

# EL SEGURO OBLIGATORIO DE AUTOMOVILES Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA. LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

Por Francisco Javier TIRADO SUAREZ (\*)

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La expansión de los vehículos a motor como instrumento de desarrollo económico y de comunicación humana ha comportado un considerable incremento de los riesgos de la circulación, no sólo para los usuarios de vehículos, sino también para los terceros que se convierten en víctimas potenciales (1).

La respuesta de la sociedad ante los riesgos de la circulación y la seguridad vial no se canaliza únicamente por el arcaico sistema de responsabilidad civil,

---

(\*) Profesor Adjunto de Derecho Mercantil y de Derecho del Seguro Privado de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid.

(1) Sobre este punto señalaba el recientemente desaparecido Prof. GARRIGUES: «Mientras los automóviles, por su escasa potencia y su escaso número, pudieron asimilarse a otros medios de transporte (coches de tracción animal, bicicletas, motocicletas, etc.), cuya peligrosidad era irrelevante, no se sintió la necesidad de proteger a las víctimas de la circulación. Mas, cuando esta circulación fue rápidamente aumentando, al compás del creciente parque automovilístico de cada nación, y a ese aumento fue proporcional el número de víctimas de los accidentes, surgió la necesidad de crear un seguro especial que sirviera de cobertura de la responsabilidad civil, tanto en favor del causante del accidente como de su víctima» (Contrato de Seguro Terrestre, 2. Ed. Madrid, 1983, p. 405).

También PRIETO PEREZ, E.: «El seguro del automóvil y los riesgos de la circulación», *Revista Iberoamericana de Seguros*, 1978, núm. 1, pp. 3-10.

En este período histórico asistimos a un importante proceso de reforma en el Derecho Comparado del que podemos destacar TUNC, A.: «Hacia un Derecho nuevo de la indemnización de los accidentes de circulación», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1974, pp. 577-593 (trad. por C. ROGEL); GROUTEL, H.: «Propos pour une réforme de l'Indemnisation», *L'Assurance Française*, número 355, nov. 1977, pp. 636-641; BESSONE, M.: «Régime de circolazione degli autoveicoli e problemi di costo sociale degli incidenti», *Rivista Diritto Commerciale*, 1979, pp. 329-336; Nouvelles Tendances dans l'assurance automobile en Europe. AIDA Colloquium 26-31 julio, Amberes, 1979; VARIOS: *Pour une loi sur les accidents de la circulation*, París, 1981; CROQUEZ, G. et RAYMOND, B.: «La réforme de l'Indemnisation des accidents de la circulation», *L'Argus* de 25-XII-1981, pp. 2891-2895.

basado en la noción de culpa, expresa o presunta (2), notoriamente insuficiente, sino que ha dado vida a la instauración de un seguro obligatorio de responsabilidad civil, que sustancialmente se concreta en la exigencia legal del deber de aseguramiento a los sujetos que son titulares del bien generador de peligro y paralelamente en arbitrar un fondo de garantía, públ. o o privado, que intervendrá cuando la obligación de aseguramiento no haya sido cumplida o cuando el vínculo contractual asegurativo no entre en juego por razones objetivas o subjetivas (3).

En la dinámica internacional del fenómeno circulatorio se genera una rica problemática ocasionada por el alcance territorial del seguro obligatorio de responsabilidad civil automovilística, y la multiplicidad de reglas de conflicto susceptibles de aplicación: *lex fori*, ley del domicilio del asegurador, ley del lugar

(2) La Interrelación entre un cierto modelo de imputación de responsabilidad civil y el seguro obligatorio viene puesta de manifiesto por CABALLERO, E.: «Responsabilidad automovilística y Seguro Obligatorio en el Derecho español», *Seguros*, 1971, pp. 325 y ss.; BARREIRO, D.: «El seguro y la responsabilidad en función de la reparación de los daños producidos en la circulación vial», *Revista Derecho Privado*, 1955, pp. 383 y ss.; HEREDERO, J. L.: *La responsabilidad sin culpa*, Barcelona, 1964, pp. 133-150; JANNITTI, A.: «Assicurazione e responsabilità civile nella circolazione dei veicoli a motore», *Assicurazioni*, 1956, I, pp. 32 y ss.

MARGEAT, H. et FAVRE-ROCHEX, A.: «Ou passe la frontière entre le risque automobile et celui de la responsabilité professionnelle?», *L'Assurance Française*, 1977, enero, pp. 26-41.

SANCHEZ CALERO, F.: *El sistema de la responsabilidad civil en la Ley de 24 de diciembre de 1962*, Madrid, 1963.

SARALEGUI, F.: «La responsabilidad civil automóviles, su naturaleza jurídica y posibilidades de seguro obligatorio», *Banca y Seguros*, 1962, núm. 13, p. 3.

Sobre la crisis de la noción de responsabilidad civil como fundamento del sistema asegurativo. Iniciada en los Estados Unidos de América del Norte (ROSENBERG, M.: «The no-fault automobile insurance movement in the United States», en *Problemes actuels de Droit de l'assurance*. Colloque Gante, 24-28 julio 1972, Gante, 1974, pp. 201-209; COUFFIN, D.: *L'assurance automobile no fault. Les leçons de l'expérience aux Etats-Unis*, Paris, 1977) de donde ha pasado a Quebec (BIZET, F.: «La réforme de l'assurance automobile au Québec», *L'Argus International*, núm. 12, 1979, pp. 225-232), llegando a Suecia (Ley 1410/1975, publicada en la *Revue Générale des Assurances Terrestres*, 1977, número 2, como apéndice al trabajo de HELLNER, I.: *La nouvelle loi suédoise sur l'assurance automobile obligatoire*, pp. 153 y ss.; STRÖMBÄCK, E.: «La nuova legge svedese sul sinistri della circolazione», *Assicurazioni*, 1977, págs. 3-12). Una crítica del sistema no fault, también existente en Argelia e Israel, en FREDERICO, S.: *Est-il possible d'introduire en faveur des victimes d'accidents de la circulation une assurance contre les accidents corporels?*. Estudio en homenaje a E. KLINGMULLER, Karlsruhe, 1974, pp. 103-114.

(3) Vid. BERNARDINI, A.: «Il risarcimento alle vittime di auto non assicurato e non identificato», *Assicurazioni*, 1964, I, p. 215; DIAZ, J. M.: «El Fondo Nacional de Garantía: Naturaleza de sus principales funciones según la Ley de 24-XII-1962», *Riesgo y Seguro*, 1965, núm. 11; CABALLERO, L. A.: «El Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación: configuración y estatuto jurídico», *Riesgo y Seguro*, III trimestre, 1964, núm. 7; CASTELLANO, G.: «Il Fondo di Garanzia per le vittime della strada», *Assicurazioni*, 1971, págs. 349-391; LAMURE, J.; MARGEAT, H. et RIPOLL, J.: «Les accidents de circulation (loi du 7 juin 1977)», *Revue Générale des Assurances Terrestres*, 1981, núm. 2, pp. 169-180; PICARD, M.: «Le fonds de garantie pour les victimes d'accidents d'automobile», *Revue Générale des Assurances Terrestres*, 1952, pp. 105 y ss.; SOTO NIETO, F.: «El Fondo Nacional de Garantía a debate», *Revista de Derecho de la Circulación*, núm. 6, nov.-dic. 1976, pp. 540-558 y enero-febrero 1977, pp. 1 a 21; TEDESCHI, G. A.: «Procedura concorsuali, fondo di garanzia per le vittime della strada, eccezioni e azioni dell'assicuratore», *Giurisprudenza Commerciale*, 1979, pp. 710 y ss.; TRIBONDEAU, D.: *Le Fonds de garantie et le Décret du 14 de enero de 1981*, *L'Argus* de 3 de julio de 1981, pp. 1545-1546.

de perfección del contrato, ley elegida por la voluntad de las partes, ley del país de situación del riesgo o del siniestro... (4).

Ciertamente existe un solución simplista del problema a través del seguro fronterizo. En efecto, el Estado que ha establecido la obligación de aseguramiento no desea ver penetrar en su territorio vehículos carentes de cobertura asegurativa o cuyo seguro, aun existiendo, es insuficiente —en su cuantía normalmente— con respecto a las exigencias impuestas por la Ley nacional. A fin de evitar estos hechos, se impone a los propietarios, usuarios y titulares de vehículos extranjeros la obligación de contratar, en el momento del paso de la frontera, un seguro conforme a las prescripciones del Estado en cuestión.

En nuestro ordenamiento jurídico, la expedición del seguro de frontera viene motivada por el alcance genérico de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, sobre Uso y Circulación de Vehículos de Motor, que proclama: «Los vehículos no asegurados en la forma establecida no podrán circular por territorio nacional. El incumplimiento de esta prohibición será sancionado «administrativamente» (art. 2.2 del Texto Refundido de la citada Ley de 8 de marzo de 1968).

La tarea de asunción de estos riesgos contractuales de vehículos extranjeros compete al Servicio Sindical de Riesgos Especiales (5), quien puede emitir

---

(4) El seguro genera una amplia problemática en el campo típico del Derecho Internacional Privado. A este respecto es dable citar una amplia bibliografía, dentro de la que podemos destacar los trabajos clásicos de BATIFFOL, H.: «Les conflicts de Lois en matière de contracts», *Etude de Droit International privé comparé*, París, 1938, pp. 294 y ss.; y BASEDOW, *Le Droit International privé des assurances*, París, 1939, passim y los posteriores de EHRENZWEIG, A.: «Adhesion contracts in the conflict of laws», *Columbia Law Review*, 53 (1953), pp. 1072-1090; PROELSS, E.: *Internationalrechtliche Aspekte der Kraftfahr-Haftpflichtversicherung*, Karlsruhe, 1957; BESSON, A.: «La loi applicable au contrat d'assurance dans le cadre du Marché Commun (C.E.E.)», *Festschrift für E. Pröiss*, Munich, 1967, pp. 83-94; UBERTAZZI, G. H.: «Studi sul contratto di assicurazione nel Diritto Internazionale Privato», *Rivista Diritto Internazionale*, 1962, pp. 319-372; REICHERT-FACILIDES, F.: *Zum internationalen Versicherungs-vertragsrecht im Rahmen der EWG*, Studi per DONATI, Roma, 1970, pp. 465-479 del tomo I. Por último, merece mención especial la monografía de RICHTER, J.: *Internationales Versicherungsvertragsrecht. Eine Kollisionsrechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften*, Frankfurt am Main-Bern-Cirencester/U. K., 1980, quien contempla en las pp. 104-113 la problemática del seguro de responsabilidad civil en general y de algunas de sus modalidades. En nuestro país, MIAJA DE LA MUELA, A.: *Derecho Internacional Privado*, II, 9, Ed. Madrid, 1982, p. 468; AGUILAR NAVARRO, M.: *Lecciones de Derecho Civil Internacional Español*, Madrid, 1982, pp. 387-390.

(5) Sobre la naturaleza y funciones del mismo, vid. LINDE PANIAGUA, E.: «Seguros gestionados por Asociaciones Sindicales», *Seguros*, Revista del Sindicato Nacional del Seguro. Suplemento Doctrinal y Científico correspondiente a los meses de octubre-diciembre, 1976, pp. 35-53. Sin embargo, la extinción de la antigua Organización Sindical y consiguiente desaparición del Sindicato del Seguro por imperativo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, no ha supuesto la extinción de su personalidad jurídica, que ha continuado su función de emisión de certificados de seguro obligatorio por cuenta y riesgo de las entidades aseguradoras asociadas, distribuyendo con posterioridad entre las entidades asociadas primas y riesgos y paralelamente, distribución entre las entidades aseguradoras de los riesgos que les sean cedidos del Seguro Obligatorio de vehículos de motor, por consideraciones especiales de estas entidades, supuesto este último de coaseguro obligatorio o impuesto a los asociados. El Proyecto de Ley de Ordenación y Fomento del Seguro Privado publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 5 de junio de 1981, daba refrendo legal a estas Asociaciones Sindicales y a las que posteriormente se constituyan con carácter permanente para la distribución de riesgos (art. 5, párr. 2). Mantenido en el artículo 6.2 del nuevo Proy. de 21-9-83.

pólizas de seguro complementario para automóviles extranjeros por períodos de dos, ocho, quince y treinta días (apartado 7 del Anexo de la Orden de 13 de mayo de 1965, Orden de 30 de junio de 1965 y Orden de 30 de julio de 1980 (6).

## II. EL CERTIFICADO INTERNACIONAL DE SEGURO

Ante estos obstáculos al tráfico internacional se crearon diversas soluciones a nivel regional como la establecida por los países escandinavos desde finales de los años 20 (7); sin embargo, el origen de una solución coherente al proble-

---

(6) Sobre la delimitación entre el seguro de fronteras y el certificado internacional de seguro es útil transcribir la respuesta dada por el Gobierno a la pregunta formulada por el Senador del Grupo Socialista don Celso Montero Rodríguez, sobre razones por las que las compañías españolas de seguros imponen una póliza más cara de la necesaria para la obtención de la Carta verde que permite viajar a Portugal (publicada en el **Boletín Oficial de las Cortes Generales**, Senado, I. Leg. Serie I, núm. 98, de 23 de junio de 1981).

