

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. SIEGBERT ALBER
presentadas el 24 de octubre de 2002¹

I. Introducción

1. El presente procedimiento prejudicial, iniciado por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Reino Unido), plantea cuestiones sobre la interpretación y la aplicación de las Directivas relativas al seguro obligatorio de responsabilidad civil de los vehículos automóviles. Se trata, en particular, de si la indemnización por los daños causados por un vehículo no identificado abonado por un organismo designado por el Estado miembro para tal fin debe incluir también el pago de intereses y gastos. Asimismo, debe dilucidarse si la solución adoptada en el Reino Unido cumple con las exigencias comunitarias de una protección jurisdiccional efectiva, si el organismo que debe pagar la indemnización puede considerarse como un organismo debidamente autorizado en el sentido de la Directiva, y si las eventuales deficiencias en la adaptación del Derecho interno a la Directiva constituyen una violación suficientemente grave de las obligaciones del Estado miembro como para fundar una reclamación por daños y perjuicios contra el Estado infractor con arreglo a los principios de Derecho comunitario.

II. Marco jurídico

A. Disposiciones de Derecho comunitario

Directiva 72/166/CEE del Consejo, de 24 de abril de 1972, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, sobre el seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como del control de la obligación de asegurar esta responsabilidad² (en lo sucesivo, «Primera Directiva»)

2. El artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva tiene el siguiente tenor:

«Cada Estado miembro adoptará todas las medidas oportunas, sin perjuicio de la aplicación del artículo 4, para que la responsabilidad civil relativa a la circulación de vehículos que tengan su estaciona-

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 103, p. 1; EE 13/02, p. 113.

miento 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.»

Directiva 84/5/CEE del Consejo, de 30 de diciembre de 1983, Segunda Directiva 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 automóviles³ (en lo sucesivo, «Segunda Directiva»).

3. El artículo 1, apartados 1 y 4, de la Segunda Directiva, tiene el siguiente tenor:

«1. El seguro contemplado en el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 72/166/CEE cubrirá obligatoriamente los daños materiales y los daños corporales.

4. Cada Estado miembro creará o autorizará un organismo que tendrá por misión reparar, al menos hasta los límites de la obligación del aseguramiento, los daños materiales o corporales causados por un vehículo no identificado o por el cual no haya sido satisfecha la obligación del aseguramiento mencionada en el apartado 1. Dicha disposición no obstará al derecho de los Estados miembros de dar o no a la intervención de dicho organismo un carácter subsidiario, así como al de reglamentar los recursos entre dicho organismo y el o los responsables del siniestro y de otros aseguradores u organismos de seguridad social obligados a indemnizar a la víctima por el mismo siniestro.

La víctima podrá en todo caso dirigirse directamente al organismo que, basándose en informaciones proporcionadas a petición suya por la víctima, estará obligado a darle una respuesta motivada en cuanto a su intervención.

2. [...] ⁴

[...]

[...]

Los Estados miembros podrán limitar o excluir la intervención de dicho organismo en caso de daños materiales causados por un vehículo no identificado.

3 — DO 1984, L 8, p. 17; EE 13/15, p. 244.

4 — El apartado 2 regula los importes mínimos de la cobertura.

Igualmente podrán autorizar, para los daños materiales causados por un vehículo no asegurado, una franquicia, oponible a la víctima, que no excederá de 500 ECUS.

Asimismo, cada Estado miembro aplicará sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas a la intervención de dicho organismo, sin perjuicio de cualquier otra práctica más favorable a las víctimas.»

B. Normativas nacionales

4. Debido a la falta de cobertura de los daños corporales causados por conductores no asegurados o no identificados, ya en 1946 las compañías aseguradoras del seguro obligatorio de responsabilidad civil de los vehículos automóviles crearon en el Reino Unido el Motor Insurers' Bureau de común acuerdo con el Ministerio de Transporte. El Motor Insurers' Bureau (en lo sucesivo, «MIB») es una persona jurídica de Derecho privado cuyos socios son compañías aseguradoras privadas que ofrecen seguros para automóviles.

5. La obligación de indemnización de los daños causados por conductores no asegurados o no identificados se desprende de acuerdos celebrados entre el MIB y el Secretary of State for the Environment,

Transport and the Regions.⁵ Estos acuerdos fueron modificados o actualizados en varias ocasiones a lo largo de los años. Hay que mencionar aquí, por un lado, el Motor Insurers' Bureau (Compensation of Victims of Uninsured Drivers) Agreement (Acuerdo con el Motor Insurers' Bureau relativo a la indemnización a las víctimas de conductores no asegurados)⁶ de 21 de diciembre de 1988 y, por otro, el Motor Insurers' Bureau (Compensation of Victims of Untraced Drivers) Agreement (Acuerdo con el Motor Insurers' Bureau relativo a la indemnización a las víctimas de conductores no identificados) de 22 de noviembre de 1972, convertido en el presente caso, en la versión resultante de la modificación de 1977. Este último se denominará también, en lo sucesivo, «Acuerdo relativo a los conductores no identificados» o, simplemente, «Acuerdo».

6. El Acuerdo de 1972 pertinente a efectos del presente litigio tiene, básicamente, el siguiente contenido:

- El Acuerdo se aplica en todos aquellos casos en los que se reclame al MIB una indemnización por la muerte o por los daños corporales sufridos por una persona causados por la utilización de un vehículo automóvil en una vía pública en el Reino Unido, siempre que, bajo determinadas condiciones que carecen de toda pertinencia en el presente caso, el solicitante no pueda encontrar a una persona responsable de la muerte o de los daños corporales (cláusula primera).

⁵ — En lo sucesivo, también «Ministerio de Transporte».

⁶ — En lo sucesivo, también «Acuerdo relativo a los conductores no asegurados».

- En los casos en los que se aplique el Acuerdo, el MIB debe pagar una indemnización que deberá determinarse, con arreglo al Derecho aplicable en el Reino Unido, del mismo modo en el que un órgano jurisdiccional fijaría la reparación de los daños que hubiera podido obtener el solicitante de la persona no identificada (cláusula tercera).
- El MIB debe examinar cada solicitud de indemnización que se le presente en el marco del Acuerdo para determinar si debe admitirla (cláusula séptima).
- Si debe pagarse una indemnización, el MIB está obligado a notificar al solicitante qué cantidad está dispuesta a pagar y cuáles son las bases de cálculo de dicha cantidad. Si el solicitante acepta dicha indemnización, el MIB debe pagar la cantidad indicada (cláusulas novena y décima).
- El solicitante puede presentar una demanda de arbitraje contra cualquier resolución del MIB (cláusula undécima).
- Antes de presentar la demanda, el solicitante tiene derecho a presentar ante el MIB sus observaciones sobre la resolución adoptada y a aportar nuevas pruebas en relación con su solicitud. El MIB puede examinar estos nuevos elementos y debe informar al solicitante del resultado de dicho examen y de cualquier modificación de su resolución que pueda derivarse de éste (cláusula decimotercera).
- El árbitro resuelve la demanda y determina si el MIB está obligado, con arreglo al Acuerdo, a pagar una indemnización y, en caso afirmativo, de qué cuantía (cláusula decimosexta).
- El árbitro es elegido entre dos listas de Abogados del Reino (Queen's Counsels) elaboradas, respectivamente, por el Lord Chancellor y el Lord Advocate (cláusula decimooctava).
- El árbitro resuelve la demanda basándose en los documentos que se le hayan presentado, si bien puede ordenar al MIB que realice los exámenes adicionales que considere pertinentes, sobre cuyo resultado el solicitante tiene derecho a pronunciarse (cláusula decimoséptima).

— Cada una de las partes del procedimiento arbitral carga con sus propias costas (cláusula vigésima primera). El MIB debe abonar los honorarios del árbitro, salvo que el árbitro considere que no existía ningún motivo razonable para presentar la demanda de arbitraje, en cuyo caso el árbitro puede decidir que sea el solicitante quien abone los honorarios que se le deben (cláusula vigésima segunda).

7. El Acuerdo no contiene ninguna normativa expresa sobre el pago de intereses además de la indemnización ni sobre el reembolso de los gastos efectuados en el marco del procedimiento seguido ante el MIB.

III. Hechos y procedimiento

8. El 25 de diciembre de 1991, el demandante en el procedimiento principal, el Sr. Samuel Sidney Evans (en lo sucesivo, «demandante»), fue víctima de un accidente de circulación en el que resultó lesionado. Cuando se inclinaba desde el lado de la carretera sobre su automóvil, que se encontraba estacionado, para buscar y sacar un paquete, fue atropellado por otro vehículo. El conductor del vehículo que lo atropelló no fue identificado.

9. El 11 de junio de 1992, el demandante solicitó una indemnización al MIB con arreglo al Acuerdo. El 11 de enero de

1996, el MIB informó al demandante de que había resuelto fijar la indemnización en 50.000 GBP. Contra esta resolución, el demandante presentó una demanda de arbitraje con arreglo al procedimiento previsto en el Acuerdo.

10. El 27 de agosto de 1996, el árbitro notificó su laudo. En él se consideraba que, si la responsabilidad del accidente hubiera sido totalmente imputable al causante del mismo, la indemnización habría ascendido a 58.286 GBP. Teniendo en cuenta la parte de culpa que correspondía a la víctima seguramente por descargar su automóvil —desde el lado de la carretera—, la indemnización debía reducirse en un 20 %, fijándose, por tanto, en 46.629 GBP. Sobre la base de determinados elementos de prueba, concretamente un vídeo grabado posteriormente por un detective privado —del que supuestamente se desprendía que las dificultades para caminar del demandante no eran tan graves—, en el laudo se consideró que el demandante no había actuado de buena fe, por lo que fue condenado al pago de los honorarios del árbitro (a este respecto, véase la cláusula vigésima segunda citada en el punto 6 *supra*). El laudo no establecía el pago de intereses sobre la indemnización.

11. El MIB transfirió al demandante la cantidad de 46.629 GBP más un importe de 770 GBP correspondiente a los gastos desembolsados para la representación del demandante, un pago voluntario por importe de 150 GBP más el impuesto sobre el valor añadido.

12. El 16 de septiembre de 1996, el demandante solicitó a la Commercial Court la admisión de un recurso contra el laudo arbitral. El 16 de diciembre de 1996 se admitió el recurso por lo que respecta a la cuestión de si el árbitro era competente para reconocer el pago de intereses. El 29 de julio de 1997, dicho recurso fue desestimado. El 30 de septiembre de 1998 se desestimó un nuevo recurso interpuesto por el demandante ante la Court of Appeal. La Court of Appeal señaló que las medidas adoptadas por el Reino Unido para dar cumplimiento a la Directiva «no creaban ningún organismo ni ninguna relación que permitieran invocar la Directiva contra cualquier persona (salvo tal vez contra sí mismo, en el sentido de la jurisprudencia Francovich y otros)». El 18 de enero de 1999, la House of Lords denegó la admisión de más recursos por parte del demandante.

13. El 25 de febrero de 1999, el demandante presentó una demanda por daños y perjuicios contra el «Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions», es decir, contra el Ministerio competente, por no haber adaptado o haber adaptado incorrectamente el Derecho interno a la Primera y a la Segunda Directivas. Ante todo, el demandante alegó que el Reino Unido no había procedido a crear o a autorizar un organismo —al menos de un modo conforme con el principio de seguridad jurídica— que tuviera la misión de conceder indemnizaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva. Según él, si se hubiera adaptado correctamente el Derecho interno a la Directiva no habría podido declararse judicialmente que el MIB no está obligado a conceder indemnizaciones con arreglo a lo dispuesto en la Primera o la Segunda

Directivas. Además, el demandante alegó que el Acuerdo pertinente entre el MIB y el Ministro de Transporte no contempla una indemnización «al menos hasta los límites de la obligación del aseguramiento» —tal como se dispone en la Directiva—, no otorga ningún derecho contra el MIB a las víctimas de conductores no identificados ni permite el acceso de dichas personas a los órganos jurisdiccionales.

14. El demandante considera que las deficiencias en la adaptación del Derecho interno le han causado un perjuicio, y que dichas deficiencias constituyen una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario que le da derecho a exigir una indemnización al Ministro.

15. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente planteó al Tribunal de Justicia, mediante resolución de 17 de mayo de 2000, las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) La Directiva 84/5/CEE del Consejo, de 30 de diciembre de 1983, Segunda Directiva 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 lo sucesivo, “Segunda Directiva sobre el seguro del automóvil”) ¿debe interpretarse en el sentido de que

a) las disposiciones relativas a la concesión de una indemnización por parte del organismo creado o

autorizado con arreglo al artículo 1, apartado 4, deben prever el pago de intereses sobre las cantidades que deban pagarse por daños corporales o materiales?

gastos cuando dicho organismo hubiera propuesto a la víctima una indemnización superior a la que finalmente se le abonó y la víctima la hubiera rechazado?

- b) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, letra a), ¿a partir de qué fecha y sobre qué base deben calcularse dichos intereses?

