

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. F. G. JACOBS  
presentadas el 27 de enero de 1994 \*

*Señor Presidente,  
Señores Jueces,*

en la época del accidente permitía privar de la protección del seguro al cónyuge del asegurado.

1. El 2 de mayo de 1988, la Sra. Nicole Vaneetveld resultó herida a consecuencia de un accidente de circulación sufrido con el vehículo conducido por su esposo, el Sr. Jean Dubois, en el que ella viajaba como ocupante.

3. La Sra. Vaneetveld inició un procedimiento ante el tribunal de commerce de Huy contra la Le Foyer SA, que le reclama con carácter reconvenicional la devolución de cantidades ya pagadas por Le Foyer SA. Esta compañía inició a su vez un procedimiento ante el mismo órgano jurisdiccional contra la FMSS en el que reclama la devolución de las cantidades satisfechas.

2. En un principio, la compañía de seguros del Sr. Dubois, Le Foyer SA, reconoció su responsabilidad. Pagó una parte de los daños sufridos por la Sra. Vaneetveld y devolvió una parte de los gastos médicos costeados por su entidad gestora de la Seguridad Social, la Fédération des mutualités socialistes et syndicales de la province de Liège (en lo sucesivo, «FMSS»). Posteriormente, al tener conocimiento de que en la época del accidente la Sra. N. Vaneetveld estaba separada y no divorciada de su marido, Le Foyer se negó a reconocer su responsabilidad. Su negativa se basaba en las cláusulas de la póliza de seguro del Sr. Dubois y respondía al hecho de que la legislación belga vigente

4. Por considerar que estos dos asuntos, cuya acumulación había acordado, podían regirse por la legislación comunitaria en la materia, el tribunal de commerce sometió al Tribunal de Justicia las cuestiones siguientes:

« 1) ¿Son de aplicación directa en el ordenamiento jurídico belga las disposiciones del artículo 5 de la Segunda Directiva?

\* Lengua original: inglés.

- 2) Si así fuere, ¿estas disposiciones confieren a los particulares derechos individuales que los órganos jurisdiccionales nacionales deben salvaguardar?
- 3) En particular, ¿nacieron estos derechos en la fecha de entrada en vigor de la Directiva o bien el 31 de diciembre de 1987, fecha de vencimiento del plazo concedido a los Estados miembros para modificar su normativa nacional, o, incluso, el 31 de diciembre de 1988, según lo previsto en el apartado 2 del artículo 5 de la citada Directiva?»
6. Indiscutiblemente, resulta en general de utilidad que una petición de decisión prejudicial enuncie, aunque sea de forma sucinta, los elementos de hecho concurrentes para que la cuestión o cuestiones planteadas puedan examinarse en su contexto. Cuando no fuere así, el Tribunal de Justicia puede examinar las cuestiones en su contexto basándose en los autos remitidos por el órgano jurisdiccional nacional así como en las observaciones de las partes; y no es extraño que así lo haga. No obstante, los Estados miembros y las Instituciones comunitarias, que deben presentar sus observaciones escritas, si las hubiere, junto con las partes, se hallan en una situación de desventaja, pues pueden no estar en condiciones de descubrir y, por consiguiente, de abordar las verdaderas cuestiones suscitadas por el asunto. A su vez, el Tribunal de Justicia puede verse privado del beneficio de sus observaciones.

5. La resolución de remisión es inusual, ya que no contiene ninguna información respecto a los hechos del litigio; tras una serie de consideraciones formales, se limita a enunciar las cuestiones antes referidas. Basándose en este motivo, el Gobierno francés sostiene la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial. Cita el auto dictado por el Tribunal de Justicia en el asunto *Monin Automobiles*.<sup>1</sup> En dicho asunto, el Tribunal de Justicia ha recordado que la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho comunitario eficaz para el Juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los presupuestos en que se basan tales cuestiones (apartado 6).