En la respuesta de 23 de julio de 1981, se señalaba: «La denominada 'Carta Verde' (Certificado Internacional de Seguros) es un sistema arbitrado por los aseguradores de automóviles, al que son de aplicación acuerdos de Derecho privado y no convenciones entre países. El Certificado Internacional de Seguros (Carta Verde) es un documento de modelo uniforme que el asegurador del vehículo en el país de origen entrega al tomador del seguro y que le sirve para acreditar que está asegurado y poder circular por los países adheridos a dicho sistema sin necesidad de concertar un nuevo seguro, cualquiera que sean las características del seguro obligatorio en el país por el que vaya a circular. Las entidades de España y Portugal están adheridas al sistema de Certificado Internacional de Seguro. El sistema de Carta Verde está organizado por el Council de Bureaux, de carácter privado, con sede en Londres y creado en 27 de mayo de 1949, sistema que se perfecciona a través de la creación de bureaux nacionales. En España las obligaciones derivadas de los Certificados Internacionales de Seguros son asumidas por la Oficina Española de Aseguradores de Automóviles (OFESAUTO), aprobada por la Orden ministerial de 26-5-1965. El artículo 5.º del Reglamento del Seguro Obligatorio de Automóviles, de 19 de noviembre de 1964 (modificado por Decreto de 6 de mayo de 1965 y Real Decreto de 4 de julio de 1980), dispone que los vehículos matriculados en el extranjero y los matriculados en España en régimen diplomático, podrán estar asegurados en España por el sistema de Certificado Internacional de Seguros a efectos de lo dispuesto para el Seguro Obligatorio de Automóviles. 2. No obstante, cuando un vehículo carece de Certificado Internacional de Seguros, en las fronteras de cada país se exige a los mismos la suscripción de un seguro de frontera de acuerdo con las disposiciones legales en vigor en el citado país. En el caso concreto de España, el seguro de frontera puede concertarse por quienes entran en España, de acuerdo con la Orden ministerial de 30 de julio de 1980, para dos, ocho, quince o treinta días, y dicho seguro de frontera puede expedirse en régimen de seguro obligatorio y también voluntario y solamente permite la circulación dentro del territorio nacional de acuerdo con la legislación española. En el caso planteado, es decir, la entrada de un turismo español en Portugal, el sistema de seguro de frontera de aquel país permite la expedición de dicho seguro por un período mínimo de 24 horas. 3. En consecuencia, se trata de dos conceptos diferentes, el del Certificado Internacional de Seguro, sometido a acuerdos de Derecho Privado entre aseguradores de automóviles de los países integrados en el Council of Bureaux, y, por otro, el seguro de frontera, sujeto a la legislación de cada país y que actúa como sustituto de aquél, ya que solamente se exige su suscripción en la frontera de cada país, cuando el vehículo extranjero no viene provisto del correspondiente Certificado Internacional de Seguros» (**B.O.C.G. Senado**, I. Leg., Serie I, núm. 104, de 21 de septiembre de 1981, pp. 3168-9).

(7) Las referencias a este precedente son frecuentes. A título de ejemplo, citaremos SCHMITT, W.: *Systema der Grünen Karte*, Basel, 1968, pp. 67 y ss. En nuestra doctrina, GARAU JUANEDA, L.: «El seguro de responsabilidad civil por el uso de automóviles» en «Derecho Internacional Privado», Madrid, 1977, pp. 66 y nota 57.

ma se produce hace treinta y cinco años. En efecto, del 18 al 22 de mayo de 1948 se reunió en Ginebra un Grupo de Trabajo, auspiciado por la ONU y que contaba en su seno no sólo representantes de once países, sino también delegados del UNIDROIT y de los organismos relacionados con el turismo, comercio y transporte. El objetivo era «la búsqueda de una solución que, sin obstaculizar el tráfico internacional, permitiera situar al menos desde el ángulo de la responsabilidad civil al automovilista extranjero en el mismo plano que al automovilista del país» (8).

Como resultado de esta labor se dio vida a la recomendación número 5 sobre el seguro obligatorio de responsabilidad civil automovilística, adoptada el 25 de enero de 1949 por el Subcomité de Transportes por Carretera del Comité de Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa, dependiente a su vez del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (9).

No es el momento de examinar con detalle el texto de la Recomendación, que postulaba como eje del sistema la creación de un documento uniforme del seguro fundamentado en acuerdos privados entre aseguradores, estimulados por los Gobiernos, que permitía que el documento en cuestión fuera aceptado, sin otra formalidad ni gastos, como prueba de una cobertura conforme a la ley del seguro obligatorio del país, si bien en el país en que no se requería un seguro obligatorio para la categoría a la que pertenecía el vehículo del automovilista de paso, no se le exigiría el documento que pruebe que un seguro ha sido contratado.

Como resulta del estudio y aprobación de la Recomendación se crearon en diversos países europeos conforme al número 1, letra a) de la misma, por los aseguradores y con el reconocimiento gubernamental unas organizaciones centrales conocidas con el nombre de Oficinas (Bureaux). Estas oficinas, reunidas en Londres en una Conferencia Internacional los días 25 a 27 de mayo de 1949,

(8) Informe de la primera sesión del «Grupo de trabajo encargado de cuestiones jurídicas», de 8 de junio de 1948, Ginebra, citado por DE RUYCK, J.: *Le Bureau Belge des assureurs automobiles. Le Fonds Commun de Garantie Automobile. L'Assurance Automobile frontière*, Bruselas, 1979, p. 11.

(9) Véase el texto francés de la Recomendación en DE RUYCK, ob. cit., pp. 12-13. Una traducción al castellano, aunque parcial, en GARAU, ob. cit., pp. 27-29, quien también recoge en el Anexo I el texto francés íntegro. Sobre el sistema de la carta verde, además de los autores citados, es dable añadir el siguiente elenco bibliográfico: ALPA, G.: «Circolazione dei veicoli e assicurazione obbligatoria. Problemi di diritto uniforme in materia di responsabilità civile del 'detentore' e di certificato internazionale di assicurazione», *Rivista Giuridica Circolazione Trasporti*, 1979, pp. 18 y ss.; ANONIMO, «La carte verte en voit de toutes les couleurs», *L'Assurance française*, julio 1979, pp. 480-483; BESSON, A.: «La carte internationale d'assurance automobile. L'action directe des victimes en France», *Revue Générale des Assurances Terrestres*, 1968, pp. 166 y ss.; BIGOT, J.: «Assurance automobile», *Juris Classeur de responsabilité civile et assurance*, París, 1975, fasc. F. 3, núms. 112 a 122; CAVALLO, R. B.: «Spunti ricostruttivi del sistema della carta verde nel quadro della normativa comunitaria», *Assicurazioni*, 1974, pp. 186 y ss.; CURTI, C.: «L'assicurazione di responsabilità civile della circolazione dei veicoli a motore», *Assicurazioni*, 1974, pp. 569 y ss.; LAMURE, M. et MARGEAT, H.: «La carte verte 1952... 1977», *L'Assurance Française*, núm. 354, octubre 1977, pp. 587 y ss.; POGLIANI, M.: «L'azione del danneggiato da autoveicolo estero», *Assicurazioni*, 1974, pp. 574 y ss.; POGLIANI, M.: «La carta verde come strumento internazionale di garanzia», *Responsabilità civile e previdenza*, 1979, pp. 15 y ss.; RIPOLL, J. et BIGOT, J.: «Carte verte, Bureaux et Fonds de Garantie», *Revue Générale des assurances terrestres*, 1979, pp. 465-482; TRIBONDEAU, D.: «Carte verte et Bureau Central Français», *L'Argus*, de 10-3-1978, pp. 556-557.

dieron nacimiento al «Council of Bureaux», organización privada, cuyo domicilio se fijó en la citada ciudad.

Este Consejo elaboró el «Convenio tipo entre Oficinas» que concretaba las líneas maestras trazadas por la originaria Recomendación y cuya primitiva versión de 1951 ha sufrido hasta la fecha diversas modificaciones.

-El certificado internacional de seguro —carta verde— responde a un modelo uniforme en todos los países, no sólo en cuanto color y dimensiones, sino en sus menciones. Así, la lista de oficinas extranjeras con su dirección figura al dorso de la carta, en la que también aparecen la indicación de la oficina emisora, el nombre, domicilio y firma del asegurador, el nombre, dirección y firma del asegurado, las características del vehículo y la duración de la validez del certificado internacional.

La emisión de la carta verde se realiza por la oficina del país en que el contrato ha sido perfeccionado (Oficina Emisora) y se entrega por el asegurador al asegurado que desea dirigirse con su vehículo a uno de los países que se hayan adherido al sistema (10).

Provisto de tal documento, cualquier usuario del vehículo puede entrar sin dificultad en el país visitado en el que se encuentra instantáneamente garantizado de acuerdo con la ley propia de seguro obligatorio de dicho país. (Así, el artículo 1 e) del Convenio tipo dice: «Se entiende por "póliza de seguro" toda póliza de seguro emitida por un miembro a un asegurado para cubrir la responsabilidad a consecuencia del uso de un vehículo. No obstante las condiciones de tal póliza, se entenderá que ésta concede exactamente y nada más que las garantías exigidas por la ley del seguro obligatorio de automóviles del país en que ocurre el accidente, estando sujeta a las mismas condiciones y limitaciones contenidas en la póliza y permitidas por dicha ley.») Y si ocurre un accidente en el citado país, las víctimas serán indemnizadas por la Oficina de dicho país (sin tener necesidad de dirigirse al asegurador de origen ni, en caso de litigio, emplazarlo judicialmente), la citada Oficina (denominada Oficina Gestora) posteriormente buscará el reembolso por parte del asegurador de origen o, en su defecto, por la oficina emisora.

Por lo tanto, si el certificado internacional de seguro tiene como presupuesto inicial la existencia de un originario contrato de seguro (y es el asegurador

---

[10] En la actualidad se encuentran adheridos al sistema de la carta verde los siguientes países: Austria, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Francia, República Federal de Alemania, República Democrática Alemana, Grecia, Hungría, Islandia, Irán, Irlanda, Israel, Italia, Luxemburgo, Marruecos, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Túnez, Turquía, Yugoslavia, Reino Unido de la Gran Bretaña, y España. Lista a la que es factible añadir los territorios de Andorra, Mónaco, Liechtenstein y Ciudad del Vaticano y San Marino, que vienen gestionados por las Oficinas de España, Francia, Suiza e Italia, respectivamente. El 26 de agosto de 1982 se ha adherido Iraq.

Mención especial merece Gibraltar, ya que a partir del 1 de julio de 1980, sobre el fundamento de un acuerdo entre la Oficina de Gran Bretaña con el Gobierno y aseguradores de Gibraltar, una carta verde válida para los Estados de la C.E.E. viene considerada también válida para el territorio de Gibraltar. La Oficina británica opera en el Peñón a través de un representante local, siendo el dato legislativo semejante al británico.

La situación legislativa en cada uno de los países citados es señalada por DEIDDA, R.: **Il sistema del certificato internazionale di assicurazione** (carta verde), Milán, 1981, pp. 271-356.

de este contrato a quien, en último extremo, compete el abono de las indemnizaciones concedidas a las víctimas del extranjero del vehículo asegurado), sin embargo la carta verde tiene un autonomía e independencia, respecto del primitivo contrato subyacente, puesto que este certificado internacional da una mayor o menor cobertura asegurativa al usuario del vehículo en cuestión, según sea la ley propia del seguro obligatorio que en cada caso visite, y por otra parte, mantiene la cobertura durante todo el período temporal prefijado documentalmente en la carta verde (cualquiera que sea la suerte del seguro inicial en este período, especialmente si se suspende, rescinde o finaliza el vehículo contractual) (11).

En España, el artículo 5.º, 2, del Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada del uso y circulación de vehículos a motor, aprobado por Decreto de 19 de noviembre de 1964, dispone, después de la modificación introducida por el Decreto de 6 de mayo de 1965, que «los vehículos matriculados en el extranjero podrán ser asegurados por el sistema de "certificado internacional de seguro" o el que en el futuro pueda establecerse, y lo mismo podrán hacer los vehículos matriculados en España en régimen diplomático» (art. 5.º, 3). El artículo 3 de la Orden de 13 de mayo de 1965, por la que se estructura el Ramo del Seguro obligatorio de automóviles, dispone en su párrafo 2: «... En este caso, las obligaciones derivadas de dicho aseguramiento las asumirá la Oficina Española de Aseguradores de Automóviles (OFESAUTO), previa autorización expresa de la Dirección General de Seguros y bajo las condiciones mediante las cuales haya de tomar efecto dicha autorización.»

OFESAUTO inicia sus funciones el 1 de junio de 1965 (fecha de la entrada en vigor del seguro obligatorio), doce años después de la instauración completa del sistema de la carta verde.

Es significativa la peculiar posición española por sus modestos límites cuantitativos, que hasta 1980 eran de 300.000 pesetas, pero por el desarrollo turístico tuvo que enfrentarse con la problemática de la admisibilidad de la carta verde como garantía de las responsabilidades civiles en el pleito penal con anterioridad incluso a la instauración del sistema del seguro obligatorio de responsabilidad civil automovilística a través de la Orden de 14 de mayo de 1960 del Ministerio de Justicia, que precisa la admisibilidad del documento denominado

(11) El texto inglés del Convenio tipo entre oficinas nacionales se contiene en GARAU, L.: *ob. cit.*, pp. 113-121 (Anexo II). El texto francés en DE RUYCK: *ob. cit.*, pp. 52-58, con un amplio comentario que abarca las pp. 65 a 115. El texto en castellano se recoge en GARAU, L.: *ob. cit.*, pp. 30-40, con un excelente estudio acerca de la naturaleza jurídica de los acuerdos entre Oficinas nacionales, y otros aspectos del sistema de gran interés, pp. 41-62.

