

**ARMONIZACION DE LEGISLACIONES EN EL SECTOR DEL SEGURO.  
LA SEGUNDA DIRECTIVA 84/5/CEE  
CONCERNIENTE A LA APROXIMACION DE LEGISLACIONES  
RELATIVAS AL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL  
DERIVADA DE LA CIRCULACION  
DE VEHICULOS A MOTOR**

por José Manuel DE FRUTOS GOMEZ (\*)

**1. EL «MERCADO COMUN» DEL SEGURO. LA LIBERACION COMUNITARIA DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA**

La adopción de la segunda Directiva del Consejo núm. 84/5/CEE de 30 de diciembre de 1983 (DOCE L 8/17 y ss. de 11/enero/1984), concerniente a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros relativas al seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de los vehículos a motor, supone junto con la directiva 84/641 relativa al seguro de asistencia turística, el último gran paso dado por las autoridades de Bruselas para conseguir la liberación en la prestación de servicios en este importante sector económico y, en particular, al seguro de daños que es al que atañe más directamente. Y ello, porque, al contemplar la reducción de disparidades normativas nacionales en el seguro obligatorio automovilístico, está propiciando dos grandes objetivos inherentes a la unión económica que persigue la Comunidad Económica Europea como fin último (1), de un lado, eliminar, o al menos reducir, los obstáculos a la libre circulación de personas, recogida en el Tratado de Roma (TCEE) como una de las cuatro libertades fundamentales (art. 3c y 48-66). De otro, supone un notable avance en la realización de la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios de la actividad aseguradora, coadyuvando a la creación del mercado común del seguro (2), cuya realización dista mucho de estar conseguida.

(\*) Diplomado en Derecho Comunitario. Colegio de Europa (Brujas). Abogado.

(\*\*) El presente trabajo, con el objeto de acomodarse a las necesidades de la Revista de Instituciones Europeas, no estudia más que un aspecto concreto de la labor armonizadora llevada a cabo por la CEE en la actividad aseguradora, y en concreto en el seguro de daños. Quedan fuera, pues, las demás normas adoptadas en los restantes ramos de dicha actividad. No obstante, al final del mismo se detallan las directivas hasta ahora promulgadas.

(1) COSTANTINESCO, L. J.: «La constitution économique de la CEE», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1977, pp. 245 y ss.; PESCATORE, P.: «Quelques thèmes de structure économique dans la jurisprudence de la CEE», *Aides et mesures de sauvegarde en Droit International économique*, Bruxelles, 1980; DEMARET, P.: «Syllabus de documentation sur les quatre libertés du Marché Commun», *College d'Europe*, Bruges, 1982-83.

(2) En feliz expresión de SECHE, J. Claude: «Le rapprochement des législations destiné à facili-

Cinédonos ahora exclusivamente a este segundo aspecto —el primero ha sido objeto de una copiosa jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo (3) que ha ampliado considerablemente los ámbitos subjetivo y objetivo del mismo— la llamada liberación comunitaria del sector del seguro comporta una gran dificultad, puesto que las estructuras de los diferentes mercados nacionales siguen siendo muy heterogéneas, yendo desde aquellos muy abiertos y flexibles a otros con legislaciones muy proteccionistas, orientadas a la satisfacción de necesidades asegurativas puramente nacionales. Por otra parte, las divergencias se acentúan en cuanto a la exigencia del margen de reservas así como su colocación y control, o en cuanto a la protección de los asegurados, nula o muy acentuada, según los países. En fin, estos temas hacen, aún hoy en día, que la liberación de los seguros comunitarios sea lenta y dificultosa. Prueba de ello es el hecho de que todavía la coordinación de disposiciones normativas nacionales que afecten al seguro está poco desarrollada y notorias disparidades siguen subsistiendo.

El procedimiento a seguir para conseguir la total comunitarización del seguro abarca tres aspectos diferentes:

a) Garantizar a los aseguradores la **libertad de establecimiento** así como la **libre prestación de servicios** en el ejercicio de su actividad.

b) Armonizar las diferentes reglamentaciones nacionales que afectan al **contrato del seguro**, es decir, la **protección de los asegurados** como consumidores de una actividad económica presidida en la gran mayoría de los casos, por la existencia de una contratación tipo fundada en los llamados contratos de adhesión.

c) Garantizar la **ejecución de las decisiones** judiciales que se refieren a los contratos de seguro y a las indemnizaciones a pagar, esto es, la efectividad de la reparación y la inmediatez de la prestación del asegurador al beneficiario (4).

No obstante, los tres puntos anteriormente señalados han sufrido una desigual suerte en su desarrollo y los textos proyectados han pasado por diversas dificultades que hacen que, aún hoy, no hayan sido adoptados la gran mayoría. Así ocurre, por ejemplo, con relación al segundo aspecto señalado, las relaciones aseguradores-asegurados, plasmada en el contrato de seguro, donde sólo existe una proposición de directiva (5) transmitida al Consejo en 1979 y modificada el 15 de diciembre de 1980, pero que aún no ha sido adoptada. Digamos además que dicho proyecto **sólo regula las relaciones contractuales** que se producen en los **seguros de daños y los llamados seguros masa exclusivamente**, es decir, aquellos

---

ter le droit d'établissement et la libre prestation des services en matière d'assurances», *Cahiers de Droit Européen*, 1981, núms. 2-3, pp. 190-206, esp. p. 194. En el mismo sentido FAVRE, H.: «Le marché commun de l'assurance», *Revue Marché Commun*, 1980, núm. 237, pp. 235-249; FAGNART: «L'harmonisation du droit des assurances dans la CEE», *CDE*, 1977, pp. 422-486. «Insurance and Freedom to Provide Services». STEINDORFF, E.: *Common Market Law Review*, 1977, p. 133. POOL, W.: «Moves Towards a Common Market in Insurance», *CMLR*, 1984, vol. 21, p. 123. CHAPPATTE, Ph.: «Freedom to provide Insurance Services in the European Community», *ELR*, February 84, pp. 8-28. TUGENDATH, Ch.: «Relanzamiento de un mercato comune europeo delle assicurazione», *Eur. Inf.*, Milán, 1978, n. 1. ZIMOLO, A.: «L'armonizzazione del settore assicurativo nelle direttive della Comunità Economica Europea», *Diritto Scambi Internazionale*, 1978, n. 3, p. 565.

