

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. CHRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 5 de octubre de 2006 ¹

I. Introducción

1. En el presente asunto prejudicial, se pide al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión de si, en materia de seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles, debe ser considerada como «ocupante», en el sentido del artículo 1 de la Directiva 90/232/CEE del Consejo,² una persona, víctima de un accidente de circulación, que había tomado asiento en un vehículo que ni estaba destinado al transporte de pasajeros ni estaba equipado de asientos para este fin. En una segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente interroga, además, al Tribunal de Justicia acerca de la posibilidad de que los justiciables puedan invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales derechos otorgados por el artículo 1 de la Directiva 90/232.

1 — Lengua original: francés.

2 — Tercera Directiva, de 14 de mayo de 1990; relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles (DO L 129, p. 33; en lo sucesivo, «Tercera Directiva»).

II. Marco jurídico

A. Derecho comunitario

2. A tenor del artículo 1 de la Directiva 72/166/CEE del Consejo,³ se entenderá por vehículo «todo vehículo automóvil destinado a circular por el suelo, accionado mediante una fuerza mecánica y que no utiliza una vía férrea, así como los remolques, incluso no enganchados».

3. El artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva establece:

«Cada Estado miembro adoptará todas las medidas oportunas [...] para que la respon-

3 — Directiva de 24 de abril de 1972, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, sobre el seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como del control de la obligación de asegurar esta responsabilidad (DO L 103, p. 1; EE 13/02, p. 113; en lo sucesivo, «Primera Directiva»).

sabilidad civil relativa a la circulación de vehículos que tengan su estacionamiento habitual en su territorio, sea cubierta mediante un seguro. Los daños que se cubran, así como las modalidades de dicho seguro, se determinarán en el marco de tales medidas.»

- personas no titulares de un permiso que les permita conducir el vehículo de que se trate,

o

4. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva 84/5/CEE del Consejo,⁴ dispone:

«Cada Estado miembro tomará las medidas apropiadas para que toda disposición legal o cláusula contractual que esté contenida en un póliza de seguros librada de conformidad con el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 72/166/CEE, que excluye del seguro la utilización o la conducción de vehículos por:

- personas que no cumplan las obligaciones legales de orden técnico referentes al estado y seguridad del vehículo de que se trate,

- personas que no estén ni expresa ni implícitamente autorizadas para ello,

sea reputada sin efecto en lo que se refiere al recurso de los terceros, víctimas de un siniestro, para la aplicación del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 72/166/CEE.

o

Sin embargo, la disposición o la cláusula mencionada en el primer guión podrá ser opuesta a las personas que ocupen asiento por voluntad propia en el vehículo que haya causado el daño, cuando el asegurador pueda probar que sabían que el vehículo era robado.

4 — Segunda Directiva, de 30 de diciembre de 1983, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil que resulta de la circulación de los vehículos automóviles, en su versión modificada por la Tercera Directiva (DO L 8, p. 17; EE 13/15, p. 244; en lo sucesivo, «Segunda Directiva»).

Los Estados miembros tendrán la facultad —para los siniestros sobrevenidos en su territorio— de no aplicar la disposición del primer párrafo si, y en la medida en que, la víctima pueda conseguir la indemnización de su perjuicio de un organismo de seguridad social.»

Considerando que es necesario garantizar a las víctimas de accidentes automovilísticos un trato comparable, sea cual fuere el lugar de la Comunidad en que haya ocurrido el accidente;

5. A tenor de los considerandos segundo, tercero, cuarto y quinto de la Tercera Directiva:

Considerando, en particular, que existen lagunas legales en lo que respecta a la cobertura del seguro obligatorio de ocupantes de automóviles en algunos Estados miembros; que, con el fin de proteger a esta categoría, especialmente vulnerable, de posibles víctimas, conviene colmar tales lagunas;

«Considerando que el artículo 3 de la Directiva 72/166/CEE obliga a cada Estado miembro a adoptar todas las medidas oportunas para garantizar que la responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos que tengan su estacionamiento habitual en su territorio esté cubierta por un seguro; que los daños cubiertos y los términos y las condiciones del seguro deben determinarse con arreglo a dichas medidas;

[...]

6. Según el artículo 1 de la Tercera Directiva:

Considerando que la Directiva 84/5/CEE [...] redujo considerablemente las diferencias entre los Estados miembros en lo relativo al nivel y al contenido del seguro obligatorio de responsabilidad civil; que, sin embargo, aún existen importantes diferencias en la cobertura de tal seguro;

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 84/5/CEE, el seguro a que se hace referencia en el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 72/166/CEE cubrirá la responsabilidad por daños corporales de todos los ocupantes, con excepción del conductor, derivados de la circulación de un vehículo.

A los efectos de la presente Directiva se entenderá por "vehículo" lo establecido en el artículo 1 de la Directiva 72/166/CEE.»

a un tercero (excepto si se trata de personas exentas), en concepto de indemnización o de gastos por razón de un daño personal o material causado por la utilización negligente del vehículo por parte del usuario [...].»

B. Derecho nacional

7. El artículo 56 de la Road Traffic Act 1961 (Ley de circulación vial de 1961, en lo sucesivo, «1961 Act») establece la obligación de suscribir un seguro relativo a la utilización de un vehículo en los términos siguientes:

«Nadie (en lo sucesivo, "usuario") podrá circular con un vehículo de tracción mecánica por un lugar público salvo si un asegurador de automóviles o una persona exenta se hace responsable de los daños causados por él y derivados del uso negligente del vehículo, o salvo que en ese momento esté en vigor:

- a) una póliza de seguros aprobada, en virtud de la cual el usuario, o cualquier otra persona que haya asumido la responsabilidad de los daños causados por la utilización negligente del vehículo por el usuario, esté asegurado respecto a cualquier cantidad, sin limitación [...], que el usuario o su representante personal resulten obligados a pagar

8. El artículo 65, apartado 1, letra a) de la 1961 Act, introducido por el Regulation 7 of the European Communities (Road Traffic) (Compulsory Insurance) (Amendment) Regulations 1992 (en lo sucesivo, «1992 Regulation»), define a la «persona exenta» en los términos siguientes:

- «a) Cualquier persona que reclame una indemnización por los daños corporales sufridos cuando viajaba en un vehículo de tracción mecánica [...] a los cuales se refiera el documento relevante, distinto de un vehículo de tracción mecánica, o de una combinación de vehículos, que esté incluido en una categoría especificada a los efectos de este apartado mediante reglamento ministerial, con la limitación de que dicho reglamento no podrá extender el seguro obligatorio de responsabilidad civil a los pasajeros ocupantes de

- i) cualquier parte de un vehículo de tracción mecánica, distinto de un

gran vehículo de servicio público, salvo si esta parte del vehículo se ha diseñado [...] y fabricado con asientos para los pasajeros;

b) motocicletas diseñadas y fabricadas con asientos para pasajeros.