En la doctrina, CAMPEIS, G. e PAULI, A.: *La R. C. dello straniero*, Milán, 1982, pp. 268 y ss.; CLAEYS, C. E.: «Les conventions Interbureaux pour l'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles en Droit International», *Gazette du Palais*, 1966, 2, pp. 212; RIPOLL, J.: «Du bon usage des conventions», en *Etudes offertes au Prof. BESSON, L.G.D.J.*, París, 1976, pp. 285-290.

Cfr. La cuestión escrita núm. 1676/81 del parlamentario JACKSON, Ch., de 27 de enero de 1982, sobre el ejercicio intracomunitario de derechos en materia del seguro de vehículos. En la respuesta dada por TUGENDHAT, en nombre de la Comisión, se valora el esfuerzo comunitario realizado que busca en último extremo facilitar la liquidación de siniestros, siendo de aplicación el Convenio de 27 de septiembre de 1968, sobre ejecución de sentencias en materia civil y mercantil (JOCE, número C 98, de 19 de abril de 1982, pp. 12-13).

«Certificado Internacional de Seguro del Automóvil» a todos los efectos prevenidos en la regla sexta del artículo 786 y concordantes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por el importe máximo de la póliza correspondiente».

Esta Orden se encuentra todavía en vigor, requiriéndose por jueces y tribunales la aportación de una caución en relación con los siniestros ocasionados por un vehículo extranjero no sólo por los daños corporales, sino también por la reparación de los perjuicios materiales, en suspenso dentro de la dinámica del seguro obligatorio por el Decreto-Ley 4/19965 de 22 de marzo. Esta solución contradice el axioma jurídico del sistema de la carta verde, en cuanto que un asegurador que ha entregado a su asegurado un certificado internacional de seguro, válido para España no viene obligado a reembolsar a la oficina española, sino lo exigido por la ley española. Sin embargo, el principio de protección del asegurado y la necesidad de reembolsar a OFESAUTO las cantidades desembolsadas (12) ha provocado el nacimiento de un convenio complementario *sui generis* entre el Consejo de Oficina en nombre de todos los miembros, salvo Austria, Grecia, Irán e Italia, y la oficina española, siguiendo las directrices de la Reunión del Consejo de Oficinas de 13-14 mayo de 1976, que fija los siguientes límites de responsabilidad, a partir del 1 de diciembre de 1976:

- a) Vehículos para el transporte de pasajeros:  
Daño corporal: ilimitada.  
Daño material: ilimitada.
- b) Todos los demás vehículos.  
Daño corporal: 2.500.000 pesetas por cada persona.  
Daño material: 2.500.000 pesetas por siniestro.

Este acuerdo viene a modificar en favor de las oficinas firmantes los límites de cobertura que no son los prefijados legalmente, dejando parcialmente en entredicho lo dispuesto en la Orden de 26 de mayo de 1965, donde se circunscribe las obligaciones asumidas por OFESAUTO en relación con los portadores de una carta verde a seguro obligatorio (13).

---

(12) Véase DE RUYCK: *ob. cit.*, pp. 80-83, quien explicando la peculiar situación española precisa: «Es cierto que en el plano estrictamente jurídico, una compañía que ha librado a su asegurado un certificado internacional de seguro válido en España no está obligado a reembolsar a la Oficina española sino lo que es exigido por la ley en vigor en España y nada más». A continuación, se transcribe el texto inglés del Convenio Adicional.

(13) Son interesantes al respecto las reflexiones de GARAU, L.: *ob. cit.*, pp. 53-54, quien en la nota núm. 39 llama la atención sobre la situación ventajosa de la «víctima de un automovilista con carta verde» que estaría más protegido que un automovilista asegurado en España, aun cuando éste fuera titular de un seguro con cobertura ilimitada».

Este hecho, junto al comentario en el texto de la carencia de publicidad respecto a terceros, han sido borrados parcialmente por el impacto del artículo 76 de la Ley de Contrato de Seguro de 17 de octubre de 1980, en pleno vigor para cualquier contrato de seguro desde el 18 de abril de 1983, que textualmente dispone: «El perjudicado o sus herederos tendrán acción directa contra el asegurador para exigirle el cumplimiento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio del derecho del asegurador a repetir contra el asegurado, en el caso de que sea debido a conducta dolosa de éste, el daño o perjuicio que puedan corresponder al asegurador contra el asegurado. El asegurador puede, no obstante, oponer la culpa exclusiva del perjudicado y las excepciones personales que tenga

La promulgación del Decreto 1.653/1980 de 4 de julio, que eleva sensiblemente las coberturas del aseguramiento forzoso y que impetra del Gobierno su paulatina elevación, puede conducir en un futuro no muy remoto a la revisión del convenio adicional comentado (14).

### III. LA SUPRESION DEL CONTROL DE LA CARTA VERDE Y LA C.E.E.

#### 3.1. Introducción.

La no exigencia del control fronterizo de la carta verde existía ya en Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia, y en los países de Benelux en virtud del Convenio de 24 de mayo de 1966 y del Convenio complementario entre las oficinas de Bélgica, Holanda y Luxemburgo de 29 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 1 de enero de 1967, haciendo posible la supresión del control de la existencia de la carta verde, al prever expresamente la solución de las hipótesis de carencia de seguro.

Se trataba, en suma, de la superación de los aspectos estrictamente documentales del sistema de la carta verde, manteniendo la estructura y dinámica del sistema.

La creación de la Comunidad Económica Europea supone el establecimiento de un Mercado Común, al que eran ajenos toda clase de restricciones fronterizas

---

contra éste. A los efectos del ejercicio de la acción directa, el asegurado estará obligado a manifestar al tercero perjudicado o a sus herederos la existencia del contrato de seguro y su contenido.

En nuestra modesta opinión, se han atenuado las diferencias entre el seguro obligatorio de responsabilidad civil automovilística y el denominado seguro voluntario, vid. SOTO NIETO, F.: *La acción directa del perjudicado contra el asegurador conforme a la Ley de Contrato de Seguro de 8 de octubre de 1980*, y nuestro trabajo *La nueva Ley de Contrato de Seguro y su influencia en el de Automóviles*, en IV Congreso Nacional de Seguridad en el Tráfico, Barcelona, 13-15 mayo 1981, pp. 145-176 y 93-104, respectivamente, del volumen publicado con posterioridad; también SANCHEZ CALERO, F.: *La aplicación de la Ley de Contrato de Seguro al régimen obligatorio de automóviles*. La Ley 1 de septiembre de 1981.

(14) Por otra parte, hay que tener en cuenta la Orden de 24 de marzo de 1972, que dispone en su artículo 9, párr. 2: «Los transportistas extranjeros deberán asimismo suscribir póliza de seguros que cubra las responsabilidades en que puedan incurrir por daños causados a los viajeros o a terceros. Este documento, como cualquier otro que afecte al servicio, deberá estar siempre a disposición de las autoridades españolas». Más recientemente el Real Decreto 1415/1982, de 30 de abril, sobre transporte escolar dispone en su artículo 8: «Sin perjuicio del cumplimiento de la legislación vigente respecto a seguros obligatorios, todo el que realice un transporte de los comprendidos en el artículo 1 de este Real Decreto (transporte escolar), deberán tener concertado y vigente un seguro complementario que cubra sin limitación alguna de cuantía, la responsabilidad civil por daños y perjuicios sufridos por las personas transportadas derivadas del uso y circulación de los vehículos utilizados en el transporte». Son dos ejemplos de paulatina aproximación a la responsabilidad civil ilimitada.

Es necesario poner de manifiesto que en nuestro país subsiste un seguro obligatorio de viajeros, que se configura como un seguro forzoso de accidentes, independiente de cualquier otra cobertura asegurativa, que viene contratado monopolísticamente por la Comisaría del Seguro Obligatorio de Viajeros hoy subsumida en el Consorcio de Compensación de Seguros por el Decreto de 13 de noviembre de 1981 (véase SOTO NIETO, F.: *Seguro obligatorio de viajeros. Comentarios al Reglamento de 6 de marzo de 1969* [aún vigente], Madrid, 1970).

a la libre circulación de cosas y personas, de manera que desde 1967 se propuso la supresión del control de la carta verde en la frontera, manteniendo sustancialmente el sistema organizativo.

El objetivo era doble. De una parte, permitir la libre circulación automovilística sin sacrificar las garantías que aportan a las víctimas de los accidentes, la carta verde en caso de seguro y el fondo de garantía cuando el mismo no existe.

Así, la propuesta de Directriz de 24 de junio de 1970 (J.O.C.E. núm. C 105, pág. 7) se fundaba sobre el concurso de las Oficinas, de manera que asumían los siniestros acaecidos en territorio de cada una de ellas. En el artículo 4 se preveía que, en caso de inexistencia de seguro, cada Estado encargaría a un organismo la asunción de la carga final de los siniestros causados en el extranjero por vehículos matriculados en dicho Estado. Este texto establece que el país de origen del vehículo es el deudor final de las indemnizaciones en caso de siniestro, a través de un organismo nacional cualquiera. Este artículo desapareció del texto definitivo de la Directriz por iniciativa del Comité Económico y Social (15) y del Parlamento Europeo (Sesión de 8 de febrero de 1971, J.O.C.E. núm. C 19 de 1 de marzo de 1971), ya que no se mencionaba claramente el organismo de que se trataba y su introducción en el sistema podría alterar el mecanismo de los acuerdos entre Oficinas.

### 3.2. La Directriz de 24 de abril de 1972.

Como actuación paralela a los Convenios del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil automovilística (16), se dictó la Directriz de 24 de abril de 1972 relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles y del control de la obligación de asegurar esta responsabilidad (J.O.C.E., 2 mayo de 1972) (17).

(15) Vid. el texto del dictamen del Comité Económico y Social de 25 de febrero de 1971 (JOCE, número C 36 de 19 de abril de 1971).

(16) Nos referimos al Convenio Europeo relativo al seguro obligatorio de la responsabilidad civil en materia de vehículos automóviles de 20 de abril de 1959. Este ha sido ratificado por seis países miembros: Austria, Dinamarca, República Federal Alemana, Grecia, Noruega y Suecia, entrando en vigor el 22 de septiembre de 1969. La traducción al castellano ha sido publicada en la *Revista Española de Seguros*, núm. 16, del cuarto trimestre de 1978, pp. 471-482. Así como el Convenio europeo sobre responsabilidad civil en caso de daños causados por vehículos automóviles de 14 de mayo de 1973. Este convenio en materia estricta de responsabilidad civil, como presupuesto de la actividad aseguradora, ha sido firmado por la República Federal Alemana, Noruega y Suiza, sin embargo, no ha sido ratificado por ningún país. La traducción al castellano ha sido también publicada en el número 4 de la *Revista Española de Seguros*, pp. 363-369.

Vid. en la doctrina sobre el tema FAVRE, H.: «Les travaux du Conseil de l'Europe en matière de responsabilité civile des automobilistes», *Bulletin des Assurances*, 1973, núm. 229, pp. 261-274; CAPOTOSTI, R.: «Il problema del risarcimento del danno alle vittime della strada», *Assicurazioni*, 1973, II, pp. 80-88; TAMBURRINO, G.: «Spunti critici in ordine alla progettata disciplina europea sulla responsabilità civile da circolazione automobilistica», *Assicurazioni*, 1973, pp. 517-540.

(17) El texto francés es recogido en el Anexo IV por GARAU, L.: *ob. cit.*, pp. 126-132.

La traducción al castellano se recoge en el núm. 22 de la *Revista Española de Seguros*, pp. 187-194.

En los Considerandos que sirven como Exposición de Motivos se señala la necesidad de superar el control fronterizo, liberalizando el régimen de circulación de personas y vehículos en el tráfico de viajeros, de manera que la supresión del control de la carta verde para los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en un Estado miembro, que penetren en el territorio de otro Estado miembro pueda realizarse sobre la base de un acuerdo entre las 6 Oficinas Nacionales de Seguros, en los términos del cual cada Oficina garantizaría, en las condiciones previstas por la legislación nacional, la indemnización de daños que dan derecho a la indemnización, causados en su territorio por uno de estos vehículos, asegurado o no; por lo tanto, el objetivo de la Directriz no es tanto la supresión del sistema de la carta verde, si no un cambio cualitativo en el mismo a través de la presunción de existencia de seguro en cualquier caso.

Esta Directriz fue modificada en cuanto a sus destinatarios por la de 19 de diciembre de 1972 (J.O.C.E. L 291, de 28-XII-1972, con corrección de error en J.O.C.E. L 75, de 23-III-1973), que ampliaba su ámbito al Reino Unido de la Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca.

### 3.2.1. Obligación de aseguramiento.

El primer artículo de la Directriz se consagra a una serie de definiciones delimitadoras del alcance de la normativa comunitaria.

En primer lugar, se define al artículo como «cualquier vehículo automotor destinado a circular en el suelo y que puede ser accionado por una fuerza mecánica, sin estar unido a una vía férrea, así como los remolques, incluso no enganchados» (18). Se configura a la persona lesionada contra «cualquier persona que

---

En la doctrina, PETRUCCO, E.: «La suppression du contrôle de la carte verte aux frontières communautaires», *Revue Générale des Assurances Terrestres*, 1972, pp. 592 y ss.; CAPOTOSTI, R.: «Suppression del controllo della carta verde alla frontiera», *Assicurazioni*, 1974, II, pp. 12-19; BESSON, A. et PICARD, M.: *Les Assurances Terrestres*, t. I, 5 ed., París, 1982, pp. 679 y ss.