(3) Baste citar a título ejemplificativo los casos 41/74 Van Duyn Rep. 1974, p. 1337; caso 33/74 Van Bisbergen Rep. 1974, p. 1299; caso 149/79 Comisión/Bélgica de 26-5-1982 Rep. 1982, p. 1845 o casos 115-116/1981, Adouf, Rep. 1982, p. 3723.

(4) SECHE, J. C., cit. nota 2. Fagnart cit.

en que el fenómeno de los contratos de adhesión es una situación normal y no los llamados seguros industriales o comerciales en que este fenómeno resta, por lo demás, episódico, habida cuenta de la situación de paridad en que suelen estar las dos partes contratantes. Este texto ha inspirado en gran medida nuestra vigente ley 50/80 de contrato de Seguro Privado.

La garantía de ejecución de las indemnizaciones y de los conflictos que traen causa de la relación de seguro ha sido, en parte, resuelta por la Convención de 27 de septiembre de 1968, relativa a la competencia judicial y ejecución de decisiones en materia civil y mercantil (6), convención internacional acordada por los seis Estados primitivos, en principio, y, posteriormente entre los diez, aun cuando está pendiente de ratificación por los Estados miembros que se han adherido a la Comunidad en las sucesivas ampliaciones y con fundamento en el artículo 220 TCEE. Dicho instrumento inserta una sección tercera en su título II (arts. 7-13) dedicada con exclusividad al seguro y, que, al establecer normas de conflicto comunes, ha facilitado la atribución de competencia a los órganos jurisdiccionales de los distintos Estados miembros. En el mismo sentido cabe citar una **recomendación** de la Comisión 81/76/CEE de 8 de enero de 1981 (7), que pretende acelerar la liquidación de los siniestros del ramo del automóvil mediante la agilización de los procedimientos extrajudiciales, medio que considera más idóneo por su sencillez y rapidez para favorecer la solución de los siniestros.

Pero ha sido el primer punto de los tres mencionados anteriormente el que atañe de un modo más próximo al mercado común del seguro y, que goza de una mayor normativa comunitaria. En efecto, las instituciones comunitarias, conscientes de la importancia que en el sistema creado por los Tratados tienen la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios a fin de concluir la proyectada Unión Económica, se esforzaron, desde el principio, en desarrollar las acciones necesarias para concluir la efectiva liberalización de este sector de la actividad económica. Con ello no hacían sino ceñirse a los preceptos del Tratado de Roma. De ahí, que, tras la adopción de los Programas Generales (8), se procediera a la promulgación de una normativa mucho más compleja y exhaustiva que permitiera, al menos, abordar algunos de los problemas más acuciantes de

(5) Proposición de directiva del Consejo tendente a coordinar las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que rigen el contrato del seguro. DOCE núm. C 190, pp. 2 y ss. de 28-7-1979. El texto modificado puede verse en el DOCE núm. C 355, p. 80 de 31-12-1980. Vid. FORLATI PICCHIO, L.: «Legge applicabile al contratto di assicurazione e diritto Comunitario». *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1983, p. 35. ELLIS, T. H.: «European Integration and Insurance». London, 1979, pp. 145-159.

(6) Convención de 27-9-68, que entró en vigor entre los seis Estados miembros originarios el 1-2-1973. Posteriormente ha sido modificada el 9-10-78 (DOCE L 304, p. 1, 30-10-78) para ampliarla a Irlanda, G. Bretaña y Dinamarca y 25-10-1982 DOCE C, p. 22 de 11-4-1983 por lo que a Grecia se refiere, pendiente aún de ratificación para sus entradas respectivas en vigor para los Estados de las sucesivas ampliaciones. Vid. LORENTE HURTADO, F.: *Gaceta Jurídica de la CEE. Serie D*, pp. 181-230, 1985.

(7) DOCE L 57, p. 27, 4-3-1981. Sobre la recomendación como fuente de aproximación de legislaciones ver el magnífico estudio de Vandersanden-Soldatos «La recommandation source indirecte du rapprochement des législations nationales dans le cadre de la Communauté Européenne» en la obra *Les Instrumentes du rapprochement des législations dans la CEE*, Bruxelles, 1976, pp. 95-148.

(8) Programas Generales para la supresión de restricciones a la libre prestación de servicios y al derecho de establecimiento. DOCE 15-1-1962, pp. 32 y 36 respectivamente.

la liberalización del seguro comunitario. Para ello, las instituciones de Bruselas siguieron las orientaciones de los Programas Generales, distinguiendo en su obra liberadora entre las varias modalidades de la actividad aseguradora: reaseguro, seguro directo no vida y seguro directo vida y asimilados así como la actividad específica del coaseguro de riesgos situados en el ámbito comunitario. En primer lugar, se procedió a una rápida liberalización del reaseguro (Directiva 64/225) que no ofreció mayores problemas debido al hecho de que esta operación ya se venía practicando con anterioridad a la publicación de la directiva en una situación de gran fluidez e internacionalización, por las características propias del reaseguro y su mercado. A continuación, los órganos dinámicos de la Comunidad adoptaron la directiva 73/239 para coordinar las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que afectan al acceso de la actividad aseguradora distinta del seguro de vida (9) y su ejercicio, así como la directiva 73/240 destinada a la supresión de restricciones a la libertad de establecimiento en el seguro directo no vida (10). La adopción tan tardía de ambos textos, ocho años después de la fecha fijada por el Programa General y una vez culminada la primera ampliación de la Comunidad, nos muestra la dificultad que existe a fin de poder llevar a cabo la coordinación del sector.

La directiva 73/239 trata de regular tres destacados aspectos de la libertad de establecimiento cuales son la **necesidad de autorización administrativa** para conseguir el establecimiento de entidades aseguradoras originarias de un Estado miembro en cualquier Estado de la Comunidad, simplificando mecanismos, documentación y exigencias de control, así como suprimiendo los depósitos y fianzas impuestos por consideraciones de nacionalidad (objeto de la directiva 73/240). El segundo tema objeto de la directiva es el relativo a la exigencia de constitución de **reservas técnicas**, las cuales en todo momento deben estar presididas por el principio de la suficiencia y la regla de la congruencia (art. 15), disponiendo su localización en el país de explotación en la forma y cuantía que las normas de dicho país prescriban (art. 15). Acomete, por último, la cuestión del **margen de solvencia**, innovación introducida en Europa por las autoridades comunitarias, cuyo objetivo es garantizar y reforzar la situación de las empresas cara, ante todo, a los asegurados y beneficiarios, pero también para garantizar la reputación de las entidades aseguradoras.

