

2º CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABOGADOS ESPECIALIZADOS EN RESPONSABILIDAD CIVIL Y SEGURO.

Granada 14, 15 y 16 de noviembre de 2002.

PONENCIA: "Aplicación en España de la Cuarta Directiva 2000/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el seguro de responsabilidad civil derivado de la circulación de vehículos automóviles y el Proyecto de Quinta Directiva"

Asunción Olmos Pildáin. Abogada y Doctora en Derecho.

I. INTRODUCCIÓN.

Uno de los principales objetivos del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea era el establecimiento de un mercado único entre los Estados miembros; un mercado único que tuviera unas características similares a las de los mercados interiores de los Estados que la integraban. De ahí, que entre los presupuestos, que se consideraban necesarios para conseguir esa equiparación, destacaba el de garantizar la libre circulación de personas entre los Estados, suprimiendo los obstáculos y trabas que existían. Y, cuando se pensaba en libre circulación de personas, se quería también significar libre circulación de vehículos, al ser éste el medio de transporte más habitualmente utilizado en los desplazamientos intracomunitarios.

Pues bien, uno de los escollos que había que superar para conseguir una efectiva liberalización del régimen de circulación de personas y vehículos era el de los controles de frontera, dirigidos a comprobar que el vehículo que se adentraba en el territorio de un Estado bien estaba en posesión del Certificado Internacional de Seguro, también conocido bajo la denominación de "Carta Verde", bien había contratado un seguro de frontera y, en consecuencia, contaba con un seguro de r.c. que cubría los daños que podía ocasionar en el curso de su desplazamiento por dicho Estado. Se hacía, pues, necesario suprimir esos controles, que no existían a nivel interior de los Estados; pero, sin mermar garantías o efectividad a la solución de los siniestros acaecidos en un Estado miembro distinto de aquél en que el vehículo tuviera su estacionamiento habitual

Y fue precisamente esa doble finalidad, lo que movió a la aprobación de la **Primera Directiva sobre el seguro de r.c. auto, la 72/166/CEE, de 24 de abril de 1972**. La primacía que se dio a este tema queda evidenciado si tenemos presente que esta Directiva representa el segundo texto, que concerniente al seguro, se adoptó en el ámbito comunitario (El primero lo constituyó la Directiva 64/225/CEE, de 25 de febrero de 1964, referente al reaseguro y retrocesión), con anterioridad incluso a la aprobación de las Primeras grandes Directivas de coordinación del sector.

Esta Directiva, que se basa en el Sistema Carta Verde, preveía dos mecanismos para la consecución de sus objetivos. El primero, la conclusión de un acuerdo entre las Oficinas Nacionales de Seguros de Automóviles de los seis Estados que entonces integraban la Comunidad, de forma que cada Oficina se responsabilizase frente a sus autoridades, como si de un asegurador se tratase, y dentro de los límites y condiciones del seguro de suscripción obligatoria, de las consecuencias de los

siniestros causados en su país por vehículos con estacionamiento habitual en otro Estado miembro, con independencia de que tal vehículo estuviera o no efectivamente asegurado en el país de procedencia. El segundo, que no es sino una consecuencia del anterior y del sistema sobre el que el mismo se sustentaba, consistía en instaurar -a nivel comunitario- la obligatoriedad de asegurar la responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos. Es decir, el acuerdo de garantía entre las Oficinas Nacionales partía de la presunción de que todo vehículo automóvil que circulaba por el territorio de la Comunidad estaba automáticamente asegurado por el mero hecho de tener su estacionamiento habitual en un Estado miembro en el que era obligatorio la suscripción de un seguro de r.c. auto. Al margen de lo cual, la Directiva dejaba a los Estados en plena libertad a la hora de determinar los daños objeto de cobertura por dicho seguro, las modalidades y excepciones del mismo (El artículo 4 de la Directiva facultaba a los Estados para eximir de la obligación de aseguramiento a ciertos tipos de personas y vehículos). Tan sólo se precisó la legislación a la que quedaba sujeta la cobertura del seguro, esto es la legislación vigente en materia de aseguramiento obligatorio en el Estado donde había acaecido el siniestro (con lo que se instauró el sistema conocido como "pólizas acordeón" o contratos que adaptan sus garantías, en más o en menos, a la ley material aplicable en el país del accidente), puntualizándose que si el accidente se producía durante el trayecto que enlazaba dos Estados miembros y en un Estado en que no existiese Oficina Nacional, los daños se cubrirían según la legislación nacional del Estado en que el vehículo tuviera su estacionamiento habitual.

Destacar, igualmente, que esta Primera Directiva fue objeto de modificación por la Directiva de 19 de diciembre de 1972, a fin de adecuar su texto a la adhesión a la Comunidad del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, y de una Recomendación de la Comisión, de 6 de febrero de 1974, dirigida a que los Estados miembros velasen para que los "seguros frontera" tuvieran un periodo de vigencia mínima de 15 días. Por lo demás, el acuerdo inter-oficinas a que se condicionó el sistema por ella instaurado fue alcanzado el 16 de octubre de 1972, posteriormente complementado por otro de 12 de diciembre de 1973, suscrito entre los ya 9 miembros de la Comunidad y otros 5 Bureaux de países no pertenecientes a la CEE. En los años siguientes se firmaron nuevos convenios, bien con países no pertenecientes a la CEE, bien con ocasión de la adhesión a la Comunidad de nuevos Estados.

Una vez puesto en funcionamiento este mecanismo, se comprobó las importantes divergencias que existía entre los Estados en cuanto al coste (primas), niveles de cobertura y límites de indemnización del aseguramiento obligatorio y la forma negativa en que tales divergencias incidían en el establecimiento y funcionamiento del mercado común. De ahí, que se consideró necesario aprobar **una Segunda Directiva**, ya con la finalidad de aproximar las legislaciones de los Estados en orden al seguro obligatorio. Esta segunda Directiva es la **84/5/CEE, de 30 de diciembre de 1983**, y como principales aspectos de esta aproximación, se puede destacar:

- La determinación de las coberturas a incluir en el seguro obligatorio, extendiendo la misma tanto a los daños corporales como a los daños materiales.
- La fijación de límites mínimos de cobertura para cada tipo de daño (corporal o material), permitiendo a los Estados la fijación de un importe global mínimo por siniestro.
- La creación o autorización de un organismo, que actuase como Fondo de Garantía, con la

misión de asumir, hasta los límites de la obligación del aseguramiento, la reparación de los daños causados por vehículos no identificados o no asegurados; determinando las posibles excepciones a su intervención; y, previendo la posibilidad de que los Estados dieran un carácter subsidiario a dicha intervención. En realidad, con la adopción de esta medida no se hace sino incrementar la extensión territorial de la función reparadora de los Fondos Nacionales de Garantía, posibilitando una garantía internacional recíproca en la totalidad del territorio sujeto a la Directiva, que pasa a tener el tratamiento de territorio indiviso.

-La inoponibilidad a las víctimas de accidentes de determinadas exclusiones derivadas del contrato de seguro.

-La inclusión de los familiares del asegurado, del conductor y de cualquier otra persona cuya responsabilidad civil esté en juego entre los beneficiarios de las coberturas por daños corporales.

-Y, por último, la sustitución del criterio sentado por la Primera Directiva, en orden a la delimitación de lo que se entiende por territorio donde se estaciona habitualmente el vehículo, que en la Segunda pasa a identificarse como aquél cuya matrícula ostente el vehículo (La Primera Directiva se refería a "territorio del Estado en que está matriculado el vehículo").

La Tercera Directiva, la 90/232/CEE, de 14 de mayo de 1990, precisa algunos extremos de las dos anteriores, que habían dado lugar a interpretaciones divergentes, y adopta medidas que pretenden reforzar la protección del asegurado y de la víctima, entre ellos:

-La situación de los ocupantes de automóviles, señalándose que el seguro cubrirá la responsabilidad por daños corporales de todos los ocupantes, con excepción del conductor, con lo que dicho conductor se convierte en el único excluido del ámbito de protección del seguro de responsabilidad civil automovilística.

-Se deja claro que las pólizas del seguro obligatorio deben cubrir, sobre la base de una prima única, todo el territorio de la Comunidad.

-Se amplía el criterio acogido en la Primera Directiva, en orden a la legislación a la que quedaba sujeta la cobertura del seguro, instaurándose el principio de condición más favorable, con lo que el seguro debía garantizar en cada Estado miembro la cobertura a que obliga su legislación o la cobertura exigida por la legislación del Estado en que el vehículo tenga su estacionamiento habitual, cuando ésta última sea superior.

-En relación con los Fondos de Garantía, léase Consorcio de Compensación de Seguros en nuestro ordenamiento, se precisa su intervención subsidiaria, en el sentido de que no pueden condicionar el pago de la indemnización a que la víctima demuestre que la persona responsable no puede pagar o se niega a hacerlo.