(18) La definición tiene su precedente en el Convenio de Ginebra de 19 de septiembre de 1949, que define al automóvil así: «Le terme automobile désigne tous véhicules pourvus d'un dispositif mécanique de propulsion circulants sur la route par les moyens propres, autres que ceux qui se déplacent sur rails ou sont reliés à un conducteur électrique, et servant normalement au transport de personnes ou de marchandises». Vid., en general, LOUSSOUARN, Y. y otros: *L'Automobile en Droit Privé*, París, 1965.

En nuestro ordenamiento jurídico, la noción de vehículo es más amplia (art. 4 del Código de Circulación impone la necesidad de una licencia de conducción expedida por la Jefatura Provincial de Tráfico para los ciclomotores (art. 132.2), cuyas características técnicas vienen determinadas por la Orden de 10 de marzo de 1976.

Esta normativa debe ser puesta en conexión con la específica en materia de seguro. Así, el artículo 6 del vigente Reglamento del Seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada del uso y circulación de vehículos de motor, modificado por el Decreto 1653/1980, de 4 de julio, dispone: «Vehículos de motor.—Tendrán la consideración de vehículos de motor a los efectos de la obligación de estar asegurados: a) Todo artefacto o aparato que circule por las vías públicas accionado mediante un mecanismo motor, para cuya conducción se requiera permiso o licencia, según la legislación vigente, así como sus remolques o semi-remolques. b) Los trolebuses y los tranvías que circulen por vías de uso común. c) Los tractores y la maquinaria agrícola o de obras susceptibles de trasla-

tenga derecho a la indemnización del daño causado por los vehículos» (19). Por otra parte, se recuerdan las nociones de la carta verde y la oficina nacional de seguros, para finalmente introducirse en la polémica definición de territorio donde el vehículo tiene su estacionamiento habitual, como el territorio del Estado donde el vehículo está matriculado o en el caso en que no exista matriculación para un tipo de vehículo, pero éste lleva una placa de seguro o un distintivo análogo a la placa de matriculación, el territorio del Estado en que esta placa o distintivo sea entregado, o en el caso que no exista ni matriculación ni placa de seguro, ni ningún distintivo para determinado tipo de vehículos, el territorio del Estado donde tenga su domicilio el poseedor (20)

El artículo 3 de la Directriz precisa que cada Estado miembro adoptará las medidas útiles para que «la responsabilidad civil relativa a la circulación de vehículos que tengan su estacionamiento habitual en su territorio, sea cubierta por un seguro, los daños cubiertos y las modalidades de este seguro se determinan por cada ley nacional. Por otra parte, se señala que cada Estado miembro adoptará las medidas útiles para que el contrato de seguro cubra igualmente los daños causados en el territorio de los demás Estados miembros según la legislación en vigor en estos Estados (21).

darse por medios propios, que circulen por vías de uso común y precisen para ello cualquier clase de autorización administrativa».

La Disposición Final Tercera del Decreto citado dispone que «la obligación de concertar este seguro para los vehículos cuya conducción requiera licencia, comenzará a regir a partir del día 9 de octubre de 1980».

(19) El derecho a la indemnización viene regulado por la ley nacional interna aplicable, según la regla de conflicto en juego.

Vid. FERRARI BRAVO, L.: *Responsabilità civile e diritto internazionale privato*, Nápoles, 1973; FORGET, L.: *Les conflits de lois en matière d'accidents de la circulation routière*, París, 1973; GARAU, L.: *ob. cit.*, pp. 75 y ss., especialmente p. 81, en donde se analiza el Convenio de La Haya, de 4 de mayo de 1971, sobre la ley aplicable en materia de accidentes de circulación por carretera, no ratificado por España. Más recientemente SANTOS BRIZ, J.: «Los accidentes de circulación en el Derecho Internacional Privado», en *Estudios de Derecho de la Circulación*, Madrid, 1976, pp. 267 y ss.

Sobre la extensión de la reparación del daño, VALSON, J. P.: «Accidents de la circulation. La réparation des préjudices extrapatrimoniaux en Droit européen», *l'Argus International*, 1977, número 3, pp. 191 y ss.

En relación con la contribución de la víctima al daño, MARGEAT, H.: «Accidents de circulation. L'indemnisation des victimes fautives», *l'Argus* de 12 de enero de 1979, pp. 87-94.

(20) La noción de «détenteur», según pone de manifiesto BESSON, A., en *Les Assurances Terrestres en Droit Français*, t. II, 4 ed., París, 1977, p. 468, ha sido considerada por el Grupo de Cuestiones Económicas del Consejo como referida a la persona que dispone del empleo del vehículo, excluyendo el uso ocasional.

(21) El seguro obligatorio de responsabilidad civil automovilística fue introducido en Dinamarca, 1927 (SCHMITT, W.: *ob. cit.*, p. 71); Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Road Traffic Act., 1930. Cfr. COCKERELL, H. A. L. and DICKINSON, G. M.: *Motor Insurance and the Consumer*, Cambridge, 1980, pp. 35 y ss.); Luxemburgo (Ley de 14 de febrero de 1955, publicada en la *Revue Générale des Assurances Terrestres* de 1955, pp. 201 y ss.); Bélgica (Ley de 1 de julio de 1956. El texto de la norma en DE RUYCK, J.: *ob. cit.*, pp. 251-267); Alemania (Ley de 7 de noviembre de 1939, Cfr. SANTOS BRIZ, E.: «El seguro obligatorio de vehículos de motor en la República Federal de Alemania», *Estudios...*, *cit.*, pp. 391-404); Francia (Ley de 31 de diciembre de 1951, modificada por la de 27 de febrero de 1958 (BESSON, A.: «L'assicurazione automobilistica obbligatoria in Francia», *Assicurazioni*, 1960, pp. 531 y ss.); Holanda (Ley de 30 de mayo de 1963); (SCHMITT, W.: *ob. cit.*, p. 74); Irlanda (Road Traffic Act., 1961; SCHMITT, W.: *ob. cit.*, p. 81); Italia (Ley de 24 de diciembre

### 3.2.2. Exención del control.

Una vez cumplida esta exigencia, el artículo 2 dispone que cada Estado miembro se abstendrá de efectuar un control del seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos cuando éstos tienen su estacionamiento habitual en el territorio de otro Estado miembro. Esta exención de control igualmente afecta a los vehículos que derivan del territorio de otro Estado miembro y que tienen su estacionamiento habitual en un país tercero. Sin embargo, el Estado en cuestión puede efectuar un control de sondeo.

Por otra parte, en el párrafo segundo de este precepto se pone de manifiesto que estas disposiciones tomarán efecto, una vez se haya concluido un acuerdo entre las oficinas nacionales afectadas.

El artículo 4.º permite que cada Estado miembro pueda dispensar de la obligación de ciertas personas físicas o morales, públicas o privadas, fijadas por él y notificadas a los demás Estados miembros y a la Comisión. Pero en este caso el Estado afectado adoptará las medidas necesarias para garantizar la indemnización de los daños causados por los vehículos de estas personas en el territorio de los demás Estados miembros; con esta finalidad, debe designar y notificar la autoridad u organismo en el país del siniestro encargado de indemnizar, en las condiciones fijadas por la legislación del Estado, a las personas lesionadas, si no existe acuerdo entre las Oficinas sobre el tema (22).

Por otra parte, cada Estado miembro puede dispensar de la obligación de aseguramiento a ciertos tipos de vehículos o a ciertos tipos de vehículos o a ciertos vehículos que tengan una placa especial. Pero en esta hipótesis, los demás Estados miembros conservan el derecho, en el momento del ingreso de uno de los vehículos en su territorio, de exigir que el poseedor sea titular de una carta verde en estado de validez o que concluya un seguro fronterizo en las condiciones fijadas por cada Estado miembro (art. 4 b).

Asimismo, el artículo 5 exige que cada Estado miembro vigile que la oficina nacional de seguros, sin perjuicio de garantizar el pago de la indemnización

---

de 1969. Cfr. DONATI, A.: *La nuova legge italiana sull'assicurazione obbligatoria, responsabilità civile automobilistica e la convenzione di Strasburgo*, t. II de los Estudios en homenaje a J. Garrigues. Madrid, 1970, pp. 195 y ss.); Grecia (Ley 489/1976, que entró en vigor el 1-1-1978 (vid. *L'Assurance défense en Europe*, 1978, pp. 50-52). En Portugal ha sido introducido por el Decreto Ley núm. 408/1979, de 25 de septiembre (GARÇAO, A.: *Seguro obligatorio de Responsabilidad Civil Automovel*, Coimbra, 1980).

(22) La disposición interna propia de cada legislación nacional (v. gr. Francia, art. L. 211.3 y A. 211.1 del Code des Assurances) viene completado por un amplio elenco de vehículos fijados por cada país que figuran como Anexo II del Convenio Complementario de 12 de diciembre de 1973, entre Oficinas Nacionales para la aplicación de la Directriz de 24 de abril de 1972. Cfr. la cuestión escrita núm. 743/81 del parlamentario señor DAMSEAUX a la Comisión de 27 de julio de 1981, sobre si el seguro de responsabilidad civil es obligatorio en todos los países de la Comunidad, y en el caso afirmativo, si es práctica corriente dispensar al Estado y a ciertos organismos públicos. La respuesta del señor Tugendhat en nombre de la Comisión es afirmativa, haciendo referencia a textos legislativos de Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Irlanda y el Reino Unido (JOCE, núm. C 283 de 5 de noviembre de 1981, p. 10).

(A.2.2.1), se informe, al ocurrir un siniestro incluido en el ámbito de aplicación de la Directriz, del territorio en el que el vehículo causante del accidente, tiene su estacionamiento habitual, así como su número de matrícula si la tuviera, realizando en la medida de lo posible, las indicaciones referentes al seguro del vehículo, tal como figuran en la carta verde, y que están en poder del poseedor del vehículo, siempre que estas indicaciones sean solicitadas por el Estado miembro en cuyo territorio tiene el vehículo en cuestión estacionamiento habitual.

La vigilancia estatal se extiende también a que la Oficina comunique estas informaciones a la oficina nacional de seguros del Estado en cuyo territorio tiene el vehículo su estacionamiento habitual.

Se prevén disposiciones especiales para los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en el territorio de un Estado que no pertenezca a la Comunidad o en el territorio no europeo de un Estado miembro, de forma que los Estados miembros deben adoptar todas las medidas para que cuando los vehículos penetren en su territorio, los daños susceptibles de ser causados sean cubiertos en el conjunto del territorio comunitario, de conformidad con la legislación nacional de cada país sobre el seguro obligatorio (art. 6). Es decir, deben estar provistos de una carta verde o de un certificado de seguro de frontera (A.7.1).

Sin embargo, estos vehículos se consideran comunitarios, cuando las oficinas nacionales de todos los Estados miembros se muestren individualmente garantizadas —cada una según su legislación— de las liquidaciones de los siniestros acaecidos en su territorio, provocados por la circulación de estos vehículos (art. 2). La Comisión debe fijar en qué fecha y para qué vehículos los Estados miembros no exigen la carta verde o el certificado de seguro de frontera (art. 7.3).

### 3.2.3. La paulatina entrada en vigor de la Directriz y convenios complementarios.

El artículo 8 de la Directriz dispone: «Los Estados miembros pondrán en vigor las medidas necesarias para ajustarse a la presente Directriz antes del 31 de diciembre de 1973 e informan inmediatamente a la Comisión.»

No obstante, la Directriz ha tenido un más amplio ámbito subjetivo de aplicación escalonado temporalmente hasta alcanzar un total de dieciocho países.

La entrada en vigor de la Directriz se produce a partir del 1 de julio de 1973 (23) para los seis países fundadores de la C.E.E. (Bélgica, Francia, Italia, Holanda, Luxemburgo y República Federal Alemana), una vez que las respectivas oficinas nacionales habían firmado en Bruselas, el 16 de octubre de 1972, un Acuerdo complementario del Convenio de la carta verde, que también fue firmado por Suiza y Liechtenstein (24).

(23) Así se fija por la Recomendación de la Comisión de 15 de mayo de 1973, relativa a la aplicación por los Estados miembros originarios de la Directriz 72/166/C.E.E. de 24 de abril de 1972. Texto en francés publicado en la *Revue Générale des Assurances Terrestres*, 1974, pp. 97-98. La traducción al castellano en el libro realizado bajo nuestra dirección, *Directrices de la Comunidad Económica Europea sobre seguros*, UNESPA, edición privada, t. I, noviembre, 1979, pp. 107-109.

(24) Este Convenio ha sido publicado en francés en la *Revue Générale des Assurances Terrestres*, 1972, pp. 585 y ss. En castellano en el libro citado de *Directrices...*, t. I, pp. 93-106.

Habida cuenta de la modificación de la Directriz de 24 de abril de 1972, por la de 19 de diciembre del mismo año, la primera decisión de la Comisión de 6 de febrero de 1974 (25) dispone que a partir del 15 de mayo de 1974, todos, los nueve países miembros de la C.E.E. (es decir, los seis Estados fundadores más Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda), suprimen el control de la carta verde, una vez firmado el Convenio complementario entre oficinas nacionales de 12 de diciembre de 1973, al que también se han adherido Austria, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza con Liechtenstein (26).