[...]»

2) La letra a) del apartado 1 del presente artículo entrará en vigor el 31 de diciembre de 1995.

9. En virtud de las facultades conferidas al Ministro por el artículo 5 y el artículo 65, apartado 1, letra a), de la 1961 Act, el Ministro adoptó el 1992 Regulation, cuyo artículo 4 inserta un nuevo artículo 6 en el Road Traffic (Compulsory Insurance) Regulations 1962 (en lo sucesivo, «1962 Regulations»), en los términos siguientes:

3) La letra b) del apartado 1 del presente artículo entrará en vigor el 31 de diciembre de 1998.»

«1) A los efectos de la aplicación del artículo 65, apartado 1, letra a), de la Ley, se especifican a continuación los siguientes vehículos:

a) vehículos distintos de las motocicletas, diseñados y fabricados con asientos para pasajeros;

10. El órgano jurisdiccional remitente precisa que de la interpretación conjunta del artículo 56 y del artículo 65, apartado 1, letra a), de la 1961 Act se deduce que una persona que circule con un vehículo tiene que haber suscrito una póliza de seguro aprobada, con el fin de tener cubierta su responsabilidad por los daños personales que sufran las personas que viajen en el vehículo, a excepción de las personas exentas. Las personas exentas son aquellas que solicitan la indemnización de un daño sufrido cuando se encontraban en un vehículo de un tipo diferente de los especificados por reglamento ministerial. Por consiguiente, en lo que se

refiere a los vehículos especificados por el Ministro en el marco de los reglamentos, se debe suscribir una póliza de seguro obligatorio de responsabilidad civil por los daños causados a las personas que viajan en dichos vehículos. Sin embargo, cuando especifica un vehículo o una clase de vehículos el Ministro no está facultado para extender la obligación de suscribir una póliza de seguro a los daños causados a las personas que viajan en alguna parte de ese vehículo, o clase de vehículos, no diseñada ni fabricada con asientos para pasajeros.

III. Hechos y desarrollo del procedimiento principal, cuestiones prejudiciales

11. La Sra. Farrell fue víctima de un accidente de tráfico el 26 de enero de 1996, siendo pasajera en un vehículo. El Sr. Whitty, propietario y conductor del vehículo, perdió el control del mismo, que colisionó contra un muro. Este vehículo era una furgoneta que no estaba diseñada ni fabricada para transportar pasajeros en la parte de atrás, en donde no tenía asientos. En el momento del accidente, la Sra. Farrell estaba sentada en el suelo de la parte trasera del vehículo, es decir, en la zona del vehículo que no estaba equipada con asientos.

12. Tras el accidente resultó que el Sr. Whitty no estaba asegurado. Por ello la Sra. Farrell intentó obtener una indemnización

del MIBI, al amparo de un convenio celebrado en 1988 con el Ministro de Medioambiente (en lo sucesivo, «convenio»). En virtud de este convenio, el MIBI se había comprometido a indemnizar a las víctimas de accidentes de tráfico en los que hubiera intervenido un conductor que hubiera incumplido la exigencia de seguro obligatorio impuesta por la 1961 Act.

13. El MIBI se negó a indemnizar a la Sra. Farrell alegando que ésta viajaba en una parte del vehículo que no estaba diseñada ni fabricada para el transporte de pasajeros. Consideró que la responsabilidad por los daños corporales sufridos por la demandante no estaba cubierta por un seguro obligatorio con arreglo a la 1961 Act, por lo que el convenio no era aplicable y el MIBI no estaba obligado ni a indemnizar a la Sra. Farrell ni a ejecutar la resolución que la Sra. Farrell pudiese obtener frente al Sr. Whitty.

14. En septiembre de 1997, la Sra. Farrell inició un procedimiento contra los demandados en el asunto principal. En julio de 2001 obtuvo una resolución condenando al Sr. Whitty. La evaluación de los daños fue pospuesta al momento de la decisión sobre el fondo.

15. En sus alegaciones, la demandante solicitaba una sentencia en la que se declarase

que la legislación nacional en vigor en el momento del accidente no había incorporado correctamente todas las disposiciones pertinentes de la Primera Directiva, en su versión modificada por la Tercera Directiva y, en concreto, el artículo 1 de esta Tercera Directiva. Ante el juez nacional, el MIBI y las autoridades llamadas a la causa rechazaron que las medidas nacionales en vigor en el momento de producirse el accidente no hubiesen incorporado correctamente las disposiciones del artículo 1 de la Tercera Directiva. Las autoridades en cuestión alegaron que las disposiciones de Derecho nacional, dado que no habían establecido un seguro obligatorio para cubrir la responsabilidad civil en relación con pasajeros que se encontrasen en una parte de un vehículo de tracción mecánica, distinto de un gran vehículo de servicio público, salvo que la parte en cuestión hubiese sido diseñada y fabricada con asientos para pasajeros, habían incorporado las disposiciones pertinentes de las Directivas de una forma adecuada y autorizada; en efecto, las disposiciones pertinentes del Derecho comunitario permitían no extender la obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil al pasajero que se encontrase en dicha parte de un vehículo.

14 de mayo de 1990, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles, ¿estaba obligada Irlanda, desde el 31 de diciembre de 1995 –fecha en la que, a más tardar, Irlanda debía incorporar las disposiciones de la Tercera Directiva respecto a los ocupantes de vehículos automóviles distintos de las motocicletas– a establecer la obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil por los daños causados a las personas que viajan en una parte de un vehículo automóvil no diseñada ni fabricada con asientos para pasajeros?

- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿confiere el artículo 1 de la Tercera Directiva derechos que los particulares puedan invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales?»

16. En estas circunstancias el High Court of Ireland planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

IV. Análisis

A. Observaciones preliminares

«1) Con arreglo al artículo 1 de la Tercera Directiva 90/232/CEE del Consejo, de

17. El caso de autos se refiere al marco comunitario en materia de seguro obligatorio

de responsabilidad civil del automóvil. Este marco resulta de una serie de Directivas destinadas a facilitar la circulación en automóvil entre los Estados miembros.

último, la Segunda Directiva establece la obligación de crear un fondo de garantía que tiene por misión reparar los daños materiales o corporales causados por un vehículo no identificado o no asegurado.⁶

18. Así, en lo que se refiere a los vehículos automóviles, la Primera Directiva estableció la obligación de suscribir un seguro de responsabilidad civil en relación con su circulación, con el fin de cubrir los daños corporales. La cobertura del seguro debía extenderse a los daños causados en el territorio de los otros Estados miembros de acuerdo con las legislaciones en vigor en dichos Estados.