- 2) Cuando el propio organismo indemnizador tiene la obligación de investigar los daños sufridos por la víctima (y de soportar los costes de dicha investigación, incluidos los costes de informes médicos y de otro tipo), el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva sobre el seguro del automóvil, ¿debe interpretarse en el sentido de que

3) Si la solicitud de indemnización de la víctima es resuelta por un organismo que no es un órgano jurisdiccional, el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva sobre el seguro del automóvil, ¿debe interpretarse en el sentido de que la víctima debe tener pleno derecho a impugnar dicha decisión ante un órgano jurisdiccional, tanto sobre cuestiones de hecho como sobre cuestiones de Derecho, y no sólo a presentar una demanda de arbitraje ante un árbitro independiente cuyas principales características son las siguientes:

- a) las disposiciones relativas a la concesión de una indemnización por parte de dicho organismo deben prever el reembolso de los gastos efectuados por una víctima para preparar y presentar la solicitud de indemnización dirigida a dicho organismo?

- i) la víctima puede plantear al árbitro cuestiones de hecho y de Derecho;

- b) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, letra a), ¿sobre qué base deben calcularse tales

- ii) en su demanda de arbitraje la víctima puede formular nuevas alegaciones y aportar nuevas pruebas al organismo responsable de la indemnización, sobre cuya base éste puede modificar su decisión antes de que se resuelva la demanda de arbitraje;

- iii) la víctima recibe por anticipado copia de toda la documentación que va a proporcionarse al árbitro y tiene la posibilidad de añadir a ésta cualquier documento que desee como contestación;
 - iv) el árbitro dicta, sin audiencia previa, un laudo motivado en el que fija la indemnización que debe pagar dicho organismo;
 - v) si la víctima no está de acuerdo con dicho laudo, tiene derecho a recurrir contra él ante los órganos jurisdiccionales ordinarios, pero sólo puede alegar irregularidades graves en el arbitraje o cuestiones de Derecho (incluidas la existencia de pruebas suficientes para sustentar una determinada conclusión del árbitro y la imposibilidad de que, con las pruebas disponibles, un árbitro hubiera llegado razonablemente a una determinada conclusión) y, en el caso de un recurso en relación con una cuestión de Derecho, para poder interponerlo necesita la autorización del órgano jurisdiccional, que sólo la otorga cuando el laudo arbitral adolezca de errores manifiestos y, en función de todas las circunstancias, resulte justo y apropiado que un órgano jurisdiccional resuelva la cuestión?
- 4) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, letra a), y/o a la segunda cuestión, letra a), y/o a la tercera cuestión, ¿debe considerarse que un Estado miembro ha autorizado debidamente a un organismo con arreglo al artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva sobre el seguro del automóvil cuando la misión de un organismo existente consiste en resarcir a las víctimas con arreglo únicamente a un acuerdo con las autoridades competentes de dicho Estado miembro cuyas disposiciones no se ajustan a la Segunda Directiva en esos puntos y:
- a) cuando dicho acuerdo crea una obligación legal frente a la autoridad competente del Estado miembro de resarcir a las víctimas directamente exigible por ésta y no otorga a las víctimas un derecho legal directamente exigible a impugnar las decisiones de dicho organismo, y cuando, sin embargo, las víctimas pueden solicitar a un órgano jurisdiccional que ordene a la autoridad competente que hagan cumplir el acuerdo en el supuesto de que ésta incumpla dicha obligación;
 - b) cuando además dicho organismo cumple con esa obligación legal aceptando y pagando las reclamaciones presentadas por las víctimas con arreglo a dicho acuerdo; y

c) cuando el Estado miembro consideraba de buena fe que las disposiciones de dicho acuerdo dispensaban a las víctimas una protección al menos tan eficaz como la exigida en la Segunda Directiva sobre el seguro del automóvil?

5) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, letra a), o a la segunda cuestión, letra a), o a la tercera cuestión, y/o de respuesta negativa a la cuarta cuestión, el incumplimiento de la Segunda Directiva sobre el seguro del automóvil a este respecto, ¿constituye una violación de un Estado miembro suficientemente grave como para generar su responsabilidad pecuniaria con arreglo al Derecho comunitario si se acredita que efectivamente se causó un perjuicio?»

16. Participaron en el procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia el demandante, el Gobierno del Reino Unido, que intervino también en defensa de la parte demandada en el procedimiento principal, el MIB como parte coadyuvante en el procedimiento principal en apoyo de la parte demandada y la Comisión.

IV. Definición de postura

17. En la vista, el representante del demandante observó que, con independencia del contenido y del orden de las cuestiones prejudiciales, el demandante sostiene que el Reino Unido no ha adaptado su Derecho

interno a la Segunda Directiva o no lo ha hecho debidamente. En su opinión, el problema central del presente caso consiste en dilucidar si un Estado miembro debe indemnizar a un particular que está comprendido dentro de la categoría de los beneficiarios de una Directiva cuando el Estado miembro no haya adoptado medida alguna que permita a dichos beneficiarios invocar la Directiva contra cualquier persona.

18. Sin embargo, por razones de claridad procederé a examinar las distintas cuestiones planteadas en la petición de decisión prejudicial en el orden en que están formuladas.

1) *Sobre la cuestión del pago de intereses y del reembolso de los gastos: cuestiones primera y segunda*

Alegaciones de las partes

19. La argumentación relativa a las cuestiones primera y segunda presenta grandes paralelismos, de modo que puede exponerse de manera conjunta.

20. El demandante sostiene que una interpretación literal del artículo 1, apartados 1 y 4, de la Segunda Directiva, en relación con el artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva, pone de manifiesto que, en el caso de los daños corporales causados por un conductor no identificado, el organismo

autorizado debe reparar los daños —«al menos hasta los límites de la obligación del aseguramiento»— del mismo modo y en las mismas condiciones previstos en el ordenamiento jurídico nacional para un daño causado por un conductor asegurado identificado. Este planteamiento se ve sustentado, en su opinión, por el hecho de que, en los casos en que la Directiva establece un trato diferente para las víctimas de conductores no identificados con respecto a las de conductores no asegurados, lo hace de manera expresa, como por ejemplo en relación con los daños materiales.

21. Aun cuando la Segunda Directiva no impone directamente la igualdad de trato entre las víctimas de conductores no identificados y las víctimas de conductores asegurados o no asegurados, esta obligación se desprende en todo caso del principio general de igualdad de trato. Sin embargo, según el demandante, en el Reino Unido las víctimas de conductores no identificados no reciben el mismo trato que las víctimas de conductores asegurados o no suficientemente asegurados. A diferencia de estas últimas, las víctimas de conductores no identificados no reciben una indemnización que incluya los intereses y los gastos, sin que haya ninguna justificación objetiva para ello, y tampoco gozan de las mismas garantías procesales, incluido el acceso a los órganos jurisdiccionales.

22. Remitiéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia Marshall,⁷ en la que este

Tribunal declaró, en relación con un despido discriminatorio, que la concesión de intereses debe considerarse como un elemento indispensable de una indemnización, el demandante alega que este principio debe aplicarse también a la indemnización a las víctimas de conductores no identificados que debe concederse con arreglo a la Segunda Directiva.

23. Las mismas consideraciones se aplican también, en su opinión, al reembolso de los gastos. Por lo demás, esto es algo que se ve sustentado también por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de derechos humanos, con arreglo a la cual el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH») tiene por objeto proteger los derechos de manera concreta y efectiva.⁸

24. El *Gobierno del Reino Unido* sostiene que las disposiciones pertinentes de las dos Directivas ponen de manifiesto que pretenden ofrecer unas garantías mínimas, pero no se proponen uniformizar los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Ninguna de las disposiciones de las Directivas regula los diferentes elementos económicos que deben formar parte de una indemnización, ni está previsto que el organismo indemnizador deba pagar la misma cantidad que los órganos jurisdiccionales nacionales concederían a la víctima de un conductor asegurado. La diferencia

7 — Sentencia de 2 de agosto de 1993 (C-271/91, Rec. p. I-4367), apartado 31.

8 — Véase TEDH, sentencia *Acey/Irlanda* de 9 de octubre de 1979, Serie A, n° 32, apartado 24.

de trato entre ambas categorías de personas en el Derecho nacional está objetivamente justificada, ya que el organismo indemnizador no es el causante de éstos, y menos aun puede considerársele un causante que retiene indebidamente una cantidad de dinero adeudada al solicitante. Por su parte, en su artículo 1, apartado 4, último párrafo, la Directiva deja margen para una diferencia de trato.

25. Remitiéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Sutton,⁹ el Gobierno del Reino Unido alega que en el Derecho comunitario no existe ningún principio general de acuerdo con el cual la obligación de pago de una indemnización comprenda también necesariamente el pago de intereses. Las mismas consideraciones deben aplicarse también al reembolso de los gastos.

26. El MIB sostiene fundamentalmente la misma postura que el Gobierno del Reino Unido. Sin embargo, con carácter preliminar el MIB explica que, en el Derecho inglés, los órganos jurisdiccionales toman como referencia para la indemnización la fecha en la que se dicta la sentencia. Apartándose de este principio del common law, el artículo 35, punto A, de la Supreme Court Act de 1981 atribuye a los órganos jurisdiccionales la posibilidad de conceder también, bajo determinadas circunstancias, el pago de intereses en el marco de una indemnización. Sin embargo, esta posibilidad se limita exclusivamente a los procedimientos jurisdiccionales.

27. La Comisión subraya, en primer lugar, que ni la Primera Directiva ni la Segunda Directiva contienen una normativa expresa con respecto a la concesión de intereses o el reembolso de gastos. Tampoco existe ninguna norma sobre si dichos elementos forman parte de la obligación de aseguramiento.

28. La Comisión examina, a continuación, si el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva faculta a un Estado miembro para tratar a una categoría de víctima de manera menos favorable que a otra. A este respecto, la Comisión sostiene que, en virtud de su finalidad general, la Segunda Directiva impone la obligación de conferir a las víctimas de los conductores no asegurados o no identificados el mismo nivel de cobertura —sin perjuicio de las excepciones expresas— que a las víctimas cubiertas por el seguro obligatorio.

29. Por último, la Comisión analiza si una normativa nacional que no contemple la concesión de intereses a las víctimas de conductores no identificados es contraria al concepto de «indemnización suficiente» que constituye el objetivo de la Directiva. En esa medida, se refiere, por un lado, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia favorable al pago de intereses en el ámbito de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad¹⁰ y en materia de igualdad de trato entre hombres y mujeres.¹¹ Por otro lado, la Comisión se refiere a los objetivos

10 — Véanse las sentencias de 4 de octubre de 1979, Ireks-Arkady (C-238/78, Rec. p. 2955), apartado 20, y de 3 de febrero de 1994, Grifoni (C-308/87, Rec. p. I-341), apartado 40.

11 — Véase la sentencia Marshall, citada en la nota 7 *supra*, apartado 31.

9 — Sentencia de 22 de abril de 1997 (C-66/95, Rec. p. I-2163).

de la Directiva tal como aparecen expresados en sus considerandos. El artículo 1, apartado 4, determina los casos en los cuales los Estados miembros pueden limitar la indemnización, sin aludir, a este respecto, a que pueda excluirse la concesión de intereses. Habida cuenta de estos elementos, la Comisión se inclina a pensar que la concesión de intereses debe considerarse, de conformidad con las normas nacionales aplicables, como un elemento fundamental de la indemnización con arreglo al artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva.

Apreciación

30. Para poder examinar la cuestión de si los intereses y los gastos forman parte de la prestación que un organismo en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva debe pagar por los daños causados por un vehículo no identificado,¹² hay que partir, en primer lugar, del tenor de la Primera y de la Segunda Directivas. Ni en la Primera Directiva ni en la Segunda Directiva se hace ninguna referencia expresa a los intereses y los gastos. El artículo 1, apartado 1, de la Segunda Directiva se remite, para la determinación del objeto del seguro, al artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva. Sin embargo, esta disposición sólo establece que cada Estado miembro debe adoptar todas las medidas oportunas para que, en principio, la responsabilidad civil relativa a la circulación de vehículos

que tengan su estacionamiento en su territorio sea cubierta mediante un seguro. En dicha disposición se establece que «los daños que se cubran, así como las modalidades de dicho seguro, se determinarán en el marco de tales medidas».

31. En relación con el alcance del derecho a una indemnización frente al organismo en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva, en el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva se dispone que debe asegurarse una reparación «al menos hasta los límites de la obligación del aseguramiento». En relación con el alcance de la obligación de aseguramiento, en el quinto considerando de la Segunda Directiva se afirma lo siguiente: «los importes para los que es obligatorio el seguro deben permitir en todo caso garantizar a las víctimas una *indemnización suficiente* cualquiera que sea el Estado miembro en que se haya producido el siniestro».¹³ En consecuencia, debe examinarse si, con arreglo al contenido y a la finalidad de dichas disposiciones, la «obligación del aseguramiento» comprende la inclusión de los intereses y gastos. A este respecto, deberá tenerse en cuenta, asimismo, si la naturaleza del derecho a una indemnización exige tal vez la concesión de intereses y gastos.

32. En primer lugar, debe considerarse que la determinación del alcance de la cobertura obligatoria sobre la base de la Primera y la Segunda Directivas corresponde, en principio, a los Estados miembros.¹⁴ Con arreglo

12 — En el resto del texto, aludiré tanto a vehículos no identificados como a conductores no identificados. Esta diferencia terminológica se debe a que las Directivas se refieren al vehículo, mientras que los Acuerdos entre el MIB y el Ministro de Transporte se refieren a los conductores.

13 — El subrayado es mío.