-Finalmente, se prevé que los Estados deben adoptar medidas para garantizar al perjudicado la averiguación del nombre de la empresa aseguradora que cubre la r.c. derivada del uso del

vehículo.

Ciertamente, estas tres Directivas: han cambiado el panorama del seguro obligatorio del automóvil en el ámbito comunitario; han resuelto importantes cuestiones que obstaculizaban la realización de esa libertad de circulación de personas y vehículos a que nos referimos con anterioridad; han fortalecido la protección del asegurado y la víctima de un accidente de circulación; y, en general, han conferido una mayor protección a los intereses económicos y jurídicos de los consumidores.

Sin embargo, pese a los indudables avances experimentados, el tema no está cerrado. La casuística diaria va evidenciando nuevos problemas que es preciso resolver. Uno de estos problemas, que es el que aborda la Cuarta Directiva, es el de la liquidación de siniestros cuando el accidente se produce fuera del Estado miembro de residencia de la víctima. Pero, tampoco esta Directiva ha cerrado el círculo, como lo evidencia el hecho de que, incluso antes de que se aprobara, ya se estaba propugnando desde las Instituciones de la C.E. la elaboración de una Quinta Directiva, que actualizase el marco jurídico del seguro de r.. c. auto y que resolviese las principales disfunciones que presentaban la aplicación de las anteriores. De hecho, en el primer semestre de 2002, la Comisión ha presentado una Propuesta de Quinta Directiva.

II. LA CUARTA DIRECTIVA.

A. Consideraciones previas.

El incremento del tráfico transfronterizo ha puesto en evidencia las dificultades a las que normalmente se enfrentan las víctimas de un accidente acaecido en un Estado que no es el de su residencia, y en el que por tanto están de visitantes o taseúntes, para obtener la indemnización de los daños sufridos; dificultades, que van desde los propios problemas lingüísticos y de comunicación, hasta la disparidad existente en los distintos Estados miembros en cuanto a los criterios de atribución de responsabilidad y a la normativa procedimental y sustantiva a que está sujeta la indemnización de los daños, pasando por la propia identificación del responsable y de su compañía aseguradora.

Ni el Sistema de Carta Verde, ni el Convenio Multilateral de Garantía (las oficinas firmantes de este Convenio, que se suscribió en Madrid el 15 de marzo de 1991, someten sus relaciones a la operativa establecida en las tres primeras directivas sobre el seguro r.c. auto), ni las Tres directivas a que antes nos hemos referido dan solución a esta problemática, al contemplar únicamente los accidentes de circulación acaecidos en el país de residencia de la víctima.

Se hacía, pues, necesario proteger a ese ciudadano europeo que es víctima de un accidente de tráfico cuando está de visitante en un Estado distinto al de su residencia.

Y, con esa finalidad, el Parlamento Europeo, mediante Resolución de 26 de octubre de 1995, solicitó de la Comisión que presentara una Propuesta de Directiva en la que se diera solución a esta problemática. El texto de esta Directiva fue finalmente aprobado, en tercera lectura, como Directiva 2000/26/CE, de 16 de mayo de 2000, conocida como Cuarta Directiva sobre el seguro de vehículos automóviles. El hecho de que para su aprobación se hayan agotado todos los pasos previstos en el

procedimiento de codecisión, regulado en el art. 251 del Tratado, evidencia no sólo las dificultades que ha existido para armonizar posiciones, sino la propia complejidad del tema, como lo prueba la desproporción entre el número de considerandos de la Directiva, 31, frente a sus 13 artículos.

El plazo que concede esta Directiva a los Estados miembros para aprobar y publicar las disposiciones necesarias que permitan adaptar sus ordenamientos internos a lo en ella establecido es de dos años a contar desde su entrada en vigor, esto es hasta el 20 de julio de 2002, si bien se les concede un plazo suplementario de seis meses para la aplicación de dichas disposiciones, esto es, hasta el 20 de enero de 2003. Ahora bien, como quiera que la eficacia del sistema instaurado queda en gran medida condicionado por la efectividad del derecho reconocido al perjudicado de recurrir a un Organismo de Indemnización en los casos en que la entidad aseguradora no cumpla con las obligaciones que le competen o no haya podido identificarse al vehículo causante del accidente o a su entidad aseguradora, el art. 10.3 de la Directiva obliga a los Estados miembros a nombrar o autorizar tal organismo antes del 20 de enero de 2002. Se trata, en definitiva, de que los organismos designados dispongan de un plazo suficiente para alcanzar entre ellos un acuerdo sobre sus cometidos, obligaciones y modalidades de reembolso. De manera que la Directiva prevé que, si el 20 de julio no se hubiera alcanzado ese acuerdo, la Comisión adoptará las medidas precisas para garantizar que, a 20 de enero de 2003, tales organismos estén funcionando y con ello permitir la aplicación de la parte del sistema que les afecta.

Pero, pasemos a analizar los principales aspectos de esta Directiva.

B. Análisis del sistema instaurado por esta Cuarta Directiva.

1.- Destinatarios.

Los destinatarios del sistema instaurado por esta Cuarta Directiva son en principio, y por la propia dicción de su artículo 13, los 15 Estados miembros de la Unión Europea; sin embargo, el sistema se aplicará igualmente en el resto de los Estados que integran el E.E.E. (Noruega, Islandia y Liechtenstein) y en Suiza en virtud de los acuerdos vigentes. Previsiblemente, el sistema se irá extendiendo a aquellos países distintos de los anteriores que están adheridos al Convenio Multilateral de Garantía (Croacia, República Checa, Chipre, República Eslovaca, Eslovenia y Hungría) y que ya tienen incorporados a sus ordenamientos las disposiciones de las Tres Primeras Directivas del seguro r.c. auto.

2.- Ámbito de aplicación.

El sistema se dirige a los **residentes de esos Estados que hayan sufrido perjuicios o lesiones susceptibles de indemnización con ocasión de un accidente de circulación acaecido bien en un Estado miembro distinto al de su residencia, bien en un tercer país cuya Oficina Nacional de Seguros esté adherida al sistema de la carta verde** (los países del sistema “Carta Verde” no adheridos al Convenio Multilateral de Garantía son en la actualidad: Albania, Andorra, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Estonia, Ryron, Irak, Irán, Israel, Letonia, Malta, Marruecos, Moldavia, Polonia, Rumanía, Tunez, Turquía, Ucrania y Yugoslavia) y, en consecuencia, en países que reconocen la validez del seguro europeo.

Ahora bien, sea cual sea el lugar del accidente (Estado miembro distinto al de residencia del perjudicado o tercer Estado adherido al sistema de carta verde) **la aplicación del sistema** de protección previsto en esta Cuarta Directiva **queda condicionado a que el accidente haya sido causado por vehículos que tengan su estacionamiento habitual y estén asegurados** (bien en régimen de establecimiento permanente, bien en régimen de L.P.S.) **en un Estado miembro distinto al de residencia del perjudicado**. En consecuencia, la Directiva no es de aplicación a aquellos casos en que el accidente, aún habiendo acaecido en un Estado miembro distinto al de residencia del perjudicado o en un tercer Estado adherido al sistema de carta verde, haya sido causado por un vehículo asegurado y/o con estacionamiento habitual en el mismo Estado de residencia del perjudicado o por vehículos de terceros países.

La última precisión debe, no obstante, ser matizada, en el sentido de que, según establece el artículo 1.3 de la Directiva, su artículo 7 -esto es, el que regula las consecuencias de la imposibilidad de identificar el vehículo causante del accidente o a su entidad aseguradora- se aplicará a los accidentes causados por vehículos de terceros países, cuya entrada en la U.E., tal y como previenen los arts. 6 y 7 de la Primera Directiva sobre el seguro de vehículos Automóviles, esté sometida a un previo control sobre su aseguramiento. Con esta previsión se trata de mantener la coherencia entre las obligaciones de control que compete a los Estados miembros y la efectividad del derecho de los perjudicados que con tal control se quiere garantizar.

3.- Objetivos.

Los principales objetivos de esta Norma Comunitaria son incementar la protección de esas víctimas-transeúntes, facilitándoles la reclamación y obtención de la indemnización a que tengan derecho, y garantizándoles un trato comparable, cualquiera que sea el lugar de la Comunidad o el tercer país adherido al sistema de carta verde en que el accidente haya acaecido.

4.-Bases del sistema.