20. La Tercera Directiva tiende también a reducir las divergencias entre los Estados miembros, concretamente colmando las lagunas en la cobertura de los seguros obligatorios de ocupantes.⁷ La Tercera Directiva contiene igualmente disposiciones relativas a la extensión territorial de la garantía y al acceso al fondo de garantía.

19. La Segunda Directiva tiende a reducir las divergencias entre los Estados miembros en lo que se refiere al nivel y al contenido del seguro obligatorio al fijar, entre otras cosas, unos importes mínimos de garantía. Además, el seguro obligatorio debe cubrir tanto los daños corporales como los daños materiales. La Segunda Directiva establece también la no oponibilidad a los terceros heridos de cláusulas contractuales que dispongan que la garantía no es aplicable en caso de utilización del vehículo o de conducción por personas no autorizadas, por personas no titulares de un permiso de conducción o por personas que no cumplan las obligaciones legales de orden técnico referentes al estado y seguridad del vehículo de que se trate.⁵ Por

21. La Cuarta Directiva,⁸ que no es aplicable a los hechos del asunto principal, trata sustancialmente de la regulación de los siniestros relacionados con accidentes de circulación ocurridos fuera del país de origen de la víctima. Con el fin de facilitar la reclamación del tercero que haya sufrido perjuicios o lesiones, la Directiva le permite interponer una acción, en su Estado de residencia, contra el representante para la tramitación y liquidación de siniestros,

6 — Artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva.

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

8 — Directiva 2000/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de mayo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE del Consejo (Cuarta Directiva sobre el seguro de vehículos automóviles) (DO L 181, p. 65; en lo sucesivo, «Cuarta Directiva»).

5 — Artículo 2, apartado 1 de la Segunda Directiva.

designado en ese Estado por la entidad aseguradora de la parte responsable.

que contratar una cobertura de seguro en cada una de las fronteras de los países por los que circulan.

22. Por último, la Directiva 2005/14/CE⁹ actualiza y mejora el sistema comunitario del seguro de vehículos automóviles, concretamente al extender al conjunto de las víctimas el derecho de acción directa establecido en la Cuarta Directiva.

24. El sistema de la carta verde se basa en que las oficinas nacionales,¹⁰ por una parte, asumen la responsabilidad de la gestión y de la tramitación y liquidación de los siniestros derivados de accidentes causados por automovilistas extranjeros y, por otra, garantizan el certificado del seguro de automóvil («carta verde») que sus miembros, las entidades aseguradoras, entregan a sus asegurados.

23. Es necesario tener en cuenta que el marco comunitario se inserta desde el inicio en un marco más antiguo, el del sistema de la carta verde, creado el 1 de enero de 1953 bajo la égida de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y administrada por el Consejo de las Oficinas, órgano instituido en Londres en 1949. Este sistema tiene como objetivos, por una parte, velar por que los terceros que sean víctimas de accidentes de circulación no sean perjudicados por el hecho de que los daños materiales o personales que puedan sufrir se deban a la falta de un automovilista extranjero en lugar de un automovilista residente en su país y, por otra, evitar que los automovilistas tengan

25. En definitiva, es necesario retener que el Derecho comunitario ha dispuesto el establecimiento de un seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles. Los terceros lesionados tienen a su disposición una acción directa contra el asegurador de la responsabilidad civil y, si no lo hay, contra el fondo de garantía de vehículos automóviles territorialmente competente. Por el contrario, el Derecho comunitario no ha procedido a la aproximación de las reglas de responsabilidad civil en materia de accidentes de circulación. En estas circunstancias, la cuestión que se plantea es la de si el asegurador

9 — Directiva 2005/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, por la que se modifican las Directivas 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE y 90/232/CEE del Consejo y la Directiva 2000/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativas al seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles (DO L 149, p. 14).

10 — Véase la definición en el artículo 1 de la Primera Directiva: «organización profesional que está constituida con arreglo a la Recomendación n.º 5 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 de la Organización de las Naciones Unidas, y que agrupa a las empresas de seguros que hayan obtenido en un Estado autorización para operar en el ramo de "responsabilidad civil vehículos terrestres automóviles"».

de la responsabilidad o el fondo de garantía pueden oponer al tercero lesionado, y en qué medida, no sólo la ausencia de responsabilidad del asegurado, sino también el comportamiento del propio tercero lesionado o determinadas excepciones incluidas en el contrato de seguro.¹¹

B. Sobre la primera cuestión prejudicial

1. Resumen de las alegaciones de las partes

26. La Sra. Farrell y la Comisión consideran en esencia que el artículo 1 de la Tercera Directiva exige que el seguro obligatorio cubra, en todos los Estados miembros, los daños causados a las personas que viajan en una parte de un vehículo que no ha sido diseñada para el transporte de pasajeros ni equipada con asientos para este fin, mientras que el Gobierno irlandés y el MIBI opinan lo contrario.

27. Refiriéndose al asunto Withers,¹² la Sra. Farrell recuerda que las Directivas Primera y

Segunda no obligan a los Estados miembros a imponer la obligatoriedad del seguro en materia de responsabilidad civil derivada de daños corporales ocasionados a las personas que viajan en una parte de un vehículo que no está destinada al transporte de pasajeros ni está equipada para este fin. Además, subraya que el artículo 1 de la Tercera Directiva ha modificado las obligaciones de los Estados en materia de seguro obligatorio, al imponerles que garanticen que el seguro cubra a todos los ocupantes de los vehículos. Añade que la Tercera Directiva no deja a los Estados ningún margen de apreciación sobre este punto.

28. La Sra. Farrell indica que el concepto de «ocupante» que se menciona en el artículo 1 de la Tercera Directiva no ha sido objeto de definición alguna. Del auto dictado en el asunto Withers¹³ se desprende que los ocupantes son individuos que viajan a bordo de los vehículos, vayan sentados o no. Según ella, si se interpreta que el término «ocupante» utilizado en la Tercera Directiva designa únicamente a las personas sentadas, el Tribunal de Justicia no tendría que haber usado el adjetivo «sentados» en el mencionado auto. Además, la Sra. Farrell señala que el Tribunal de Justicia se refiere también a los ocupantes en el pasaje relativo a la parte de un vehículo no equipada con asientos. Está claro que si el Tribunal de Justicia hubiese querido establecer una distinción entre los ocupantes y las otras personas que viajan a bordo de un vehículo, habría podido utilizar los términos «persona» o «individuo» en lugar de «ocupante».

11 — Véase, a este respecto, la regla antes citada en el artículo 2, apartado 1, de la Segunda Directiva, así como, en relación con los fondos de garantía, el artículo 1, apartado 4, párrafo tercero, de la Segunda Directiva.

12 — Auto del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 14 de octubre de 2002, Withers (C-158/01, Rec. p. I-8301).

13 — Antes citado en la nota 12, apartado 21.