7. Tras subrayar las ventajas que implica explicar el contexto en la propia petición de decisión prejudicial, debería quizás hacer hincapié en las ventajas de una explicación sucinta. Una petición de decisión prejudicial debe limitarse a lo indispensable, de forma que permita dar una respuesta eficaz a las cuestiones planteadas. Lo señalo porque mientras que, en determinados asuntos, la petición de decisión prejudicial contiene únicamente las cuestiones, existen otros asuntos en los que el órgano jurisdiccional nacional aporta una información mucho más

<sup>1</sup> — Asunto C-386/92, Rec. 1993, p. I-2049.

detallada que resulta innecesaria. En ocasiones, el órgano jurisdiccional remite al Tribunal de Justicia una larga resolución judicial, en la que no todas las partes son pertinentes; se corre el peligro de que tal resolución judicial oscurezca en lugar de elucidar las cuestiones. Determinadas peticiones de decisión prejudicial van acompañadas de documentos anexos sin que quede claro cuáles de ellos son elementos pertinentes. Estas prácticas pueden causar dificultades, pues suscitan dudas sobre los documentos que deben ser enviados a los Estados miembros y a las Instituciones para que puedan presentar sus observaciones. Además, todas las peticiones de decisión prejudicial deben traducirse, desde el momento de su recepción en el Tribunal de Justicia, en todas las lenguas oficiales de la Comunidad, que en la actualidad son nueve. De esta forma, pueden ocasionarse retrasos y muchos trabajos inútiles.

8. Si bien las dificultades antes mencionadas son excepcionales, procede quizás recordar que, para colaborar con la máxima eficacia, el órgano jurisdiccional nacional debe enunciar sucintamente el contexto en que las cuestiones se suscitaron, en particular todos los elementos pertinentes que han quedado acreditados y todas las disposiciones de Derecho nacional aplicables.

9. Es posible que, aun a falta de los elementos de información a que me he referido, el

Tribunal de Justicia sea capaz de dar respuestas útiles al órgano jurisdiccional nacional y ésta es la práctica que ha seguido el Tribunal de Justicia, en lugar de negarse a responder a las cuestiones planteadas. El Tribunal de Justicia ha estimado desde un principio que el procedimiento previsto en el artículo 177 está destinado a lograr una forma de cooperación judicial de la que debe excluirse el formalismo.<sup>2</sup> Algunos asuntos recientes, en especial Meilicke,<sup>3</sup> Telemarsicabruzzo y otros,<sup>4</sup> Banchemo<sup>5</sup> y Monin,<sup>6</sup> en los que el Tribunal de Justicia no respondió a las cuestiones planteadas, no suponen, a mi juicio, un cambio de orientación respecto de esta concepción fundamental. En el asunto Monin, evocado por el Gobierno francés, el Tribunal de Justicia estimó que para poder dar respuestas útiles al órgano jurisdiccional nacional necesitaba información complementaria. (Lo mismo declaró en el asunto Banchemo, en el cual el órgano jurisdiccional nacional ha presentado después una segunda petición de decisión prejudicial.)<sup>7</sup> La utilidad de la respuesta parece ser un criterio importante y, como se comprobará, en el presente caso es posible dar una respuesta útil. Además, en el asunto Monin, las cuestiones planteadas eran muy generales y su alcance muy amplio, de forma que resultaba especialmente difícil determinar su posible pertinencia en relación con el procedimiento nacional. Por otra parte, el Tribunal de Justicia subrayó en el asunto Monin, al igual que en los asuntos Telemarsicabruzzo y otros y Banchemo, que el hecho de que el órgano jurisdiccional nacional defina el contexto fáctico y jurídico de las cuestiones es de especial importancia en determinados

2 — Asunto Schwarzze/Einfuhr-und Vorratsstelle Getreide (16/65, Rec. 1965, pp. 877 y ss., especialmente p. 886).

3 — Asunto C-83/91, Rec. 1992, p. I-4871.

4 — Asuntos acumulados C-320/90 a C-322/90, Rec. 1993, p. I-393.

5 — Asunto C-157/92, Rec. 1993, p. I-1085.

6 — Véase la nota 1, *supra*.

7 — Asunto registrado con el n° C-387/93.

ámbitos, como el de la competencia, que se caracterizan por la complejidad de las situaciones concretas y jurídicas. Este no es el caso en este asunto. Por lo que se refiere al asunto Meilicke, de la petición de decisión prejudicial se deducía que las propias cuestiones podían ser meramente teóricas. Nada lleva a pensar esto en el presente caso.