El margen de solvencia se define como un patrimonio de la empresa libre de todo compromiso previsible una vez deducidos los elementos inmateriales (art. 16). La directiva establece incluso dos sistemas de cálculo de dicho margen así como la constitución del llamado **fondo de garantía**, estimado en un tercio del margen de solvencia pero, en todo caso, con unas cifras mínimas inderogables según los diferentes ramos y forma de las entidades aseguradoras (arts. 16-17). La insufi-

(9) Directiva 73/239 de 24-7-1973. DOCE L 228, p. 20 de 16-8-1973, modificada por la directiva 76/580 de 29-6-1976 (DOCE L 189, p. 13 de 13-7-1976). Posteriormente la directiva 84/641 (DOCE L 339, p. 21 de 27 de diciembre de 1984, ha supuesto una nueva modificación de dicha directiva con el objetivo de hacer extensivo el ámbito de aplicación de la misma al seguro de Asistencia Turística. Pero no ha supuesto el avance que, por el contrario, implica la segunda directiva del seguro obligatorio del automóvil.

(10) Directiva 73/240 destinada a suprimir en materia de seguro directo no vida las restricciones a la libertad de establecimiento. DOCE L 228, p. 20 de 16 agosto 1973.

ciencia del margen de solvencia da lugar a la intervención de las autoridades administrativas de control que tratarán de restablecerlo y, caso de no ser posible, proceder a la retirada de la autorización para actuar. Habida cuenta de la importancia que representa esta noción, el mismo se exige incluso a entidades no originarias de los Estados de la Comunidad que operan en el espacio económico de la misma, si bien se prescriben ciertas particularidades en razón de su condición de «extranjeras» (11). Dispone por fin la directiva, en anexo, los diferentes ramos del seguro a los que se aplica, realizando así una clasificación de riesgos que ha sido adoptada por los Estados miembros. Dicha clasificación ha sido posteriormente completada por la inclusión del seguro de Asistencia Turística en virtud de la directiva 84/641 que ha completado la directiva 73/239 fundamental en este sector del seguro directo no vida.

Otro de los temas a tratar en la liberación del seguro en la Comunidad, la **libre prestación de servicios**, lograda la libertad de establecimiento al menos parcialmente, sigue siendo hoy por hoy una libertad por realizar en su integridad, si excluimos el tema del reaseguro comunitario y, parcialmente, el del coaseguro comunitario (11 bis). El Programa General adoptado en materia de libre prestación de servicios subordina la consecución de esta libertad a la realización previa de la libertad de establecimiento en el ramo en cuestión, así como a la coordinación de los textos legales y administrativos que rigen el contrato de seguro y la simplificación de las formalidades requeridas para la ejecución recíproca de fallos judiciales emitidos en materia de seguros (12). El texto base, una directiva del Consejo, no ha pasado aún de su fase de proposición desde 1975 en que por vez primera fue presentada al Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas, habiendo sufrido a lo largo de estos diez largos años varias modificaciones, en 1978, en 1982 y una última en 1984 (13), tendentes a perfeccionar el contenido del texto inicial, una vez oídos los dictámenes del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social (14) y tratando de conciliar las diferencias que sobre el tema subsisten en los Estados Miembros.

(11) En efecto el artículo 25 de la directiva 73/239 establece la obligación a estas sucursales de empresas aseguradoras no comunitarias de constituir un margen de solvencia calculado conforme a los métodos previstos en la directiva pero para cuyo cálculo sólo se toman en consideración las primas y siniestros atribuidos y realizados por estas sucursales. Vid. artículo 26 igualmente, y la directiva 84/641 cit. que modifica parcialmente este sistema, a fin de adaptarla al sistema dibujado por la directiva 79/267 del seguro directo vida.

(11 bis) El tema del coaseguro comunitario goza en la práctica de unas legislaciones nacionales muy restrictivas que impiden la libre prestación de servicios. De ahí que la Comisión haya iniciado procedimientos ex artículo 169 del Tratado CEE por la incorrecta transposición de la directiva contra Francia (As. 220/83), Dinamarca (As. 252/83), RFA (As. 205/84) e Irlanda (As. 206/84) solicitando, además el efecto directo en el sector del seguro de los artículos 59 y 60 del Tratado CEE.

(12) Vid. Programa General para la supresión de restricciones en materia de libre prestación de servicios, cit., Tit. V, ap. C), párg. a).

(13) Proposición de segunda directiva del Consejo sobre coordinación de disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo no vida y fijadora de las disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios, transmitida al Consejo de 30 de diciembre de 1975 (DOCE C 32, p. 2 de 12 de febrero de 1975). Las modificaciones se han realizado el 15 de febrero de 1978, así como en 31 de marzo de 1982, doc. 5912/82, SURE 10, FISC 14, F y últimamente el 26 de octubre de 1984, doc. COM/78, 63 final.

(14) El dictamen del Parlamento Europeo fue emitido el 17 de enero de 1978. DOCE 13 de febrero de 1978, C 38, p. 14.