29. Según la Sra. Farrell, de ello se deduce que hay que interpretar el artículo 1 de la Tercera Directiva en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil por los daños ocasionados a las personas que ocupan una parte de un vehículo que ni ha sido diseñada para el transporte de personas ni está equipada con asientos para este fin. Esta conclusión no queda en entredicho por el pasaje del acta del Consejo que se refiere a la adopción de la posición común relativa a la Tercera Directiva, según el cual «el Consejo y la Comisión declaran que las disposiciones del artículo 1 no prejuzgan disposiciones de las legislaciones de los Estados miembros en lo que se refiere a la indemnización del pasajero responsable del accidente, del exceso de ocupantes o del pasajero que viaja en un vehículo que no está diseñado para el transporte de más personas que el conductor». En efecto, la Sra. Farrell recuerda que, según la jurisprudencia,¹⁴ a falta de una referencia expresa en la Directiva a la declaración recogida en el acta del Consejo, ésta no puede tenerse en cuenta para la interpretación de dicha disposición.

30. El Gobierno irlandés considera que ha adaptado correctamente el Derecho interno a la Tercera Directiva, porque ésta no obliga a los Estados miembros a garantizar que el seguro obligatorio de responsabilidad civil cubra los daños corporales sufridos por personas instaladas en una parte de un vehículo que ni ha sido diseñado para el

transporte de pasajeros ni está equipado con asientos para este fin.

31. Dado que la Tercera Directiva no define el concepto de «ocupante», el Gobierno irlandés estima que corresponde a los Estados miembros determinar qué personas que viajan a bordo de un vehículo deben ser consideradas «ocupantes» a efectos de la Tercera Directiva. Según el Gobierno irlandés, el concepto de «ocupante» presupone necesariamente un vehículo provisto de asientos y la presencia de un asiento para el ocupante. Este enfoque se ajusta a la intención del Consejo en el momento de la adopción de la Directiva en cuestión. El Gobierno irlandés alega, además, que la Comisión ha señalado que la Tercera Directiva no impide a los Estados miembros prever exclusiones de la cobertura, como las que se disponen en el 1992 Regulation.¹⁵

32. El Gobierno irlandés considera que es necesario distinguir el término «ocupante» en el sentido del artículo 1 de la Tercera

14 — Sentencias de 30 de enero de 1985, Comisión/Dinamarca (143/83, Rec. p. 427), apartados 12 y 13, y de 26 de febrero de 1991, Antonissen (C-292/89, Rec. p. I-745), apartados 17 y 18.

15 — A este respecto, el Gobierno irlandés hace referencia a un escrito de 4 de mayo de 1990 del Director de la Dirección General Instituciones Financieras y Derecho de Sociedades de la Comisión Europea, en el que se menciona concretamente que está claro que, a falta de una definición del concepto de «ocupante» en la Directiva, los Estados miembros disponen manifiestamente de una cierta libertad para decidir los casos en los que una persona que circula en o sobre un vehículo de forma peligrosa y no prevista por el fabricante de automóviles pueda no ser considerada «ocupante».

Directiva, del término «ocupante» cuando se emplea en un sentido más general para designar a alguien, distinto del conductor, que se encuentra en o sobre un vehículo. En razón del poder de apreciación de que disponen los Estados miembros, tal como se ilustra en la sentencia Mendes Ferreira,¹⁶ éstos, al no definir la Tercera Directiva el concepto de «ocupante», deben poder definir los casos en los que una persona, por circular peligrosamente en o sobre un vehículo de forma no prevista por el fabricante de automóviles, pueda no ser considerada ocupante en el sentido del artículo 1 de esta Directiva.

33. Además, el Gobierno irlandés alega que su enfoque se ajusta plenamente a las exigencias de la seguridad. Según él, una de las finalidades de un vehículo es transportar de forma segura personas distintas del conductor. A este respecto, este Gobierno hace referencia, por una parte, al esfuerzo permanente por mejorar la seguridad de los vehículos y, por otra, a las exigencias tanto del Derecho interno como del Derecho comunitario en relación con la colocación y el uso de los cinturones de seguridad en los vehículos.¹⁷ La decisión de la República de

Irlanda de no exigir un seguro obligatorio a los ocupantes que viajan en partes del vehículo que no fueron diseñadas para el transporte de pasajeros (como, por ejemplo, sobre la pala de una excavadora) se ajusta por completo a la política nacional en materia de seguridad vial.

34. Es incompatible con este enfoque admitir que los pasajeros puedan viajar en aquellas partes de los vehículos que no fueron diseñadas para el transporte de pasajeros y que no están equipadas de sistemas de retención apropiados. También desde el punto de vista del Derecho comunitario sería paradójico aprobar Directivas relativas a la fabricación, equipamiento y utilización de vehículos con el fin de normalizar la seguridad y exigir la presencia de cinturones de seguridad para todos los ocupantes y, al mismo tiempo, insistir en que las personas que viajan en cualquier parte de un vehículo, incluso en el techo o bajo el vehículo, tengan que ser indemnizadas por un seguro cuando son ellas mismas las que se han colocado en una situación peligrosa.

16 — Sentencia de 14 de septiembre de 2000, Mendes Ferreira y Delgado Correia Ferreira (C-348/98, Rec. p. I-6711).

17 — El Gobierno irlandés menciona como ejemplo la Directiva 76/115/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los anclajes de los cinturones de seguridad de los vehículos de motor (DO L 24, p. 6; EE 13/04, p. 189); la Directiva 77/541/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1977, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los cinturones de seguridad y los sistemas de retención de los vehículos a motor (DO L 220, p. 95; EE 13/08, p. 3), modificada por la Directiva 90/628/CEE de la Comisión, de 30 de octubre de 1990, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 77/541 (DO L 341, p. 1), y la Directiva 91/671/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas (DO L 373, p. 26).