14 — Véase la sentencia de 14 de septiembre de 2000, Mendes Ferreira y otros (C-348/98, Rec. p. I-6711), apartado 32; véase también el auto de 14 de octubre de 2002, Withers (C-158/01, Rec. p. I-8301), apartado 18.

a la Primera Directiva, esta tarea se atribuyó exclusivamente a los Estados miembros. Esto no sólo se pone de manifiesto en su artículo 3, apartado 1, sino que se sugiere también en el apartado 2 de dicha disposición, con arreglo al cual cada Estado miembro debe adoptar, por ejemplo, todas las medidas oportunas para garantizar que el contrato de seguro cubra los daños causados en el territorio de otros Estados miembros *según las legislaciones en vigor en esos Estados*.

33. Las divergencias existentes por lo que respecta al alcance de la obligación de aseguramiento entre los diferentes Estados miembros¹⁵ llevaron a extender imperativamente la obligación de aseguramiento, en el marco de la Segunda Directiva, a los daños materiales.¹⁶ Igualmente se fijaron importes mínimos para la cobertura de los daños corporales y de los daños materiales.¹⁷ La Tercera Directiva¹⁸ va un paso más allá en esa misma dirección, al establecer exigencias mínimas por lo que respecta a las personas que deben estar cubiertas por el seguro.¹⁹

34. Sin embargo, más allá de estas exigencias mínimas cada vez más estrictas, debe poder considerarse que sigue siendo competencia de los Estados miembros definir las características del derecho a una indemnización.

En el artículo 1, apartado 4, último párrafo, de la Segunda Directiva se dispone también de manera expresa, en relación con el organismo encargado de reparar los daños, que cada Estado miembro aplicará *sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas* a la intervención de dicho organismo, sin perjuicio de cualquier otra práctica más favorable para las víctimas.

35. Ahora bien, podría llevarse a cabo un análisis jurídico comparado de las normativas en materia de responsabilidad civil vigentes en los diferentes Estados miembros para examinar si la concesión de intereses y gastos está normalmente incluida en el seguro obligatorio. Pero aun cuando dicho análisis pusiera de manifiesto que, por regla general, los intereses y los gastos están incluidos en la cobertura del seguro obligatorio de responsabilidad civil, este resultado no sería necesariamente aplicable a todos los Estados miembros. De lo contrario, la remisión a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros quedaría sin objeto.

36. En consecuencia, debe analizarse la cuestión de si tal vez la naturaleza del derecho a una indemnización permite extraer conclusiones sobre si los intereses y los gastos deben ser compensados o no. En principio, la responsabilidad civil relativa a los vehículos automóviles tiene su fundamento en un derecho de indemnización de carácter civil. La obligación de aseguramiento impuesta por ley está vinculada a este derecho de carácter civil y garantiza la cobertura económica de un derecho fundado a una indemnización.

15 — Véase el tercer considerando de la Segunda Directiva.

16 — Véanse el cuarto considerando y el artículo 1, apartado 1, de la Segunda Directiva.

17 — Véanse el quinto considerando y el artículo 1, apartado 2, de la Segunda Directiva.

18 — Directiva 90/232/CEE del Consejo, de 14 de mayo de 1990, Tercera Directiva 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).

19 — Véase el artículo 1 de la Directiva 90/232.

37. Cabría preguntarse si la naturaleza jurídica de este derecho queda modificada cuando la indemnización de los daños materiales o corporales sufridos debe efectuarla un organismo en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva. Caben distintas posibilidades de cumplimiento por parte de un Estado miembro de sus obligaciones de creación o de autorización de un organismo con arreglo al artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva. A este respecto, podría tratarse de un órgano administrativo, un organismo público o, como en el presente caso, un organismo de Derecho privado. En todo caso, el Estado miembro debe encomendar dicha misión a ese organismo. Por tanto, cabría pensar que la naturaleza del derecho puede depender del tipo de organismo ante el que se puede invocar.

38. Sin embargo, en el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva se dispone expresamente lo siguiente: «Dicha disposición no obstará al derecho de los Estados miembros de dar o no a la intervención de dicho organismo un carácter subsidiario, así como al de reglamentar los recursos entre dicho organismo y el o los responsables del siniestro [...]».

39. Esta formulación pone de manifiesto que la forma de proceder frente a dicho organismo no puede considerarse aisladamente del derecho original de indemnización. Esto aboga en favor de considerar que también los derechos derivados son derechos de carácter civil. Este planteamiento se ve confirmado asimismo por el hecho de que, en el presente caso, el marco jurídico es un marco de Derecho privado. Así, los Acuerdos entre el MIB y el Ministro de Transporte son Acuerdos de Derecho privado, y el MIB es una sociedad de Derecho

privado. En consecuencia, en el examen que sigue se partirá de que se trata de un derecho de indemnización de Derecho privado.

40. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia cabe deducir algunos indicios sobre en qué medida los intereses constituyen un elemento necesario del derecho de indemnización. En el asunto Marshall,²⁰ citado por las partes, se trataba de una «indemnización adecuada»²¹ del perjuicio sufrido por un despido discriminatorio por razón de sexo, es decir, de un derecho de indemnización de carácter civil. Con arreglo al ordenamiento jurídico nacional, existía un límite máximo para las indemnizaciones de ese tipo. Además, los órganos jurisdiccionales no parecían estar facultados para conceder el pago de intereses sobre dichas cantidades.²² El Tribunal de Justicia señaló, a este respecto, «que la reparación íntegra del perjuicio sufrido por un despido discriminatorio no puede prescindir de elementos, como el transcurso del tiempo, que, de hecho, pueden reducir su valor. La imposición del pago de intereses, según las normas nacionales aplicables, debe pues considerarse como un elemento indispensable de la indemnización que permite el restablecimiento de una igualdad de trato efectiva.»²³

41. En la sentencia Ireks-Arkady²⁴ se trataba de en qué medida existía, en principio, un derecho al pago de intereses en el marco de un derecho a indemnización derivado de la responsabilidad extracon-

20 — Sentencia citada en la nota 7 *supra*.

21 — Véase la sentencia Marshall, citada en la nota 7 *supra*, apartado 30.

22 — Sentencia Marshall, citada en la nota 7 *supra*, apartado 6.

23 — Véase la sentencia Marshall, citada en la nota 7 *supra*, apartado 31.

24 — Citada en la nota 10 *supra*.

tractual de la Comunidad con arreglo al artículo 215, párrafo segundo, del Tratado CEE. Mediante su sentencia, en la que declaró la existencia de una obligación de indemnización, el Tribunal de Justicia dedujo el nacimiento de un derecho al pago de intereses de los principios generales del Derecho comunes a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.²⁵

42. A la misma conclusión llegó el Tribunal de Justicia en su sentencia Grifoni.²⁶ En aquel caso, el acontecimiento causante del perjuicio que dio lugar al litigio había sido un accidente. El Tribunal de Justicia declaró lo siguiente: «la reparación del perjuicio tiene por objeto reponer en la medida de lo posible el patrimonio de la víctima de un accidente. De ello se deduce que, efectivamente, es preciso tener en cuenta la depreciación monetaria posterior al acontecimiento causante del perjuicio».²⁷ El Tribunal de Justicia reconoció la existencia de un derecho al pago de intereses a partir de la fecha en la que se dictó la sentencia.

43. En los tres asuntos expuestos se trataba de derechos de indemnización por distintos motivos jurídicos. Sin embargo, todas esas sentencias tienen en común el hecho de que el Tribunal de Justicia admitió en principio, bajo unos requisitos que debían determinarse con mayor precisión, la concesión del pago de intereses como un elemento característico del derecho de indemnización.

44. Ahora bien, en apoyo de la tesis según la cual precisamente los intereses no son un elemento necesario del derecho de indemnización, en el marco de la fase escrita del

presente procedimiento se invocó la sentencia Sutton.²⁸ No obstante, en dicha sentencia se trataba de si deben pagarse intereses sobre los atrasos de prestaciones de seguridad social cuando éstas no se abonaron a su debido tiempo debido a una actuación discriminatoria. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente: «En efecto [...], las cantidades abonadas en concepto de una prestación de Seguridad Social *no tienen carácter de indemnización*,²⁹ de forma que el pago de intereses no puede exigirse sobre la base del artículo 6 de la Directiva 76/207, ni tampoco con arreglo al artículo 6 de la Directiva 79/7.»³⁰ El Tribunal de Justicia no entró en la cuestión de si de la eventual responsabilidad del Estado miembro generada con arreglo al Derecho comunitario se desprende un derecho al pago de intereses, remitiéndose, a este respecto, al Derecho nacional.³¹

45. Sin embargo, puesto que en el presente litigio se trata, en principio, de un derecho de indemnización, y no de prestaciones de seguridad social, no puede invocarse la sentencia Sutton para descartar *a priori* la existencia de un derecho al pago de intereses. Por el contrario, de la citada jurisprudencia relativa a los derechos de indemnización³² cabe deducir más bien que los intereses forman parte de este derecho.

46. Antes de aplicar este principio al presente caso, debe examinarse si los objetivos de la Directiva sustentan este punto de vista.

28 — Citada en la nota 9 *supra*.

29 — El subrayado es mío.

30 — Véase la sentencia Sutton, citada en la nota 9 *supra*, apartado 27.

31 — Véase la sentencia Sutton, citada en la nota 9 *supra*, apartado 33 y fallo.

32 — Véanse los puntos 40 a 42 *supra*.

25 — Véase la sentencia Ireks-Arkady, citada en la nota 10 *supra*, apartado 20 y punto 2 del fallo.

26 — Citada en la nota 10 *supra*.

27 — Sentencia Grifoni, citada en la nota 10 *supra*, apartado 40.

47. Las Directivas sobre la responsabilidad civil relativa a los vehículos automóviles constituyen normas mínimas para la protección de las víctimas de accidentes de circulación. La Primera Directiva sólo tiene inicialmente por objeto el alcance de la cobertura de seguro. Esto debe verse en el contexto del objetivo declarado de «liberalizar aun más el régimen de circulación de las personas y de los vehículos automóviles en el tráfico de viajeros entre los Estados miembros». ³³

48. Las víctimas de vehículos no identificados sólo pasaron a ser objeto de la legislación comunitaria mediante la Segunda Directiva. Al establecerse la obligación de crear o autorizar un organismo que tenga por misión reparar los daños «al menos hasta los límites de la obligación del aseguramiento», ³⁴ se hace una referencia inequívoca a la obligación ordinaria de indemnización a las víctimas de vehículos asegurados. Así pues, el criterio para determinar el alcance de la indemnización debía estar constituido por la indemnización habitual en el caso de los daños causados por vehículos asegurados. En la medida en que la Directiva establece excepciones a esta regla, las menciona de manera expresa y están objetivamente justificadas.

49. Únicamente el artículo 1, apartado 4, párrafo cuarto, se refiere a la regulación de los daños causados por vehículos no identificados. Con arreglo a dicha disposición, los Estados miembros pueden limitar

o excluir la intervención del organismo en caso de daños materiales causados por un vehículo no identificado. Tal y como se señala expresamente en los considerandos, ³⁵ si se otorga esta posibilidad a los Estados miembros es para hacer frente a los «riesgos de fraude».

50. Con independencia de esta excepción, procede considerar que las víctimas de vehículos no identificados deben ser indemnizadas en la misma cuantía que las víctimas de vehículos identificados y asegurados. Que esto es una exigencia mínima es algo que se desprende, por un lado, de la expresión «*al menos* hasta los límites de la obligación del aseguramiento». ³⁶ Por otro lado, también la formulación del artículo 1, apartado 4, último párrafo, de la Segunda Directiva indica —al disponer que «sin perjuicio de cualquier otra práctica más favorable a las víctimas»— que la Directiva pretende garantizar un nivel de protección mínimo a las víctimas de vehículos no identificados.

51. Así pues, para poder responder en el caso concreto de que se trata a la cuestión de la concesión del pago de intereses y del reembolso de los gastos, debe tenerse en cuenta cómo se procede en el caso de daños causados por vehículos asegurados. Si en tales casos se pagan habitualmente intereses y gastos, también las víctimas de accidentes de circulación causados por vehículos no identificados deberán tener derecho a tales pagos.

33 — Véase el quinto considerando de la Primera Directiva.

34 — Véase el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva.

35 — Véase el sexto considerando de la Segunda Directiva.

36 — Véase el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva; el subrayado es mío.

52. Ahora bien, el Gobierno del Reino Unido alegó que existen razones objetivas que justifican la diferencia de trato entre las víctimas de vehículos asegurados y las de vehículos no identificados. Hay que responderle que, aun en el caso de que el procedimiento para obtener la indemnización sea en principio diferente, la cuantía de la indemnización no debe ser en ningún caso inferior a la de las víctimas de vehículos debidamente asegurados.

53. La invocación por parte del Gobierno del Reino Unido del artículo 1, apartado 4, último párrafo, de la Segunda Directiva, en el que se dispone que «asimismo, cada Estado miembro aplicará sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas a la intervención de dicho organismo [...]», no conduce a otra conclusión. Es cierto que dicha disposición se remite a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales. Sin embargo, en la aplicación del Derecho comunitario y, por tanto, en el presente caso de la protección mínima a las víctimas de vehículos no identificados, deben respetarse los principios desarrollados por el Tribunal de Justicia en una reiterada jurisprudencia.