Después de abordar algunos de los problemas que ya se plantearon en la directiva 73/239, en particular el tema de las reservas cuya forma de cálculo pretende armonizar (art. 4), trata de clarificar los aspectos más acuciantes de la libre prestación de servicios, imponiendo la información a las autoridades de control del Estado de establecimiento de sus proyectadas actividades. La última modificación supone la consagración de una autorización disimulada por el órgano del Estado de acogida, que controla no sólo la solvencia, sino las condiciones generales y las pólizas así como las tarifas y la documentación a emplear, debiendo constatar en el plazo de seis meses la conformidad de dichos elementos con la legislación aplicable en dicho Estado, decisión que es recurrible en vía jurisdiccional (art. 12). Por lo que toca a los llamados seguros obligatorios y a las disposiciones imperativas en materia de contrato de seguro y control de las pólizas y condiciones generales de la contratación, el texto actualmente propuesto se inclina por aplicar la legislación del Estado miembro de ubicación del riesgo en tanto no se aproximen las legislaciones nacionales que eliminen esta disparidad (15). Cuestión conexas con la anterior, y abordada también por la directiva, es la referente a la legislación aplicable al contrato de seguro, distinguiendo para ello entre los seguros-masa y los seguros de grandes riesgos industriales y comerciales, estos últimos más liberalizados, al permitir que las partes determinen libremente la ley aplicable a la relación de seguro, cosa que no sucede con los seguros-masa, en razón de ser contratos, en su inmensa mayoría, de adhesión. De todas formas, es preciso señalar que esta determinación de la ley aplicable al contrato no es sino una primera aproximación al tema en espera de la adopción de la directiva relativa a las disposiciones que rigen el contrato de seguro. Su razón de ser estriba en el Programa General que cifra este problema como requisito previo para la realización de la libre prestación de servicios así como la protección de los asegurados (art. 6-7).

La obra normativa de las Comunidades a este respecto es, como podemos observar, ciertamente decepcionante debido a la lentitud con que se va produciendo la liberación definitiva del sector. Ahora bien, es menester tener en cuenta la jurisprudencia elaborada por el TJCE consagrando la aplicabilidad directa de la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en favor de los ciudadanos comunitarios, sin necesidad de adoptar directivas que desarrollen esta libertad, suprimiendo las restricciones nacionales en la materia (16), lo que ha servido para suplir la carencia de la obra normativa de las instituciones dinámicas de la Comunidad y asegurar la plena eficacia de los principios básicos del Tratado.

---

El dictamen del Comité Económico y Social es de fecha 30 de junio de 1976 y aparece publicado en el DOCE serie C, p. 13 de 30 de agosto de 1976.

(15) Artículos 6 y 19 de la proposición de directiva de libre prestación de servicios en su última modificación. Del mismo modo los considerandos que preceden al texto de dicho instrumento jurídico expresan que «en la ausencia de coordinación entre los Estados miembros... conviene mantener el principio de la legislación en vigor en el Estado donde está situado el riesgo».

(16) Vid. as. 2/74 Reyners, 21-6-1974, Rep. 1974, p. 631. Posteriormente el propio Tribunal ha matizado la radical afirmación mantenida en dicho fallo en los as. 33/74 Van Bilsbergen de 3-12-1974, Rep. 1974, p. 1299; as. 39/75 Coenen de 26-11-1975, Rep. 1975, p. 1547. Vid. el comunicado de la Comisión al Consejo de 4-11-1974. Boletín CEE 1974, núm. 11, p. 37. Everling U. Sur la jurisprudence recente de la Cour de Justice en matière de libre prestation des services rendus dans d'autres Etats membres. CDE 1984, núms. 1 y 2, p. 7.

A pesar de ello, el mismo Tribunal ha reconocido en el primer caso que al respecto le fue planteado, y de donde arranca toda su doctrina posterior, que las mismas no han perdido todo su interés, ya que conservan un campo de aplicación importante en el terreno de las medidas destinadas a favorecer el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y libre prestación de servicios (17) y en el mismo sentido las autoridades comunitarias, aunque con mayores reticencias, así como la doctrina, se han pronunciado a favor de la adopción de directivas, ya que precisan la aplicación de los artículos del Tratado y hacen más viable la efectiva liberalización de los servicios (18). Por ello, la obligación de ejecutar las directivas adoptadas no ha desaparecido, y ello porque el resto de las obligaciones derivadas del tratado CEE, y en particular del artículo 189, 3.º lo imponen. El Tribunal luxemburgués se ha tenido que pronunciar sobre este tema en el reciente caso 160/82 (19), deferido a esta Institución por la Comisión en uso del procedimiento en constatación de infracción ex artículo 169 CEE contra el Reino de Holanda. En este caso la Comisión alegaba que los Países Bajos habían incumplido su obligación de desarrollar la directiva 73/239 que atañe al derecho de establecimiento en el seguro directo no vida como sabemos. Los Países Bajos esgrimieron como medio de defensa su ejecución por medio de prácticas administrativas internas perfectamente conformes a la directiva en cuestión. El Tribunal, retomando una jurisprudencia de la que ya se había servido en anteriores ocasiones, concluyó por reconocer tal incumplimiento por no desarrollar la directiva puesto que «simples prácticas administrativas, modificables por naturaleza, a voluntad de la administración y desprovistas de una publicidad adecuada» no son una ejecución válida de una directiva (20) y, por tanto, «los Estados miembros están obligados, cuando de la transposición de directivas se trata, a adoptar disposiciones internas que tengan el mismo valor jurídico que aquéllas que se aplican en los Estados miembros en el sector que la directiva pretende armonizar» y teniendo que ser en todo caso, disposiciones que puedan ser calificadas de imperativas (21).

Con esta serie de resoluciones el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas pretende puntualizar la afirmación de la innecesariedad de directivas después del período transitorio, ya que las considera necesarias por imperativos de precisión y seguridad jurídica, no obstante el efecto directo (22) de las dis-

(17) As. 2/74 *Reyners cit.*, cdo. núm. 31: «estas directivas no han perdido, sin embargo, todo su interés, puesto que conservan un campo de aplicación importante en el terreno de las medidas destinadas a favorecer el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento».

(18) WYATT, D. y DASHWOOD, A.: *The substantive law of the CEE*, London, 1980, p. 188. GOLDMAN, B.: *Derecho Comercial Europeo*, París, 1984, pp. 275 y 287. Vid. también el Comunicado de la Comisión al Consejo cit., pp. 12 y 34.

(19) As. 160/82 *Comisión v. Países Bajos*, 15-12-1982. Rep. 1982, p. 4637. Holanda ha desarrollado las prescripciones de esta directiva hasta este año en que ha procedido a adoptar una Ley publicada el 18 de diciembre de 1985.

(20) As. 102/79 *Comisión v. Reino de Bélgica*, 6-5-1980. Rep. 1980, p. 1473 en particular el cdo. 11, repetido en el as. 160/82 cit., cdo. 4.