35. La Comisión constata, por su parte, que el debate se refiere, en lo esencial, al alcance de la obligación contenida en el artículo 1 de la Tercera Directiva de establecer un seguro obligatorio que cubra los daños corporales de los ocupantes. Precisa que la situación de los ocupantes de los vehículos no había sido regulada expresamente por el Derecho

comunitario antes de la adopción de esta Directiva. En cambio, la Comisión sostiene que este artículo ha ampliado expresamente la cobertura del seguro obligatorio impuesta por el artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva a los daños corporales de «todos los ocupantes, con excepción del conductor», como resulta claramente, por lo demás, del apartado 34 de la sentencia Mendes y Delgado Correia Ferreira.^{18 19}

36. Según la Comisión, el artículo 1 de la Tercera Directiva pretende establecer un enfoque uniforme en relación con la cobertura de los ocupantes, lo que tiene como corolario que el concepto de «ocupante» debe tener una definición comunitaria. Como este concepto, sin embargo, no ha sido expresamente definido en el Tercera Directiva, un «ocupante» es simplemente una «persona que viaja en o sobre un transporte público o privado; cualquier ocupante de dicho vehículo distinto del conductor, piloto o tripulación».²⁰

37. La Comisión recuerda que la Tercera Directiva tiene como objetivo garantizar un

nivel alto de protección del consumidor en el sector del seguro de vehículos automóviles y que una definición amplia de «ocupante» permitiría alcanzar mejor ese objetivo al proteger a toda persona que viaje en un vehículo. Añade que en el artículo 1, apartado 1, de la Primera Directiva se define el término «vehículo» de una forma muy amplia. La Comisión señala que la normativa contiene una exclusión específica de las personas que entran en un vehículo robado por su propia voluntad y con conocimiento de causa. En cambio, la normativa no dice nada sobre la situación de la persona que ocupa un vehículo de una forma no prevista por el fabricante, aunque se pueda considerar, evidentemente, que ello plantea los mismos problemas de orden público.

38. Por lo que se refiere a la declaración que se recogió en el acta del Consejo cuando se adoptó la posición común, la Comisión alega que una declaración general de este tipo, cuando no se plasme de algún modo en el texto de una disposición de Derecho derivado, no puede tenerse en cuenta para la interpretación de dicha disposición.²¹ En particular, una declaración que contradice la literalidad o la estructura de una Directiva no puede modificar la categoría de personas que deben estar cubiertas por el seguro obligatorio.²²

39. Además, la Comisión considera que la declaración no fue redactada expresamente

18 — Sentencia antes citada en el punto 16.

19 — «En cualquier caso debe recordarse que, si el artículo 1 de la Tercera Directiva extendió la cobertura obligatoria impuesta por el artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva, tal como fue precisado y completado por la Segunda Directiva, a los daños corporales causados a los ocupantes distintos del conductor, [...] de la presente sentencia se desprende que dicho artículo no impone el tipo de responsabilidad civil que debe cubrir el seguro obligatorio de automóviles.»

20 — Definición del New Shorter Oxford Dictionary, ed. 1993, acogida por la Comisión.

21 — Sentencias Antonissen, antes citada en la nota 14, y de 10 de enero de 2006, Skov y Bilka (C-402/03, Rec. p. I-199).

22 — Véase, por analogía, la sentencia Skov y Bilka, antes citada, apartado 43.

para aclarar el concepto de «ocupante» como tal, ni, por consiguiente, la amplitud de la obligación de seguro. Entiende más bien que la mencionada declaración distingue determinadas situaciones en las que la indemnización podría ser limitada en función de consideraciones vinculadas a la responsabilidad de la víctima.

40. A propósito de esta limitación la Comisión evoca la sentencia Candolin,²³ en la que el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse sobre una disposición de Derecho finlandés que permitía reducir la indemnización de un pasajero si el conductor del vehículo estaba en estado de embriaguez, habida cuenta de su propia responsabilidad. Subraya que el Tribunal de Justicia rechazó en este asunto la afirmación de que el Derecho comunitario no fija ningún límite a la apreciación, por parte del Derecho nacional sobre responsabilidad civil, del alcance de la participación del ocupante en la producción del daño que ha sufrido y que la amplitud de la indemnización tan sólo puede limitarse en circunstancias excepcionales, sobre la base de una apreciación individual (y no con arreglo a criterios generales y abstractos).²⁴ La Comisión señala, a este respecto, la modificación de la Tercera Directiva, posterior al asunto principal, por la Directiva 2005/14,²⁵ que inserta un nuevo párrafo en el artículo 1 de la Tercera Directiva.²⁶

41. Por otra parte, la Comisión considera que la situación de una persona que simplemente acepta o elige viajar en una parte de un vehículo no equipada con asientos para pasajeros no puede ser equiparada a las circunstancias graves y muy particulares que justifican una excepción a la obligación de seguro. Dicha excepción se establece en la Tercera Directiva para los ocupantes que viajan por voluntad propia y con conocimiento de causa en un vehículo robado, así como en la Segunda Directiva, que contiene una excepción a la obligación de indemnización en lo que se refiere a las personas que ocupen asiento por propia voluntad en el coche que haya causado el daño, cuando se pueda probar que dichas personas sabían que el vehículo no estaba asegurado.

42. Por lo tanto, la Comisión opina que el concepto de «ocupante», a los fines del artículo 1 de la Tercera Directiva, es un concepto muy amplio que incluye a toda persona transportada en un vehículo.

2. Apreciación

a) Texto y contexto normativo del artículo 1 de la Tercera Directiva

23 — Sentencia de 30 de junio de 2005, Candolin y otros (C-537/03, Rec. p. I-5745).

24 — Sentencia Candolin y otros, antes citada, apartados 29 y 30.

25 — Antes citada en la nota 9.

26 — «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las disposiciones legales o cláusulas contractuales incluidas en una póliza de seguro que excluyan a un ocupante de la cobertura de seguro sobre la base de que éste supiera o debiera haber sabido que el conductor del vehículo se encontraba bajo los efectos del alcohol o de otra sustancia tóxica en el momento del accidente sean consideradas sin efecto en relación con las declaraciones de siniestros de dicho ocupante.»

43. Si bien el concepto de vehículo se define en el artículo 1 de la Primera Directiva, no ocurre lo mismo con el concepto de ocupante. Por lo demás, el artículo 1 de la Tercera Directiva se refiere a «todos los ocupantes, con excepción del conductor», indicando que la condición de ocupante excluye la de conductor.²⁷

44. El Gobierno irlandés no discute que, en una acepción amplia, el concepto de ocupante engloba a toda persona que se encuentra «en o sobre» un vehículo.

45. La cuestión que se plantea entonces es la de saber si conviene retirar del círculo de los ocupantes en sentido amplio a aquellos que se encuentran a bordo de un vehículo que no está destinado a su transporte o no está equipado para este fin.

46. El Gobierno irlandés, apoyado por el MIBI, se pronuncia a favor de un concepto más restringido de ocupante, que excluya de la cobertura del seguro obligatorio a los

terceros damnificados cuando viajaban en un vehículo que ni estaba destinado a su transporte, ni estaba equipado para este fin. El Gobierno irlandés justifica esta postura por un afán de coherencia con la regulación relativa a la seguridad vial, alegando que la inclusión de estas personas en el ámbito de la garantía del seguro obligatorio implicaría que el seguro asumiera comportamientos peligrosos intencionados.