54. En este contexto, se trata del principio de equivalencia y del principio de efectividad. Estos principios, que sólo han sido enunciados como tales en la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia,³⁷ se basan en una reiterada jurisprudencia que

se remonta muy atrás en el tiempo.³⁸ Dichos principios establecen que los procedimientos para la salvaguardia de los derechos conferidos por el Derecho comunitario a los justiciables no pueden ser menos favorables que los referentes a recursos semejantes de naturaleza interna, ni pueden articularse de tal manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario.³⁹

55. En consecuencia, si se reconoce la concesión de intereses y el reembolso de gastos en los procesos por responsabilidad civil seguidos ante los órganos jurisdiccionales nacionales en los casos de accidentes de circulación causados por vehículos asegurados, con arreglo a los mencionados principios también deben reconocerse tales derechos en los procedimientos de indemnización iniciados por víctimas de vehículos no identificados. Esta exigencia se desprende de la Segunda Directiva en relación con los principios de aplicación del Derecho comunitario.

56. Esta conclusión tampoco puede verse modificada por el hecho de que el MIB existiera ya con anterioridad a la adopción de la Segunda Directiva, ni de que también el Acuerdo entre el MIB y el Ministro de Transporte sobre los conductores no identificados existiera ya mucho tiempo antes de la entrada en vigor de dicha Directiva. En el artículo 1, apartado 4, de la Segunda

37 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 15 de septiembre de 1998, Edis (C-231/96, Rec. p. I-4951), apartado 34; de 17 de noviembre de 1998, Aprile (C-228/96, Rec. p. I-7141), apartado 18, y de 21 de enero de 1999, Upjohn (C-120/97, Rec. p. I-223), apartado 32.

38 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989), apartado 5, y Comet (45/76, Rec. p. 2043), apartados 12 a 16.

39 — Véase la sentencia de 14 de diciembre de 1995, Peterbroeck (C-312/93, Rec. p. I-4599), apartado 12, con otras referencias.

Directiva se habla de manera expresa de la autorización de un organismo, por lo que se parte de la base de que es posible que en algunos Estados miembros ya existan, en su caso, organismos de ese tipo y las correspondientes normativas. Sin embargo, esto no libera al legislador nacional de la obligación de establecer el nivel mínimo en materia de normas de indemnización exigido por la Directiva. En la medida en que las víctimas de vehículos no identificados resulten menos favorecidas que las víctimas de vehículos debidamente asegurados, podría tratarse de un problema de adaptación indebida del Derecho interno a la Directiva sobre el que volveré más adelante.

57. Como conclusión preliminar en relación con las cuestiones primera y segunda, procede señalar que los intereses y los gastos son un elemento necesario del derecho de indemnización que tienen las víctimas de vehículos no identificados cuando y en la medida en que formen parte del derecho a indemnización de las víctimas de vehículos debidamente asegurados e identificados. Esta constatación se aplica tanto sobre el fondo como en relación con las modalidades de liquidación.

58. El Gobierno del Reino Unido y el MIB alegaron que, de acuerdo con la sistemática del Derecho nacional, en realidad los intereses y los gastos no forman parte del derecho de indemnización aunque los *órganos jurisdiccionales* están facultados por ley para conceder intereses.

59. A este respecto, procede observar que al comparar el alcance de las prestaciones en el caso de los daños causados por vehículos no identificados, por un lado, y en el de los causados por vehículos debida-

mente asegurados, por otro, debe aplicarse un enfoque económico. El hecho de que por los mismos daños se pague en principio una cantidad distinta en función del causante, no puede justificarse, teniendo en cuenta la exigencia del Derecho comunitario a la que me he referido antes, con argumentos relativos a la sistemática del ordenamiento jurídico interno.

60. La objeción formulada por el Gobierno del Reino Unido y por el MIB según la cual sólo los órganos jurisdiccionales pueden conceder intereses implica también que, en principio, no pueden reconocerse intereses por períodos anteriores a la adopción de una sentencia.

61. El cálculo de los intereses devengados en relación con un derecho de indemnización depende, en principio, de la fecha que se tome como referencia. Puede ser el acontecimiento causante del perjuicio, pero también la fecha de adopción de una sentencia, por ejemplo cuando la cuantía del daño se defina en la sentencia teniendo en cuenta el transcurso del tiempo.⁴⁰ En este sentido pueden entenderse también las sentencias antes citadas⁴¹ Ireks-Arkady⁴² y Grifoni.⁴³ En principio, pueden aplicarse los criterios habituales en el Estado miembro de que se trate, siempre y cuando el resultado no sea menos favorable para las posiciones jurídicas basadas en el Derecho comunitario.

40 — Véase la sentencia Marshall, citada en la nota 7 *supra*, apartado 31.

41 — Véanse los puntos 41 y 42 *supra*.

42 — Citada en la nota 10 *supra*.

43 — Citada en la nota 10 *supra*.

62. Sin embargo, en relación con el presente caso, se plantea un problema cuando sólo los órganos jurisdiccionales pueden conceder el pago de intereses y su acceso es excesivamente difícil. En ese caso, el propio procedimiento como tal podría resultar problemático con arreglo al Derecho comunitario. Me referiré a este problema más adelante.

63. No obstante, en la cláusula tercera del Acuerdo aplicable en el presente procedimiento (véase el punto 6 *supra*) se dispone que la indemnización que debe pagar el MIB debe determinarse del mismo modo en el que un órgano jurisdiccional fijaría la reparación de los daños. En consecuencia, la objeción según la cual los intereses sólo pueden ser concedidos por los órganos jurisdiccionales no puede oponerse a un cálculo de la indemnización conforme con el Derecho comunitario.

64. Con carácter complementario, señalaré asimismo que, con arreglo al Acuerdo relativo a los conductores no asegurados, los intereses y los gastos también pueden computarse para el cálculo de la indemnización. En consecuencia, el hecho de que quien esté obligado a intervenir no sea el seguro correspondiente, sino un organismo colectivo, no puede aducirse como justificación objetiva para calcular de manera diferente la indemnización, con arreglo al Acuerdo relativo a los conductores no identificados.

2) *Sobre el procedimiento de arbitraje: tercera cuestión*

Alegaciones de las partes

65. El *demandante* alega que el procedimiento de arbitraje previsto en el Acuerdo relativo a los conductores no identificados no cumple las exigencias de una protección jurisdiccional efectiva, tal como las desarrolló el Tribunal de Justicia en su sentencia *Johnston*,⁴⁴ ni las de un «procedimiento equitativo» en el sentido del artículo 6 del CEDH.^{45 46} No se celebra vista alguna y contra el laudo arbitral sólo puede interponerse un recurso jurisdiccional en caso de irregularidades graves en el procedimiento de arbitraje o en relación con cuestiones de Derecho a condición de que el recurso sea autorizado en relación con estas últimas.

66. La diferencia de trato en materia procesal constituye, según el *demandante*, una violación del principio de igualdad de trato que exige que, en el Reino Unido, se otorgue a las víctimas de conductores no identificados la misma protección que a las víctimas de conductores asegurados o no asegurados. A su entender, el hecho de que la víctima de un conductor no identificado no pueda proceder judicialmente contra éste no puede considerarse como una

44 — Véase la sentencia de 15 de mayo de 1986, *Johnston* (222/84, Rec. p. 1651), apartados 18 y 19.

45 — Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).

46 — Véase TEDH, sentencia de 22 de julio de 1999, *Scarth*/Reino Unido.

justificación objetiva de esa diferencia de trato. Por lo demás, esta diferencia en perjuicio de las víctimas de conductores no identificados ha sido establecida únicamente por motivos de ahorro de costes.

67. El *Gobierno del Reino Unido* y el *MIB* alegan, en primer lugar, que el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva sólo establece exigencias mínimas en materia procesal. La víctima debe dirigirse directamente al organismo designado. En todo lo demás, la Directiva se remite a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales.

68. En relación con el principio de protección jurisdiccional efectiva, el *Gobierno del Reino Unido* alega que el conjunto de las vías de recurso disponibles para una víctima de un conductor no identificado constituye un sistema articulado en varias fases que está muy lejos de hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de sus derechos. El hecho de que no se celebre una vista ante el árbitro no impidió al demandante exponer ampliamente sus argumentos y responder a la imputación de que tenía parte de culpa.

69. En relación con el principio de igualdad de trato debe señalarse, a su entender, que la víctima de un conductor no identificado se encuentra en muchos aspectos en una posición más favorable que una víctima de un conductor no asegurado. El procedimiento establecido permite con mucha frecuencia resolver el litigio de forma más

rápida y menos costosa que en el caso de un procedimiento jurisdiccional.

70. Por lo que respecta al artículo 6 del CEDH, tanto el *Gobierno del Reino Unido* como el *MIB* cuestionan que en el procedimiento principal se trate de «derechos y obligaciones civiles». En todo caso, sostienen que también a la luz de la jurisprudencia del TEDH⁴⁷ el procedimiento debe considerarse en su conjunto, incluidas las instancias de recurso jurisdiccional. Aun cuando el procedimiento ante el *MIB* no cumpliera plenamente con las exigencias del artículo 6 del CEDH, sí lo hace, en todo caso, el procedimiento seguido ante el árbitro. Su imparcialidad y su independencia están garantizadas, y ejerce su competencia de jurisdicción plena bajo el control de la High Court. Sin embargo, atendiendo al hecho de que ante el árbitro no se celebra una vista, en la vista seguida ante este Tribunal de Justicia el agente del *Gobierno del Reino Unido* dejó entrever algunas dudas sobre la compatibilidad del procedimiento de arbitraje con el artículo 6 del CEDH.

71. La *Comisión* sostiene que el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva otorga a la víctima de un conductor no identificado un derecho de indemnización y que, por consiguiente, corresponde a los Estados miembros asegurar una protección jurisdiccional efectiva para garantizar el ejercicio de dicho derecho. A continuación, la *Comisión* examina si el procedimiento de arbitraje cumple con las exigencias del artículo 6 del CEDH. Basándose en los

47 — Véase la sentencia del TEDH de 22 de noviembre de 1995, *Bryan/Reino Unido*, Serie A, nº 335.

elementos descritos en la resolución de remisión prejudicial, y sin perjuicio de nuevas precisiones, la Comisión sostiene que el procedimiento adolece de algunas deficiencias con respecto a los criterios desarrollados por el TEDH. Estas deficiencias se refieren, en particular, al estatuto del árbitro por lo que respecta a su independencia, a la inexistencia de una vista oral y al derecho, sumamente limitado, de interponer un recurso jurisdiccional contra el laudo arbitral.

la base del artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva, que debe interpretarse en relación con su sexto considerando. Los pasajes pertinentes de dicha disposición tienen el siguiente tenor:

«Cada Estado miembro creará o autorizará un organismo que tendrá por misión reparar [...] los daños materiales o corporales causados por un vehículo no identificado o [no asegurado] [...]

Apreciación

72. Mediante la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende saber si el procedimiento para la obtención de una indemnización que debe seguirse con arreglo al Acuerdo cumple con las exigencias comunitarias de una protección jurisdiccional efectiva. Sin embargo, a este respecto no sólo se considera el procedimiento seguido ante el MIB en caso de presentar una demanda de arbitraje que se regula en el Acuerdo, sino también la ulterior posibilidad de impugnar el laudo arbitral ante los órganos jurisdiccionales ordinarios dentro de ciertos límites, tal y como pone de manifiesto el inciso v) de la tercera cuestión prejudicial.

La víctima podrá en todo caso dirigirse directamente al organismo que [...] estará obligado a darle una respuesta motivada en cuanto a su intervención.»

En el sexto considerando se señala lo siguiente:

«Es necesario prever que un organismo garantice que la víctima no se quede sin indemnización en el caso en que el vehículo que haya causado el siniestro no estuviera asegurado o no fuera identificado; [...] es importante prever que la víctima de tal siniestro pueda dirigirse directamente a dicho organismo como primer punto de contacto».

73. Para poder apreciar esta cuestión, debe determinarse en primer lugar cuáles son los derechos conferidos por el Derecho comunitario para cuyo ejercicio se reclama protección jurisdiccional. Debe partirse de

74. Haciendo abstracción de la posibilidad que se ofrece a los Estados miembros de dar a la intervención de dicho organismo un carácter subsidiario,⁴⁸ la víctima tiene un derecho a indemnización al menos en la cuantía de la obligación de aseguramiento. A este respecto, se trata de una posición jurídica claramente definida, otorgada por el Derecho comunitario a la categoría de personas definida en la propia Directiva.

75. Para el ejercicio de este derecho, debe garantizarse una protección jurisdiccional efectiva. Es cierto que la Directiva no menciona de manera expresa una exigencia de protección jurisdiccional de este derecho. Sin embargo, esto se desprende de los principios generales de aplicación del Derecho comunitario.