(21) As. 102/79 cit., cdo. 11.

(22) Sobre el llamado efecto directo del Derecho Comunitario puede consultarse VICTOR LOUIS, J. V.: *El ordenamiento jurídico comunitario*, Bruxelles, 1979; PESCATORE, P.: *L'ordre juridique des Communautés Européennes*, Liège, 1975; TIMMERMANS, C. W. A.: «Directives: their effect within the national legal systems», *CMLR* 1979, p. 553.

posiciones del Tratado, que tanto en este como en otros sectores no permite resolver por se las complejidades existentes en cada uno de los mercados nacionales, y que se arrastran desde la etapa anterior a la creación de la Europa comunitaria.

## II. LA ARMONIZACION LEGISLATIVA DEL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DE VEHICULOS A MOTOR

Centrémonos ya en el sector del seguro automovilístico, uno de los más importantes por el volumen de primas recaudadas y de siniestros pagados. En efecto, la circulación del automóvil es hoy en día uno de los hechos que más riesgo producen y prueba de ello es el creciente número de siniestros así como la importancia de éstos, cada vez mayor, dada la trascendencia del hecho circulatorio en nuestra época. Ello ha llevado a alterar el principio culpabilístico a la hora de determinar la responsabilidad del autor y a sustituirla por la llamada responsabilidad objetiva o responsabilidad sin culpa (si es que puede hablarse de una ausencia total de culpa), fundamentando la misma en el riesgo creado por la circulación de los vehículos y la conciencia social que impone la reparación del daño causado y por la simplificación que produce el no tener que entrar en la difícil indagación de la culpabilidad. Por otro lado, la jurisprudencia de los sistemas latino y germánico se ha orientado en esta dirección (23); en fin todo ello hace que las responsabilidades impuestas a los automovilistas por hechos derivados de la circulación sean cada vez más elevadas y cuantiosas.

La obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de automóviles nació precisamente para garantizar la efectividad de esas reparaciones y evitar que indemnizaciones declaradas en favor del perjudicado no fueran percibidas debido a la debilidad patrimonial del sujeto responsable (24).

Igualmente a nivel internacional se sintió la necesidad de garantizar esta obligación de aseguramiento de la responsabilidad civil derivada de la circulación automovilística y prueba de ello es el convenio de 20 de abril de 1959 del Consejo de Europa que corrobora esta necesidad.

Pero han sido las Comunidades Europeas quienes, conscientes del fenómeno circulatorio y de las repercusiones que puede tener en la libre circulación de las personas, han tratado desde el principio de armonizar las diferentes legislaciones nacionales reguladoras de esta obligación de aseguramiento. En efecto, en los

---

(23) Basta citar la sentencia del Tribunal Supremo, S. 2.ª de 7 de abril de 1980: «la normativa del seguro del automóvil es de naturaleza predominantemente objetiva», que se remite a otras antiguas de 30-6-1979 y 11-3-1971. Igualmente la Exposición de motivos de la ley de 22 de diciembre de 1962 dispone tajantemente como uno de los «fines prioritarios de la misma el resarcimiento a ultranza de la víctima de todos los daños y perjuicios sufridos, como algo que brota espontáneo y fluido de una de las fuentes de las obligaciones, la ley, en función del riesgo que implica el uso y circulación de vehículos de motor».

(24) Ley de 22 de diciembre de 1962 cit. Exp. de motivos: «la víctima ha de ser en todo caso debidamente asistida e indemnizada». En el mismo sentido, pero de un modo más preciso, se pronuncia la directiva 84/5 cuando en sus considerandos dice que la víctima no debe quedar sin indemnización. Vid. TIRADO SUAREZ, F. J.: «El seguro obligatorio de automóviles y la Comunidad Económica Europea», RIE 1983, núm. 10, p. 835.



considerandos que preceden a los textos de las directivas del seguro del automóvil se nota esta preocupación. Así en la primera directiva 72/166 de 1972 se dice textualmente que las disparidades de las disposiciones nacionales del seguro del automóvil «son susceptibles de obstaculizar la libre circulación de las personas en la Comunidad y por ello tienen una incidencia directa en el establecimiento del Mercado Común y su funcionamiento». Del mismo modo, en la proposición de segunda directiva se reiteraba esta afirmación, consciente de las muchas dificultades que todavía subsisten en el mercado común del seguro y su incidencia en la totalidad de la unidad económica perseguida por el Tratado de Roma (25).

La CEE, por ello, abordó el tema muy pronto. Tan es así que el segundo texto adoptado concerniente al seguro es la directiva 72/166/CEE del Consejo, inmediatamente después del texto liberalizador del Reaseguro en 1964; de ahí que esta directiva presente un intento de coordinación ciertamente tímido, máxime si tenemos en cuenta que las grandes directivas de liberalización del sector son posteriormente o, incluso, aún continúan en fase de proposición. No obstante, tiene el mérito de constituir la primera tentativa seria de aproximarlos, eliminando algunas de las muchas disparidades existentes.

La directiva se centra exclusivamente en dos problemas. El primero, la supresión de la exigencia de controles tendentes a comprobar la existencia del certificado Internacional del seguro o «carta verde» al franquear las fronteras nacionales de los Estados miembros de la CEE (art. 2, 1), de ahí que a dicho texto se le conozca como directiva «carta verde».

Evidentemente tal exigencia comportaba un sistema que pudiera garantizar la solución de los siniestros ocurridos en el territorio de un Estado miembro provocados por vehículos cuyo establecimiento habitual radica en otro Estado miembro (26). La directiva prevé, para ello, dos mecanismos garantes de esta supresión de exigencia de la «carta verde»: de un lado, la conclusión de un acuerdo entre las oficinas nacionales de seguro de automóviles, gracias al cual, cada una garantice la reparación de los siniestros causados en su territorio de conformidad con su legislación nacional relativa al Seguro obligatorio del automóvil, estén estos vehículos asegurados o no y que condicionan la aplicación efectiva de la supresión del control referido (art. 2,2). Por otro lado, la directiva prescribe la institución en cada Estado miembro de un seguro obligatorio para los vehículos con estacionamiento habitual en aquéllos, que cubra, además, los daños causados en el territorio de los restantes miembros de la Comunidad y según la legislación en vigor en el Estado de ocurrencia (art. 3, 1 y 2). He aquí el segundo problema al que hacíamos alusión anteriormente.