Para la consecución de los anteriores objetivos, la Cuarta Directiva instaura un sistema de protección que, por una parte, crea una nueva vía de reclamación, concurrente con las ya existentes, a través de la que se posibilita a sus destinatarios un contacto directo con los aseguradores de los vehículos causantes del accidente a fin de propiciar e impulsar los arreglos amistosos o extrajudiciales; y, por otra, prevé mecanismos para evitar que el perjudicado se quede sin las indemnizaciones a que tiene derecho o sufra demoras en su obtención. Este sistema gira en torno a seis bases:

- **El reconocimiento al perjudicado del derecho a presentar la reclamación en su propio Estado de residencia, ante un representante de la entidad aseguradora del vehículo causante del accidente.** A tal fin, se obliga a los Estados miembros donde estén autorizadas las entidades aseguradoras que cubran los riesgos clasificados en el ramo 10 de la letra A del Anexo de la Directiva 73/239/CEE, a excepción de la responsabilidad del transportista, que exijan de éstas la designación -en todos y cada uno de los demás Estados miembros- de un

representante para la tramitación y liquidación de siniestros (art. 4 de la Directiva). Estos representantes, que deberán residir o estar establecidos en el Estado miembro para el que hayan sido designados, estarán encargados de recabar toda la información necesaria en relación con las reclamaciones derivadas de los citados accidentes y de adoptar las medidas precisas para negociar y liquidar el siniestro en nombre y por cuenta de la entidad. Se reconoce a los aseguradores plena libertad en su designación y se prevé la posibilidad de que el representante actúe por cuenta de una o varias entidades aseguradoras. Finalmente, se precisa que la designación de estos representantes no constituirá por sí misma ni la apertura de una sucursal con arreglo a la letra b) del art. 1 de la Directiva 92/49/CEE, ni se le considerará un establecimiento a los efectos de la letra c) del art. 2 de la Directiva 88/357/CEE, ni un establecimiento a los efectos del Convenio de Bruselas.

- **Se insta un procedimiento de oferta razonada.** Y así, a fin de garantizar el derecho del perjudicado a que la reclamación se resuelva con rapidez, se impone a la entidad aseguradora o a su representante la obligación de presentar, en el plazo de tres meses desde que se les notificó la reclamación, una oferta motivada de indemnización (en el supuesto de que se haya determinado la responsabilidad o se haya cuantificado el daño), o una respuesta motivada de su rechazo o de las razones que en esos momentos les impiden presentar una oferta de indemnización (no se ha determinado claramente la responsabilidad o no se ha cuantificado plenamente el daño). La no presentación de una oferta en el referido plazo provoca el devengo de intereses de demora sobre el importe de la indemnización ofrecida con posterioridad por la aseguradora o la fijada por el juez al perjudicado. También se prevé la imposición de sanciones económicas apropiadas, efectivas y sistemáticas o administrativas equivalentes para las entidades que dejen pasar el plazo de tres meses sin pronunciarse en ningún sentido.

- **Se reconoce al perjudicado el derecho a recurrir a un Organismo de Indemnización** (art. 6 de la Directiva) en los siguientes supuestos: 1.- que la entidad aseguradora no haya designado un representante en su Estado de residencia; 2.- que demore innecesariamente la tramitación del siniestro (no presente en el plazo de tres meses una oferta indemnizatoria o una respuesta motivada de su rechazo); 3.- que no haya podido identificarse al vehículo causante del accidente; y 4.- que lo que no haya podido identificarse es la entidad aseguradora de dicho vehículo. Las funciones que se atribuye a este Organismo son las de recepción de las reclamaciones, tramitación y, en su caso, liquidación del siniestro. La Directiva fija un plazo de dos meses -a contar desde que se le dirija la reclamación- para que este organismo "*intervenga*", aunque prevé que cesará en su intervención en el caso de que la entidad aseguradora o su representante retomen la tramitación de la reclamación o el perjudicado haya ejercitado una acción directa contra el asegurador. Por lo demás, se reconoce a este Organismo, caso de que su intervención obedezca a cualquiera de los supuestos reseñados con anterioridad bajo los n^{os} 1 y 2 (no designación de representante o no presentación de oferta razonada en un plazo de tres meses), un derecho automático de reembolso del importe satisfecho en concepto de indemnización frente al organismo homólogo del Estado miembro en que se encuentre el establecimiento de la entidad aseguradora que emitió la póliza. En caso de reembolso, el último organismo se subrogará en los derechos del perjudicado frente a la persona que haya causado el accidente o su entidad aseguradora. Una cuestión que suscita dudas es la de si una entidad aseguradora puede, en su condición de subrogado en la reclamación del perjudicado, presentar su reclamación ante el Organismo de Indemnización. El

Considerando 27 de la Directiva, al reseñar "*Las personas jurídicas subrogadas con arreglo a la ley en las reclamaciones del perjudicado contra la persona responsable del accidente o su entidad aseguradora (por ejemplo otras entidades aseguradoras u organismos de seguridad social) no deberían estar facultados para presentar la correspondiente reclamación ante el organismo de indemnización*", parece cuestionar tal posibilidad, aún cuando en el texto normativo no vuelve a insistir en este tema. Por el contrario, del último párrafo del art. 6.1 de la Directiva parece deducirse que la cuestión queda en manos de los distintos Estados miembros.

-Se amplía las competencias de los Fondos Nacionales de Garantía. De manera, que si la razón por la que se ha recurrido al Organismo de Indemnización es la imposibilidad de identificar al vehículo causante o a su compañía aseguradora, el art. 7 de la Directiva prevé que el Organismo de Indemnización pasará a ser acreedor del Fondo de Garantía del Estado miembro en que haya ocurrido el accidente (falta de identificación del vehículo o accidente causado por vehículo de un tercer Estado no firmante del Convenio Multilateral de Garantía y que carezca del seguro correspondiente) o del Fondo de Garantía del Estado miembro en que el vehículo tenga su estacionamiento habitual (falta de identificación de la aseguradora o accidente causado por vehículo de un tercer Estado firmante del Convenio Multilateral de Garantía y que carezca del seguro correspondiente).

Pero, al margen de los anteriores, los dos elementos o bases estructurales sobre los que se apoya el sistema son:

-La generalización en todos los Estados y para el concreto supuesto a que se dirige la Directiva de la **"acción directa" del perjudicado frente a la entidad aseguradora del vehículo responsable del accidente.** La viabilidad del sistema depende de que los distintos Estados miembros acepten y reconozcan el derecho del perjudicado a dirigir directamente su reclamación contra la aseguradora que cubre la responsabilidad civil del causante del accidente (en realidad, esta previsión de la Directiva va dirigida al Reino Unido e Irlanda, únicos países de la U.E. que no tenían incorporado en su ordenamiento el ejercicio de la acción directa), de la que "el representante para la tramitación y liquidación de siniestros" ejerce la función de intermediario en el país de residencia del perjudicado. Pero, la "acción directa" también es un complemento del sistema, desde el momento en que permite al perjudicado interponer una acción judicial contra la aseguradora del responsable desde un principio y sin que la misma esté condicionada a la previa reclamación al representante.

-El reconocimiento al perjudicado del derecho a obtener "sin tardanza" los datos que le permita dirigir su reclamación. A este respecto, la Directiva obliga a los Estados a crear o designar un **Organismo de Información** que aglutine, coordine y difunda toda aquella información sobre los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en el territorio de ese Estado, que sea necesaria para la efectividad del sistema (nº de matrícula, nº de póliza, nº de carta verde, datos de la entidad aseguradora y de sus representantes en los otros Estados miembros, lista de vehículos exentos de estar cubiertos por un seguro de responsabilidad civil y nombre de la autoridad u organismo que cubre a estos vehículos o que es responsable de los daños que origine); información, a la que, con ciertas restricciones, podrá acceder el perjudicado durante un periodo de siete años a partir del accidente.

Señalar, por último, que para lograr la efectividad del sistema y garantizar su aplicación, la Directiva impone a los Estados miembros que determinen el régimen de sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales de trasposición de la Directiva y cuantas demás medidas sean pertinentes. Estableciéndose que las sanciones deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

5.- Incidencia del sistema en la ley material aplicable al accidente, en la competencia judicial y en la cobertura territorial del seguro.

Ya hemos indicado que la Cuarta Directiva crea una nueva vía de reclamación extrajudicial, que concurre con otras existentes; pero una vía que no altera el derecho material que se ha de aplicar en el caso concreto, ni afecta a la competencia judicial (Considerando 13 de la Directiva).

