede, pues, resolverse por vía arbitral, porque decidir sobre la imputabilidad conduce a determinar la «ley aplicable» y a definir la extensión de la garantía. Por consiguiente, según la Bureau central français, únicamente los tribunales nacionales son competentes para decidir sobre la imputabilidad de la carga final de la reparación en aplicación de la ley nacional y, en su caso, el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 177.

19. Si la cláusula compromisoria del acuerdo de 1953 fuera aplicable a los litigios relativos a los problemas de la extensión de la garantía, se correría el riesgo de que los laudos arbitrales crearan, sin el control del Tribunal de Justicia, un sistema de garantía diferente, incluso contrario, al pretendido por la Directiva.

20. El problema realmente planteado al Tribunal de Justicia es, pues, el de la extensión de las cláusulas compromisorias. La Bureau central français sugiere, pues, al Tribunal de Justicia que vuelva a formular la cuestión planteada y responda que la aplicación de la Directiva 72/166 y del acuerdo complementario de 1972 para la aplicación de la misma han tenido como efecto limitar el alcance de la cláusula compromisoria general del acuerdo de 1953 únicamente a los casos en que las diferencias entre oficinas no afecten a problemas que pongan en entredicho la garantía de seguro y las excepciones a dicha garantía, la interpretación de la Directiva o sus modalidades de aplicación.

21. El «*HUK-Verband*» alega que la estrecha relación entre la Directiva 72/166 y el acuerdo complementario, así como el acuerdo entre oficinas, exige una interpretación uniforme de los mismos que únicamente se puede garantizar mediante instancias arbitrales compuestas por miembros ex-

pertos en los problemas. En su opinión, no hubo nunca intención de abandonar el procedimiento del artículo 13 del acuerdo tipo, y los acuerdos complementarios posteriores nunca tuvieron como finalidad la limitación del campo de aplicación de la cláusula compromisoria inicial. Según el «HUK-Verband», la cláusula compromisoria del acuerdo complementario no limita la cláusula del acuerdo de 1953 porque se refiere únicamente al nuevo concepto de «estacionamiento habitual». En su opinión, pues, aporta únicamente un complemento al acuerdo de 1953.

22. Para el «HUK-Verband», el artículo 3 del acuerdo complementario da fe de que el acuerdo tipo entre oficinas fue modificado únicamente *pro tanto* y que, en todo lo demás, debe seguir igual. En su opinión, esto se ve confirmado por la actitud de los representantes de todas las oficinas nacionales, expresada claramente en las actas correspondientes.

C. Kakouris
Juez Ponente