76. El Tribunal de Justicia ya ha tenido en varias ocasiones la oportunidad de pronunciarse sobre el principio de protección jurisdiccional efectiva como principio general de Derecho comunitario. Así, tanto en la sentencia Johnston⁴⁹ como en la sentencia Coote⁵⁰ hubo de pronunciarse a este respecto en el contexto de la aplicación del artículo 6 de la Directiva relativa a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al empleo.⁵¹ En la sentencia Johnston, el Tribunal de Justicia señaló, a este respecto, lo siguiente: «el control jurisdiccional impuesto por dicho artículo es la expresión de un principio general del Derecho que es básico en las

tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Este principio está igualmente consagrado por los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950. [...] Como ha sido reconocido [...] por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, conviene tener en cuenta, en el marco del Derecho comunitario, los principios en los que se inspira dicho Convenio.»⁵²

77. En la sentencia Johnston, el Tribunal de Justicia señaló asimismo lo siguiente:

«Corresponde a los Estados miembros garantizar un control jurisdiccional efectivo para que se respeten las disposiciones aplicables de Derecho comunitario y las de la legislación nacional destinada a garantizar la posibilidad del ejercicio de los derechos previstos en la Directiva».⁵³

78. Estas consideraciones de principio no se limitan en modo alguno al ámbito material de la Directiva relativa a la igualdad de trato, sino que producen efectos también en otros ámbitos jurídicos, como muestra ya la formulación general de tales apreciaciones. En el contexto del derecho fundamental comunitario de acceso a un empleo, por ejemplo, el Tribunal de Justicia recordó, en la sentencia Heylens,⁵⁴ las declaraciones de principio formuladas en la sentencia Johnston.

48 — Véase el artículo 1, apartado 4, segunda frase.

49 — Citada en la nota 44 *supra*.

50 — Sentencia de 22 de septiembre de 1998 (C-185/97, Rec. p. I-5199).

51 — Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (DO L 39, p. 40; EE 05/02, p. 70); en lo sucesivo, «Directiva relativa a la igualdad de trato»).

52 — Véanse las sentencias Johnston, citada en la nota 44 *supra*, apartado 19, y Coote, citada en la nota 50 *supra*, apartado 21.

53 — Véanse las sentencias Johnston, citada en la nota 44 *supra*, apartado 19, y Coote, citada en la nota 50 *supra*, apartado 22.

54 — Sentencia de 15 de octubre de 1987 (222/86, Rec. p. 4097), apartado 14.

79. En relación con las exigencias materiales del principio de protección jurisdiccional efectiva, procede remitirse, por un lado, al artículo 6 del CEDH. El artículo 6, apartado 1, primera frase, tiene el siguiente tenor: «Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil.»

80. Además, procede remitirse al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales,⁵⁵ aunque todavía no tenga directamente ninguna eficacia jurídica vinculante. Sin embargo, la Carta puede invocarse como criterio de comparación, al menos en la medida en que alude a principios del Derecho generalmente admitidos. De conformidad con su artículo 51, la Carta se aplica también a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión. Los párrafos primero y segundo del artículo 47 de la Carta tienen el siguiente tenor:

«Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. [...]»

81. Así pues, el principio general de protección jurisdiccional efectiva consagrado en el Derecho comunitario comprende, por un lado, las exigencias reflejadas en las citadas disposiciones y, por otro, impone a los órganos jurisdiccionales nacionales una obligación de cooperación en la garantía de dicha protección jurídica.⁵⁶

82. Con el fin de examinar ahora con detalle si el procedimiento establecido para la obtención de una indemnización en favor de las víctimas de vehículos no identificados cumple con las exigencias comunitarias, deben analizarse, con carácter preliminar, los requisitos procesales establecidos en la Directiva y, a continuación, las exigencias más amplias que puedan derivarse del principio de protección jurisdiccional efectiva.

83. El artículo 1, apartado 4, párrafo segundo, de la Segunda Directiva debe valorarse como una exigencia procesal mínima cuando dispone que la víctima podrá en todo caso dirigirse directamente al organismo, que estará obligado a darle una respuesta motivada en cuanto a su

55 — Véase DO 2000, C 364, p. 1.

56 — Véase la sentencia *Peterbroeck*, citada en la nota 39 *supra*, apartado 12.

intervención. Este requisito mínimo se cumple cuando una víctima, sobre la base del Acuerdo, puede dirigirse directamente al MIB,⁵⁷ que debe examinar⁵⁸ y decidir⁵⁹ sobre la solicitud. El Gobierno del Reino Unido sostiene que de la Directiva no cabe deducir ninguna exigencia procesal más amplia.

84. Como ya se ha expuesto anteriormente, la Directiva también confiere a la víctima, desde un punto de vista material, un derecho cuya tutela, en su caso por parte de los órganos jurisdiccionales, también se desprende del Derecho comunitario. En consecuencia, debe examinarse si concurren las características propias de una protección jurisdiccional efectiva. El artículo 6 del CEDH, incorporado al Derecho comunitario, y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que en buena parte se superponen desde un punto de vista material, deben servir como criterio de referencia para dicho examen.

85. No obstante, con el fin de cuestionar esta manera de proceder, el Gobierno del Reino Unido señaló que cabe plantearse si los derechos de la víctima son efectivamente «derechos civiles» en el sentido del artículo 6 del CEDH. Al analizar la naturaleza del derecho de indemnización,

a los efectos de extraer eventuales conclusiones sobre el derecho al pago de intereses,⁶⁰ ya me pronuncié sobre el contexto de Derecho civil en el que se inscribe el derecho a una indemnización. Sobre esta base, debería poder considerarse en este caso que se trata de un derecho civil. Pero aun en el caso de que el derecho, por los motivos que fueran, constituyera un derecho a indemnización de Derecho público, ello no podría justificar que se negara a la víctima protección jurisdiccional para ejercerlo. Por lo demás, del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales no cabe deducir una limitación similar de los derechos civiles. En consecuencia, basta con que «se trate de un derecho garantizado por el Derecho de la Unión». No cabe duda de que el derecho a una indemnización con arreglo al artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva es un derecho de este tipo.

86. El artículo 6 del CEDH y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales tienen en común el hecho de que la protección jurisdiccional debe ser garantizada por un órgano jurisdiccional independiente, imparcial y establecido por ley, que además debe actuar públicamente en el marco de un procedimiento equitativo.

87. El derecho a interponer un recurso ante el MIB, que inicialmente sólo tiene por objeto una revisión de la resolución propuesta teniendo en cuenta los nuevos elementos de prueba eventualmente aportados por la víctima, no cumple con las exigencias de un control jurisdiccional así

57 — En la cláusula primera se dispone lo siguiente: «[...] this Agreement applies to any case in which an application is made to M.I.B. for a payment to respect of the death of or bodily injury to any person caused by or arising out of the use of a motor vehicle on a road in Great Britain [...]». Véase también el punto 6 *supra*.

58 — En la cláusula séptima se dispone lo siguiente: «M.I.B. shall cause any application made to them for a payment under this Agreement to be investigated [...]». Véase también el punto 6 *supra*.

59 — En la cláusula novena se dispone lo siguiente: «M.I.B. shall notify their decision to the applicant [...]». Véase también el punto 6 *supra*.

60 — Véanse los puntos 36 y ss. *supra*.

definido. El primer paso de este procedimiento de recurso es comparable a un procedimiento de reclamación administrativa. No pueden darse por supuestas ni la plena independencia ni la imparcialidad del organismo indemnizador. El MIB adopta una resolución que —si la víctima la acepta— debe respetar y que le vincula. Pero el derecho de recurso creado en el marco del Acuerdo, que, como ya se ha señalado,⁶¹ tiene carácter de Derecho privado, tampoco puede considerarse «establecido por la ley».

88. Sin embargo, esto no surtiría efectos negativos si existiera un recurso judicial contra una resolución de este tipo. A este respecto, hay que admitir que el Gobierno del Reino Unido tiene razón cuando afirma que debe efectuarse una consideración global de todas las posibilidades de protección jurisdiccional. En consecuencia, como primer paso hay que analizar el procedimiento de arbitraje, si bien el análisis no debe detenerse en él.

89. En primer lugar, se plantea la cuestión de si el procedimiento de arbitraje previsto en el Acuerdo constituye un procedimiento jurisdiccional. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la definición de las características de un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), procede mencionar cinco características. Éstas son: creación *con base legal*, como *órgano permanente*, *jurisdic-*

ción obligatoria, *procedimiento contradictorio* y *aplicación de normas jurídicas*.⁶²

90. Si se parte de la base de que el procedimiento de arbitraje se estableció en el Acuerdo entre el MIB y el Ministro de Transporte, ya la propia creación del órgano jurisdiccional con base legal resulta discutible. Por otro lado, el órgano jurisdiccional no tiene que estar integrado necesariamente en la organización judicial del Estado miembro.⁶³ Ahora bien, si el árbitro actúa en el marco de las Arbitration Acts,⁶⁴ ello podría implicar la existencia de una base legal del órgano jurisdiccional.

91. No obstante, en los procedimientos de arbitraje con arreglo al Acuerdo entre el MIB y el Ministro de Transporte los árbitros se designan *ad hoc*. Por ello, calificarlos de «órgano permanente» resulta sumamente problemático, a no ser que se considere el mantenimiento de listas de posibles árbitros que sean Abogados del Reino como un órgano permanente en el que únicamente el recurso a las listas o la convocatoria del órgano jurisdiccional depende de las necesidades prácticas.

92. En cambio, la siguiente característica, que consiste en que el órgano tenga una jurisdicción *obligatoria*, sí se cumple

62 — Véase la sentencia de 6 de octubre de 1981, Broekmeulen (246/80, Rec. p. 2311).

63 — Véase, por ejemplo, sobre el carácter de órgano jurisdiccional del Conseil des Avocats, la sentencia de 18 de junio de 1980, Borker (138/80, Rec. p. 1975).

64 — Ley relativa al arbitraje; a este respecto, véanse las indicaciones contenidas en los puntos 111 y 114 de la resolución de remisión prejudicial.

61 — Véase el punto 39 *supra*.

—suponiendo que se considere que se trata efectivamente de una jurisdicción—, ya que, según las alegaciones formuladas en el presente litigio, no existe ninguna posibilidad de proceder judicialmente por otra vía contra una resolución del MIB.⁶⁵

93. También resulta, a su vez, muy dudoso que el procedimiento de arbitraje sea un procedimiento contradictorio. Es cierto que ambas partes, el MIB y la víctima, pueden exponer sus puntos de vista teniendo conocimiento de las alegaciones de las otras partes. En el curso del presente procedimiento ante el Tribunal de Justicia, ha quedado claro que al demandante se le imputó un comportamiento de mala fe en la interposición del recurso sin que éste tuviera ninguna oportunidad de pronunciarse sobre dicho reproche. Se trata de un defecto de procedimiento que resulta problemático desde varios puntos de vista.

94. Con arreglo a las normas de procedimiento que regulan el desarrollo de un proceso civil, en el que se aplica el principio de aportación de parte, el órgano jurisdiccional no puede basar su decisión en ninguna circunstancia que no haya sido suscitada en el proceso por las partes y sobre la cual la parte contraria no haya podido pronunciarse. Ahora bien, aun cuando se quisiera atribuir al procedimiento de arbitraje, como continuación del procedimiento cuasi administrativo seguido ante el MIB, el carácter de un procedimiento contencioso-administrativo —con reservas—, se habrían violado los derechos de defensa⁶⁶ del demandante.

También en los procedimientos en los que se aplica el principio de investigación de oficio⁶⁷ deben salvaguardarse los derechos de defensa de modo que una parte pueda pronunciarse sobre los hechos que se le imputan.

95. Por lo que respecta, por último, al quinto criterio, «la aplicación de normas jurídicas», procede considerar que se cumple cuando el órgano jurisdiccional decide conforme a Derecho y a la ley, y no cuando decide con arreglo a equidad. Para poder determinar de manera definitiva si se cumple este quinto criterio, será necesario analizar con mayor profundidad esta cuestión. La decisión de condenar en costas al demandante contenida en el laudo arbitral, motivada por su supuesta falta de buena fe —a este respecto, véase la cláusula decimosegunda del Acuerdo, citada en el punto 6 *supra*— sin que el demandante pudiera pronunciarse sobre dicha cuestión, permite suponer que pueden tomarse como base de la decisión consideraciones de equidad.

96. En consecuencia, como conclusión preliminar provisional procede declarar que el órgano de arbitraje no cumple plenamente los criterios relativamente estrictos establecidos en el artículo 177 del Tratado CE o 234 CE para que se trate de un órgano jurisdiccional.

97. Por lo que respecta, ahora, a las características de imparcialidad e independencia que se desprenden del artículo 6 del CEDH, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales,

65 — Véase la sentencia de 17 de septiembre de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Rec. p. I-4961), apartados 28 y 29.

66 — En relación con la protección de los derechos de defensa como criterio que debe tenerse en cuenta, véase la sentencia de 14 de diciembre de 1995, Van Schijndel y Van Veen (asuntos acumulados C-430/93 y C-431/93, Rec. p. I-4705), apartado 19.

67 — Normalmente en los procedimientos contencioso-administrativos y en los procesos penales.

seguramente debe considerarse, de acuerdo con las afirmaciones realizadas por las partes en el presente procedimiento, que los Abogados del Reino que figuran en las listas descritas ofrecen plenas garantías de independencia. Sin embargo, inmediatamente se suscita la cuestión de si, habida cuenta de su posición en el procedimiento y de su proximidad al MIB, ofrecen las mismas garantías de imparcialidad. El árbitro puede exigir al MIB que lleve a cabo cualquier nueva investigación que considere oportuna. Así pues, existe una especie de ámbito de negociación entre él y el MIB. Una vez que el árbitro ha dictado su laudo arbitral, inicialmente lo comunica únicamente al MIB, que es el responsable de transmitírselo posteriormente a la víctima.