Y así, por una parte, la Directiva no atribuye competencia judicial al país de residencia del perjudicado, sino que mantiene las normas de competencia judicial recogidas en el Convenio de Bruselas (arts. 7 a 12 bis). Sobre este particular, es de tener presente que el 22 de diciembre de 2000 se aprobó el Reglamento nº 44/2001 del Consejo, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. Este Reglamento, que entró en vigor el 1 de marzo de 2002, prevé en -su artículo 68- que sustituirá en los Estados miembros a las disposiciones del Convenio de Bruselas. No obstante, tal afirmación no es del todo exacta, ya que el Convenio va a seguir estando en vigor en las relaciones entre Dinamarca (que no ha participado en la aprobación del Reglamento) y los restantes Estados miembros sujetos al Reglamento. También va a continuar en vigor respecto a los territorios de ultramar de ciertos Estados miembros. Los artículos del Reglamento que regulan la competencia en materia de seguros son los 8 a 14, inclusive. Su contenido es casi una transcripción de los artículos 7 a 12 bis del Convenio. Como novedad a destacar cabría citar que el Reglamento amplía la competencia de los Tribunales ante los que puede ser demandado el asegurador, permitiendo demandarle, además de en el Estado donde tuviera su domicilio o donde lo tuviera el tomador del seguro -caso de ser éste el demandante-, ante el tribunal del lugar donde tuviera su domicilio el asegurado o un beneficiario, caso de ser cualquiera de éstos quienes entablen la acción. El Considerando 13 de este Reglamento justifica que se fijen foros alternativos al del domicilio del demandado en ciertos contratos, como el de seguro, ante la necesidad de proteger a la parte más débil. Parece, pues, que con tal ampliación se va a permitir a la víctima entablar su reclamación judicial contra la aseguradora extranjera ante los tribunales del lugar de su domicilio. Al margen de lo anterior, la Directiva no considera al "representante para la tramitación y liquidación de siniestros" un establecimiento a los efectos de entender domiciliada a la aseguradora en dicho Estado (art. 4.8 de la Directiva).

En cuanto a la Ley aplicable, habrá que estarse a lo dispuesto en el Convenio de la Haya de 4 de mayo de 1971, al no prever la Directiva modificación alguna a este respecto. De ahí, que lo más probable es que la determinación de la responsabilidad y el sistema de indemnizaciones se ventile conforme a la legislación del país en el que se produjo el accidente (regla general prevista en el art. 3 del Convenio de la Haya), que normalmente coincidirá con el de estacionamiento del vehículo causante y domicilio de su aseguradora. Ahora bien, si en el accidente interviene un único vehículo,

matriculado en un Estado distinto de aquél en que el accidente ha acaecido, la ley aplicable a la hora de determinar responsabilidades será –en principio y salvo que la víctima tuviera su domicilio en el Estado del accidente- la ley interna del Estado en que el vehículo está matriculado. Lo mismo ocurre en accidentes en que estén implicados varios vehículos, si todos estuvieran matriculados en el mismo Estado, pero distinto de aquél en que ocurra el accidente (art. 4 del Convenio).

Por lo demás, el hecho de que el sistema instaurado por esta Directiva se aplique a accidentes acaecidos en terceros países cubiertos por el sistema de la carta verde, que afecten a perjudicados residentes en la Comunidad y a vehículos asegurados que tengan su estacionamiento habitual en un Estado miembro, no implica la ampliación de la cobertura territorial obligatoria de los seguros de vehículo de motor establecida en el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 72/166/CEE. Así lo precisa, para que no haya lugar a dudas, el Considerando 9 de la Cuarta Directiva.

C. Acuerdo entre organismos de indemnización y entre organismos de indemnización y fondos de garantía.

En el apartado "Consideraciones previas" ya se ha indicado la importancia que da la Directiva a la obtención de un acuerdo entre los Organismos de Indemnización de los distintos Estados para puesta en práctica del sistema en ella instaurado.

Pues bien, para el cumplimiento de esa previsión, el Comité Europeo de Seguros constituyó un grupo de trabajo en el seno de la Subcomisión de Automóviles, de la Comisión del Mercado Único, que elaboró un proyecto de acuerdo que, tras distintas modificaciones, fue finalmente aprobado el 29 de abril de 2002.

La estructura y contenido de este Acuerdo nos recuerda a la del Convenio Tipo Interbureau y a la del Convenio Multilateral de Garantía, si bien, adaptado a las peculiaridades y supuestos de la Cuarta Directiva.

En él se parte de tres premisas:

-El derecho que reconoce la Directiva al Organismo de Indemnización que ha indemnizado a un perjudicado residente en su Estado para reclamar el reembolso de esta indemnización al Organismo de Indemnización del Estado miembro donde está situado el establecimiento de la entidad aseguradora que ha emitido el contrato.

-El derecho de crédito de que es titular el Organismo de indemnización de un Estado miembro que ha indemnizado a un perjudicado residente en su territorio, contra: el Fondo de Garantía del Estado de estacionamiento habitual del vehículo cuyo uso ha sido la causa del accidente, en caso de que no pueda identificarse la entidad aseguradora; o contra el Fondo de Garantía del Estado miembro donde el accidente ha ocurrido, caso de vehículo no identificado.

-Y de la circunstancia de que ciertos Estados no han autorizado en calidad de organismo de indemnización al Fondo de Garantía previsto en el art- 1.4 de la Segunda Directiva.

Y, tales premisas han motivado que en el acuerdo se prevean dos partes distintas: una consagrada a las situaciones previstas en el art. 6, sólo referida a los Organismos de Indemnización; la otra, consagrada a las situaciones previstas en el art. 7 (indemnización en caso de no identificación de la entidad aseguradora, de no identificación del vehículo, o en caso de vehículos de terceros países), que vincula a los Organismos de Indemnización con los fondos de garantía.

La primera parte tiene por objeto definir las funciones y obligaciones que, al amparo del art. 6 de la Directiva, han de asumir los Organismos de Indemnización firmantes del acuerdo, así como las modalidades de reembolso. Y así, una vez definidos los dos supuestos a que, conforme al art. 6 se extiende la intervención de este Organismo: falta de respuesta motivada a la reclamación del perjudicado en el plazo de tres meses por parte de la entidad aseguradora o su representante y falta de designación de representante por la aseguradora en el Estado de residencia del perjudicado; se prevé los distintos trámites de la intervención de dichos Organismos tras la recepción de la solicitud de indemnización del perjudicado y la constatación de que concurren los presupuestos para su intervención. Los trámites son:

-1º Informar inmediatamente de la recepción de la reclamación a: la entidad aseguradora del vehículo causante o su representante; al Organismo de Indemnización del Estado miembro del establecimiento de dicha entidad; al autor del accidente, si es conocido; y, a la Oficina Nacional de Seguros del lugar del accidente, caso de accidente causado por vehículo con estacionamiento en país distinto del del accidente (La información a este último organismo de la recepción de la reclamación no está previsto en la Directiva. El acuerdo lo ha incorporado como medida precautoria, por si dicho organismo hubiera sido receptor de una reclamación bajo el sistema del Convenio Multilateral de Garantía).

-2º.- Conceder un plazo de dos meses desde la anterior comunicación a la entidad aseguradora o su representante para que procedan a dar al perjudicado una respuesta motivada a su reclamación. De manera que si en ese plazo, la aseguradora o su representante dan esa respuesta, cesa la intervención del Organismo; si por el contrario, transcurrido ese plazo no responden motivadamente a la reclamación, el Organismo procederá a gestionar la reclamación que le ha sido dirigida por el perjudicado (Llamamos la atención de que el acuerdo parece ampliar los plazos de tramitación de la reclamación ante ese Organismo, al preverse una espera de dos meses desde la comunicación a que se refiere el apartado anterior hasta que comienza a gestionar la reclamación)

-3º.- En ese trámite de gestión, el Organismo al que se haya dirigido la reclamación recabará del Organismo de Indemnización del Estado miembro donde ha ocurrido el accidente la asistencia necesaria e información precisa en relación con el derecho material aplicable al accidente, así como cuanta documentación estime necesaria del accidente en cuestión de la que pueda disponer dicho Organismo (para garantizar la efectividad de este trámite, el acuerdo impone al Organismo de Indemnización del Estado de acaecimiento del accidente, la obligación de facilitar a su homólogo del Estado de la víctima dicha información). En este trámite, el Organismo de Indemnización del Estado de la víctima está, por su parte, obligado a responder a cuantas peticiones de información le dirija el Organismo de Indemnización deudor del reembolso, esto es el del Estado miembro del establecimiento de

la aseguradora, en orden a la evaluación del siniestro.

-4°.- En la resolución de la reclamación, el Organismo de Estado de la víctima debe observar, para la determinación de las responsabilidades y la valoración de las indemnizaciones, las reglas de derecho positivo aplicables en el país donde el accidente ha ocurrido.

-5°.-El Organismo del Estado de la víctima trasladará al Organismo deudor final la propuesta de acuerdo sobre la indemnización que vaya a presentar al perjudicado, para que muestre su conformidad o señale sus objeciones.

-6°.- Abonar, en su caso, a la víctima la indemnización que proceda.