47. Si merece prestarse atención al afán de coherencia del Gobierno irlandés, no resulta menos cierto que esa interpretación del artículo 1 de la Tercera Directiva tiende a introducir una distinción entre terceros perjudicados que no resulta del texto de la Directiva. La Comisión señala justificadamente que el Derecho comunitario pertinente establece explícitamente una excepción a la obligación de seguro respecto de las personas que viajan por voluntad propia y con conocimiento de causa en un vehículo robado,²⁸ así como una excepción a la obligación de indemnizar en lo que se refiere a las personas que ocupen asiento por propia voluntad en el vehículo que haya causado el daño, cuando se pueda probar que dichas personas sabían que el vehículo no estaba asegurado.²⁹ No parece, por tanto, aconsejable introducir limitaciones implícitas en la cobertura de seguro concedida a los ocupantes.

27 — Sobre las dificultades de la determinación concreta del conductor, véase el muy instructivo estudio del Centre du droit de la consommation de l'université de Louvain, dedicado a la situación en el Derecho belga: «La notion de conducteur sous l'empire de la loi du 21 novembre 1989», Forum de l'assurance 2006.

28 — Artículo 2, apartado 1, párrafo segundo, de la Segunda Directiva.

29 — Artículo 1, apartado 4, párrafo tercero, de la Segunda Directiva.

48. En cuanto a la ausencia de cobertura de las personas que se exponen voluntariamente a un peligro del que deberían ser conscientes, es necesario citar, de acuerdo con la postura adoptada por el Gobierno irlandés, la sentencia *Candolin y otros*,³⁰ que trata de una disposición del Derecho finlandés que permitía reducir la indemnización de un pasajero –por la admisión de una falta que hubiera contribuido a la producción del daño– si el conductor del vehículo estaba en estado de embriaguez. Después de subrayar que las tres primeras Directivas sobre el seguro del automóvil no habían procedido a una armonización de las normas de responsabilidad civil en materia de accidentes de circulación, el Tribunal de Justicia estimó que dichas normas no pueden privar a las citadas Directivas de su efecto útil. Ha admitido semejante alcance cuando se ha restringido el derecho a indemnización de la víctima sobre la base de criterios generales y abstractos y no sobre la base de una apreciación individual de su proceder. Aplicado al caso de autos, a pesar del hecho de que las disposiciones de Derecho nacional controvertidas no se refieren al Derecho de la responsabilidad civil, este razonamiento podría significar que la cobertura de seguro de determinadas categorías de personas transportadas no puede reducirse o excluirse sobre la base de consideraciones relativas a la peligrosidad abstracta de su comportamiento.

49. Por último, aunque la Directiva en cuestión no sea aplicable al asunto principal, es necesario señalar que la Directiva 2005/14 ha adoptado también un enfoque restrictivo en relación con las limitaciones de la

cobertura de seguro concedida a los ocupantes. Efectivamente, el artículo 1 de la Tercera Directiva, en su versión modificada por la Directiva 2005/14,³¹ establece que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las disposiciones legales o cláusulas contractuales incluidas en una póliza de seguro que excluyan a un ocupante de la cobertura de seguro sobre la base de que éste supiera o debiera haber sabido que el conductor del vehículo se encontraba bajo los efectos del alcohol o de otra sustancia tóxica en el momento del accidente sean consideradas sin efecto en relación con las declaraciones de siniestros de dicho ocupante». Esta disposición viene motivada por el hecho de que el ocupante «por lo general [...] no está en condiciones de evaluar adecuadamente el grado de intoxicación del conductor».³²

b) Finalidad del artículo 1 de la Tercera Directiva

50. Es necesario averiguar si la finalidad del artículo 1 de la Tercera Directiva confirma las objeciones antes presentadas sobre la base del texto de este artículo y de su contexto normativo.

51. En relación con la cobertura de los ocupantes por el seguro obligatorio del

30 — Sentencia antes citada en la nota 23.

31 — Antes citada en la nota 9.

32 — Decimoquinto considerando de la Directiva 2005/14.

automóvil, la Tercera Directiva ha modificado considerablemente el Derecho comunitario. En el asunto Withers, que trata de unos hechos similares a los del litigio principal, el Tribunal de Justicia estimó, en relación con la Primera y la Segunda Directivas, que «no se oponen a que se mantenga en vigor una normativa nacional que sólo exige que el seguro obligatorio de la responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles cubra los daños corporales de los ocupantes transportados en una parte de un vehículo que no sea un gran vehículo de servicio público cuando dicha parte del vehículo haya sido diseñada y fabricada con asientos para los ocupantes», dado que los Estados miembros seguían siendo competentes para determinar el grado de cobertura de los ocupantes.³³

52. Esta jurisprudencia no parece determinante para el presente asunto, dado que la Tercera Directiva tiene por objetivo colmar las «lagunas legales en lo que respecta a la cobertura del seguro obligatorio de ocupantes de automóviles en algunos Estados miembros»³⁴ al extender la cobertura obligatoria impuesta por el artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva, a «todos los ocupantes, con excepción del conductor».³⁵

53. Es necesario señalar aquí que esta extensión buscaba proteger una «categoría,

especialmente vulnerable, de posibles víctimas».³⁶ Ahora bien, esta vulnerabilidad existe en todas las personas transportadas, tal como la Comisión ha señalado acertadamente. Las consideraciones de la Comisión acerca de la necesidad de un nivel alto de protección del consumidor, tal como se ha expresado en el considerando decimotercero, no consiguen convencer, ya que el imperativo de protección de los consumidores no puede ignorar el comportamiento de la persona transportada, cuando ésta se expone deliberadamente a un peligro.

54. Habida cuenta de que la Tercera Directiva perseguía la tarea de armonizar el contenido y el alcance del seguro obligatorio de responsabilidad civil de los vehículos, debe considerarse que el concepto de ocupante al que se refiere el artículo 1 de la Tercera Directiva debe interpretarse de manera uniforme en el ámbito comunitario. En efecto, la inexistencia de tal interpretación uniforme produciría precisamente el efecto de permitir que subsistieran las lagunas que la Tercera Directiva pretende eliminar.

55. A este respecto, procede destacar que la interpretación que propone el Gobierno irlandés puede crear nuevas divergencias entre los Estados miembros. En efecto, si el

33 — Véase el apartado 18 del auto antes citado en la nota 12.

34 — Quinto considerando de la Tercera Directiva.

35 — Véase sobre este punto la sentencia Mendes Ferreira, antes citada en la nota 16, apartado 34.

36 — Quinto considerando de la Tercera Directiva.

concepto de ocupante se limita a los pasajeros que utilizan las plazas previstas para su transporte, podrían surgir divergencias en perjuicio de tales pasajeros.³⁷

56. En este contexto, parece difícil hacer depender el concepto de ocupante, en el sentido del artículo 1 de la Tercera Directiva, del comportamiento de la víctima de un accidente de circulación. En realidad, la consideración de la peligrosidad del comportamiento de la víctima de un accidente de circulación, haya ésta tomado asiento o no a bordo de un vehículo sujeto a la obligación de seguro, corresponde al Derecho sobre responsabilidad civil, y no al ámbito de aplicación de la acción directa de la víctima contra el asegurador de la responsabilidad civil o, a falta de éste, contra el organismo al que se refiere el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva. Está permitido al asegurador o al organismo antes citado entablar una acción contra la persona cuyo comportamiento haya contribuido a la realización del daño.