98. Por lo demás, ante el árbitro no se celebra ninguna vista pública en el sentido del artículo 6 del CEDH, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, ya que aquél decide basándose en los autos (véase la cláusula decimoséptima, citada en el punto 6 *supra*). La interacción procesal entre el árbitro y el MIB no puede considerarse como una vista pública. La víctima tampoco participa en este proceso del modo que exigiría un procedimiento contradictorio. El principio de oralidad aplicable en los procedimientos jurisdiccionales está relacionado en esa medida con el principio de publicidad. La forma de notificación de la resolución, por último, no puede considerarse como una notificación pública en el sentido del artículo 6 del CEDH. Por consiguiente, la publicidad del procedimiento no parece estar garantizada de manera satisfactoria.

99. Así pues, el procedimiento de arbitraje previsto en el Acuerdo plantea interrogantes en varios aspectos.

100. En la sentencia Nordsee,⁶⁸ el Tribunal de Justicia ya hubo de pronunciarse sobre el carácter de órgano jurisdiccional de un órgano de arbitraje privado con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE). En aquel caso, el Tribunal de Justicia declaró que dicho carácter dependía de las particularidades del procedimiento de arbitraje en el caso concreto de que se tratara. En aquella sentencia, el Tribunal de Justicia negó la condición de órgano jurisdiccional del órgano de arbitraje basándose, por un lado, en que las partes del contrato podían haber acordado libremente, al celebrar éste, someter los eventuales litigios a los órganos jurisdiccionales ordinarios⁶⁹ y, por otro, en que los poderes públicos no habían participado en la decisión relativa a la elección de la vía del arbitraje, ni tampoco podían intervenir de oficio en el procedimiento de arbitraje.⁷⁰

101. Si se considera el procedimiento de arbitraje del presente litigio en este contexto, resulta que ciertamente los poderes públicos, y concretamente el Ministro de Transporte, participaron en la decisión de optar por la vía del procedimiento de arbitraje. Por otro lado, la posible víctima se ve obligada a buscar amparo jurídico en el marco de un Acuerdo en el que no participó y que fue negociado entre partes completamente ajenas a ella y sobre las que no tiene ninguna influencia.

68 — Sentencia de 23 de marzo de 1982 (102/81, Rec. p. 1095).

69 — Véase la sentencia Nordsee, citada en la nota 68 *supra*, apartado 11.

70 — Véase la sentencia Nordsee, citada en la nota 68 *supra*, apartado 12.

102. En consecuencia, teniendo en cuenta todas las objeciones ya señaladas con respecto a la creación y a la forma de proceder del órgano de arbitraje, resulta determinante el modo en que se configure la posterior protección jurisdiccional de la víctima.

103. Tal como deja entrever la tercera cuestión, inciso v), de la petición de decisión prejudicial, y confirman las alegaciones de las partes, coincidentes a este respecto, la víctima puede recurrir contra el laudo arbitral ante los órganos jurisdiccionales ordinarios. No obstante, no existe un derecho de recurso ilimitado, sino que el acceso al órgano jurisdiccional y el alcance del examen están supeditados a diversos requisitos de carácter restrictivo.

104. De acuerdo con las explicaciones del órgano jurisdiccional remitente, esto se configura del siguiente modo. El laudo arbitral puede ser impugnado alegando que adolece de irregularidades graves perjudiciales o en relación con cuestiones de Derecho, considerándose también como una cuestión de Derecho la de si existían pruebas que sustentaran una determinada conclusión del árbitro o la de si, basándose en las pruebas disponibles, ningún árbitro podía llegar razonablemente a una determinada conclusión. Un recurso en relación con cuestiones de Derecho requiere la autorización del órgano jurisdiccional, que sólo la otorga cuando el laudo arbitral adolezca de errores manifiestos y, en función de circunstancias, resulte equitativo y apropiado que la cuestión la resuelva un órgano jurisdiccional.

105. Estos requisitos restrictivos para acceder al órgano jurisdiccional presentan las características de un simple control jurídico o de plausibilidad. Los controles jurídicos y

la autorización de los recursos suelen estar reservados a los órganos jurisdiccionales superiores en los procedimientos de casa-ción. El examen de la interposición de un recurso para determinar si el laudo arbitral es manifiestamente erróneo y si resulta equitativo y apropiado, en función de las circunstancias, que la cuestión la resuelva un órgano jurisdiccional, tienen asimismo efectos restrictivos. El acceso a los órganos jurisdiccionales ordinarios se hace extremadamente difícil para la víctima de un vehículo no identificado. Desde el punto de vista de las exigencias de una protección jurisdiccional efectiva, esto es algo sumamente problemático.

106. Si se tiene en cuenta que, en esta fase del procedimiento, se trata en realidad de un procedimiento en primera instancia ante un órgano jurisdiccional ordinario, no puede decirse que satisfaga las exigencias de una protección jurisdiccional efectiva. La víctima debe tener la posibilidad de obtener, al menos en una instancia, una tutela jurisdiccional plena por lo que respecta tanto a las cuestiones de hecho como a las cuestiones de Derecho.

107. La comparación entre esta vía de recurso y la protección jurisdiccional otorgada a las víctimas de conductores asegurados o no asegurados de vehículos identificados —que pueden recurrir a la vía jurisdiccional ordinaria— pone de manifiesto que la protección jurisdiccional de las víctimas de conductores no identificados es muy inferior a la de esta última. Desde el punto de vista del Derecho comunitario, no es necesario que las posibilidades de protección jurisdiccional de ambas categorías sean idénticas, pero la protección jurisdiccional debe ser cualitativamente equivalente. En relación con el presente caso, esto significa que debe garantizarse el acceso a los órganos jurisdiccionales ordinarios.

108. Habida cuenta del hecho de que se trata de un litigio civil sobre una indemnización en el que se enfrentan una víctima y una entidad aseguradora, considero ineludible una instancia que conozca de los hechos. Tampoco la sentencia Upjohn⁷¹ se opone a esta constatación. En aquel caso, el Tribunal de Justicia estimó que no era necesario que existiera una competencia jurisdiccional de comprobación plena de los hechos. Sin embargo, aquel asunto era completamente diferente a éste. Las autoridades competentes en aquel procedimiento para autorizar o revocar una autorización de comercialización de medicamentos debían efectuar apreciaciones complejas en el ámbito médico-farmacológico.⁷² Para ello, debía otorgársele una cierta facultad de apreciación discrecional, toda vez que el solicitante siempre tenía la posibilidad de obtener una nueva valoración de la decisión administrativa mediante la presentación de una nueva solicitud.⁷³

109. Para justificar las normativas vigentes, el Gobierno del Reino Unido y el MIB señalaron que de este modo se consigue que, por regla general, la tramitación de estos casos de daños sea más rápida y menos costosa.

110. El acontecimiento causante del perjuicio que dio lugar al presente procedimiento se produjo el 25 de diciembre de 1991. Casi cinco años después, el 27 de agosto de 1996, el árbitro comunicó su laudo arbitral. Hasta entonces, ni se planteaba la posibilidad de acudir a un órgano jurisdiccional ordinario.

111. Aun cuando el procedimiento seguido con arreglo al Acuerdo fuera más rápido y menos costoso que los procesos de responsabilidad civil seguidos ante los órganos jurisdiccionales ordinarios, no existe una justificación suficiente para privar a las víctimas de una protección jurisdiccional efectiva bajo la forma de una instancia en la que un órgano jurisdiccional ordinario conozca de los hechos.

112. En suma, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente valorar las deficiencias de que adolece la protección jurisdiccional dispensada y extraer de las mismas las consecuencias jurídicas pertinentes. A este respecto, deberá considerar que la inexistencia de un control jurisdiccional referido tanto a las cuestiones de hecho como a las cuestiones de Derecho de las apreciaciones efectuadas en el laudo arbitral en relación con un derecho derivado de la Segunda Directiva no cumple con las exigencias comunitarias de una protección jurisdiccional efectiva.

3) *Sobre la cuestión de la correcta adaptación del Derecho interno a la Directiva: cuarta cuestión*

Alegaciones de las partes

113. El *demandante* considera que el Derecho interno no fue debidamente adaptado a la Segunda Directiva si el Estado miembro no impuso al organismo autorizado la obligación de indemnizar a las víctimas de conductores no identificados en la misma

71 — Citada en la nota 37 *supra*.

72 — Véase la sentencia Upjohn, citada en la nota 37 *supra*, apartado 33.

73 — Véase la sentencia Upjohn, citada en la nota 37 *supra*, apartado 40.

medida que un seguro obligatorio en el sentido de la Primera Directiva. Según el demandante, en el Reino Unido el Derecho interno no fue adaptado a la Segunda Directiva con una fuerza imperativa que cumpliera las exigencias de seguridad jurídica. Dejando a un lado el hecho de que la reparación contemplada en el Acuerdo no se corresponde en todos sus aspectos con la prevista en la Segunda Directiva, las víctimas deben invocar un Acuerdo del que no son parte, y confiar en una simple práctica del MIB en virtud de la cual éste no invoca ante los órganos jurisdiccionales el hecho de que la víctima no puede deducir ningún derecho del Acuerdo.

114. El *Gobierno del Reino Unido* y el *MIB* sostienen que no es necesario responder a la cuarta cuestión. Con todo, recuerdan que, en el marco de la adaptación del Derecho interno a una Directiva, corresponde al Estado miembro la elección de la forma y de los medios. Cuando el ordenamiento jurídico nacional ya cumple con las exigencias de la Directiva, no es necesario modificarlo. Pues bien, en su opinión eso es lo que sucedió en el caso de la adaptación del Derecho interno a la Segunda Directiva en el Reino Unido: el Acuerdo cumple con las exigencias de precisión, claridad y transparencia, y se atiene, por tanto, al principio de seguridad jurídica.

115. De acuerdo con la tesis sostenida en las observaciones escritas de la *Comisión*, el MIB es un organismo autorizado en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva, ya que las autoridades del Estado miembro le han encomendado el cumplimiento de las funciones previstas en la Segunda Directiva, y no sólo puede, sino que también debe, indemnizar a las vícti-

mas. Además, las víctimas también pueden dirigirse directamente a dicho organismo, que está obligado a darles una respuesta motivada. Por lo demás, hay un procedimiento legal previsto para el caso de que la víctima no esté de acuerdo con la indemnización propuesta.

116. Sin embargo, en la vista oral el agente de la Comisión formuló objeciones basadas en la jurisprudencia dictada en los asuntos *White/White*,⁷⁴ citada por las partes, y en la sentencia de la Court of Appeal por la que se desestimó el recurso interpuesto por el demandante ante ella.⁷⁵ Señaló que, en la medida en que el ordenamiento jurídico nacional caracteriza al MIB como un organismo exclusivamente privado y considera el Acuerdo entre ésta y el Ministro como un acuerdo de naturaleza estrictamente privada, de modo que no existe ninguna obligación de aplicar los criterios establecidos en la Segunda Directiva, dicho organismo no está en realidad debidamente autorizado en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva.

Apreciación

117. Mediante la cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende saber si el Reino Unido ha cumplido la obligación que le impone el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva de autorizar a un organismo que tenga por misión indemnizar los daños causados por

74 — Sentencia de la House of Lords de 1 de marzo de 2001 [2001] UKHL 9.

75 — Véase el punto 12 *supra*.

un vehículo no identificado o no asegurado. A este respecto, cabe preguntarse si tal es el caso cuando un organismo ya existente está obligado a indemnizar ese tipo de daños basándose en un convenio celebrado con las autoridades competentes, pero las víctimas no tienen ningún derecho directamente exigible frente a dicho organismo. Además, el órgano jurisdiccional remitente quisiera saber si para responder a dicha cuestión es determinante que el Estado miembro considerara de buena fe que dicho convenio dispensaba a las víctimas una protección al menos tan eficaz como la Segunda Directiva.

118. La creación del MIB se remonta a 1946, y la primera generación de acuerdos relativos a la indemnización de las víctimas de conductores no asegurados o no identificados tiene su origen en aquella época. Así pues, en el Reino Unido ya se había establecido, mucho antes de la adopción de la Segunda Directiva, una indemnización para las víctimas de accidentes de circulación cuando el causante no estuviera asegurado o no pudiera identificarse.

119. Tal como se desprende de los autos, tras la adopción de la Segunda Directiva el 30 de diciembre de 1983 el Gobierno del Reino Unido inició un procedimiento de consultas sobre si se necesitaban medidas de ejecución autónomas para dar cumplimiento a la Directiva. Este proceso de reflexión llevó a la conclusión de que la protección que ya se dispensaba a las víctimas cumplía plenamente con las exigencias establecidas, por lo que no eran necesarias medidas de adaptación del Derecho interno que fueran más allá. A todas luces, esta es una apreciación que compartía también la Comisión, pues no formuló

ninguna objeción en relación con la adaptación del Derecho interno a la Directiva. El hecho de que también en la práctica —tal y como confirman de manera unánime todas las partes en el presente procedimiento— el MIB cumpliera en todos los casos con sus obligaciones derivadas de ambos Acuerdos por lo que respecta a los conductores no asegurados o no identificados hizo que tampoco hubiera ningún motivo para dudar de la correcta adaptación del Derecho interno a la Segunda Directiva.