El Organismo encargado de la tramitación cesará en su intervención si los perjudicados ejercitan acción directa contra la aseguradora del causante durante la sustanciación de la reclamación que se le ha dirigido.

En cuanto a las modalidades de reembolso, el acuerdo comienza reconociendo el derecho del Organismo que ha indemnizado al perjudicado a ser reembolsado, mediante una simple demanda, por el Organismo de Indemnización del Estado miembro donde está el establecimiento habitual de la aseguradora que ha emitido el contrato. Tras lo cual precisa los elementos a los que se limita el reembolso y que son: las sumas pagadas a título de indemnización al perjudicado o sus derechohabientes, con distinción entre daños materiales y corporales; las sumas pagadas por servicios externos –abogados, peritos, médicos- inherentes a la instrucción y a la liquidación amistosa o judicial de la reclamación; y los honorarios de gestión que cubran todos los demás gastos, que serán calculados sobre una tasa del 15% del total de las indemnizaciones, con unos límites mínimos y máximos a fijar en una decisión a adoptar por los Organismos de Indemnización. Estos honorarios de gestión no son sino una reproducción de los que rigen en el sistema "Carta Verde" y Convenio Multilateral de Garantía.

En caso de que la reclamación, una vez tramitado el asunto, no hubiera dado lugar al pago de una indemnización, el reembolso se limitará a los honorarios de gestión y a las sumas pagadas por servicios externos. Sin embargo, la simple apertura del asunto, posteriormente retomado por el asegurador del causante, no producirá el devengo de honorarios de gestión. Por lo demás, se prevé que si el Organismo que ha abonado a la víctima no comunicó, en su momento, a la aseguradora del causante o a su homólogo del Estado de establecimiento de dicha aseguradora, la recepción de la reclamación que se le había dirigido, verá reducido su derecho de reembolso a la mitad de las sumas abonadas en concepto de indemnización.

También se contempla la posibilidad de que el Organismo deudor final discuta el importe a reembolsar, cuando el Organismo tramitador ha ignorado las informaciones objetivas que le han sido comunicadas o no ha respetado las reglas del derecho positivo aplicables. No obstante, no cabrá discusión alguna cuando el Organismo deudor final no haya facilitado al Organismo tramitador las informaciones que le hayan sido solicitadas por éste en relación con el alcance de la indemnización, o no haya respondido en cuanto a su conformidad o no con el acuerdo indemnizatorio presentado por el Organismo tramitador, o hubiera dado su conformidad al acuerdo.

Para la reclamación de reembolso no es necesario esperar a la liquidación definitiva del asunto, pudiéndose dirigir al Organismo deudor final una reclamación provisional, siempre que hayan sido abonadas a un perjudicado indemnizaciones de un importe mínimo equivalente a 5000 euros.

El Organismo deudor debe abonar el montante debido, libre de todo gasto, en el país y moneda del Organismo beneficiario en un plazo de 30 días, a partir del cual devengará un interés del 12% anual.

La segunda parte tiene por objeto definir las tareas y obligaciones que, en el marco del art. 7 de la Directiva, corresponden a los Organismos de Indemnización y a los fondos de garantía que han suscrito el acuerdo.

Y así, partiendo de las funciones que atribuye el art. 7 de la Directiva a los Organismos de Indemnización, en caso de que no haya sido posible identificar al vehículo causante o a su compañía aseguradora, se fijan los trámites a observar por el Organismo de Indemnización del Estado de residencia de la víctima en la sustanciación de la reclamación, las obligaciones derivadas para tales Organismos y para los Fondos Nacionales durante dicha tramitación y las fórmulas para el reembolso por los Fondos Nacionales de Garantía.

En general, tales trámites, obligaciones y formulas de reembolso son similares a las apuntadas en la primera parte, con la peculiaridad de que las comunicaciones y obligaciones que en la primera parte afectaban a los Organismos de Indemnización del Estado del accidente y del Estado de estacionamiento habitual del vehículo se refieren, en esta segunda parte, a los Fondos de Garantía de tales Estados.

El acuerdo concluye con unas disposiciones comunes dirigidas a: sujetar a arbitraje (conforme al Reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional) cuanto litigio, controversia o reclamación se derive del acuerdo; fijar la duración ilimitada del mismo; y determinar que su entrada en vigor será fijada por la Comisión de la Unión Europea.

D. La adaptación española: el Proyecto de Medidas de Reforma del Sistema financiero

En cuanto a la adaptación de nuestro ordenamiento a dicha Directiva, lo primero que hay que decir es que nuestro legislador ha incumplido ya los plazos fijados en la misma, ya que a 20 de julio de 2002 no se había aún aprobado el texto de transposición.

De hecho, esta transposición ha sido incluida en el Proyecto de Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, presentado por el Gobierno para su tramitación parlamentaria el 5 de marzo de 2002 y que aparece publicado en el Boletín General de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 8 de marzo de 2002. A la fecha en que ha concluido la redacción de esta ponencia, septiembre de 2002, dicho Proyecto estaba aún en fase de tramitación.

Más concretamente, es la sección 2ª del Capítulo V del Proyecto de Ley, integrada por los arts. 29,

30 y 31, la que procede a la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2000/26/CE. (Destacar, que los anteriores no son los únicos artículos del Proyecto que introducen modificaciones en la normativa reguladora del seguro; lo que ocurre es que el resto de las modificaciones, tales como la regulación de las nuevas funciones que asume el Consorcio de Compensación de Seguros con ocasión de la supresión de la CLEA, son ajenas a la incorporación de la Directiva 2000/26/CEE, por lo que obviamos su comentario). También es de interés al objeto de nuestra ponencia, la letra b) de la Disposición Final Tercera, que aborda la entrada en vigor de la Ley; entrada en vigor que, en relación con la normativa de adecuación a la Cuarta Directiva, se fija para el 19 de enero de 2003.

En el Proyecto se articula la transposición de dicha Directiva, vía modificación de tres normas de rango legal: la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor y el Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros.

Con anterioridad a examinar las principales peculiaridades de esta transposición, hemos de llamar la atención de la complejidad que en si reviste la incorporación de esta 4ª Directiva a los ordenamientos internos, desde el momento en que en ella se parte y regulan situaciones que afectan e implican simultáneamente a distintos Estados miembros; mientras que los legisladores nacionales deben adecuar la adaptación a su marco territorial.

Las modificaciones a la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados están dirigidas a incorporar, entre las condiciones de acceso a la actividad aseguradora en régimen de establecimiento –ya se trate de aseguradores españoles (art. 6.2) o de aseguradores de terceros países no miembros del E.E.E. que pretendan establecer sucursales en España (art. 87.1)- del ramo de responsabilidad civil en vehículos terrestres automóviles, excluida la responsabilidad del transportista, el deber de comunicar el nombre y dirección de los representantes que a los efectos de lo dispuesto en la Cuarta Directiva, hayan designado en el resto de los Estados del E.E.E. distinto a España.

Por otra parte, y en relación con el ejercicio de la actividad en régimen de L.P.S., nuestro pre-legislador –en el art. 86.2- acoge la posibilidad contemplada en el art. 9 de la Cuarta Directiva, en el sentido de extender las funciones del representante designado en España a los efectos de esta Cuarta Directiva, a las propias e inherentes del representante que deben designar las entidades aseguradoras que ejerzan en España la modalidad de seguro a que nos estamos refiriendo en régimen de L.P.S., para el caso de que estas últimas no hubieran procedido a tal designación.

Por lo que respecta a la modificación del Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la circulación de vehículos a motor (L.R.C.S.C.V.M.) se articula en tres apartados.

En el primero, se añade una nueva letra f) al art. 8.1 de la Ley, al objeto de dejar sentadas las nuevas funciones atribuidas al Consorcio de Compensación de Seguros, como Fondo Nacional de Garantía, en caso de que el accidente haya sido causado por vehículo no identificado o sin seguro. No obstante, la redacción que da nuestro pre-legislador a esta nueva letra del art. 8.1 puede inducir a error y merecería ser precisada en lo que se refiere a accidentes causados en España por vehículos

de terceros países adheridos al Sistema Carta Verde. De la lectura del apartado que se refiere a tales accidentes parece deducirse que la obligación de reembolso del Consorcio procede en todos los supuestos en que el accidente haya sido causado en nuestro país por dichos vehículos; cuando, en realidad, la ampliación de funciones de los Fondos de Garantía a supuestos de accidentes causados por vehículos procedentes de un país del Sistema Carta Verde se limita a aquellos supuestos en que el vehículo careciera del correspondiente seguro.

En el segundo, se añade un nuevo número, 1 bis, al artículo 8, a través del que se reconoce al Consorcio de Compensación de Seguros las funciones que atribuye la Directiva –y recogidas en los nuevos arts. 24 y 25 de la L.R.C.S.C.V.M.- al Organismo de Información.