A partir del 14 de mayo de 1974 ha dado comienzo el servicio de seguro de frontera por todo el territorio de la C.E.E. con una duración del certificado de al menos 15 días (27).

Finalmente, conforme a la tercera decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 1974 (28), a partir del 1 de enero de 1975 cada Estado miembro se abstendrá de efectuar un control del seguro de responsabilidad civil por la circulación de vehículos, que tengan su estacionamiento habitual en el territorio de Hungría, Checoslovaquia o la República Democrática Alemana conforme a los acuerdos concluidos el 22 de abril de 1974 en Zurich entre las oficinas nacionales del seguro de los Estados miembros y las de estos países (29).

---

[25] Esta primera decisión de la Comisión (/166/C.E.E.) de fecha 6 de febrero de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, en materia de seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles y al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad. El texto en francés en la *Revue Générale des Assurances Terrestres*, 1975, p. 283, y en la lengua cervantina *Directrices...*, cit., t. I, pp. 113-114. Cfr. CAPOTOSTI, R.: *Carta Verde: último atto*, 1974, II, p. 29.

[26] El texto del Convenio en lengua italiana es reproducido por DEIDDA, R.: *Il sistema...*, cit., pp. 155-162. Vid. también la segunda decisión de la Comisión de 6 de febrero de 1974, publicada en el libro citado *Directrices...*, pp. 115-117.

[27] La recomendación de la Comisión (74/166/C.E.E.), de 6 de febrero de 1974, tiene por objeto solicitar que, antes del 15 de mayo de 1974, los contratos de seguro de la responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles concluidos bajo la forma de seguro frontera tengan una duración de validez de 15 días al menos. El texto español en el libro de *Directrices*, tantas veces citado, pp. 111-112.

Curiosamente en la pasada legislatura existió un ruego al Gobierno relacionado con el sistema de seguro de fronteras francés publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Senado, I, Leg. Serie I, núm. 122, de 22 de febrero de 1982, que fue respondido de la siguiente forma: «Excelentísimo Sr.: En relación con el ruego formulado por don Francesc Ferrer i Gironés, del Grupo Parlamentario Catalunya, Democracia i Socialisme, sobre posibilidad de que los habitantes del principado de Cataluña que se desplacen a Cataluña Norte obtengan la Carta Verde por el período mínimo de dos días, tengo la honra de enviar a V. E. la contestación formulada por el Ministro de Asuntos Exteriores, en nombre del Gobierno, cuyo contenido es el siguiente: Que por este Departamento no existe inconveniente en realizar las gestiones oportunas, por vía diplomática, para lograr que los españoles que visiten Francia en automóvil puedan beneficiarse del período mínimo de dos días de validez del seguro internacional obligatorio, o Carta Verde.

La Dirección General de Asuntos Consulares de este Ministerio ha sido informada del caso e indicará a la Embajada de España en París que efectúe la oportuna reclamación ante las autoridades francesas». (B.O.C.G., Senado, Serie I, 26 de marzo de 1982, pp. 4073-4074.) Imaginamos que la gestión fue infructuosa por atentatoria a la presente recomendación.

[28] El texto de esta tercera (75/23/CEE), de 13 de diciembre de 1974 (JOCE, de 10 de enero de 1975) ha sido publicado en el calendario libro de *Directrices...*, pp. 119-122.

[29] Vid. DE RUYCK, J.: *ob. cit.*, p. 311.

Nos encontramos así como se ha producido un amplio campo de supresión del control de la existencia de carta verde, según el cual, en virtud del Convenio entre oficinas, recientemente extendido a Grecia (30), todo vehículo automotor que tenga su estacionamiento habitual en un Estado cuya oficina sea signataria —es decir, de los 18 países— y puesto en circulación en territorio de otro Estado miembro —cuya oficina también sea signataria—, se considera asegurado conforme al Convenio —tipo y titular— de un certificado de seguro en estado de validez librado por la oficina del país del estacionamiento habitual, ya sea o no efectivamente titular de tal certificado, y por consiguiente, la oficina del país debe indemnizar a las víctimas sin preocuparse si tienen o no carta verde.

### 3.3. Situación española.

España, como Portugal, no se ha adherido a ninguno de los Convenios complementarios del Acuerdo entre oficinas que prevén la supresión del control de la carta verde, por lo que, en todo caso, el pago de las indemnizaciones establecidas en el Convenio de mayo de 1976, viene subordinado a la preexistencia de la carta verde por el titular del vehículo extranjero, causante del siniestro.

Una de las razones de la no adhesión española a los Convenios complementarios de Acuerdo entre oficinas se encuentra en la limitación territorial del Fondo de Garantía de Riesgos de la Circulación, hoy subsumido en virtud del Decreto de 13 de noviembre de 1981 en el Consorcio de Compensación de Seguros compuesto (31). Situación legislativa a reformar por la Disposición Adicional

(30) Grecia se ha adherido a la Directriz de 24 de abril de 1972 a través del Decreto presidencial número 1019 de 4 de septiembre de 1981, publicado en el *Boletín Oficial* griego de 14 de septiembre del mismo año (Cfr. BAKAS-TSIRIMONAKI, S.: «L'application du système de la carte verte, en Grèce», *L'Argus International*, 1982, núm. 30, pp. 162-166).

(31) Esta integración se ha realizado al límite de la legalidad, tanto desde una perspectiva formal, como sustancial. En efecto, desde la vertiente formal se basa en la autorización concedida por el artículo 26 del Real Decreto-Ley 18/1976, de 8 de octubre, que disponía: «Con objeto de obtener una mayor economía en los gastos públicos y una mayor eficacia en la gestión de los servicios, el Gobierno, a propuesta de su Presidente, podrá acordar la supresión, refundición o reestructuración de los Departamentos ministeriales, y de los Organismos y Servicios de la Administración del Estado e Institucional, cualquiera que sea el rango de la disposición por la que fueron creados o se encuentran regulados.»

Se trata de una disposición preconstitucional que no respeta los artículos 9, párr. 3 y el 86 de nuestra vigente Constitución de 1978.

Desde el punto de vista material, resulta paradójico que se suprima el «Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación», asumiendo las funciones y recursos el Consorcio de Compensación de Seguros a quien se transmite la totalidad del patrimonio, activo y pasivo, del organismo suprimido (art. 1) y paralelamente se creen dos secciones nuevas, con independencia contable y patrimonial, como establece el artículo 2 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, la de Riesgos de la Circulación y la de Riesgos de Vehículos Oficiales (art. 2). La Disposición Final Primera recuerda la vigencia del Decreto-Ley de 3 de octubre de 1964, en tanto no resulte modificado por el Real Decreto 2878/81.

Buena prueba de la dificultad del trabajo de albañilería jurídica emprendido es que el 5 de diciembre de 1982 se había establecido por la Disposición Final 2 como límite del plazo de aprobación de un nuevo Reglamento del Consorcio de Compensación de Seguros que «sustituya al vigente de 13 de abril de 1956, modificado por Decreto de 28 de noviembre de 1963 y a los de los Organismos

Primera del Proyecto de Ley de Ordenación y Fomento del Seguro Privado de 5 de junio de 1981, que textualmente decía: «Se faculta al Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación para que, a partir de la fecha y en los términos que el Ministro de Hacienda señale, extienda el ámbito de sus coberturas fuera del territorio nacional». El 21 de septiembre de 1983 se ha publicado en el B.O.C.G. un nuevo Proyecto de Ley idéntico en esta materia.

Por lo tanto, en un futuro no muy lejano, parece obvio que se va a superar este defecto para la asunción extraterritorial por el Fondo de Garantía español de los siniestros ocasionados por vehículos no asegurados con estacionamiento habitual en España.

#### IV. PROPUESTA DE SEGUNDA DIRECTRIZ DEL CONSEJO SOBRE EL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL AUTOMOVILISTICA

##### 4.1. Preliminar.

Ante la insuficiencia de la Directriz estudiada sobre supresión del control de la carta verde (32) y la necesidad de armonizar las dispares legislaciones europeas (33) se presentó el día 7 de agosto de 1980 por la Comisión al Consejo

---

que se suprimen (no sólo el Fondo, sino también la Comisaría del Seguro Obligatorio de Viajeros y la Caja Central de Seguros), sin embargo, siete meses después aún se espera la compleja normativa.

(32) Uno de los más claros aspectos de la insuficiencia de la directriz comentada es la noción de estacionamiento habitual, que ha debido ser objeto de Interpretación por el Protocolo de Luxemburgo de 19 de octubre de 1977 (firmado por Austria, Suiza, República Federal Alemana, Gran Bretaña, Luxemburgo y Holanda) y el Acuerdo de Zurich de 1978, enero, que viene firmado por todos los signatarios de los Convenios Complementarios de 12 de diciembre de 1973 y 22 de abril de 1974. Cfr. textos y comentarios en DE RUYCK, J.: *ob. cit.*, pp. 320-333; DEIDDA, R.: *ob. cit.*, pp. 117-136.

A este respecto se ha presentado recientemente una demanda de decisión prejudicial por el Tribunal de Casación de la República Francesa (Sala primera de lo Civil) de 22 de febrero de 1983, en el Asunto Bureau Central français contre 1. Fonds de garantie automobile, 2. Compagnie d'assurances la Metropole, 3. C. Cavalin, y 4. S. Gral. para que el Tribunal de Justicia de Luxemburgo se pronuncie sobre las cuestiones siguientes: 1) ¿Cuál es el sentido de la expresión «condiciones fijadas por su propia legislación nacional relativa al seguro obligatorio» contenida en el artículo 2, párr. 2 de la Directriz de 24-4-1972? 2) ¿Un vehículo que ha sido puesto fuera de la circulación en un Estado de la C.E.E. en que había sido matriculado puede ser considerado como que tiene aún su estacionamiento habitual en ese Estado respecto al artículo 1, párr. 4 de la Directriz de 24-4-1972 (JOCE, núm. C 139 de 27 de mayo de 1983, p. 3).

Con carácter general, cfr. la cuestión escrita núm. 734/77 del señor SEEFELD, de 26 de octubre de 1977 y la respuesta de la Comisión de 7 de diciembre del mismo año sobre la problemática de la no contratación de seguros y las necesidades de armonización para mejorar la protección de las víctimas de accidentes conforme a la resolución del Parlamento Europeo de 16 de noviembre de 1976 (JOCE, núm. C 22 de 26 de enero de 1978, pp. 17-18).

(33) Es significativa la discrepancia de suma aseguradas mínimas exigidas por ley en relación con los siniestros que ocasionan daños corporales. Así, mientras en Bélgica, Gran Bretaña, Luxemburgo e Irlanda existe una responsabilidad civil ilimitada, las sumas máximas en los demás países son las siguientes: 750.000 D. M. en la República Federal Alemana, 11 millones de francos en Francia, 10 millones de liras en Italia, 400.000 dracmas en Grecia, 700.000 escudos en Portugal.

Un panorama más completo en «VADE-MECUM de l'automobiliste en Europe», Argus International,

la propuesta de Segunda Directriz del Consejo sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles (J.O.C.E. núm. C 214, de 21 de agosto de 1980, pág. 9).

El objetivo fundamental del Proyecto consiste en extender el seguro obligatorio de responsabilidad civil automovilística a los daños materiales, fijando unos límites cuantitativos mínimos en unidades de cuenta, aclarando las hipótesis de inexistencia de seguro y el ámbito de extensión de las personas protegidas, así como la discutida noción del estacionamiento habitual. El artículo 5 fijaba el 31 de diciembre de 1982 como fecha de entrada en vigor (34).

A la vista de los dictámenes del Comité Económico y Social (35) y del Parlamento Europeo (36), la Comisión modificó su primitiva propuesta el 3 de marzo de 1982 (J.O.C.E. núm. 78, de 30 de marzo de 1982, pág. 17 a 19), que, comentaremos a continuación, no obstante es de destacar la promulgación en este período de la Recomendación de la Comisión de 8 de enero de 1981 relativa a la aceleración de la liquidación de siniestros en el ámbito del seguro de responsabilidad civil derivado de la circulación de vehículos automóviles (J.O.C.E. núm. L 57, de 4 de marzo de 1981). En la Exposición de Motivos, tras aludir a la tarea armoni-

---

mayo-junio 1981, pp. 197-220. Con carácter internacional, véase el número 11/12 de noviembre-diciembre de 1974 de la *Revista Sigma*, dedicado a «Reglementation en matière de R. C. des véhicules a moteur - Comparaison Internationale».

Aunque ya obsoleto es útilmente consultable nuestro trabajo «El seguro obligatorio. R. C. Automóvil en la C.E.E.», ed. UNESPA, Madrid, Jornadas Iberoamericanas de Seguros, octubre de 1980, rústica, 15 pp.

Constata esta situación fáctica la cuestión escrita núm. 960/82, de 30 de julio, de H. SEEFELD, que viene respondida por la Comisión el 3 de septiembre de 1982, que reprueba esta inseguridad jurídica y desigualdad de trato (JOCE, núm. C 262 de 6 de octubre de 1982, pp. 15-16).

(34) El texto español ha sido traducido por la *Revista Española de Seguros*, 1980, pp. 295 y ss.

Dentro de los antecedentes preparatorios de esta norma comunitaria en ciernes, merece destacarse el documento del Comité Europeo de Seguros, titulado «Propuestas del Grupo de Trabajo Mercado Común respecto a la mejora y armonización de las condiciones de funcionamiento del seguro de responsabilidad civil automóvil en los países miembros de las Comunidades Europeas» (Indemnización de daños corporales, publicado en la *Revue Générale des Assurances Terrestres*, 1976, pp. 561 y ss., y de daños materiales en la misma revista, 1977, pp. 117-123).