10. Además, en el asunto presente, los hechos que resultan de los autos y de las observaciones escritas son cristalinos, el problema jurídico de que se trata es planteado sin ambigüedad y no hay duda de que la respuesta a las cuestiones sometidas al Tribunal de Justicia será útil al órgano jurisdiccional nacional. Por tanto, en el asunto que nos ocupa, no procedería negarse a responder a las cuestiones planteadas, como en los asuntos Meilicke y Telemarsicabruzzo y otros, ni declarar la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial, como en los asuntos Banchemo y Monin. Como se verá, de ello no se deduce que todas las cuestiones planteadas en el presente caso deban forzosamente recibir una respuesta.

11. Abordaré, pues, el examen de las cuestiones formuladas por el Juez *a quo*.

12. El apartado 1 del artículo 3 de la Primera Directiva en la materia, esto es, la Direc-

tiva 71/166/CEE del Consejo, de 24 de abril de 1972,<sup>8</sup> obliga a cada Estado miembro a velar por que la responsabilidad civil relativa a la circulación de vehículos que tengan su estacionamiento habitual en su territorio sea cubierta mediante un seguro. El apartado 1 del artículo 1 de la Segunda Directiva, la Directiva 84/5/CEE del Consejo, de 30 de diciembre de 1983,<sup>9</sup> prevé que este seguro «cubrirá obligatoriamente los daños materiales y los daños corporales».

13. La Segunda Directiva del Consejo ha pretendido conceder a los miembros de la familia del asegurado, del conductor o de cualquier otra persona responsable una protección comparable a la de las otras terceras víctimas, en todo caso en lo que se refiere a los daños corporales: véase el noveno considerando. El artículo 3 dispone lo siguiente:

«Los miembros de la familia del asegurado, del conductor o de cualquier otra persona cuya responsabilidad civil esté comprometida en el siniestro y cubierta por el seguro mencionado en el apartado 1 del artículo 1, no

8 — DO L 103, p. 1; EE 13/02, p. 114.

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

podrán ser excluidos en razón de dicho vínculo de parentesco del beneficio del seguro de daños corporales por ellos sufridos.»

anterior en la materia, es decir, la Ley de 1 de julio de 1956<sup>11</sup> que permitía excluir del seguro al cónyuge y a determinados parientes del conductor y del asegurado.

El artículo 5 establece:

- «1. Los Estados miembros modificarán sus disposiciones nacionales para cumplir la presente Directiva a más tardar el 31 de diciembre de 1987. Los Estados miembros informarán inmediatamente de ello a la Comisión.
2. Las disposiciones así modificadas serán aplicadas a más tardar el 31 de diciembre de 1988.

15. Se deduce claramente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que las disposiciones de la Directiva que no hayan sido aplicadas por un Estado miembro sólo entran en vigor cuando haya vencido el plazo fijado por la Directiva para su aplicación.<sup>12</sup> En el presente caso, aunque los Estados miembros estuvieran obligados a modificar su legislación para conformarse a la Directiva el 31 de diciembre de 1987, la Directiva fijó el 31 de diciembre de 1988 como la fecha a partir de la cual la legislación modificada debía ser aplicada, a más tardar. De ello se deduce que las disposiciones de la Directiva no podían surtir efectos en relación con un accidente ocurrido el 2 de mayo de 1988.

[...]

14. La adaptación del Derecho belga a la Segunda Directiva no se llevó a cabo hasta que se promulgó la Ley de 21 de noviembre de 1989.<sup>10</sup> Esta Ley derogó la legislación

16. Por consiguiente, no es estrictamente necesario que el Tribunal de Justicia responda a la cuestión de si las disposiciones de la Directiva podrían tener lo que se ha dado en llamar efecto directo «horizontal», es decir, si podrían imponer obligaciones a entidades privadas o a particulares, de forma

10 — Ley belga de 21 de noviembre de 1989 relativa al seguro obligatorio de responsabilidad derivada del uso de vehículos de motor; *Moniteur belge* de 8.12.1989.

11 — Ley belga de 1 de julio de 1956 relativa al seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada del uso de vehículos de motor; *Moniteur belge* de 15.7.1956.