Y, en el tercero, se adiciona un nuevo Título, el III, a la citada Ley, bajo la denominación: "*De los siniestros ocurridos en un Estado distinto al de residencia del perjudicado, en relación con el aseguramiento obligatorio*", e integrado por 5 capítulos.

El capítulo Primero, con un único artículo, el 20, señala el ámbito de aplicación de las disposiciones de este nuevo Título III, acogiendo una fórmula mixta en la que se conjuga el ámbito territorial en que ha acaecido el accidente con el ámbito material a que se dirige la Directiva (perjudicados no residentes en el Estado en que ha acaecido el accidente). Y así, señala que las disposiciones de este título serán de aplicación en tres supuestos:

- Accidente acaecido en España, cuando el perjudicado tenga su residencia en un Estado del E.E.E. distinto a España.
- Accidente acaecido en un Estado del E.E.E. distinto a España, cuando el perjudicado tenga su residencia en España.
- Accidente acaecido en terceros países adheridos al sistema Carta verde, cuando el perjudicado tenga su residencia en España o cuando el vehículo causante tenga su estacionamiento habitual y esté asegurado en España.

Para, a continuación, precisar los dos condicionantes a que se sujeta la intervención del representante del asegurador no nacional y del Organismo de Indemnización: vehículo que tenga su estacionamiento habitual y esté asegurado en un Estado distinto al de residencia del perjudicado. Por tanto, las disposiciones referentes al representante y al Organismo de Indemnización no serán de aplicación en siniestros causados por vehículo que tenga su estacionamiento habitual y esté asegurado en el Estado de residencia del perjudicado. Pensemos, por ejemplo, en los perjuicios sufridos por residentes españoles en accidente de tráfico acaecido en otro Estado miembro o en un tercer Estado adherido al sistema "carta verde", como ocupantes del vehículo causante del accidente, que tiene su estacionamiento y está asegurado en España, o en que se de la circunstancia de que siendo ocupantes de otro vehículo distinto del causante, el vehículo causante tenga también su estacionamiento o esté asegurado en España.

Finalmente, y al objeto de permitir a Ofesauto, como Organismo de Indemnización, que recupere las indemnizaciones pagadas a las víctimas de accidentes causados en nuestro país por vehículos de terceros países adheridos al Convenio Multilateral de Garantía, se amplía la acción de regreso que

se reconoce a tal Organismo en el art. 29 al Fondo de Garantía del Estado en que tenga su estacionamiento habitual dicho vehículo.

El capítulo Segundo, integrado por tres artículos, gira bajo la denominación de "*Representante encargado de la tramitación y liquidación en el país de residencia del perjudicado de los siniestros ocurridos en un Estado distinto al de residencia de este último*".

En el primero de sus artículos, el 21, se concreta la obligación de las entidades aseguradoras domiciliadas en España y las sucursales de terceros países establecidas en territorio español de designar en los restantes Estados miembros del E.E.E. un representante para la tramitación y liquidación de los siniestros a que se refiere el ámbito de aplicación de este título. En este artículo se recoge, casi de forma literal, el contenido de los poderes y funciones que la Directiva atribuye a estos representantes, así como la obligación de las aseguradoras de comunicar sus nombramientos y datos de identificación a los Organismos de Información de los distintos Estados miembros del E.E.E..

En el art. 22 se regula el procedimiento de reclamación de los perjudicados no residentes en España ante las entidades aseguradoras autorizadas en España o los representantes para la tramitación y liquidación de siniestros designados por éstas en el resto de los Estados del Espacio Económico Europeo. En él se transcribe parte del artículo 4 de la Directiva, de ahí que los únicos comentarios que merece son: que concreta la legislación aplicable a los intereses de demora a devengar en caso de que la aseguradora no haya presentado en el plazo de tres meses una respuesta motivada a la reclamación del perjudicado, que nuestro pre-legislador sujeta a la legislación al efecto aplicable en atención al lugar de ocurrencia del siniestro; y que precisa que la no contestación por la aseguradora o su representante a la reclamación del perjudicado en un plazo de tres meses, constituirá infracción administrativa, conforme a lo dispuesto en los arts. 40.4 h) y 40.5 b) de la L.O.S.S.P.

El art. 23 se refiere al procedimiento de reclamación del perjudicado con residencia en España ante las entidades aseguradoras autorizadas en otro Estado miembro o ante los representantes designados por éstas en España. Aquí tan solo se recoge el derecho del perjudicado a dirigirse directamente (reconocimiento de la acción directa) contra la aseguradora del vehículo causante del accidente o contra su representante en España, aclarando que la posible actuación ante el representante no es suficiente para atribuir la competencia a los tribunales españoles, salvo en lo previsto en las normas de derecho internacional privado sobre atribución de competencias jurisdiccionales.

El Capítulo III, integrado por los arts. 24 y 25, regula la designación y funciones del Consorcio de Compensación de Seguros como Organismo de Información a los efectos de lo dispuesto en este nuevo Título III de la L.R.C.S.C.V.M. y, en consecuencia de la adaptación de nuestro ordenamiento a la Cuarta Directiva. En realidad, tal designación no supone ninguna novedad. Nuestro legislador, dando cumplimiento a lo previsto en el art. 5 de la Tercera Directiva sobre seguro de r.c. auto, ya había previsto en la Disposición Adicional 8 de la Ley 30/95, más concretamente en el art. 2.2 de la L.R.C.S.C.V.M. la remisión por parte de las entidades aseguradoras al Consorcio de Compensación de Seguros de la información relativa a los contratos de seguro, señalándose que los requisitos y forma de esa remisión se determinarían reglamentariamente. Ciertamente tal remisión se exigía aquí a efectos del control de aseguramiento. Si bien en la Disposición Transitoria 13 de la ley 30/95, que

giraba bajo la denominación “*Identificación de la entidad aseguradora en los accidentes de circulación*” se regulaba, con carácter transitorio y hasta la entrada en vigor de la disposición reglamentaria que habilita el art. 2.2. de la L.R.C.S.C.V.M., la forma de acreditar la vigencia de los contratos de seguro, pero ya a los efectos de que las personas implicadas en un accidente pudieran averiguar a la mayor brevedad las circunstancias relativas al contrato y a la entidad aseguradora. En cumplimiento de ese mandato legal, la Dirección General de Seguros dictó el 8 de marzo de 1996 una Resolución “*Sobre suministro de información por las entidades aseguradoras de los vehículos asegurados*”, a través de la que se crea el Fichero Informático FIVA dependiente del Consorcio de Compensación de Seguros. La regulación de este fichero ha sido objeto de desarrollo posteriormente a través de los arts. 23 a 28 del Real Decreto 7/2001, de 12 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la L.R.C.S.C.V.M. En definitiva, para adaptarse a la Cuarta Directiva, el Fichero tan sólo tendrá que incorporar los nombres y direcciones de los representantes que hayan designado las entidades aseguradoras en el resto de los Estados de la E.E.E. para la tramitación y liquidación de siniestros.

En cuanto a las funciones que el art. 24 atribuye al Consorcio de Compensación de Seguros como Organismo de Información, son: facilitar la información relativa al nº de matrícula de los vehículos con estacionamiento habitual en España, nº de póliza de seguro, con indicación de fecha de inicio y fin de vigencia de la cobertura, nombre de la entidad aseguradora y nombre de los representantes para liquidación y tramitación de siniestros designados por dicha entidad; coordinar la recogida de esa información y su difusión; y prestar asistencia a las personas que tengan derecho a obtenerla. Conforme a lo previsto en la Directiva se establece que la información deberá conservarse durante 7 años, “*a partir de la fecha de expiración del registro del vehículo o de la expiración de la póliza de seguro*”. El art. 25 regula las personas que tienen derecho a obtener esa información: los perjudicados de accidentes de circulación ocurridos en un país distinto al de su residencia habitual, siempre que se cumplan una cualquiera de estas condiciones: bien que el perjudicado tenga su residencia en España, bien que el vehículo causante del siniestro tenga su estacionamiento habitual en España, bien que el siniestro se haya producido en España. Al margen de los perjudicados, se hace extensiva el acceso a esa información: a los aseguradores de los perjudicados, a los organismos de información de otros Estados miembros, a Ofesauto en su condición de Organismo de indemnización, a los Organismos de Indemnización de otros Estados miembros, así como a los Fondos de Garantía de otros Estados miembros. Por último, y en relación con los datos personales del conductor o propietario del vehículo, se prevé, al igual que la Directiva, que tan sólo se facilitarán al perjudicado que tuviera interés legítimo en los mismos. Estos datos personales los obtendrá el Consorcio de la Dirección General de Tráfico o de la entidad aseguradora, adoptándose las medidas técnicas y organizativas necesarias para asegurar la confidencialidad, seguridad e integridad de los mismos, conforme a la Ley Orgánica de Protección de datos de carácter personal.