En la doctrina MARTINO, M. de «Prime note sulla proposta di seconda direttiva del Consiglio C.E.E. riguardante l'assicurazione R.C.A.», *Diritto e pratica nell'assicurazione*, 1981, 2, pp. 234-249; CAPOSTOLI, R.: «Gli interventi comunitari in materia di assicurazioni R. C. Auto», *Assicurazioni*, 1980, II, pp. 55 y ss.; DEIDDA, R.: «Ravvicinamento delle legislazioni in materia di assicurazione obbligatoria R.C.A. e di controllo dell'obbligo assicurativo: il progetto di seconda Direttiva Comunitaria», *Assicurazioni*, 1982, marzo-abril, pp. 104-118; BAIOCCHI, E.: «Valutazione e risarcimento del danno alla persona cagionato da veicolo con targa nazionale od estera in Italia e in Francia», *Assicurazioni*, 1981, fasc. 3, pp. 266-291.

(35) El dictamen del Comité Económico y Social ha sido elaborado en la 185 sesión plenaria, celebrada los días 25 y 26 de febrero de 1981 y publicado en el JOCE, núm. C 138 de 9 de junio de 1981, pp. 15 a 17.

(36) La resolución del Parlamento europeo que contiene el dictamen sobre la propuesta de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo relativa a una segunda directriz que trata de la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros respecto al seguro de responsabilidad civil derivada de vehículos automóviles ha sido publicada en el JOCE, núm. C 287 de 9 de noviembre de 1981, pp. 44-46.

zadora de las legislaciones emprendida en el seno de la C.E.E, se señala que la propuesta de segunda Directriz no contempla los procedimientos de liquidación de siniestros, puesto que no es factible «la instauración en todos los Estados miembros un procedimiento uniforme de comunicación de las actas principalmente por la razón de la incidencia en este terreno de los principios de orden público que rigen la organización judicial», de manera que se constata «que a veces transcurren plazos demasiado largos entre el acaecimiento de un accidente de circulación y la liquidación de la indemnización por el asegurador del responsable; estos plazos son indiscutiblemente perjudiciales a las víctimas».

Por todo lo cual se formula la presente recomendación: «Los Estados miembros adoptarán las medidas útiles para facilitar la transmisión a los interesados las actas y demás documentos necesarios para la liquidación de las indemnizaciones de seguros que cubren la responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles» (37).

#### 4.2. Límites cuantitativos de la obligación de aseguramiento.

El artículo 1, tras señalar que el seguro contemplado en el artículo 3, párr. 1 de la Directriz de 1972, ya estudiada, cubre obligatoriamente los daños materiales y corporales, señala que los límites mínimos, sin perjuicio de garantías superiores eventualmente prescritas por los Estados miembros a la fecha de la notificación de la Directriz (38) son: 1) 350.000 unidades de cuenta europea (39) por

(37) Publicado en el JOCE, núm. L 57 de 4 de marzo de 1981, p. 27. A propósito es relevante la cuestión escrita núm. 986/81 del parlamentario señor Irmer a la Comisión de 21 de septiembre de 1981, sobre la mejora de la protección de las víctimas y sobre el documento europeo de accidente que remiten las compañías de seguros a sus afiliados. La respuesta de 21 de octubre de 1981 valora positivamente los esfuerzos proyectados a nivel comunitario en la defensa de las víctimas, y señala textualmente: «La Comisión observa que la constatación amigable del accidente realizada por el Comité Europeo de Seguros facilita la liquidación rápida de los siniestros de automóviles en un gran número de casos y que su uso se extiende con éxito» (JOCE, núm. C 303 de 23 de noviembre de 1981, pp. 29-30).

(38) Véase la nota 33.

Es significativo, como pone de manifiesto la Comisión en su respuesta de 25 de mayo de 1981 a la cuestión escrita núm. 116/81 del señor SEEFELD, de 3 de abril, en «el momento actual, únicamente el Reino Unido no conoce la obligación de seguro R. C. para los daños materiales. La propuesta de segunda directriz pondrá término a esta situación» (JOCE, núm. C 165 de 6 de julio de 1981, p. 38).

(39) La unidad de cuenta europea es el instrumento del sistema monetario europeo. El papel de la European currency unit o Ecu, y su estatuto vienen definidos por la resolución del 5 de diciembre de 1978 y por los reglamentos núm. 3.180/78, de 18 de diciembre, sobre el Fondo europeo de cooperación monetario (JOCE, núm. L 379 de 30 de diciembre del mismo año, p. 1) y núm. 3.181/78 de 18 de diciembre relativo al sistema monetario europeo (JOCE, L 379 de 30 de diciembre de 1978, p. 2).

A imagen de los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional, la Ecu se define por una cesta de monedas, es decir, a partir de las monedas comunitarias. El valor de las monedas nacionales comunitarias y extracomunitarias viene publicado casi cotidianamente en el JOCE. La primera publicación del valor de la Ecu ha sido hecha en el JOCE de 14 de marzo de 1979. Las modalidades de cálculo del contravalor de la Ecu en moneda nacional se indican en una comunicación de la Comisión publicada en el JOCE, núm. C 69 de 13 de marzo de 1979, p. 4. Por otra parte, el Regla-

victima para el conjunto de los daños materiales y corporales (aproximadamente, según el contravalor en pesetas, el 2-7-83, 45150000), con un límite de 70.000 unidades de cuenta europea (alrededor de 903.300 pesetas) para los daños materiales, si los daños corporales alcanzan o superan la cifra de 280.000 unidades de cuenta europea (en torno a 36.120.000 pesetas). 2) 500.000 unidades de cuenta europea (aproximadamente 64.500.000 pesetas) para el conjunto de los daños materiales y corporales nacidos de un mismo siniestro. En el supuesto que los daños corporales alcancen o superen las 400.000 unidades de cuenta europeas, es decir, en torno a las 51.600.000 pesetas, se fija como límite máximo las 100.000 unidades de cuenta europea para el conjunto de daños materiales, o sea, alrededor de 12.900.000 pesetas.

El legislador comunitario, consciente de las dificultades del control de cambios, precisa que el contravalor de la unidad de cuenta europea en moneda nacional, que es la moneda del resarcimiento (40), no se fija **super casuin**, sino anualmente tomando en consideración a partir del 31 de diciembre de cada año el contravalor de la ECU en todas las monedas de la Comunidad el último día del mes de octubre precedente.

#### 4.3. El Fondo de Garantía y la exclusión de cobertura.

La necesidad de contemplar expresamente el papel del Fondo de Garantía, como complemento del sistema del seguro obligatorio, habida cuenta que, a partir de la entrada en vigor paulatina de la Directriz de 1972, asume el deber de indemnización la oficina nacional en todo caso, si bien pueda repetir del asegurador responsable del otorgamiento de la carta verde y en la hipótesis de que no exista seguro, del Fondo de Garantía. Por este motivo el párrafo 3 del artículo 1 de la Directriz establece que «cada Estado miembro prevé la indemnización, dentro de los límites cuantitativos señalados por el párrafo 2, ya analizado, de los daños materiales o corporales causados por un vehículo no identificado o para el que no ha sido satisfecha la obligación de seguro, se soporte por un organismo que

---

mento núm. 3.308/80 contempla la sustitución de la unidad de cuenta europea por la Ecu en los actos comunitarios (16 de diciembre de 1980) (JOCE, núm. L 345 de 20-12-1980, p. 1).

El contravalor que hemos tomado de Ecu: 129.924 pesetas ha sido el publicado en el JOCE, número C 175 de 2 de julio de 1983, p. 1.

(40) Sobre la problemática del pago en la moneda nacional de la víctima, GABRIELLI, G.: «Considerazioni sul risarcimento del danno a non residenti», *Rivista di Diritto Civile*, 1983, núm. 1, pp. 133-142.

Dadas las limitaciones del pago en moneda extranjera, en nuestro ordenamiento jurídico la moneda extranjera sólo puede ser tenida en cuenta por el juzgador como criterio valorativo a la hora de fijar el **quantum** indemnizatorio, si bien la regla de conflicto del artículo 9.1 del Código Civil precise que las obligaciones no contractuales se regirán por la ley del lugar donde hubiere ocurrido el hecho de que deriven, puesto que estimamos aplicable el artículo 1.170, Código Civil, al pago de la indemnización (cfr. BONET CORREA, F.: **Las deudas de dinero**, Madrid, 1981). En contra, desde la perspectiva del Derecho italiano, y criticando la posición de ASCARELLI, análoga a la nuestra, CAMPEIS, G. e PAULI, A. *ob. cit.*, pp. 397 y ss.

crea o autoriza» (41). Si bien la propuesta modificada de Directriz tolere que cada Estado miembro pueda limitar o excluir la intervención de este organismo en relación con los daños materiales ocasionados por un vehículo no identificado.

Ahora bien, donde se produce un giro copernicano por la nueva redacción del proyecto de Directriz es en el campo de la exclusión de la cobertura asegurativa, puesto que el artículo 2 dispone que cada Estado miembro adoptará las medidas útiles para que cualquier cláusula contractual contenida en una póliza de seguro otorgada conforme a las disposiciones de párrafo 1 del artículo 3 de la Directriz de 1972, que excluya del seguro el uso o la conducción de vehículos por personas que no están ni expresa ni tácitamente autorizadas; o por personas no titulares de un permiso que les permita conducir el vehículo en cuestión; o las personas que no se encuentran de acuerdo con las obligaciones legales de orden técnico respecto al estado y a la seguridad del vehículo concreto, sea, para la aplicación del párrafo 1 del artículo 3 de la Directriz de 1972, reputada sin efecto en lo que se refiere a las reclamaciones de los terceros o víctimas (42).

Sin embargo, el párrafo 2 del precepto, que se comenta, admite por imperativo legal o por el juego de otra cláusula contractual autorizada por la ley que se excluya la cobertura asegurativa, rehusando el pago de la indemnización. En este caso, el vehículo se asimila a un vehículo no asegurado (43).

[41] Al hilo de la Intervención del Fondo de Garantía es dable recordar la cuestión escrita número 1.910/82 del parlamentario Horst Seefeld de 14 de enero de 1983, quien pone de manifiesto que en 1981, 25.000 vehículos holandeses no asegurados han estado implicados en accidentes y el fondo de garantía sólo interviene cuando el conductor no asegurado sea insolvente. En su respuesta, la Comisión lamenta que la cobertura asegurativa no sea presupuesto de la matriculación del vehículo y, por otra parte, se señala la existencia de proyectos de reforma, haciendo especial hincapié en el hecho de que, de acuerdo con el artículo 1, párr. 3, la intervención del Fondo de Garantía no viene subordinada a la Insolvencia del responsable (Respuesta de 24 de marzo de 1983, publicada en el JOCE, núm. C 129 de 16 de mayo de 1983, pp. 9-10).

[42] Este principio viene sancionado por el artículo 5 del Texto refundido de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre de 1962, sobre uso y circulación de vehículos a motor, aprobado por Decreto 632/1968, de 21 de marzo (BOE de 8 de abril del mismo año), que textualmente establece: «Obligaciones del asegurador.—El asegurador, hasta el límite del seguro, habrá de satisfacer al perjudicado el importe de los daños y perjuicios sufridos. Sólo quedará exento de esta obligación si prueba que el hecho no da lugar a la exigencia de responsabilidad civil conforme al artículo primero, sin que en ningún caso pueda oponer al perjudicado o a sus herederos las excepciones que le asistan contra el asegurado o contra un tercero. En todo caso, el asegurador deberá abonar hasta el límite del seguro las pensiones que por la autoridad judicial fueran exigidas a los presuntos responsables asegurados, de acuerdo con lo establecido en el apartado d) de la regla octava del artículo 785 de la Ley de Enjuiciamiento criminal».

En la doctrina BARREIRO, D.: *Comentarios sobre el seguro obligatorio de vehículos de motor*, Madrid, 1965, pp. 290 y ss.; DUQUE DOMINGUEZ, J. F.: «Algunas consideraciones sobre el derecho de repetición del asegurador en el seguro obligatorio de responsabilidad por el uso y circulación de vehículos a motor», *Anales*, Universidad La Laguna, 1964, pp. 1 y ss.; OLIVENCIA, M.: *La acción directa contra el asegurador. Subrogación y derecho de repetición*, Madrid, 1963; SANCHEZ CALEIRO, F.: *Los derechos del tercero perjudicado frente al asegurador de automóviles en los seguros de vida y del automóvil*, Madrid, 1973, pp. 315 y ss.; SOTO NIETO, F.: *La responsabilidad civil en el accidente automovilístico*, 2.ª ed., Madrid, 1972, pp. 421 y ss.; URÍA, R.: *Problemas fundamentales del seguro automovilístico de responsabilidad civil*. Actas del Coloquio de Bilbao, 1963, pp. 23 y ss.

[43] Véase, sobre el tema BAIOCCHI, E.: «Valutazione e risarcimento del danno alla persona cagionato da veicolo con targa nazionale od estera in Italia e in Francia», *Assicurazioni*, 1981, fasc. 3.