12 — Asunto Ratti (148/78, Rec. 1979, p. 1629).

que, por ejemplo, a falta de aplicación al final del período fijado, una compañía de seguros pudiera ser considerada responsable ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Esta cuestión ha sido suscitada, aunque no de manera explícita, por la resolución de remisión, pero la respuesta no será, a mi juicio, de ninguna utilidad al órgano jurisdiccional nacional. Puesto que, en las circunstancias del presente asunto, la Directiva no posee efecto directo, es evidente que tampoco puede tener efecto directo «horizontal». Por lo tanto, aunque las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional suscitan este tema, estimo impropio que el Tribunal de Justicia entre a conocer del mismo. Repito que el sistema del artículo 177 responde al deseo de aportar respuestas útiles al órgano jurisdiccional nacional. Al igual que este sistema puede exigir en ocasiones dar una respuesta a una cuestión que no ha sido formulada directamente por el órgano jurisdiccional nacional,<sup>13</sup> puede justificar otras veces que no se responda a una cuestión explícita. Este puede ser el caso cuando, como en el presente asunto, la cuestión suscita puntos de gran importancia para el ordenamiento jurídico comunitario. Puede resultar excesivo que el Tribunal de Justicia aborde tales puntos en un asunto en el que es superfluo pronunciarse sobre la cuestión.

17. No obstante, es práctica frecuente del Tribunal de Justicia no examinar la pertinencia de las cuestiones que se le someten, sino responderlas aunque no esté clara la incidencia que esta respuesta vaya a tener sobre la

resolución que debe recaer en el procedimiento principal.<sup>14</sup> Si se considerara que esta es la vía que debe seguirse, examinaré ahora cómo habría que abordar la cuestión en caso de que se juzgara necesario darle una respuesta.

18. Tanto la Comisión como Le Foyer SA estiman, en sus observaciones escritas respectivas, que si hubiera que examinar la cuestión del efecto directo horizontal, bastaría con responder mediante una remisión a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual el efecto directo de las Directivas sólo puede invocarse frente al Estado o frente a una emanación del Estado (efecto directo «vertical»)<sup>15</sup>. No comparto esta tesis. Es evidente que la jurisprudencia a que me acabo de referir ha dado lugar a anomalías y, en otro asunto pendiente ante el Tribunal de Justicia, el asunto Faccini Dori,<sup>16</sup> se pidió expresamente al Tribunal de Justicia que reconsiderara la cuestión. Analizaré este tema muy brevemente, pues ha sido objeto de numerosos estudios de la doctrina y de un debate exhaustivo en el asunto Faccini Dori.

19. El Tribunal de Justicia adoptó una postura definitiva sobre el efecto directo

13 — Véase, por ejemplo, el asunto Frascogna (57/84, Rec. 1985, p. 1739).

14 — Véanse los asuntos Bertsini (asuntos acumulados 98/85, 162/85 y 256/85, Rec. 1985, p. 1885), apartado 8, y Delhaize Frères (asuntos acumulados 2/82 a 4/82, Rec. 1983, p. 2973), apartado 9.

15 — Véase, en particular, el asunto Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, «Marshall I» (152/84, Rec. 1986, p. 723).

16 — Asunto C-91/92.

horizontal de las Directivas en 1986, en el asunto Marshall, (en lo sucesivo, «asunto Marshall I»), al declarar que «una Directiva no puede, por sí sola, crear obligaciones a cargo de un particular y que una disposición de una Directiva no puede, por consiguiente, ser invocada, en su calidad de tal, contra dicha persona». <sup>17</sup> No obstante, el Tribunal de Justicia precisó en dicho asunto que la Srta. Marshall podía invocar la Directiva controvertida contra la parte demandada, la Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), que podía ser considerada como organismo del Estado, y que carecía de importancia que dicho organismo actuara como empleador o como autoridad pública. Es curioso que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado sobre esta cuestión en un asunto en el que era inútil hacerlo; el Tribunal habría podido limitarse simplemente a estimar que la demandada era un organismo del Estado, dejando en suspenso la cuestión de si las Directivas podían ser invocadas frente a las entidades privadas.

samente la posibilidad de que de las Directivas resulten obligaciones derivadas a cargo de personas distintas de los Estados miembros, cabe destacar que basándose en dicha alegación extraída del texto, habría sido absolutamente imposible sostener que el artículo 119, por ejemplo, impone obligaciones a los empresarios privados, incluso en el caso de «contratos entre particulares», como ha declarado el Tribunal de Justicia desde 1976. <sup>18</sup> Además, si una Directiva sólo impone obligaciones a los Estados miembros, no es fácil justificar que imponga obligaciones a un organismo como la Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching). El intento, de todos conocido, de justificar la atribución a una Directiva de un efecto directo contra un Estado miembro, alegando que no debería permitirse al Estado miembro invocar su propio incumplimiento de la obligación de aplicar una Directiva, está especialmente contraindicado en lo que se refiere al citado organismo, que no es en modo alguno responsable de este incumplimiento.