57. Para terminar, no parece en absoluto pertinente la referencia del Gobierno irlandés a la declaración conjunta del Consejo y

de la Comisión que se recogió en el acta del Consejo en el momento de adoptarse la posición común del Consejo, recogida en el escrito de 4 de mayo de 1990 antes citado. Según una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, cuando una declaración general recogida en un acta del Consejo que no se plasme de algún modo en el texto de una disposición de Derecho derivado, no puede ser tenida en cuenta para la interpretación de dicha disposición;³⁸ en cualquier caso, la declaración en cuestión sólo contempla la limitación de la «indemnización del ocupante» cuando éste haya contribuido a la realización de su daño. En consecuencia, esta declaración parece referirse a las reglas de responsabilidad civil y no puede limitar el alcance de las disposiciones de Derecho comunitario que garantizan un alcance unitario a la garantía del seguro —con exclusión de cualquier limitación relativa al comportamiento del ocupante, salvo excepción prevista expresamente.

c) Conclusión

58. El artículo 1 de la Directiva 90/232 del Consejo debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro mantenga una legislación nacional que prevea una exclusión de la obligación de seguro en materia de responsabilidad civil por los daños corporales sufridos por los particulares que viajan en una parte de un

37 — Véase, por ejemplo, en el caso de Francia, el artículo A211-3 del Código de seguros: «se considerará que el transporte se ha realizado en condiciones de seguridad suficientes: a) En lo que se refiere a los vehículos de turismo, [...] cuando los pasajeros sean transportados en el interior de los vehículos; b) En lo que se refiere a los vehículos industriales, cuando las personas transportadas viajen sentadas, ya sea en el interior de la cabina, ya sea sobre un banco provisto de adral, ya sea en el interior de una carrocería cerrada y cuando su número no exceda de ocho además del conductor; [...] *Para la aplicación de las disposiciones precedentes, los niños de menos de diez años contarán sólo la mitad [...]*» (el subrayado es nuestro).

38 — Véanse las sentencias antes citadas en la nota 21.

vehículo que no está concebida ni equipada con asientos para pasajeros.

C. Sobre la segunda cuestión prejudicial

59. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 1 de la Tercera Directiva confiere a los particulares derechos que puedan invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

1. Resumen de las alegaciones de las partes

60. La Sra. Farrell y la Comisión sostienen que el artículo 1 de la Tercera Directiva confiere derechos que los particulares pueden invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Por el contrario, el Gobierno irlandés y el MIBI afirman que, al haberse adaptado correctamente el Derecho interno a las disposiciones de la Directiva, ni siquiera cabe plantear la cuestión.

61. La Sra. Farrell subraya que, cuando las obligaciones impuestas a los Estados miembros son suficientemente claras y precisas, una Directiva puede tener efecto directo.

Opina que el hecho de que el Tribunal de Justicia considere que éste es el caso de la Tercera Directiva se deriva del auto Withers, antes citado. Según ella, el hecho de que, en el apartado 20 de este auto,³⁹ el Tribunal de Justicia no haya declarado que la Tercera Directiva no presenta los caracteres necesarios para surtir efecto directo, demuestra que únicamente la fecha en la que se produjo el accidente impide invocar la Tercera Directiva. La Sra. Farrell considera, por tanto, que se debe responder a la segunda cuestión prejudicial que «el artículo 1 de la Tercera Directiva, concebida para conferir derechos en unos términos suficientemente claros y precisos, puede tener efecto directo».

62. El Gobierno irlandés, apoyado por el MIBI, estima que, puesto que ha adaptado correctamente su Derecho interno a la Tercera Directiva, no es necesario invocar el efecto directo de esta Directiva. Sin embargo, y sin perjuicio de esta postura, alega que semejante efecto directo no podría en ningún caso deducirse del auto Withers, antes citado. El MIBI rechaza ser una emanación del Estado en el sentido de los criterios señalados en la sentencia Foster y otros:⁴⁰ a este respecto se refiere a su forma jurídica privada y al hecho de que ejerce sus atribuciones en materia de seguro obligatorio en virtud de un convenio libremente negociado con el Estado.

39 — «Sin embargo, el accidente que dio lugar al litigio principal se produjo [...] antes de vencer el plazo de adaptación del Derecho interno señalado a Irlanda en la Tercera Directiva [...]. Por consiguiente, las partes del litigio principal no pueden invocar esa Directiva ante el órgano jurisdiccional remitente».

40 — Sentencia de 12 de julio de 1990 (C-188/89, Rec. p. I-3313), apartado 18.

63. La Comisión recuerda, por su parte, que los particulares pueden invocar directamente las disposiciones de una Directiva contra un Estado miembro, siempre que éstas sean incondicionales y suficientemente precisas. Por consiguiente, la cuestión preliminar que se plantea, según ella, es saber si el MIBI es una emanación del Estado en el sentido de los criterios señalados en la sentencia Foster.⁴¹ Para recibir esa calificación, el MIBI tiene que ser un organismo o una entidad sometida a la autoridad o al control del Estado o disponer de facultades exorbitantes en comparación con las que resultan de las normas aplicables en las relaciones entre particulares. La Comisión sostiene que, teniendo en cuenta la particular misión pública del MIBI, hay que considerarlo una emanación del Estado. Menciona, además, una sentencia de la Circuit Court (Irlanda), que llega a una conclusión similar.⁴²

obligatorio. Añade que el artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva deja ciertamente a los Estados miembros cierta facultad de apreciación en cuanto a la forma de organizar sus regímenes de seguro obligatorio, si bien esta facultad de apreciación es, según ella, puramente organizativa y no afectaría a la amplitud de la obligación fundamental de seguro. La Comisión propone, por tanto, al Tribunal de Justicia que declare que los particulares pueden invocar directamente el artículo 1 de la Tercera Directiva ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

2. Apreciación

64. Según la Comisión, sólo queda verificar si los términos del artículo 1 de la Tercera Directiva son incondicionales y lo suficientemente precisos como para ser invocados contra el MIBI. Observa que este artículo dispone que el seguro obligatorio cubre la responsabilidad de los daños corporales de todos los ocupantes, con excepción del conductor, derivados de la circulación de un vehículo, con la sola exclusión expresa de aquellos que viajan con conocimiento de causa a bordo de un vehículo robado. La Comisión considera, por tanto, que el artículo en cuestión permite identificar tanto a los beneficiarios como el tipo de responsabilidad que debe ser cubierta por el seguro

65. Habida cuenta de los hechos del procedimiento principal, resulta que el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la demandante puede invocar el artículo 1 de la Tercera Directiva, para no aplicar las disposiciones de Derecho nacional que excluyen del beneficio de la garantía del seguro obligatorio –y, por consiguiente, de las prestaciones del MIBI– a las personas que viajan en alguna parte de un vehículo que no esté diseñada ni fabricada con asientos para pasajeros.