Finalmente, de acuerdo con nuestro Derecho positivo (44) y en contraste con otras posiciones del Derecho comparado (45), el legislador comunitario amplía progresivamente el círculo de los terceros que pueden revestir, desde el punto de vista asegurativo, la configuración de personas lesionadas. Así el artículo 3 establece: «Los miembros de la familia del tomador, del conductor o de cualquier otra persona, cuya responsabilidad civil esté comprometida en un accidente y

pp. 266 y ss., especialmente p. 291; MARCHETTI, D.: «La direttiva comunitaria sull'abolizione del controllo della carta verde», en *Assicurazioni*, 1972, I, pp. 289 y ss.; MARTINO, M. de: *ob. citada*, pp. 243-244; CAPOTOSTI, R.: «Modifiche alle proposte di direttiva R. C. auto e difesa legale», *Assicurazioni*, 1982, pp. 92-95.

(44) Es significativo recoger a grandes trazos la evolución de nuestro Derecho en la materia. El artículo 41 de la Ley de 1962 (hoy art. 3 del T.R.) preveía la siguiente exclusión: «El seguro obligatorio no cubrirá los daños y perjuicios producidos al asegurado, al conductor, al vehículo ni a las cosas transportadas». El Decreto 3787/1964, de 19 de noviembre, amplió la exclusión, señalando: «El seguro cubre la reparación del daño causado a todo perjudicado por hechos de la circulación, excepto: a) Al conductor objeto del certificado, al propietario, o en su caso, al tomador del seguro, los ascendientes, descendientes y cónyuge de cualquiera de ellos, los empleados y representantes de la persona jurídica propietaria del vehículo, que sufrieran daños personales o patrimoniales durante su transporte en el mismo». Este precepto fue modificado por Decreto 1199/1965, de 6 de mayo, en los siguientes términos: «El seguro cubrirá la reparación de los daños corporales causados a todo perjudicado por hechos de la circulación, excepto al conductor objeto del certificado, al propietario o, en su caso, al tomador del seguro y a los ascendientes, descendientes y cónyuge de cualquiera de ellos.»

Este claro conflicto entre Ley y Reglamento vislumbrado por la doctrina, fue resuelto por una amplia jurisprudencia (cfr. CALZADA, A.: «Nueva disposición sobre la situación jurídica de ascendientes, descendientes y cónyuge del asegurado en el seguro obligatorio de vehículos de motor», *Revista de Derecho Mercantil*, 1975, pp. 375-380) y curiosamente en la Orden de 15 de noviembre de 1974, sobre tarifas y coberturas del seguro obligatorio de automóviles se ha establecido la siguiente norma: «De acuerdo con el artículo 3 del T.R. de la Ley 122/1962 de 24 de diciembre, aprobado por Decreto 632/1968, de 21 de marzo, la protección del seguro obligatorio de vehículos de motor, alcanza al cónyuge, ascendientes y descendientes del asegurado y conductor» (art. 3).

Posteriormente, el Decreto 1653/1980, de 4 de julio, dispone una nueva redacción, basada en el artículo 3 de la Ley de 1962, pero suprimiendo la referencia a la cobertura de los daños materiales, que dice así: «El seguro cubrir la reparación de los daños corporales causados a todo perjudicado por hechos de la circulación, excepto al asegurado y al conductor del vehículo objeto del certificado» (VALLS GOMBAU, J. F.: «Ambito subjetivo y límites objetivos del seguro del automóvil», *Revista de Derecho de la Circulación* 1981, pp. 221-234).

(45) La exclusión pervive en Italia (art. 4 b) de la Ley de 24-12-1969. Cfr. DI AMATO: «In tema di limitazioni soggettive alla applicazione delle leggi sulla assicurazione obbligatoria rca», *Giustizia Civile*, 1974, I, pp. 373 y ss.; BAFFA, E.: «Incostituzionale l'art. 4 lett. b. L. 24 dicembre 1969, n.º 990, sull'assicurazione obbligatoria R.C.A.», *Nuovo Diritto*, 1975, pp. 462 y ss.; CASTELLANO, G. e SCARLATELLA, S.: *Le assicurazioni private*, 2.ª ed., Turín, 1981, pp. 628-630 y bibliografía allí citada); GERI, V.: «La nozione di terzo nell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto», *Assicurazioni*, 1983, pp. 55 y ss. En Francia existía la exclusión (MARGEAT, H.: «Assurance automobile obligatoire. Non tiers de l'article R. 211-6 du Code des Assurances. Exclue en permanence ou seulement lorsqu'ils ont la qualité d'assuré responsable?», *L'Assurance Française*, núm. 347, 1977, pp. 101-108; BIGOT, J.: «La garantie des proches transportés. Une initiative heureuse... mais limitée», *L'Argus*, 1977, pp. 1507-1510; TRIBONDEAU, D.: «La garantie des proches transportés et des conducteurs», *L'Argus*, 1979, pp. 528-529; BOURZEIX, R.: «Reflexions sur les garanties des proches parents et du conducteur», *L'Argus*, 27 de abril de 1979, pp. 892-3), sin embargo, el artículo 2 de la Ley de 7 de enero de 1981 ha añadido al artículo L. 211-1 el párrafo siguiente: «Los miembros de la familia del conductor o del asegurado se consideran como terceros conforme al párrafo primero del presente artículo» (BESSON, A.: *Les Assurances Terrestres*, t. I, 5.ª ed., París, 1982, pp. 632-633). Sobre la situación en otros países, MARTINO, M. de: *Prime note...*, cit., pp. 244-245.

cubierta por la garantía del seguro de responsabilidad civil automovilística no pueden ser excluidos en razón de su vínculo de parentesco del beneficio del seguro por sus daños corporales» (46). De manera que la propuesta modificada de Directriz, siguiendo los dictámenes del Comité Económico y Social y del Parlamento Europeo, permite que puedan excluirse los miembros de la familia del tomador del seguro, asegurado o del conductor del vehículo del resarcimiento de los daños materiales.

#### 4.4. Otros aspectos del proyecto modificado de Directriz.

El artículo 4 del proyecto de Directriz quiere modificar el artículo 1, párrafo 4, línea primera de la Directriz de 24 de abril de 1972 en orden a poner fin a la polémica suscitada sobre la noción de estacionamiento habitual. Así pues, se dispone que territorio en que el vehículo tiene su estacionamiento habitual es el «territorio del Estado del cual el vehículo es portador de una placa de matriculación». Se trata de una presunción *iuris et de iure*, que no admite prueba en contrario y que viene defendida por la Comisión frente a la postura del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social, unánime en este punto, que consiste en definir al Estado del estacionamiento habitual como aquél del cual «el vehículo es portador de una placa de matrícula regularmente atribuida» (47).

(46) Este es uno de los fines fundamentales del proyecto comunitario de Directriz, como pone de relieve en su respuesta la Comisión a la cuestión escrita núm. 116/81 del señor SEEFELD, verdadero apóstol de la armonización comunitaria en el seguro de automóviles, cuando señala textualmente: «La armonización proyectada en la propuesta de segunda directriz afecta a los daños cubiertos, los importes garantizados, las personas cubiertas y la situación de las víctimas frente a las excepciones y exclusiones» (JOCE, núm. C 165 de 6 de julio de 1981, p. 38).

(47) Es de clar, que para el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social es imprescindible el requisito de la regularidad de atribución de la matrícula, de manera que no entraría en juego el binomio Estado de la matrícula igual al Estado del estacionamiento habitual, cuando la matrícula está caducada; sin embargo, la posición de la Comisión es radical manteniendo, sin excepciones, el principio de que el Estado de la matrícula es el que viene obligado a reembolsar a través de la Oficina Nacional o a través de su Fondo de Garantía en último extremo los daños ocasionados por el vehículo en el extranjero, sea o no asegurado. El origen de estas dos posiciones antagónicas es doble encontrarlo en el hecho de que algunos países comunitarios (Alemania, Holanda y Luxemburgo) y europeos (Suiza, Austria), el otorgamiento de la matrícula está subordinado a la existencia de un contrato obligatorio de responsabilidad civil automovilística. Posteriormente, si en los sucesivos vencimientos contractuales, el automovilista no paga la prima correspondiente, las competentes autoridades de policía, después de la indicación de la entidad aseguradora, ordenan la eliminación de la matrícula del vehículo que permanece así inmovilizado y prohibida la circulación. En el registro indicado viene anotada la indicación que la matrícula no debe ser considerada válida a partir de determinado plazo. Véase DEIDDA, R.: *Il sistema...* cit., pp. 117 y ss.; PONTONIO, F.: «La circolazione del veicoll immatricolati all'estero», *Responsabilità Civile e Previdenza*, 1978, pp. 466 y ss.; CAMPEIS, G. e PAULI, A. de: *ob. cit.*, pp. 267 y ss.

Buena prueba de la actualidad y vigencia de esta problemática es la demanda de decisión a título prejudicial al Tribunal de Luxemburgo por decisión del Tribunal de Apelación de Mons (quinta Sala) realizada el 7 de junio de 1983 en el litigio de Bureau belge des assurances automobiles contra I. A. Fantozzi y la S. A. Les assurances populaires. La solicitud versa sobre la siguiente cuestión: «¿Debe deducirse de las reglas del Derecho comunitario que la obligación de las oficinas nacionales de seguros comporta, la carga de reparar los daños provocados en el territorio de un Estado miembro

Por otra parte, el artículo 5 disponía que las normas legislativas internas necesarias para adecuar el ordenamiento jurídica nacional a la Directriz en proyecto deberían estar en vigor el 31 de diciembre de 1982, plazo ya superado al momento de redactar estas líneas, si bien su aprobación por el Consejo no parece muy remota en el tiempo, si se toma en consideración la respuesta del Consejo de 26 de abril del presente año a la cuestión parlamentaria escrita núm. 2.226/82 del diputado Hans Nord de 18 de febrero de 1983, en la que textualmente se decía: «La propuesta de Directriz "R. C. Auto" es actualmente objeto de una tercera lectura por las instancias del Consejo y podría ser sometido a éste dentro del mes que viene» (J.O.C.E. núm. C 136, de 24 de mayo de 1983, pág. 16).

Por último, se ha de señalar que, modificando la propuesta primitiva a solicitud del Parlamento Europeo, se han ampliado los plazos de adaptación a las cifras mínimas de las sumas aseguradas en el R. C. Auto. En consecuencia, el párrafo segundo del artículo 5 dispone: «Los Estados miembros pueden prever el aumento de las garantías hasta las cifras previstas por el artículo 1, párr. 2.º a través de paulatinos aumentos anuales iguales hasta el 31 de diciembre de 1986. Estos aumentos no serán inferiores a una quinta parte de la diferencia entre las garantías en vigor a la fecha de la notificación de la presente Directriz y los límites prescritos por dicho artículo.»

#### 4.5. El proyecto de Directriz en la óptica de la disciplina española vigente.

Como se ha puesto de manifiesto a través de anotaciones marginales (48), el ordenamiento jurídico español vigente está sustancialmente de acuerdo con el texto actual de esta normativa comunitaria *in fieri*, salvo en los límites cuantitativos.

En efecto, los actuales límites cuantitativos vienen fijados por el Decreto 1.653/1980 de 4 de julio, que fija la suma indemnizatoria más elevada de un millón de pesetas para el supuesto de gran invalidez (49). Este límite irrisorio frente a

---

de la C.E.E. por un vehículo que tenga su estacionamiento habitual en el territorio de otro Estado miembro de la C.E.E. cuando el conductor del vehículo ha actuado con robo o violencia? (JOCE, número C 187 de 13 de julio de 1983, p. 5).

(48) En efecto, el Fondo de Garantía de Riesgos de la Circulación, hoy subsumido en el Consorcio de Compensación de Seguros ha de ver ampliada sus funciones (nota 31 y epígrafe 3.3). La inoponibilidad de excepciones a las víctimas viene consagrada por la normativa específica del seguro obligatorio del automóvil (nota 42) y con carácter general para todo seguro de responsabilidad civil por el artículo 76 de la Ley 50/1980 (nota 13). Finalmente, la exclusión de los familiares ya ha sido aclarada en nuestro ordenamiento jurídico (nota 44).

(49) El Decreto de 19 de noviembre de 1964 fijó en el artículo 23, apartado d): «una indemnización de 250.000 pesetas cuando se produzca gran invalidez o muerte», con un límite global de 7.500.000 pesetas, que desapareció en las posteriores reformas.

La reforma anterior operada por Decreto 1199/1965, de 6 de mayo, establecía en el apartado d) del artículo 23: «Una indemnización máxima de 3.000 pesetas, cuando se produzca gran invalidez o muerte». (Cfr. ALONSO PRIETO, L.: «Cobertura del seguro obligatorio por razón del daño», en *Estudios de Derecho Judicial de la Circulación*, Madrid, 1972, pp. 89 y ss.). Ahora la redacción del artículo 23 dada por el Real Decreto 1653/1980, de 4 de julio, dispone en el apartado e) «Una indem-

las elevadas cifras comunitarias fue aumentado en un 50 por ciento por la Orden de 10 de noviembre de 1982, que carecía del rango formal para la adopción de tal medida por lo que ha sido anulada por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de junio de 1983 (publicada en el B.O.E. de 2 de julio de 1983). Por lo tanto, es dable deducir que es necesario un amplio esfuerzo legislativo para adecuar el seguro obligatorio del automóvil al nivel comunitario, aunque sea factible constatar la madurez cívica de los españoles que en su inmensa mayoría, no sólo contratan el seguro obligatorio del automóvil, sino también dentro del denominado seguro voluntario, la cobertura de responsabilidad civil suplementaria de alcance ilimitado (50).