(25) El texto actual de la segunda directiva 84/5 ha eliminado este considerando y lo ha sustituido por «la incidencia en el establecimiento y funcionamiento del Mercado Común» de estas divergencias, redacción clásica en todas las directivas adoptadas en base al artículo 100 TCEE, puesto que es la cláusula habilitante para proceder a la armonización de legislaciones, cuando no existe una cláusula específica en las disposiciones del TCEE. Vid. VIGNES: *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, vol. 5. Bruxelles, 1975; LELEUX, P.: «Le rapprochement des législations dans la CEE», CDE 1968, p. 129.

(26) El artículo 1, apartado 4 establece como criterio de conexión del vehículo a un Estado miembro el de matriculación y, subsidiariamente, en defecto de matrícula, el del territorio de placa del seguro o distintivo análogo al de la placa de matrícula o, en su defecto, el del domicilio del poseedor del vehículo.

El acuerdo interoficinas fue efectivamente concluido el 12 de diciembre de 1973 sobre la base de otro anterior de 16 de octubre de 1972 (27), y de conformidad con los principios inspiradores de la directiva, se fundamenta en el principio «forum delicti commissi» haciendo responder a la oficina del país en que sobrevino el siniestro, esté o no asegurado el vehículo causante en su país de procedencia (oficina de acogida) (28). La Comisión, en cumplimiento del artículo 2.2 de la directiva, adoptó una decisión 74/166 de 6 de febrero de 1974 por la que fijaba la fecha del 15 de mayo de 1974 como la inicial para proceder a la abstención del control de exigencia de carta verde en el tráfico intracomunitario (29).

El segundo de los mecanismos previstos, es decir, la obligatoriedad de asegurar la responsabilidad civil derivada de la circulación de los automóviles, ya viene fijado en la directiva, sin que el mismo venga condicionado por alguna otra actividad de hacer, como ocurre con la supresión del control de cartas verdes, salvo, claro está, la propia actividad normativa que los Estados miembros debían llevar a cabo para trasponer la directiva en cuestión a su ordenamiento jurídico nacional (art. 3). Ahora bien, el instrumento armonizador se limitaba poco más que a prescribir la exigencia del seguro. En efecto, junto a la instauración de este sistema de aseguramiento, la directiva exige que por dicho seguro se garanticen los daños causados en el territorio de los restantes miembros de la CEE y según la legislación vigente en el país de ocurrencia del siniestro (art. 3.2), extremo éste congruente con el sistema que la directiva pretende imponer y que, basado en el principio de la presunción de aseguramiento y de la compensación de Aquí reside realmente la auténtica importancia de la directiva y el gran avance que supuso en la época para conseguir una libre circulación de personas, que no de servicios (31): Por lo demás, la directiva dejaba una completa libertad en cuanto a los tipos de riesgos a cubrir y la cuantía que dicho seguro asumía, con lo que no se favorecía en absoluto una situación de homogeneidad en el espacio de la Comunidad Económica Europea. Es por ello que, a pesar de todo, subsistieron sensibles divergencias en cuanto a primas, normativa nacional restrictiva

---

(27) Acuerdo complementario de 12 diciembre 1973 entre las oficinas nacionales de los Estados miembros en aplicación de la directiva 72/166.

(28) As. 64/83 Bureau Central Français, 9-2-1984 no publicado. As. 116/83 Fantozzi, 21-6-1984, y as. 344/82 Gambetta de 9-2-1984 no publicados.

(29) Previamente la recomendación de 15 de mayo de 1973 (DOCE L 1984, p. 13) indicaba a los Estados miembros que se abstuvieran de realizar tales controles a partir del 1 de julio de 1973. La decisión 74/166 se recoge en el DOCE L 87, p. 13 de 30 de marzo de 1974.

(30) Vid. directiva 72/166, cdo. núm. 7 y as. 64/83, Bureau Central Français cit., cdo. núm. 27 y 116/83, Fantozzi, cit.

(31) En efecto, la libre prestación de servicios no fue una de las perspectivas contempladas por la directiva, que se limitó a permitir y facilitar la libre circulación de las personas, a través de vehículos de motor, utilizados en el tráfico intracomunitario. La obligatoriedad de aseguramiento no implica más que eso, su contratación obligatoria. Pero ésta puede existir estando los mercados nacionales de seguros cerrados a entidades de otros Estados, ya sea por imperativo legal expreso o por disposiciones que hagan de hecho imposible esta libre prestación. El artículo 19 de la proposición de directiva tendente a fijar la supresión de restricciones en materia de libre prestación de servicios pretende liberalizar tímidamente este sector de los seguros obligatorios, aunque la forma en que lo realiza permite que sigan subsistiendo distorsiones entre los Estados miembros.

del acceso a la práctica de este seguro y, ante todo, los diferentes niveles de cobertura y límites de indemnización que se establecieron en cada país, en detrimento de los ciudadanos de los diversos Estados miembros que pueden verse indemnizados por conceptos y cuantías muy distintos según el Estado de ocurrencia del siniestro.

### III. LA SEGUNDA DIRECTIVA 84/5

#### a) La fase de elaboración. Las proposiciones de la Comisión

La Comunidad consciente, como ya hemos dicho, de estas importantes fisuras en el sistema por ella pergeñado y que impedía llegar a una real armonización de los mercados nacionales, preparó una proposición de segunda directiva, presentada por la Comisión al Consejo el 7 de agosto de 1980 (32), a fin de salvar estas fallas que incluso se habían acentuado entre los diversos países miembros de la Comunidad Económica Europea.

La proposición pretendía desarrollar el artículo 3 de la directiva anterior 72/166 y, en su intención de precisar la exigibilidad de dicho seguro obligatorio para cubrir la responsabilidad civil derivada de la circulación, así como sus límites, contemplaba los tres aspectos más importantes y divergentes entre los Estados miembros:

- 1) Determinación de las coberturas garantizadas por el seguro obligatorio.
- 2) Fijación de un límite mínimo indemnizatorio, común a todos los Estados miembros.
- 3) Garantizar la indemnización debida por siniestro en caso de inexistencia de seguro o de inidentificabilidad del vehículo causante.