20. Al pronunciarse, el Tribunal de Justicia invocó —e invocó exclusivamente— los términos del artículo 189 del Tratado. Es sabido que, en general, la alegación basada en los términos del Tratado no es considerada decisiva, y con razón, en lo que se refiere a su interpretación por el Tribunal de Justicia. Por lo demás, aunque la alegación fundada en dichos términos posea algún valor, no es absolutamente convincente. El artículo 189 precisa que la Directiva «obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse [...]». Con independencia de que el artículo 189 no excluye expre-

21. En cualquier caso, desde que el Tribunal de Justicia atribuyó tal alcance a las Directivas, resulta difícil justificar distinciones entre, por ejemplo, los empleadores del sector público y los empresarios del sector privado. Además, desde que se atribuyó a las

17 — Marshall I, citado en la nota 15, *supra* (apartado 48).

18 — Asunto Defrenne (43/75, Rec. 1976, p. 455), apartados 39 y 40.

Directivas un efecto directo, aunque limitado, ya no pueden sostenerse algunos de los argumentos generales de principio que abogan contra la atribución de un efecto directo horizontal a las Directivas, por ejemplo, el argumento de que, con arreglo al artículo 189 del Tratado, las Directivas dejan a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

22. Resulta igualmente difícil, a mi juicio, defender una distinción a este respecto entre las Directivas, que son, después de todo, la forma esencial y con frecuencia la única forma de legislación comunitaria prevista en numerosos ámbitos del Tratado, y otras disposiciones obligatorias de Derecho comunitario, es decir, los Tratados, los Reglamentos y las Decisiones, todos los cuales —nadie lo discute— pueden imponer obligaciones a los particulares.

23. De la misma forma, si debiera negarse el efecto directo horizontal a las Directivas debido a su escasa base democrática, y en atención al ínfimo papel que en un principio ha desempeñado el Parlamento Europeo en su adopción y que sólo se ha desarrollado progresivamente, tampoco es fácil entender por qué este argumento se aplicaría únicamente a las Directivas y no a otros actos comunitarios, como los Reglamentos, en cuya adopción el papel del Parlamento es idéntico. Por otra parte, tampoco puede alegarse en contra del efecto directo horizontal que las medidas no han sido adoptadas

por un Parlamento nacional democráticamente elegido, ya que las Directivas no dejan por principio ninguna facultad de apreciación al legislador nacional.

24. En mi opinión, tampoco cabe deducir argumento alguno de la falta de obligación de publicar las Directivas.<sup>19</sup> Esta laguna, colmada por el Tratado de la Unión Europea,<sup>20</sup> responde al papel restringido que el Tratado inicial atribuía a las Directivas, y reviste escasa importancia habida cuenta de que todas las Directivas legislativas como las destinadas a todos los Estados miembros han sido invariablemente publicadas en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Es indudable que si una Directiva particular no hubiera sido publicada, su falta de publicación habría podido impedir, como en el caso de cualquier otra medida, la producción de efectos jurídicos.<sup>21</sup>

25. Las consideraciones que preceden no obvian, a mi juicio, las importantes diferencias que subsisten entre las Directivas y los Reglamentos. En el asunto Marshall I, el Tribunal de Justicia se abstuvo, acertadamente, en mi opinión, de invocar el argumento (mencionado en las conclusiones del Abogado General Sr. Slynn) según el cual

19 — Véase, por ejemplo, Pescatore: «L'effet des directives communautaires, une tentative de démythification», Dalloz 1980, capítulo XX.

20 — Véase el artículo 191, apartados 1 y 2, del Tratado CE, tal y como ha quedado modificado por el Tratado de la Unión Europea.