En el capítulo IV (arts. 26 a 29) se regula la designación y funcionamiento del Organismo de indemnización. Y a tal efecto se nombra a Ofesauto como Organismo de Indemnización ante el que los perjudicados con residencia en España podrán presentar reclamación de indemnización. En cuanto a las funciones, el texto que comentamos no se aparta de la Directiva, por lo que nos remitimos a lo ya expuesto al respecto.

También se regula en este capítulo los derechos de repetición, subrogación y reembolso de Ofesauto, una vez que haya procedido al pago de la indemnización.

Por su parte, en el capítulo V se regula la colaboración a establecer y acuerdos a suscribir entre el Consorcio de Compensación de Seguros, como Organismo de Información, y Ofesauto, como Organismo de Indemnización, con sus homólogos de otros Estados miembros y el resto de organismos e instituciones creadas como consecuencia de la transposición de la Cuarta Directiva.

En el último artículo de este capítulo y título se determina la ley aplicable y jurisdicción competente, estableciéndose que *"Sin perjuicio de lo dispuesto por las normas de derecho internacional privado, a los siniestros a que se refiere el presente Título, les será de aplicación la legislación del Estado en cuyo territorio haya ocurrido el accidente, siendo competentes los Jueces y Tribunales de dicho Estado."*

Finalmente, el art. 31 del Proyecto, modifica **el Estatuto legal del Consorcio de Compensación de Seguros, aprobado por la Ley 21/1990, de 19 de diciembre**, al que, entre otras, se añade un nuevo número al art. 16, en la que se faculta a este Organismo a concertar convenios con fondos de garantía u otras instituciones relacionadas con los seguros obligatorios, al objeto de facilitar el respectivo cumplimiento de sus funciones.

III.- EL PROYECTO DE QUINTA DIRECTIVA.

A. Consideraciones previas.

La "puesta al día" y mejora de las Directivas sobre el seguro de automóviles viene siendo uno de los principales objetivos del Comité de Seguros en los últimos años. Ya en 1998, el Comité invitó a todas las partes afectadas para iniciar un proceso de reflexión acerca del funcionamiento de dichas Directivas (el resumen y la evaluación de las respuestas recibidas en este proceso quedaron reflejados en el documento XV/2038/99). En 1999, siguiendo las recomendaciones del Comité, se crea un Grupo de Trabajo, presidido por la Comisión y con la participación de las autoridades de los Estados miembros. A partir de los debates de este Grupo y de las aportaciones por escrito de ciertas delegaciones (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, Francia y El Reino Unido), la Comisión preparó un documento sobre modernización de estas Directivas, que consta de fichas independientes y en las que se incluye una serie de propuestas concretas.

El anterior documento propició dos iniciativas: una de la propia Comisión y otra de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado interior del Parlamento europeo. Esta última motivó que el Parlamento aprobara el 3 de julio de 2001 una Resolución en la que pide a la Comisión que le presente una Propuesta legislativa sobre una Quinta Directiva del seguro de vehículos automóviles, conforme a una serie de recomendaciones que se recogían en un Anexo adjunto.

Esta Propuesta de Directiva ha sido presentada el 7 de junio de 2002 (COM (2002) 244 final).

En su Exposición de Motivos se señalan como principales objetivos a que la misma aspira: poner al

día y mejorar la protección de las víctimas de accidentes de automóvil por el seguro obligatorio; cubrir lagunas y aclarar ciertas disposiciones de las Directivas anteriores, asegurando una mayor convergencia en su interpretación y aplicación por parte de los Estados miembros; y dar solución a los problemas que surgen con frecuencia para lograr un mercado interior más eficiente en el seguro del automóvil.

Y esa, en definitiva, actualización del marco jurídico del seguro de r.c. auto se realiza vía modificación de ciertos artículos de las Cuatro Directivas anteriores. También se aprovecha la ocasión para modificar el apartado 4 del artículo 12 bis de la Segunda Directiva Daños, la 88/357/CEE, a fin de permitir que las sucursales de las empresas de seguro sean representantes con respecto a la L.P.S., como es ya el caso de otras actividades de seguro distintas del automóvil.

B. Contenido de la propuesta. Principales cuestiones que aborda.

1º.- Revisión del importe mínimo de la cobertura.

Desde que la Directiva 84/5/CEE instauró -en el punto 2 de su artículo 1- importes mínimos de cobertura del seguro obligatorio, éstos no han vuelto a revisarse. Y ello a pesar de que el punto 2 del art. 6 de esta Directiva preveía la posibilidad de que la Comisión propusiera actualizaciones.

Esa pasividad ha sido suplida a nivel individual por ciertos Estados. De forma que mientras algunos han establecido una cobertura ilimitada para daños corporales, otros han introducido importes de cobertura muy superiores al mínimo establecido en esta Segunda Directiva para la compensación de los daños materiales y otros han ido actualizando las cantidades inicialmente previstas.

Se recuerda, al efecto, que los importes mínimos vigentes, conforme al art. 1.2 de la Segunda Directiva son:

Daños corporales: 350.000 euros por una víctima y 500.000 euros por siniestro en caso de varias víctimas.

Daños materiales: 100.000 euros por siniestro.

Daños corporales y daños materiales: 600.000 euros por siniestro.

Si se actualizarán tales cantidades a la inflación experimentada durante estos años tendríamos las siguientes cantidades:

Daños corporales: 605.500 euros para una víctima y 865.000 euros para varias víctimas.

Daños materiales: 173.000 euros por siniestro.

Daños corporales y materiales: 1.038.000 euros por siniestro.

En su propuesta, la Comisión ha rechazado la posibilidad de establecer una cobertura ilimitada, como existe en algunos Estados.

El artículo 2 de la Propuesta sustituye **en su integridad** el art. 1 de la Directiva 84/5/CEE, y en el punto 2 del nuevo texto se establece como importes mínimos de cobertura:

-1.000.000 de euros por víctima para daños corporales.

-500.000 euros por siniestro para daños materiales.

La propuesta suprime, por tanto, el importe mínimo global por siniestro para daños corporales, en caso de que haya más de una víctima, así como el mínimo global por siniestro para daños corporales y materiales. Se justifica esa supresión por entender que en ciertos casos esos límites pueden reducir la cobertura efectiva del seguro de las víctimas.

Con el fin de asegurar que el importe mínimo de cobertura no se erosione con el paso del tiempo, la propuesta introduce en el punto 3 del nuevo texto del artículo 1 de la Directiva 84/5/CEE una cláusula de revisión periódica automática, que garantiza la actualización sin necesidad de modificar la Directiva. Se prevé que estas revisiones se realicen cada 5 años y que la primera tenga lugar a los 5 años de entrada en vigor de la Directiva. Se fija como referencia de estas revisiones el Índice Europeo de Precios al Consumo (IPCE) publicado por Eurostat, tal y como lo establece el Reglamento 2494/95, de 23 de octubre, relativo a los índices armonizados de precios al consumo para los 5 años inmediatamente anteriores, y se establece como regla de procedimiento para la revisión el redondeo a un múltiplo de 10.000 euros.

Sobre el posible impacto que los nuevos límites puede tener en los importes de las indemnizaciones a abonar por las aseguradoras, se ha argumentado que tan sólo en un pequeño porcentaje de accidentes, a menudo menos del 0,1%, la indemnización a pagar por las empresas de seguros alcanza el nivel mínimo de cobertura del seguro obligatorio. No obstante, es de admitir el desconcierto que puede crear en las aseguradoras la supresión de un importe mínimo general por siniestro tanto a la hora de dotar las provisiones de siniestros pendientes, como para la estimación actuarial de las primas de riesgo.

Por lo demás, entendemos que estos nuevos límites, en principio, no tienen porque tener incidencia en nuestro sistema de valoración del daño corporal. No van a provocar su revisión al alza ya que el sistema no tiene que adaptarse a esos mínimos. Una cosa es el límite mínimo de la cobertura y otra distinta los sistemas que tengan los distintos Estados para cuantificar los concretos daños. Estos sistemas operan como límite del límite.

2.- Aseguramiento durante las estancias temporales del vehículo en un Estado distinto al de su matriculación.

La Tercera Directiva sobre el seguro de r.c. auto ya preveía en su art. 2, según se indicó en la introducción de esta ponencia, que el seguro obligatorio cubriría todo el territorio de la Comunidad sobre la base de una prima única. Si bien, en la práctica se comprueba como determinados contratos

extienden esa cobertura a otros Estados de la Comunidad sobre la base de una estancia ocasional o de tránsito, fijándose que el seguro será anulado si el vehículo permanece fuera del Estado de matriculación durante determinado periodo de tiempo, o bien que en tal caso procederá un incremento de prima.