120. La apreciación según la cual no era necesario crear ningún nuevo organismo para dar cumplimiento a la Segunda Directiva se veía sustentada también por el tenor del artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva, en el que se menciona expresamente la posibilidad de autorizar a un organismo existente. Por este motivo, en el Reino Unido no se adoptó ningún acto jurídico formal para dar cumplimiento a la Segunda Directiva, a pesar de que, a tenor del artículo 5, apartado 1, de la Segunda Directiva, el plazo para adaptar los Derechos internos expiró el 31 de diciembre de 1987, algo que tampoco criticó la Comisión en los casi quince años transcurridos desde entonces.

121. No obstante, no sólo el presente procedimiento, sino también la sentencia de la House of Lords de 1 de marzo de 2001 en el asunto *White/White* sobre el Acuerdo paralelo relativo a los conductores no asegurados,⁷⁶ que ha sido citada en varias ocasiones en el marco del presente procedimiento, demuestra que debe existir

76 — Citada en la nota 74 *supra*.

un problema respecto a la adaptación del Derecho interno a la Segunda Directiva. La House of Lords consideró que no estaba en condiciones, como exige la jurisprudencia Marleasing,⁷⁷ de interpretar el Acuerdo de un modo que contribuyera a alcanzar el resultado perseguido por la Directiva (véase el punto 127 *infra*). La House of Lords basó su postura en el hecho de que el Acuerdo es un contrato de Derecho privado, aun cuando una de las partes sea un organismo del Estado. En consecuencia, las partes contratantes sólo están vinculadas por el contenido de lo acordado entre ellas. La House of Lords declaró que, como consecuencia de ello, debía hacer abstracción de los principios Marleasing, aunque en otro pasaje de su sentencia señalara expresamente que el Acuerdo MIB de 1988 había sido celebrado con objeto de dar cumplimiento a la Directiva.⁷⁸

122. También resulta significativa la sentencia de la Court of Appeal mediante la cual se desestimó el recurso del demandante en una fase procesal anterior al presente procedimiento. La Court of Appeal señaló que las medidas adoptadas por el Reino Unido para dar cumplimiento a la Directiva «no creaban ningún organismo ni ninguna relación» que permitieran invocar la Directiva contra cualquier persona (salvo tal vez contra sí mismo, en el sentido de la jurisprudencia Francovich y otros).⁷⁹

123. Por consiguiente, en el presente procedimiento el demandante sostiene que el Reino Unido no adaptó su Derecho interno a la Directiva.

124. Las obligaciones de los Estados miembros en relación con la adaptación de su Derecho interno a una Directiva han sido establecidas en una reiterada jurisprudencia. Me propongo hacer aquí una recapitulación de sus principales elementos. En relación con el artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE, párrafo tercero), el Tribunal de Justicia estableció los siguientes principios básicos:

«Tal como permite apreciar dicha disposición, la adaptación del Derecho interno a una Directiva no exige necesariamente una acción legislativa de cada Estado miembro. Así, en particular, los principios constitucionales o administrativos generales pueden hacer innecesaria la adaptación del Derecho interno mediante disposiciones legales, reglamentarias o administrativas especiales. Sin embargo, esto presupone que dichos principios garantizan efectivamente la plena aplicación de la Directiva por parte de las autoridades nacionales, y que, si la Directiva tiene como fin crear derechos en favor de los particulares, la situación jurídica que se desprenda de dichos principios sea suficientemente precisa y clara y que los beneficiarios puedan conocer la totalidad de sus derechos y, en su caso, invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Este último requisito es particularmente importante cuando la Directiva tiene por objeto conferir derechos a los nacionales de los demás Estados miembros, ya que normalmente éstos no están informados de dichos derechos.»⁸⁰

77 — Véase la sentencia de 13 de noviembre de 1990 (C-106/89, Rec. p. I-4135).

78 — «The MIB-Agreement was entered into with the specific intention of giving effect to the Directive.»

79 — A este respecto, véase la sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357).

80 — Véase la sentencia 23 de mayo de 1985, Comisión/Alemania (29/84, Rec. p. 1661), apartado 23. En este sentido, véase también la sentencia de 20 de marzo de 1997, Comisión/Alemania (C-96/95, Rec. p. I-1633), apartado 35.

125. Esta jurisprudencia fue confirmada en varias sentencias.⁸¹ No obstante, en otro contexto el Tribunal de Justicia se vio obligado a precisar lo siguiente: «[...] para garantizar jurídicamente y no sólo de hecho la aplicación completa de las Directivas los Estados miembros deben establecer un *marco legal preciso* en el ámbito de que se trate».⁸²

126. En relación con las exigencias de seguridad jurídica, el Tribunal de Justicia señaló lo siguiente: «Por tanto, las disposiciones de una Directiva deben ser ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad exigidas, para cumplir la exigencia de seguridad jurídica, la cual requiere que, en el supuesto de que la Directiva tenga como fin crear derechos a favor de los particulares, los beneficiarios puedan conocer todos sus derechos».⁸³ En términos similares, el Tribunal de Justicia repitió esta idea en otras sentencias.⁸⁴

127. En la sentencia *Marleasing*,⁸⁵ el Tribunal de Justicia reafirmó que la obligación de los Estados miembros de alcanzar los objetivos previstos en una Directiva incumbe «a todas las autoridades», y por lo tanto, «en el marco de sus competencias, [a] las autoridades judiciales. De ello se des-

prende que, al aplicar el Derecho nacional, ya sea disposiciones anteriores o posteriores a la Directiva, el órgano jurisdiccional nacional que debe interpretarla está obligado a hacer todo lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la Directiva, para, al efectuar dicha interpretación, alcanzar el resultado a que se refiere la Directiva y de esta forma atenerse al párrafo tercero del artículo 189 del Tratado».⁸⁶

128. Tal como ya se puso de manifiesto en el marco del análisis de la tercera cuestión, el objetivo de la Segunda Directiva consiste en otorgar a las víctimas de vehículos no asegurados o no identificados un derecho frente a un organismo nacional. En la medida en que, de conformidad con el artículo 249 CE, se deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para alcanzar el resultado imperativo de las Directivas, no hay nada que objetar en sí mismo al hecho de que los derechos de las víctimas se establezcan mediante un acuerdo entre una autoridad y un organismo de Derecho privado. No obstante, dichos derechos deben determinarse con la suficiente claridad y seguridad y ser exigibles.

129. Durante la vista, el representante del demandante aludió a las divergencias entre la Segunda Directiva y el Acuerdo, aunque no todas son objeto del presente procedimiento. No obstante, el conjunto de cuestiones relativas al derecho de las víctimas y a su exigibilidad reviste una importancia fundamental.

81 — Véase la sentencia de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica (247/85, Rec. p. 3029), apartado 9; en este sentido, véanse también las sentencias de 20 de mayo de 1992, Comisión/Países Bajos (C-190/90, Rec. p. I-3265), apartado 17, y de 9 de septiembre de 1999, Comisión/Alemania (C-217/97, Rec. p. I-5087), apartados 31 y 32.

82 — Sentencia de 15 de marzo de 1990, Comisión/Países Bajos (C-339/87, Rec. p. I-851), apartado 25; el subrayado es mío.

83 — Véase la sentencia de 13 de marzo de 1997, Comisión/Francia (C-197/96, Rec. p. I-1489), apartado 15.

84 — Sentencia de 8 de julio de 1999, Comisión/Francia (C-354/98, Rec. p. I-4927), apartado 11.

85 — Citada en la nota 77 *supra*.

86 — Véase la sentencia *Marleasing*, citada en la nota 77 *supra*, apartado 8.

130. Tal y como fue descrita de manera unánime la relación entre las víctimas y el MIB, de hecho las víctimas no tienen ningún derecho frente al MIB. Es cierto que, al parecer, pese a la inexistencia de relación jurídica contractual alguna con las víctimas, el MIB no niega las indemnizaciones, ya que está obligada a ofrecerlas de conformidad con el Acuerdo con el Ministro de Transporte. Sin embargo, cuando la víctima se considera perjudicada debe actuar, en su caso ante los tribunales, contra el Ministro para que éste, a su vez, imponga el cumplimiento del Acuerdo.

131. Esta forma de proceder está sujeta a tantos imponderables que no cumple con las exigencias de seguridad jurídica que se han esbozado. Esta conclusión se ve reforzada asimismo por la problemática relativa a la protección jurisdiccional que se ha analizado en el marco de la tercera cuestión.

132. Sin embargo, la situación se hace totalmente inaceptable si se tiene en cuenta la postura de los órganos jurisdiccionales nacionales. Habría sido necesario, por lo menos, que los órganos jurisdiccionales nacionales hubieran adoptado, en cualquier caso en relación con el contenido material de la situación jurídica de las víctimas con arreglo a la jurisprudencia *Marleasing*, una interpretación de las situaciones jurídicas derivadas de los Acuerdos celebrados entre el MIB y el Ministro de Transporte inspirada en la Segunda Directiva, toda vez que la House of Lords había estimado que el Acuerdo relativo a los conductores no asegurados de 1988 había sido celebrado con objeto de dar cumplimiento a la Segunda Directiva.

133. Dado que los órganos jurisdiccionales británicos no pueden proceder de ese modo, en razón de la estructura de las relaciones jurídicas existentes, queda claro que, en el Reino Unido, el Derecho interno no fue adaptado a la Segunda Directiva con la precisión y claridad requeridas. Por consiguiente, no se cumplen las exigencias de seguridad jurídica.

134. Por último, el órgano jurisdiccional remitente quisiera saber, además, si la respuesta a dicha cuestión depende de si el Estado miembro actuó de buena fe por lo que respecta a la correcta adaptación de su Derecho interno a la Directiva. En principio, la apreciación de la adaptación del Derecho interno a una Directiva es objeto de un examen objetivo. La buena o mala fe de un Estado miembro no resulta determinante para establecer si la adaptación del Derecho interno no cumplió con las exigencias establecidas en el Derecho comunitario. Sin embargo, esta cuestión muy bien pudiera adquirir importancia a efectos de una eventual reclamación por daños y perjuicios.

135. En consecuencia, procede responder a la cuarta cuestión que no se ha adaptado debidamente el Derecho interno a la Segunda Directiva si la víctima no tiene un derecho exigible frente al organismo al que las autoridades del Estado miembro hayan encomendado la indemnización a las víctimas de conductores no identificados (o no asegurados).

4) *Sobre la indemnización por daños y perjuicios por parte del Estado miembro: quinta cuestión*

Alegaciones de las partes

136. En opinión del *demandante* se cumplen los requisitos establecidos para que exista un derecho a indemnización por daños y perjuicios frente al Reino Unido como consecuencia de la no adaptación de su Derecho interno a la Segunda Directiva. El resultado impuesto por la Directiva incluye la concesión de un derecho en favor de los particulares, y concretamente de las víctimas de conductores no identificados o no asegurados, una categoría a la que, sin ninguna duda, pertenece el *demandante*. El contenido de este derecho puede determinarse sobre la base de las disposiciones de la Directiva. Se trata de una indemnización por parte de un organismo autorizado. El Tribunal de Justicia no necesita pronunciarse sobre la cuestión de la causalidad; eso corresponde al órgano jurisdiccional nacional. Por último, la violación es suficientemente caracterizada. El Reino Unido no adoptó ninguna medida para adaptar su Derecho interno a la Directiva.

137. El *Gobierno del Reino Unido* alega que las supuestas violaciones por lo que respecta a los intereses y los gastos plantean toda una serie de cuestiones. Ahora bien, aun cuando no se acogieran los argumentos del Gobierno del Reino Unido, éste afirma que la violación del Derecho comunitario no es suficientemente caracterizada como para fundar una reclamación por daños y perjuicios contra el Reino Unido. Además, el Reino Unido podía considerar razona-

blemente que el procedimiento cumplía con las exigencias de una protección jurisdiccional efectiva. Por último, si se considerara que el organismo de que se trata no fue autorizado de un modo acorde con la Directiva, el Gobierno del Reino Unido afirma que, en cualquier caso, ello no habría causado ningún perjuicio al *demandante*.

138. El *MIB* sostiene que la respuesta a la quinta cuestión compete a la parte demandada en el procedimiento principal.

139. La *Comisión* sostiene que corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si existe una violación del Derecho comunitario suficientemente caracterizada. Con todo, señala que los conceptos de intereses y de gastos no aparecen mencionados en la Segunda Directiva, y que tampoco existe ninguna jurisprudencia al respecto. La Comisión afirma asimismo que no se ha planteado esta cuestión con anterioridad en relación con la aplicación de la Directiva. También la cuestión de si el procedimiento de arbitraje es compatible con las exigencias de una protección jurisdiccional efectiva requiere de precisiones adicionales.

Apreciación

140. Mediante la quinta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende saber si las deficiencias en la adaptación

del Derecho interno a la Segunda Directiva constituyen una violación del Derecho comunitario suficientemente caracterizada como para fundar una reclamación por daños y perjuicios contra el Estado miembro.