21 — Asunto Racke (98/78, Rec. 1979, p. 69), apartado 15.

permitir invocar la ejecución directa de las Directivas contra los particulares borraría la distinción entre las Directivas y los Reglamentos. Reconocer que pueda invocarse incluso la ejecución directa de las disposiciones de una Directiva, en el caso excepcional de que el Derecho interno no haya sido adaptado correctamente a esta última, no modifica en nada la obligación de los Estados miembros de adoptar todas las medidas necesarias para su aplicación, en tanto que los Reglamentos, por ser directamente aplicables, normalmente no necesitan de aplicación. Además, como se ha dicho con anterioridad, una Directiva sólo producirá efectos jurídicos cuando haya vencido el plazo fijado por ésta para su aplicación. Los Reglamentos y las Directivas seguirán siendo instrumentos distintos, adaptados a situaciones diferentes y que alcanzan sus objetivos por medios distintos, incluso si se admite que, en determinadas circunstancias, una Directiva que no ha sido correctamente aplicada puede obligar a ciertas entidades privadas.

26. Hace más de treinta años, el Tribunal de Justicia reconoció, en el asunto Van Gend en Loos,<sup>22</sup> el carácter específico del Derecho comunitario, considerado como un sistema jurídico que no podía reducirse a un acuerdo entre Estados, como era frecuentemente el caso en el Derecho internacional tradicional. Vista la evolución ulterior del sistema jurídico de la Comunidad, quizás sea necesario reconocer que, en determinadas circunstancias, las Directivas que no han sido correctamente aplicadas pueden conferir a

los particulares derechos que éstos pueden invocar incluso contra las entidades privadas. Quizás sea posible establecer, en este sentido, un contraste particular entre el ordenamiento jurídico comunitario y el ordenamiento jurídico internacional.

27. Uno de los notorios inconvenientes del Derecho internacional consiste en que puede darse el caso de que la ejecución de un tratado no pueda invocarse ante los órganos jurisdiccionales de un Estado signatario del mismo, aunque las disposiciones de dicho tratado sean por sí mismas aplicables por tales órganos jurisdiccionales. Este resultado tan lamentable puede producirse, especialmente, en los Estados llamados «dualistas» en los que ningún principio constitucional atribuye efecto jurídico interno a los tratados internacionales que les vinculan. En consecuencia, puede ocurrir con frecuencia que, en el marco de un contrato internacional entre particulares, la parte que desea que el contrato se rija por un tratado concreto se preocupe de comprobar que el tratado ha sido ratificado por el Estado del que la otra parte es nacional, pero compruebe, en caso de litigio, que el tratado no es parte integrante del Derecho interno de dicho Estado y que no será aplicado por sus órganos jurisdiccionales.

28. Es inaceptable que este inconveniente del Derecho internacional tenga su homólogo en el ordenamiento jurídico comunitario. Como

22 — Asunto Van Gend en Loos (26/62, Rec. 1963, p. 1).

ocurre con frecuencia con los Tratados, la Directiva obliga al Estado miembro en cuanto al resultado que deba conseguirse, pero deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. No obstante, el papel de las Directivas en el Tratado CE ha evolucionado, como consecuencia de la práctica legislativa del Consejo, de forma que los términos del artículo 189 del Tratado resultan hoy inadecuados. A pesar de la formulación del apartado tercero del citado artículo, es inexacto afirmar que las Directivas obligan tan sólo «en cuanto al resultado que deba conseguirse». La «elección de la forma y de los medios» delegada en los Estados miembros es a menudo ilusoria, ya que su facultad de apreciación para aplicar las Directivas se ve considerablemente reducida debido a la precisión y exhaustividad de una gran parte de la legislación que emana del Consejo bajo la forma de Directiva. Numerosas disposiciones contenidas en las Directivas están, por tanto, perfectamente adaptadas al ejercicio de un efecto directo.

Quizás porque la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia exige una nueva concepción de las Directivas, las últimas tesis de los analistas tienden a preconizar la atribución de un efecto directo horizontal a las Directivas.<sup>24</sup> Respecto al argumento basado en la necesidad de una aplicación uniforme del derecho comunitario, su procedencia es evidente; pero es necesario velar por la aplicación uniforme de la legislación comunitaria no sólo entre los Estados miembros, sino en el interior de los Estados miembros. Es indudable que se producirán distorsiones, tanto entre los Estados miembros como en el interior de los mismos, si la ejecución de las Directivas puede ser invocada, por ejemplo, contra los empleadores, proveedores de bienes o prestadores de servicios del sector público, pero no contra los del sector privado. No se resuelve el problema alegando que estas distorsiones desaparecerán si la Directiva es correctamente aplicada;<sup>25</sup> la situación que debe tenerse en cuenta es aquella en que una Directiva no ha sido aplicada correctamente.