De este modo, con relación al primer punto, la proposición fijaba como coberturas a garantizar en todo caso por el seguro obligatorio, tanto la responsabilidad civil derivada de daños corporales como de daños materiales, y esto inclusive para los familiares del tomador del seguro, del conductor o del responsable civil del siniestro (art. 3), todo lo cual suponía un gran avance respecto a la situación existente y prefigurada en las Convenciones Internacionales tal y como sucede en el Convenio del Consejo de Europa de 20 de abril de 1959 (art. 4c) (33).

De igual manera, la Comisión se propuso fijar unos límites mínimos de indemnización de los daños a cubrir por el seguro obligatorio. Esta cobertura estaba establecida a la luz de los límites fijados por los Estados miembros y se cifró en 350.000 Ecus en caso de daños corporales y/o materiales en el supuesto de que del siniestro que provoca da intervención de dicho seguro no hubiera más que una sola víctima y de 500.000 Ecus para el conjunto de daños, corporales o mate-

(32) DOCE C, 214, p. 9 de 21 de agosto de 1980.

(33) Anexo I al Convenio de 20 de abril de 1959 del Consejo de Europa, artículo 4, 1.º «podrán ser excluidos de la cobertura del seguro... c) los miembros de la familia de estas mismas personas, bien habiten bajo su techo o vivan a sus expensas, bien en tanto transportados en el vehículo causante del daño».

riales, cuando un solo siniestro originara varias víctimas. Estados como Italia o Grecia, con unos límites parecidos a los establecidos por nuestra legislación patria, hacían ver de modo palmario la necesidad de tal coordinación, sobre todo si tenemos en cuenta que otros Estados, como Bélgica o Luxemburgo mantienen un sistema de garantías ilimitadas.

El tercer punto contemplado se resolvía mediante el establecimiento de organismos nacionales (fondos de garantía) que asumieran la obligación de indemnizar en los casos de inexistencia de seguro o de siniestro causado por vehículo no identificado, a los que añadía el supuesto de rechazo del siniestro por las entidades aseguradoras en virtud de cláusulas legales o contractuales permitidas por disposiciones legales, expresión esta última ciertamente ambigua y que podía dar lugar a serias distorsiones entre los países miembros de la Comunidad, puesto que las diferentes legislaciones sobre contratos de seguro establecen criterios diversos para la protección del asegurado y del tercero perjudicado.

Siguiendo el iter procedimental exigido por el artículo 100 TCEE, que sirvió de fundamento a esta directiva, la proposición fue sometida tanto al Parlamento Europeo como al Comité Económico Social, instituciones que emitieron sus respectivos dictámenes (34). En ellos tanto el Parlamento como el órgano consultivo del Consejo y de la Comisión expresaban su satisfacción por «abordar una vez más el problema de la aproximación de legislaciones en este sector, por cuanto ello significa responder a la preocupación de mejorar la suerte de las víctimas de accidentes de circulación al **procurar que gocen en todos los Estados miembros de una protección equivalente**» (35). Sin embargo los dos notaron que la adopción de la directiva en los términos previstos por la Comisión podía acarrear importantes repercusiones económico-sociales en algunos países de la Comunidad, que tendrían que hacer importantes esfuerzos para alcanzar el umbral fijado por la misma.

Por ello, se señalaron aquellos puntos que, a juicio de estos cuerpos consultados, podían plantear problemas mayores que los que pretendía obviar. Aceptando como loable el objetivo de fijar una garantía ilimitada a nivel comunitario, estimaron que el suelo mínimo fijado, aún cuando iba a hacer «nacer en algunos países ciertos problemas, implicaba un esfuerzo indispensable para alcanzar el objetivo contemplado, la mejor protección de las víctimas». Estimaba asimismo como más adecuado y oportuno el que se hiciera una distinción entre los daños personales o lesiones y los daños materiales, a fin de que, en todo caso se garantizara la plena cobertura de los primeros, imponiendo un límite máximo indemnizatorio para los daños materiales cuando, concurriendo ambos en un mismo accidente, «los producidos por las lesiones no se vieran, a causa de este hecho, reducidos en razón de las indemnizaciones pagadas por los daños materiales», habida cuenta del mayor interés social de las lesiones (36).

El artículo 3 de la proposición fue objeto también de ciertas puntualizaciones, pues, si había satisfacción por extender la cobertura del seguro a los familiares

(34) Dictamen del Parlamento Europeo DOCE C 287, p. 44 de 9 de noviembre de 1981 y el dictamen del Comité Económico Social DOCE C 138, p. 15 de 9 de junio de 1981.

(35) Dictamen del Comité Económico Social (CES), cit. punto 1, 3.º

(36) Dictamen CES, cit. art. 1, punto núm. 2, 3.º

del tomador, conductor o demás personas cuya responsabilidad civil estaba comprometida, ampliando, como tuvimos oportunidad de señalar, el principio indemnizatorio, a la base de este tipo de seguros, así como la certeza de su percepción, se objetó su total extensión a los daños materiales, alegando «riesgos de confusión y de colusión de patrimonios» (37), recomendando, consecuentemente, que la exigencia de tal obligación de aseguramiento quedase limitada a los daños corporales sufridos por estos especiales perjudiciados, por lo demás muy frecuentes en los accidentes de automóviles.

Del mismo modo y partiendo de la distinción entre lesiones y daños materiales, así como la prioridad indemnizatoria de aquélla sobre estos, tanto el Comité Económico Social como el Parlamento Europeo matizaron la intervención de los organismos nacionales que la proposición de directiva imponía crear a los diferentes Estados miembros (Fondos de garantía). Si en el caso de daños personales su intervención tiene que producirse desde el primer momento, en el supuesto de daños materiales su intervención se limitaba a fin de evitar los posibles y frecuentes abusos de perjudiciados en caso de vehículos no identificados, cuya cobertura quedaba excluida de dichos Fondos de Garantía, así como mediante la instauración de franquicias cuando dichos daños patrimoniales trajeran su causa de vehículos no asegurados, con lo que, a la vez, se aligeraba sensiblemente la carga económica del Fondo, carga que, en último término repercute sobre la masa de los asegurados (38).