Mención aparte merece el tema de los daños materiales que actualmente se encuentra sometido a una suspensión temporal en virtud del artículo 2 del Decreto-ley 4/1965 de 22 de marzo, que deberá ser levantada por el Gobierno contemporáneamente con el ingreso en el Mercado Común (51).

---

nización con límite máximo de 750.000 pesetas, cuando se produzca muerte», y en el epígrafe f) «En caso de gran invalidez, la indemnización podrá alcanzar hasta un millón de pesetas» (Vid. CABALLERO GEA, J. A.: *Las responsabilidades, penal y civil, dimanantes del accidente de circulación*, Pamplona, 1981, pp. 309 y ss.).

La Orden de 10 de noviembre de 1982 (BOE de 22 de noviembre del mismo año) —que entró en vigor el 1 de diciembre del mismo año y que fue declarada nula (¿con eficacia *ex tunc* o *ex nunc*?) el 7 de marzo de 1983, aunque no se publicó hasta la Orden de 20 de junio de 1983 (BOE de 2 de julio del presente año, que curiosamente, contiene la Orden de 17 de junio de 1983, por la que excluyen del régimen de precios autorizados de ámbito nacional los seguros voluntarios del automóvil y los seguros obligatorios)—, elevaba las cifras de indemnización por muerte a un millón de pesetas y por gran invalidez a un millón quinientas mil.

(50) Según *El análisis económico actuarial del Seguro Privado Español 1981 y estimación 1982*, publicado por el Servicio Estadístico Actuarial de UNESPA en febrero de 1983, en 1981 existían 9.941.238 certificados de seguro obligatorio de automóviles, mientras que pólizas del seguro voluntario de responsabilidad civil su número se elevaba a 9.455.333. Por lo que es fácil deducir que en más de nueve millones de vehículos a motor coinciden las coberturas del seguro obligatorio y del seguro voluntario de responsabilidad civil ilimitada.

(51) A pesar del carácter preconstitucional del Decreto Ley 4/1965, de 22 de marzo, por el que se establece la aplicación gradual de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, sobre uso y circulación de vehículos de motor, nos parece que puede ser un instrumento útil para adecuar paulatinamente nuestra legislación del seguro obligatorio de responsabilidad civil a las exigencias del acervo comunitario de responsabilidad civil a las exigencias del acervo comunitario, puesto que el artículo 1 dispuso: «Se aplaza la entrada en vigor de la Ley 122/1962 de 24 de diciembre, hasta el día 1 de junio de 1965, desde cuya fecha el sistema de reparar el mal causado y la exigencia de concertar el seguro obligatorio establecidos en la Ley mencionada se entenderán exclusivamente referidos a los daños a las personas dentro de los límites que se señalen». Este precepto se completa con el artículo 3, por el cual «Se autoriza al Gobierno para adaptar, en su caso, las disposiciones de la Ley de Uso y Circulación de Vehículos de Motor y las complementarias dictadas para su desarrollo, en cuanto concierne a su aplicación gradual, a lo dispuesto en los dos artículos anteriores». Esta aplicación debe hacerse por Decreto, no bastando el rango de Orden ministerial a pesar de lo dispuesto en la Disposición Final Primera del Real Decreto 1653/1980, de 4 de julio, cuando señala: «El Gobierno revisará los límites cuantitativos fijados al Seguro Obligatorio, con la finalidad de adecuarlos a las posibilidades económicas del país. Sin perjuicio de ello y de lo dispuesto en el artículo 8.10 del Reglamento del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, aprobado por Decreto 2532/1967, de 11 de octubre, por el Ministerio de Hacienda se procederá a la adaptación de los límites cuantitativos de las indemnizaciones de cobertura del seguro obligatorio del Automóvil, y en la medida necesaria de las primas, por períodos de dos años». La insuficiencia de la Orden Ministerial ha provocado la declaración de nulidad de la Orden de 10 de noviembre de 1982, citada

Por último, nos resta el siempre arduo problema actual de la dualidad de regímenes de responsabilidad civil: quasi-objetivo en el ámbito restringido del seguro obligatorio de responsabilidad civil automovilística, mientras que el seguro voluntario de responsabilidad civil automovilística viene claramente fundamentado en la noción de culpa (52). Sin embargo, el Derecho de la Responsabilidad civil es un presupuesto del seguro, que quizás deba sufrir una remodelación global a la luz del Convenio del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil en caso de daños ocasionados por vehículos de motor de 14 de mayo de 1973, no ratificado por España (53).

---

en el texto (cfr. nota 49), ya que desconocía el principio de jerarquía normativa sancionado en el artículo 9 de la Constitución.

En consecuencia, el Gobierno, por la vía del Decreto puede ir elevando las cifras irrisorias del artículo 23 del Reglamento a los límites comunitarios que sin duda estarán en vigor a la fecha de nuestro Ingreso en la C.E.E. Por otra parte, en relación con la cobertura de los daños materiales, el artículo 2 del Decreto-Ley 4/1965 precisa: «Queda en suspenso el sistema de responsabilidad civil y seguro obligatorio establecidos en la expresada Ley por lo que respecta a los daños en las cosas hasta que, transcurrido un año desde la fecha señalada en el artículo anterior, el Gobierno acuerde lo precedente para su aplicación». Por lo que la materia está deslegalizada, pudiendo el Gobierno, cuando lo estime conveniente, establecer la cobertura de los daños materiales, que venía regulada por el artículo 24 del Decreto 3787/1964 de 19 de noviembre, con un límite máximo de 500.000 pesetas. Desde la perspectiva comunitaria es necesario tener en cuenta que la propuesta modificada de segunda directriz que hemos examinado, permite que el Estado nacional en cuestión pueda limitar o excluir la intervención de este organismo en relación con los daños materiales causados por un vehículo no identificado, así como la exclusión de los familiares puede no jugar cuando se trate del seguro de daños materiales (el art. 45 de la Ley de 1962, convertido en el art. 7 con modificaciones del T. R. de 21 de marzo de 1968, establece: «Adscrito al Ministerio de Hacienda, funcionará como Organismo autónomo, incluido en el artículo segundo de la Ley de 26 de diciembre de 1958, un Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, con autonomía patrimonial y contable, para cubrir la responsabilidad civil de los conductores de vehículos de motor derivada de hechos que hayan producido muerte, incapacidades o lesiones, en los casos en que el vehículo o el conductor causante de aquéllos sean desconocidos o en que, siendo conocidos, aquél no esté asegurado y, en general, cuando no se produzca la asistencia o indemnización por los medios previstos en los artículos anteriores»).

Parece, pues, que el Fondo de Garantía español, como el de Gran Bretaña, no extiende su cobertura a los daños materiales. (Cfr. VALERO OLTRA, R.: «Aspectos sustantivos y procesales de la responsabilidad civil del Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación (hoy Consorcio de Compensación de Seguros)», *Revista de Derecho de la Circulación*, 1982, pp. 341-353, y sentencia del Tribunal Constitucional núm. 4/1982, de 8 de febrero, anotada por SANCHEZ MIGUEL, M., *Revista Española de Seguros*, núm. 30, 1982, pp. 341-357).

(52) Sobre este tema, además de la bibliografía española ya citada en la nota 13, CALZADA, A.: «Consideraciones sobre la delimitación del riesgo cubierto por los seguros de responsabilidad civil obligatorio y voluntario de automóviles», *Revista de Derecho Mercantil*, 1975, pp. 121-134; FERNANDEZ MARTIN GRANIZO, M.: «Notas sobre los seguros voluntario y obligatorio en sus aspectos sustantivo y procesal», *Revista de Derecho de la Circulación*, 1978, pp. 221-249 y 339-349; PUERTA LUIS, L. R.: *La solidaridad del responsable civil y de su compañía aseguradora frente al perjudicado*, Madrid, 1977, págs. 193 y ss.; SOTO NIETO, F.: *La responsabilidad civil derivada del ilícito culposo. Vinculaciones solidaria*, Madrid, 1982, pp. 211 y ss.

(53) Como manifiesta la Comisión en su respuesta a la cuestión escrita núm. 116/81, de 3 de abril, «las principales diferencias que subsisten entre los Estados miembros resultan de la no armonización del derecho de responsabilidad civil propiamente dicho, en particular en lo que concierne a la extensión y las causas de la responsabilidad, el cálculo de la indemnización y las modalidades de liquidación» (JOCE, núm. C 165, de 6 de julio de 1981, p. 38).

Por otra parte, persiste el problema de la instauración de la libertad de prestación de servicios

## ADDENDA

Estando en prensa este trabajo se ha publicado el Real Decreto 2.690/1983 de 13 de octubre, por el que se modifica parcialmente el Reglamento del Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil de vehículos de motor, aprobado por Decreto 3.787/1964 de 19 de noviembre (B.O.E. de 22 de octubre de 1983). Este Decreto subsana el defecto formal sufrido por la estudiada Orden de 29 de noviembre de 1982, de rango insuficiente para modificar los límites cuantitativos del Seguro Obligatorio del automóvil establecidos en el artículo 23 de su Reglamento en su última redacción dada por el Real Decreto 1.653/1980 de 4 de julio, y reproduce los mismos límites cuantitativos de cobertura que se elevan como máximo a 1.500.000 pesetas para la gran invalidez.

La entrada en vigor del Real Decreto ha coincidido con la de la Orden de desarrollo de 14 de octubre de 1983 (Orden por la que se adaptan las tarifas del seguro obligatorio del automóvil, aprobadas por Orden Ministerial de 30 de julio de 1980 a los nuevos límites de indemnizaciones establecidos en el Real Decreto 2.690/1983 de 13 de octubre, publicada asimismo en el B.O.E. de 22 de octubre) y a tenor de su artículo 5 (la presente Orden entrará en vigor el día 1 del mes siguiente a su publicación), se ha producido el 1 de noviembre de 1983.

---

en Luxemburgo que continúa exigiendo que el seguro de un vehículo matriculado en Luxemburgo sea hecho exclusivamente por una compañía que tenga su domicilio social en su territorio (cfr. la cuestión parlamentaria núm. 836/82 del señor SCHWARTZENBERG, de 5 de julio de 1982, publicada junto a la respuesta de la Comisión en el *JOCE*, núm. C, 259 de 4 de octubre de 1982, pp. 29-30).

Los trabajos del Consejo de Europa se extienden sobre las lagunas de la actividad comunitaria. Así, en la primavera del pasado año se ha realizado un importante trabajo sobre la indemnización de las víctimas, que fue tomado en consideración por la XIII Conferencia de Ministros Europeos de Justicia celebrada en Atenas (CROQUEZ, G.: «Les problèmes d'indemnisation des victimes d'accidents de circulation», *L'Argus International* 1982, pp. 310-316).

El Convenio del Consejo de Europa de 14 de mayo de 1973, proclive a la instauración de un sistema de responsabilidad civil objetiva ha promovido una abundante doctrina, además de la ya citada en la nota 16, vid., entre otros, CARNEVALI, V.: «L'automobile in Europa: responsabilità civile e penale ed aspetti assicurativi», *Responsabilità civile e previdenza*, 1978, pp. 513 y ss.; RANDONE, E.: «La Convenzione di Strasburgo sulla responsabilità civile automobilistica vista da un assicuratore», *Diritto e pratica nell'assicurazione*, 1974, pp. 197 y ss.; DE CUPIS, A.: «Convenzione europea di Strasburgo sulla responsabilità civile automobilistica: aspetti privatistici», *Assicurazioni*, 1974, pp. 189-196; GENTILE, G.: «L'art. 2054 del C. C. di fronte alla Convenzione di Strasburgo del 14 Maggio 1973», *idem*, pp. 197-200; TARTAGLIONE, G.: «Convenzione europea di Strasburgo sulla responsabilità civile automobilistica: aspetti penalistici», *idem*, pp. 201-212; SINAGRA, A.: «La Convenzione Europea sulla responsabilità civile per danni causati da veicoli a motore», *Rivista giuridica circolazione e trasporti*, 1979, pp. 1-21 y 29-230.

En la actualidad, en el seno del Comité Europeo de Cooperación Jurídica se está estudiando el Convenio, todavía no ratificado por ningún país, a fin de introducir alguna modificación que facilite su ratificación.

**L'ASSURANCE AUTOMOBILE OBLIGATOIRE ET LA C.E.E.  
(La perspective espagnole)**

**RESUME**

Après un bref préambule, on analyse le système du certificat international de l'assurance (carte verte) et la problématique de son application en Espagne.

Puis, on examine la suppression du contrôle de la carte verte dans l'orbite de la C.E.E., par la Directrice du 24 avril 1972 et son entrée en vigueur progressive, ainsi que son influx extracommunautaire et les solutions espagnoles précaires.

Enfin on souligne particulièrement la proposition de la seconde directrice du Conseil sur l'assurance de responsabilité civile automobile modifiée le 3 mars 1982 et son influence éventuelle sur le déficient Droit espagnol des Assurances.

**COMPULSORY MOTOR VEHICLE INSURANCE AND THE EEC  
(Its relevance to Spain)**

**ABSTRACT**

Following a brief introduction, the system of the international insurance certificate (the Green Card) is analysed, and the problems of introducing it into Spain discussed.

There follows an examination of the abolition of the control of the Green Card within the EEC area by the Directive of 24 April 1972 and its gradual entry into force, as well as its influence outside the Community and the unsatisfactory solutions adopted by Spain.

Finally, special emphasis is laid on the proposed second Directive concerning third-party motor vehicle insurance, as modified on 3 march 1982, and its possible influence on the unsatisfactory state of Spanish insurance law.