41 — Sentencia antes citada en la nota 40.

42 — Sentencia de 29 de octubre de 1999, Dublin Bus contra MIBI.

66. Según la jurisprudencia,⁴³ únicamente las disposiciones incondicionales y suficientemente precisas pueden ser invocadas por los particulares frente al Estado.

pertenece exclusivamente al Derecho comunitario, su situación jurídica puede definirse a la vista de las tres generaciones sucesivas de Directivas.

67. El artículo 1 de la Tercera Directiva dispone que el seguro obligatorio «cubrirá la responsabilidad por daños corporales de todos los ocupantes, con excepción del conductor, derivados de la circulación de un vehículo» con la única excepción de aquellos que viajan con conocimiento de causa a bordo de un vehículo robado. Dado que el artículo en cuestión permite identificar tanto a los beneficiarios como la naturaleza de la responsabilidad que debe ser cubierta por el seguro obligatorio, parece que otorga a los particulares afectados un derecho incondicional y de una precisión suficiente. Esta conclusión no se ve afectada por el hecho de que el artículo 1 de la Tercera Directiva remita al artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva, la cual impone a los Estados miembros adoptar «todas las medidas oportunas [...] para que la responsabilidad civil relativa a la circulación de vehículos que tengan su estacionamiento habitual en su territorio, sea cubierta mediante un seguro». En efecto, si bien las sucesivas Directivas han dejado a los Estados miembros una cierta libertad al objeto de la puesta en práctica de sus disposiciones en materia de seguro obligatorio del automóvil, no es menos cierto que han precisado el contenido y el alcance del seguro obligatorio de responsabilidad civil del automóvil; por lo que respecta a los ocupantes, cuya definición

68. Subsiste una dificultad particular resultante de que, en el caso de autos, el vehículo accidentado no estaba asegurado y la víctima, la Sra. Farrell, solicitaba una indemnización del MIBI, en su condición de organismo autorizado en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva.

69. Al tratarse de una entidad de Derecho privado cuyos miembros son las entidades aseguradoras presentes en Irlanda en el mercado del seguro del automóvil y que está vinculada al Estado por un convenio de Derecho privado⁴⁴ con el fin de atender las misiones del organismo previsto en el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva, es necesario determinar si el MIBI puede ser considerado una emanación del Estado en el sentido de los criterios señalados en la sentencia Foster.⁴⁵ Según el Tribunal de Justicia, «disposiciones incondicionales y suficientemente precisas de una directiva [pueden] invocarse por los justiciables frente a organismos o entidades [...] sometidos a la autoridad o al control del Estado o que [disponen] de poderes exorbitantes en relación con los que se deriven de las normas aplicables en las relaciones entre particulares». De ello resulta, según el

43 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53).

44 — Convenio de 21 de diciembre de 1988 que vincula el MIBI con el Ministro de Medioambiente.

45 — Antes citada en la nota 40, apartado 18.

Tribunal de Justicia, que «entre las entidades a las que se pueden oponer las disposiciones de una directiva que puedan tener efectos directos, figura, en cualquier caso, un organismo al que, cualquiera que sea su forma jurídica, le ha sido encomendado, en virtud de un acto de la autoridad pública, el cumplimiento, bajo el control de esta última, de un servicio de interés público y que dispone, a tal efecto, de facultades exorbitantes en comparación con las normas aplicables en las relaciones entre particulares».⁴⁶

70. La cuestión adopta un matiz particular, en la medida en que el marco comunitario del seguro del automóvil se inserta en un sistema más antiguo,⁴⁷ en el que se ha dejado un amplio espacio a los profesionales del seguro en relación con el establecimiento de las oficinas nacionales y de los fondos nacionales de garantía del automóvil, de forma que la aplicación del marco comunitario en los Estados miembros tiene lugar, en gran medida, por medio de estructuras de Derecho privado.

71. Teniendo en cuenta la escasez de elementos proporcionados por el órgano jurisdiccional remitente en relación con el

MIBI, parece difícil afirmar de entrada que este último esté sometido a la autoridad o al control del Estado y tampoco es seguro que disponga de facultades exorbitantes en comparación con las que resultan de las normas aplicables en las relaciones entre particulares. En cambio, no se discute que el MIBI asume las funciones de organismo autorizado a los fines del artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva, encargado de la indemnización de las víctimas de accidentes causados por vehículos no identificados o no asegurados. Esta misión presenta carácter público, dado que está establecida por la Segunda Directiva y que el control del Estado se ejerce a través de la autorización –convencional en el caso de autos– del organismo en cuestión.⁴⁸

72. En definitiva, creo que el MIBI puede ser asimilado al Estado en tanto que organismo autorizado, en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva, encargado de la misión encomendada a los mencionados organismos por la Segunda Directiva, de forma que el artículo 1 de la Tercera Directiva puede ser invocado directamente por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

48 — Sobre la cuestión de la asimilación al Estado de una entidad privada del tipo de un organismo profesional véase Wernicke, S., *Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden 2002, p. 186 y siguientes. El autor selecciona como situación de asimilación aquella en la que a un particular se le ha encargado llevar a cabo una misión pública que corresponde al Estado en virtud del Derecho comunitario, cuando la ejecución de esa misión, en el Derecho nacional, no corresponde más que al particular en cuestión (véase *op. cit.* p. 190). Sin embargo, el autor no admite la asimilación más que en la medida en que es necesaria para los fines de la ejecución de la misión pública. Esta es la solución que prefiero, dado que garantiza la invocabilidad de disposiciones precisas e incondicionales de Derecho derivado en el conjunto de los Estados miembros, sea cual fuere la naturaleza del organismo seleccionado por el Estado con el fin de llevar a cabo la misión pública prevista por el Derecho comunitario.

46 — Sentencia antes citada, apartado 20.

47 — Véanse los puntos 23 y siguientes *supra*.

V. Conclusión

73. A la vista de las reflexiones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda al órgano jurisdiccional remitente de la siguiente forma:

- «1) El artículo 1 de la Directiva 90/232/CEE del Consejo debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro mantenga una legislación nacional que prevea una exclusión de la obligación de seguro en materia de responsabilidad civil por los daños corporales sufridos por los particulares que viajan en una parte de un vehículo que no está concebida ni equipada con asientos para pasajeros.
- 2) El artículo 1 de la Directiva 90/232 puede ser invocado directamente por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales.»