141. Tal y como puede deducirse de las consideraciones anteriores, la adaptación del Derecho interno a la Segunda Directiva o la aplicación en la práctica de las medidas consideradas como medidas de ejecución de la misma suscitan numerosas objeciones. En primer lugar, la cuantía de la indemnización debe compararse con las indemnizaciones que deben pagarse normalmente en el marco del seguro obligatorio, de modo que existe una alta probabilidad de que la exclusión de los intereses y gastos del cálculo de la indemnización sobre la base del Acuerdo sea improcedente. Además, la vía de recurso a que tiene acceso una víctima no cumple las exigencias de una protección jurisdiccional efectiva en todos los aspectos. Por último, es posible detectar deficiencias en la autorización del MIB como organismo previsto en el artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva, en la medida en que las víctimas no tienen ningún derecho directamente exigible frente a dicho organismo que les faculte para recurrir incluso ante los órganos jurisdiccionales.

142. Así pues, puede considerarse que dichas deficiencias constituyen una violación del Derecho comunitario por lo que respecta a la adaptación del Derecho interno a una Directiva. Ahora bien, cabe preguntarse si esta violación puede fundar una reclamación por daños y perjuicios contra el Estado miembro.

143. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre un derecho a indemnización basado en el Derecho comunitario frente a un Estado miembro se remonta a la sentencia Francovich y otros.⁸⁷ (El motivo que dio lugar a aquel procedimiento fue la omisión del legislador italiano de adaptar su Derecho interno dentro del plazo establecido al efecto a la Directiva sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.)⁸⁸ En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia enunció los siguientes criterios básicos respecto al principio de responsabilidad del Estado:

«Hay que señalar que la plena eficacia de las normas comunitarias se vería cuestionada y la protección de los derechos que reconocen se debilitaría si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos son lesionados por una violación del Derecho comunitario imputable a un Estado miembro.

La posibilidad de reparación a cargo del Estado miembro es particularmente indispensable cuando, como ocurre en el presente asunto, la plena eficacia de las normas comunitarias está supeditada a la condición de una acción por parte del Estado y, por consiguiente, los particulares no pueden, a falta de tal acción, invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales los derechos que les reconoce el Derecho comunitario.»⁸⁹

87 — Citada en la nota 79 *supra*, apartado 41.

88 — Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980 (DO L 283, p. 23; EE 05/02, p. 219).

89 — Véanse los apartados 33 y 34 de la sentencia Francovich y otros, citada en la nota 79 *supra*.

144. A este respecto, los requisitos para obtener un derecho a indemnización dependen «de la naturaleza de la violación del Derecho comunitario que origine el perjuicio causado».⁹⁰

145. En caso de infracción del artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CEE (actualmente artículo 249 CE, párrafo tercero), cuya existencia apreció el Tribunal de Justicia en el asunto Francovich y otros, para que exista un derecho a indemnización deben cumplirse tres requisitos:

«El primero de estos requisitos es que el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución de derechos a favor de particulares. El segundo requisito es que el contenido de estos derechos pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la Directiva. Por último, el tercer requisito es que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas.»⁹¹

146. Posteriormente, el Tribunal de Justicia ha precisado en varias ocasiones esta jurisprudencia.⁹² En la sentencia *Brasserie*

du Pêcheur y Factortame⁹³ se trataba de si la responsabilidad del Estado podía generarse también mediante la violación del *Derecho primario* por parte del legislador nacional.⁹⁴ El Tribunal de Justicia respondió afirmativamente a dicha cuestión estableciendo un principio.⁹⁵ En aquella sentencia, el Tribunal de Justicia señaló por vez primera que la violación debía ser suficientemente caracterizada.

147. En relación con el criterio de la «violación suficientemente caracterizada», el Tribunal de Justicia declaró que «un Estado miembro» debía haberse excedido de manera «manifiesta y grave [...] de los límites impuestos a su facultad de apreciación».⁹⁶

«A este respecto, entre los elementos que el órgano jurisdiccional competente puede tener que considerar, debe señalarse el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales o comunitarias, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una Institución comunitaria hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o

90 — Véase el apartado 38 de la sentencia *Francovich* y otros, citada en la nota 79 *supra*.

91 — Véase el apartado 40 de la sentencia *Francovich* y otros, citada en la nota 79 *supra*.

92 — Véanse las sentencias de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du Pêcheur* y *Factortame* (asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029); de 26 de marzo de 1996, *British Telecommunications* (C-392/93, Rec. p. I-1631); de 23 de mayo de 1996, *Hedley Lomas* (C-5/94, Rec. p. I-2553); de 8 de octubre de 1996, *Dillenkofer* y otros (asuntos acumulados C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 y C-190/94, Rec. p. I-4845); de 24 de septiembre de 1998, *Brinkmann* (C-319/96, Rec. p. I-5255); de 1 de junio de 1999, *Konle* (C-302/97, Rec. p. I-3099); de 15 de junio de 1999, *Rechberger* (C-140/97, Rec. p. I-3499); de 4 de julio de 2000, *Haim* (C-424/97, Rec. p. I-5123), y de 18 de enero de 2001, *Stockholm Lindöpark* (C-150/99, Rec. p. I-493).

93 — Citada en la nota 92 *supra*.

94 — Se trataba de la infracción de los artículos 30 y 52 del Tratado CEE. Véase la sentencia *Brasserie du Pêcheur* y *Factortame*, citada en la nota 92 *supra*, apartados 23 y 36.

95 — Véase la sentencia *Brasserie du Pêcheur* y *Factortame*, citada en la nota 92 *supra*, apartados 40 y 41.

96 — Véase la sentencia *Brasserie du Pêcheur* y *Factortame*, citada en la nota 92 *supra*, apartado 55.

de prácticas nacionales contrarias al Derecho comunitario.»⁹⁷

148. La cuestión de la culpa como elemento de hecho de la responsabilidad la respondió el Tribunal de Justicia en el sentido de que, como tal, no es necesaria, si bien «para apreciar si una violación del Derecho comunitario está suficientemente caracterizada o no, son pertinentes determinados elementos objetivos y subjetivos que, en el marco de un sistema jurídico nacional, pueden estar vinculados a la noción de culpa».⁹⁸

149. El Tribunal de Justicia también aplicó los requisitos comparativamente más estrictos de la sentencia *Brasserie du Pêcheur* y *Factortame* en la sentencia *British Telecommunications*,⁹⁹ a un caso en el que se trataba de la adaptación incorrecta del Derecho interno a una *Directiva* como acontecimiento causante del perjuicio.

150. En la sentencia *Hedley Lomas*,¹⁰⁰ el Tribunal de Justicia aclaró, sin embargo, que incluso la mera infracción del Derecho comunitario puede satisfacer el criterio de una violación suficientemente caracterizada cuando el Estado miembro de que se trate,

«en el momento en que cometió la infracción, no estuviera confrontado a opciones normativas y dispusiera de un margen de apreciación considerablemente reducido, incluso inexistente».¹⁰¹

151. En la sentencia en los asuntos acumulados *Dillenkofer* y otros,¹⁰² en la que, al igual que en la sentencia *Francovich* y otros, se trataba de un caso en el que no se habían adoptado medidas para la adaptación del Derecho interno a una *Directiva* dentro del plazo establecido al efecto, por lo que el demandante las considera pertinentes en el presente asunto, el Tribunal de Justicia explicó que «el requisito de la violación suficientemente caracterizada, que ciertamente no se mencionaba en la sentencia *Francovich* [y otros] era, sin embargo, inherente a las circunstancias del asunto».¹⁰³

152. En esa medida, debe considerarse aclarado que, en cualquier caso, para que pueda existir un derecho a indemnización frente a un Estado miembro debe haber una violación suficientemente caracterizada.

153. Partiendo de las consideraciones sobre un margen de apreciación considerablemente reducido o incluso inexistente que había efectuado en la sentencia *Hedley*

97 — Apartado 56 de la sentencia *Brasserie du Pêcheur* y *Factortame*, citada en la nota 92 *supra*.

98 — Véase la sentencia *Brasserie du Pêcheur* y *Factortame*, citada en la nota 92 *supra*, apartado 78.

99 — Citada en la nota 92 *supra*, apartado 40.

100 — Citada en la nota 92 *supra*.

101 — Véase la sentencia *Hedley Lomas*, citada en la nota 92 *supra*, apartado 28; en el mismo sentido se pronunció también el Tribunal de Justicia en la sentencia *Stockholm Lindöpark*, citada en la nota 92 *supra*, apartado 40.

102 — Citada en la nota 92 *supra*.

103 — Véase la sentencia *Dillenkofer* y otros, citada en la nota 92 *supra*, apartado 23.

Lomas, en la sentencia Dillenkofer y otros el Tribunal de Justicia señaló lo siguiente: «por consiguiente, cuando, como en el asunto Francovich [y otros], un Estado miembro, infringiendo el párrafo tercero del apartado 189 del Tratado, no adopta ninguna de *las medidas necesarias para conseguir el resultado prescrito por una Directiva* dentro del plazo señalado por ésta, dicho Estado miembro vulnera, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus competencias.»¹⁰⁴

154. Así pues, la respuesta a la quinta cuestión depende de si las violaciones del Derecho comunitario que se han señalado constituyen, cada una por sí sola o en su conjunto, una violación suficientemente caracterizada. Basándose en las sentencias Francovich y otros y Dillenkofer y otros, cabría adoptar, al igual que hace el demandante, la postura según la cual la inactividad del Reino Unido supone una vulneración manifiesta y grave de los límites impuestos al Estado miembro en el ejercicio de sus competencias.¹⁰⁵ Si se tiene en cuenta el hecho de que el Estado miembro podía recurrir, al menos en parte también de manera expresamente conforme con la Directiva, a una infraestructura preexistente, esta forma de razonar resulta sin embargo limitada. Así pues, se plantea la cuestión de en qué medida era necesario que interviniera el legislador del Estado miembro para alcanzar el objetivo prescrito por la Directiva.¹⁰⁶

155. Está claro que no era necesaria la creación de un organismo en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva. No obstante, tal como se ha señalado anteriormente,¹⁰⁷ la Directiva otorga a cada víctima un derecho a indemnización frente a dicho organismo. Para que exista un derecho y pueda ejercerse no es suficiente que la posible víctima pueda dirigirse al organismo de un modo u otro. En relación con esta posición jurídica, la Directiva es clara y precisa. Dado que los Acuerdos del MIB con el Ministro de Transporte no confieren a la víctima una posición jurídica así configurada, hubiera debido actuar el legislador nacional. Su intervención era necesaria para establecer a favor de las víctimas un derecho exigible ante los órganos jurisdiccionales al menos hasta los límites de la obligación de aseguramiento. El establecimiento de dicho derecho mediante un acto legislativo o mediante la adaptación del contenido del Acuerdo es una decisión que, en última instancia, corresponde adoptar al Estado miembro. En esa medida, la Directiva otorga al Estado miembro un cierto margen de actuación. El Estado miembro también debería haber definido con carácter vinculante la obligación de resultado derivada de la Directiva por lo que respecta a la posición jurídica de las víctimas, y en concreto tanto desde un punto de vista material como desde un punto de vista procesal.

156. Dado que ya existía una estructura en funcionamiento, este problema permaneció oculto inicialmente, por lo que tampoco la Comisión tomó medidas contra la inactividad del Reino Unido respecto a la Directiva. Sin embargo, estas circunstancias no

104 — Véase la sentencia Dillenkofer y otros, citada en la nota 92 *supra*, apartado 26; el subrayado es mío.

105 — Véase la sentencia Dillenkofer y otros, citada en la nota 92 *supra*, apartado 26.

106 — Véase la sentencia Dillenkofer y otros, citada en la nota 92 *supra*, apartados 26 y 47.

107 — Véanse los puntos 74 y ss. *supra*.

privan a dicha inactividad de su carácter de incumplimiento de las obligaciones de adopción de las medidas necesarias que incumben al Estado miembro en virtud del artículo 249 CE, párrafo tercero.

157. La apreciación de las cuestiones de si se causó un perjuicio al demandante —y, en su caso, de qué cuantía— y de si el incumplimiento de la obligación fue el causante de dicho daño corresponde al

órgano jurisdiccional nacional. El hecho de que el Reino Unido no otorgara a las víctimas de vehículos no identificados un derecho exigible al menos hasta los límites de la obligación de aseguramiento frente al organismo en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva constituyó una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario por parte del Estado miembro en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la generación de la responsabilidad por daños de los Estados miembros.

V. Conclusión

158. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas:

- «1) Los intereses y los gastos son un elemento necesario del derecho a indemnización que tienen las víctimas de vehículos no identificados cuando y en la medida en que formen parte del derecho a indemnización de las víctimas de vehículos debidamente asegurados e identificados. Esto se aplica tanto sobre el fondo como en relación con las modalidades de liquidación.

- 2) En las circunstancias descritas en la tercera cuestión, la víctima debe tener, por razones de protección jurisdiccional efectiva, una posibilidad de recurso ante un órgano jurisdiccional ordinario que incluya tanto las cuestiones de hecho como las cuestiones de Derecho.
- 3) En relación con los derechos de la víctima, el Derecho interno no fue adaptado a la Segunda Directiva con la precisión y claridad requeridas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica.
- 4) El hecho de que el Reino Unido no otorgara a las víctimas de conductores no identificados un derecho exigible al menos hasta los límites de la obligación de aseguramiento frente al organismo en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Segunda Directiva constituyó una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario.»