29. Existen excelentes razones de principio para atribuir efecto directo a las Directivas sin distinciones basadas en el estatuto de la parte demandada. Esto es conforme con la necesidad de velar por la eficacia del derecho comunitario y por su aplicación uniforme en todos los Estados miembros. Y es conforme, en particular, con la importancia recientemente concedida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la obligación primordial de los órganos jurisdiccionales nacionales que es aportar soluciones eficaces para la protección de los derechos comunitarios.<sup>23</sup>

30. Según la sentencia Francovich,<sup>26</sup> la posibilidad de que un particular reclame una

23 — Véase, por ejemplo, el asunto Factortame (C-213/89, Rec. 1990, p. I-2433) y la sentencia de 2 de agosto de 1993, Marshall II, C-271/91.

24 — Véase, por ejemplo, Manin: «L'invocabilité des directives: quelques interrogations», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1990, p. 669; Emmert: «Horizontale Drittwirkung von Richtlinien? Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende!», *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1992, p. 56; Boch y Lane: «European Community Law in national Courts: a continuing contradiction», *Leiden Journal of International Law*, 1992, p. 171; Van Gerven: «The horizontal effect of directive provisions revisited — the reality of catchwords», *Institute of European Public Law, University of Hull*, 1993; Emmert y Pereira de Azevedo: «L'effet horizontal des directives. La jurisprudence de la CJCE: un bateau ivre?», *Revue Trimestrielle de Droit européen*, 1993, p. 503; Mangas Martín: «El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial» Rodríguez Iglesias y Liñán Noguera, 1993, pp. 77-79.

25 — Véase el asunto Marshall I, apartado 31.

26 — Asunto Francovich y otros (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. 1991, p. I-5357).

indemnización por daños al Estado miembro que ha aplicado la Directiva de forma incorrecta no puede, a mi juicio, sustituir de forma satisfactoria la ejecución directa de la Directiva. El demandante se vería frecuentemente obligado a iniciar dos procedimientos judiciales distintos, sea de forma simultánea o sucesiva, uno contra el demandado privado y otro contra los poderes públicos, lo que no sería compatible con la necesidad de una vía de recurso eficaz.

31. En mi opinión, no puede objetarse que la imposición de obligaciones a los particulares comprometería la seguridad jurídica. Por el contrario, el rasgo más destacado de la jurisprudencia existente al respecto es, quizás, la inseguridad que produce.<sup>27</sup> Esta jurisprudencia ha conducido, en primer lugar, a una interpretación muy amplia del concepto de Estado miembro de forma que la ejecución de las Directivas puede invocarse incluso contra empresas comerciales en las que existe un elemento de participación o de control estatal,<sup>28</sup> a pesar de que estas empresas no son responsables del incumplimiento de los Estados miembros y de que pueden ser competidoras directas de las empresas del sector privado contra las cuales no puede invocarse la ejecución de las mismas Directivas. Además, ha generado una gran inseguridad en lo que se refiere al alcance de la normativa nacional, si se tiene en cuenta la obligación que pesa sobre los órganos jurisdiccionales

nacionales de extender al máximo el sentido de los términos de la normativa nacional para dotar de eficacia a las Directivas que no han sido correctamente aplicadas.<sup>29</sup> Además, en los casos en que la normativa nacional ha sido interpretada extensivamente para dotar de eficacia a una Directiva, puede resultar que se imponga a los particulares obligaciones que no habrían tenido si la Directiva no existiera. Así pues, de las Directivas que no han sido correctamente aplicadas pueden ya derivar obligaciones para los particulares. En este contexto, la tesis según la cual invocar directamente contra los particulares la ejecución de las Directivas pone en peligro la seguridad jurídica no parece una crítica fundada. Por el contrario, cabe la posibilidad de que la seguridad jurídica salga finalmente reforzada y de que el sistema gane coherencia, si se considera que la ejecución de las disposiciones de una Directiva puede, llegado el caso, invocarse contra los particulares.