Para evitar estas situaciones y en consecuencia las dificultades a que se enfrentan quienes fijan su residencia temporal en otros Estados por motivo de estudio, trabajo, etc. para encontrar un seguro por una estancia temporal, el art. 4.3 de la Propuesta da una nueva redacción al primer apartado del artículo 2 de la Directiva 90/232/CEE, en el sentido de aclarar que las pólizas de s.r.c. auto deben cubrir sobre la base de una prima única y durante todo el contrato, todo el territorio de la Comunidad, incluyendo cualquier estancia del vehículo en otros Estados miembros durante el contrato.

3º.- Aseguramiento de vehículos importados durante su traslado desde el Estado de adquisición hasta el de residencia del comprador.

Con la regulación actual, quienes adquieren un vehículo nuevo o de segunda mano en un Estado miembro distinto al de su residencia debe asegurar dicho vehículo durante el viaje de traslado a su Estado de destino por una póliza de seguro emitida por una compañía autorizada a operar en el Estado miembro de origen. Este seguro a corto plazo suele ser costoso y difícil de obtener. Además, una vez el vehículo en el Estado de destino, debe estar cubierto por el seguro hasta que se proceda a la nueva matriculación.

Para solventar tales dificultades, la propuesta prevé considerar como Estado miembro donde se sitúa el riesgo o, dicho con otras palabras, el territorio de estacionamiento habitual del vehículo, el Estado de residencia del comprador durante un periodo de treinta días a contar desde la entrega del vehículo. Y ello, aunque el vehículo no haya sido aún matriculado en el Estado miembro de importación. De esta manera, el adquirente podrá recurrir a los aseguradores establecidos en su Estado para que cubran el riesgo durante esos treinta días, sin que estos aseguradores estén obligados a cumplir las condiciones exigidas en la Directiva sobre L.P.S. Durante esos treinta días se permite al comprador importar y matricular el vehículo en su Estado.

La previsión se completa con una aclaración. De manera que si durante esos treinta días el vehículo resulta involucrado en un accidente sin estar cubierto por el seguro, el responsable será el Fondo Nacional de Garantía del Estado miembro importador.

En fase de consultas, la Oficina Europea de la Alianza Internacional de Turismo y la Federación Automovilista Internacional han hecho hincapié en que el problema de las estancias temporales en otros Estados, segundas residencias e importación de vehículos deberían tratarse por separado en una Directiva horizontal que se ocupara de estas cuestiones (seguros, matriculación de vehículos, impuestos).

4.- Extensión del seguro obligatorio a peatones y ciclistas.

Esta cuestión, que no estaba prevista en la Resolución del Parlamento, ha sido introducida por la Comisión de forma unilateral. La propuesta amplía la cobertura del seguro obligatorio –vía incorporación a la Directiva 90/232/CEE de un art. 1 bis- a los daños corporales sufridos por peatones y ciclistas como consecuencia de un accidente en que intervenga un vehículo de motor, con independencia de la responsabilidad de su conductor.

En la Exposición de Motivos de su Propuesta, la Comisión justifica esta ampliación, en atención a que peatones y ciclistas se llevan la peor parte en los accidentes en que intervienen vehículos de motor y ello con independencia de quién sea el causante del accidente. Por su parte, en el Considerando 14 se señala que esta ampliación de la cobertura no prejuzga la responsabilidad civil del peatón o ciclista en un accidente concreto ni el nivel de indemnización por daños, que debería regirse por la legislación vigente.

Sin duda alguna, éste va a ser uno de los puntos más polémico de la Propuesta.

El concreto caso al que parece dirigirse la Propuesta es aquél en que existen serias dudas de que el causante del accidente sea el conductor del vehículo, ya que en los casos en que resulta evidente la responsabilidad de dicho conductor no habría que plantearse ampliaciones de cobertura. Se pretende, por tanto, proteger a este tipo de víctimas en aquellos casos en que su conducta ha podido tener una incidencia notable en la producción del accidente.

Habría, pues, que admitir que con esta previsión, la Propuesta, bien está abandonando la técnica del seguro de responsabilidad civil por una aproximación al seguro de accidentes para caso de que la víctima sea un peatón o ciclista; bien está interfiriendo en el Derecho Civil de responsabilidad, para instaurar un régimen de responsabilidad objetiva en relación con este tipo de víctimas (y ello, al margen o con independencia, de que trate de salvar esa injerencia a través del Considerando 14 al que antes hemos hecho mención). Se recuerda, en relación con este último extremo las opiniones de cierto sector relevante de nuestra doctrina en torno al sistema de responsabilidad instaurado por la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, según las cuales, la razón del sistema de responsabilidad objetiva instaurada por dicha Ley está en que el legislador tuvo en mente la relación entre el automovilista y el peatón o ciclista, y que no estaba pensando para supuestos de colisión de vehículos.

La CEA ha mostrado su preocupación por la inclusión de peatones y ciclistas en la cobertura, pues considera que se trata de un tema de r.c. que trasciende de un ámbito propio de una Directiva de seguros. Esa misma preocupación ha mostrado la Oficina Europea de la Alianza Internacional de Turismo y de la Federación Automovilística Internacional.

5.- Ampliación a todos los accidentes de algunas de las medidas del sistema instaurado por la Cuarta Directiva.

Ya hemos analizado las bases del sistema instaurado por la Cuarta Directiva.

La Propuesta de la Quinta prevé ampliar ciertas de las medidas instauradas por ese sistema a toda clase de accidentes, independientemente del Estado de residencia de la víctima y por consiguiente aunque el accidente se haya producido en su mismo Estado de residencia.

El problema que plantea esta ampliación es hacerla compatible con el actual sistema de Oficinas Nacionales de Seguros previsto en el apartado 2 del art. 2 de la Primera Directiva.

La ampliación propuesta incluye los siguientes elementos de la Cuarta Directiva:

-el reconocimiento a todas las víctimas de accidentes de automóvil de acción directa frente a la aseguradora del culpable. En este sentido, se considera no justificado, dentro del marco de una modernización de las Directivas del seguro del automóvil, limitar este derecho a las víctimas de accidentes que ocurran fuera de su Estado miembro de residencia. Las víctimas de otros accidentes merecen la misma protección. Es necesario recordar que la acción directa no incide en el Derecho Procesal, no trastoca las normas de competencia, ni los regímenes de r.c. instaurados en cada Estado.

-La ampliación de las funciones del representante para la liquidación de siniestros, que ya deberían existir en los Estados en aplicación de la Cuarta Directiva, a los accidentes que tienen lugar en el Estado en que tal representante ha sido designado.

-La aplicación a todos los accidentes del procedimiento de oferta razonada previsto en la Cuarta Directiva.

-La extensión de las funciones de los Organismos de Información a, en general, todos los accidentes causados por un vehículo cubierto por el S.O.A.

La única variación respecto al sistema de la Cuarta Directiva es que en la Propuesta de Quinta Directiva no se amplían las funciones del Organismo de Indemnización a todos los accidentes ya que el funcionamiento de este Organismo interferiría en el actual sistema de oficinas de "carta verde" De ahí, que se declare la compatibilidad de esta ampliación con el sistema de "carta verde".

6.- Certificado de siniestralidad.

Se impone al asegurador la obligación de facilitar al asegurado en un plazo de 15 días a partir de la finalización del contrato de seguro, una declaración sobre los siniestros en los que ha estado involucrado el vehículo a lo largo de la relación contractual hasta el límite de 5 años, lo que le facilitará la negociación de una nueva póliza con otros aseguradores, especialmente si desea cambiar su domicilio a otro Estado o beneficiarse de una prestación transfronteriza de servicios.

Sin embargo, habrá que admitir que el plazo que se fija no parece lógico. Lo lógico sería que el plazo en que deba facilitarse tal certificado fuese anterior a la expiración del contrato e incluso del plazo de preaviso previsto para resolver la relación.

La propuesta, según apunta, no pretende determinar la manera en que el nuevo asegurador debe tener en cuenta, a efectos de evaluación de riesgos o determinación de prima, el contenido del Certificado, al no incidir en el principio de libre fijación de las tarifas que se aplican en el mercado interior de los servicios financieros.

Finalmente, señalar, que la Propuesta no aborda una de las cuestiones sugeridas por el Parlamento, como es la armonización de plazos de reinmatriculación de vehículos comprados en un Estado distinto del de residencia. La Comisión sostiene que los problemas de inmatriculación de vehículos no pueden ser resueltos en el marco de Directivas de seguros, sino que han de ser tratados en otros instrumentos específicos.

Madrid, 9 de septiembre de 2002.