32. Como la jurisprudencia existente obliga ya a los órganos jurisdiccionales nacionales a aplicar las Directivas contra los particulares, interpretando todas las disposiciones de Derecho nacional, hayan sido o no adoptadas en aplicación de una Directiva y sean anteriores o posteriores a la misma, en el sentido de dotar de eficacia a las disposiciones de las Directivas, no constituiría un cambio radical de orientación en relación con el estado

27 — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Van Gerven, de 26 de enero de 1993, en el asunto Marshall II, C-271/91, nota 23, *supra*, punto 12, y los autores citados en la nota 24, *supra*.

28 — Asunto Foster/British Gas (C-188/89, Rec. 1990, p. I-3313).

29 — Véase, a título de ejemplo límite, el asunto Marleasing (C-106/89, Rec. 1990, p. I-4135).

actual del Derecho, en términos de consecuencias prácticas, atribuir un efecto directo horizontal a las Directivas: este efecto directo sólo actuará en los casos en que sea imposible interpretar en tal sentido ninguna disposición de Derecho nacional. Las consecuencias de tal cambio podrán, en todo caso, verse atenuadas, si fuere necesario, limitando los efectos en el tiempo de la nueva jurisprudencia por razones similares a las que fueron alegadas por el Tribunal de Justicia en el asunto Defrenne II,<sup>30</sup> con el fin de excluir o restringir su aplicación a situaciones anteriores.

33. Habrá casos en los que resulte evidente que una Directiva que no ha sido aplicada por un Estado miembro no impone obligaciones a los particulares. Una Directiva no puede generar responsabilidad penal por sí misma.<sup>31</sup> Puede darse el caso de que una Directiva tampoco deba interpretarse en el sentido de que impone obligaciones a los particulares cuando ello suponga conferir derechos al Estado que ha incumplido sus obligaciones.

34. No obstante, considero, en términos generales, que la ejecución de Directivas cuyo objeto mismo es atribuir derechos a los

particulares e imponerles obligaciones debe poder ser invocada por el denunciante, a menos que con ello se menoscabe la confianza legítima de la parte demandada.

35. Aunque no se estime correcta esta tesis general, un asunto como el que nos ocupa aportaría, en caso de vencimiento del plazo de aplicación de las medidas de ejecución, argumentos convincentes en favor del efecto directo de las Directivas. En lo que se refiere a la cuestión del seguro obligatorio de responsabilidad por accidentes de circulación de vehículos, existe un interés general evidente en que los particulares puedan contar con un sistema de seguro eficaz aplicado de manera uniforme en toda la Comunidad. Por añadidura, las compañías que ofrecen seguros para vehículos de motor son, por exigencias jurídicas de orden financiero, grandes sociedades que suelen ejercer sus actividades dentro de un marco muy reglamentado en el que la libertad contractual ha quedado drásticamente reducida en atención al interés general primordial, que es velar por que todos los conductores y todos los vehículos de motor estén debidamente asegurados en relación con la responsabilidad frente a terceros. Puede pensarse, ciertamente, que estas sociedades están familiarizadas con las obligaciones que las Directivas comunitarias pretenden imponerles. En consecuencia, ¿es tolerable que estas sociedades eludan su responsabilidad en razón de que un Estado miembro concreto ha incumplido su obligación de adaptar su Derecho interno a la Directiva de que se trata? De la misma forma que el Tribunal de Justicia ha reconocido que un Estado miembro no puede

30 — Véase la nota 18, *supra*.

31 — Asunto Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Rec. 1987, p. 3969); véanse igualmente mis conclusiones en los asuntos Vessoso y Zanetti (asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, Rec. 1990, p. I-1461), puntos 24 y 25.

invocar su propio incumplimiento, parece evidente que, en un caso semejante, una compañía de seguros no debe poder beneficiarse del incumplimiento de un Estado miembro.

36. Por las razones antes alegadas, si la cuestión hubiera exigido una respuesta,

habría estimado que las disposiciones controvertidas confieren a los particulares derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger, incluso contra las entidades que no son emanación del Estado. Repito, no obstante, que, a mi juicio, esta cuestión no exige una respuesta en el presente asunto.

## Conclusión

37. Opino, por consiguiente, que las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional quedan respondidas con la siguiente formulación:

«Antes del 31 de diciembre de 1988, fecha fijada por el apartado 2 del artículo 5 de la Segunda Directiva del Consejo 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, las disposiciones de esta Directiva no conferían a los particulares derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deban proteger.»