El plazo para su transposición al derecho interno de cada uno de los Estados miembros, previsto en el artículo 5.º de la proposición citada, era considerado excesivamente corto, en razón de los esfuerzos a realizar por los aseguradores y su repercusión sobre las primas: de ahí que en vez del plazo inicial fijado al 31 de diciembre de 1982, se estimó más conveniente realizar una ejecución de la directiva por fases, a la luz de los distintos límites indemnizatorios fijados en cada Estado, y ello principalmente motivado para evitar un aumento radical de las primas (39).

Los dictámenes emitidos por estos organismos profundizaron igualmente en un tema que la proposición sólo había tocado de soslayo cual era el de la facultad de que las aseguradoras tienen para rechazar el pago del siniestro con base en una cláusula legal o contractual. En efecto, la Comisión en el artículo 2 de su proposición aludía a esta cuestión, pero exclusivamente para descargar tal responsabilidad en el organismo nacional creado al efecto o Fondo de Garantía, asimilando estos supuestos a siniestros causados por vehículos no asegurados.

---

(37) Dictamen CES, comentario al art. 3, punto 5.2.º El Parlamento Europeo hizo, igualmente, suya la recomendación del CES.

(38) «La instauración de una franquicia permitirá, sin mayores inconvenientes en el campo social, evitar agravar inútilmente la carga derivada de la intervención del Fondo de Garantía nacional, para los siniestros de débil importancia» (CES punto 3.2.º). Con estas puntualizaciones se pretendía conseguir una tramitación más ágil de estos siniestros pequeños y evitar un aumento excesivo de la prima, ya que como el Parlamento señaló a través de su comisión económica y monetaria, «los diversos elementos de la proposición de directiva de la Comisión, en especial los abusos que permiten, van a conllevar a un aumento sensible de los gastos en materia de indemnización... que repercutirán en los tomadores del seguro, que tendrán que pagar primas más elevadas» PE Dictamen cit.

(39) CES cit. punto 7, 1 y 2 y PE cit. nota 38.

Con ello quedaba como competencia estatal no armonizada la regulación de estas cláusulas de exención, oponibles a los terceros perjudicados.

El Comité Económico y Social, en primer lugar, y el Parlamento Europeo, a continuación, criticaron la dicción demasiado general de este artículo 2.º y para «reducir las divergencias existentes en este punto entre las diferentes legislaciones y para garantizar condiciones de igualdad» (40), el Parlamento Europeo concluyó que al menos los supuestos de conducción no autorizada o sin permiso de conducir o con infracción de las disposiciones relativas a la seguridad de los vehículos, no fuesen, en ningún caso, oponibles a los perjudicados (41).

Ciertamente, era loable la intención de estos órganos, pero, a nuestro entender, la aproximación que del tema realizó la Comisión era más acertada y correcta que la del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social, no obstante sus imperfecciones. Y ello porque, si bien la Comisión pretendía conseguir una armonización del sector del seguro, su principal objetivo parece ser el de eliminar los obstáculos a la libre circulación de las personas y de las mercancías en el tráfico intercomunitario. Así se desprende de la primera directiva 72/166, que en su Exposición de motivos no aborda el tema de la Coordinación del sector asegurador, sino sólo la incidencia del control de la obligación de aseguramiento de la responsabilidad civil de la circulación de automóviles en la libre circulación de personas. Prácticas, que aún no siendo formalmente discriminatorias, suponen un grave obstáculo para el logro de estas libertades, y por ello su mantenimiento debe de estar justificado, y que encuentran su origen en numerosas disposiciones o prácticas nacionales, como ocurre, por ejemplo, con los permisos de conducir no armonizados (42). En igual sentido la segunda directiva, que tomaba como base legitimadora la primera directiva de 1972, volvía a justificar la necesidad de adoptar tal Instrumento normativo comunitario para eliminar los obstáculos existentes a esta libertad consagrada en el Tratado de Roma artículos 48 y ss. (43).

Ciertamente el uso del artículo 100 TCEE como fundamento jurídico de las dos directivas y no el específico artículo 49, relativo a la libre circulación de personas asalariadas y sus correlativos de la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios no es un fundamento bastante para insertar tales directivas en el campo del seguro, puesto que, por un lado, los textos adoptados para coordinar la normativa del seguro lo han sido con base en los artículos 49, 57.2.º: 59 y 66, así como en el artículo 235 TCEE (44), artículos que insertados en sus capítulos correspondientes a la libre circulación de las personas, prestación de servicios,

---

(40) PE cit. Informe sobre el artículo 2 de la proposición de directiva de la Comisión.

(41) Dictamen PE comentario artículo 2.

(42) As. 16/78 Choquet 28-11-1978. Rep. 1978, p. 2293. Posteriormente el Consejo ha adoptado una directiva 80/1263 de 4-12-1980, DOCE L 375, p. 1 de 31-12-80 relativa al establecimiento de un permiso de conducir comunitario.

(43) Proposición de segunda directiva. DOCE C 214, p. 9 de 21-8-1980, que en su considerando 3 insistía que «la persistencia de divergencias importantes sobre el contenido y extensión de esta obligación de aseguramiento entre las legislaciones de los Estados miembros es por naturaleza susceptible de obstaculizar la libre circulación de las personas».

(44) Así la directiva reaseguro 64/225 fundada sobre el artículo 54.2 y 63.2, las directivas de libre establecimiento en seguro directo no vida 73/239 y 240 sobre los artículos 57.2 y 54.2 y 3. Las directivas de agentes de seguros e intermediarios se funda en los artículos 49, 57, 66 y 235.

establecimiento, demuestran la necesidad de proceder a una armonización del sector en el que los mismos son incluidos, necesidad que ya fue sentida por los redactores del Tratado (45). Por otro lado, el artículo 100 TCEE como cláusula atributiva de competencia general, permite proceder a una aproximación de legislaciones cuando éstas «tienen incidencia DIRECTA sobre el establecimiento o funcionamiento del Mercado Común», y sólo cuando una cláusula, habilitante como las anteriormente citadas, no ha sido prevista específicamente o no atribuye la competencia requerida para actuar en el sector en cuestión (46). Este es el caso que nos ocupa; esta directiva, como hemos dicho, parece pretender aproximar normas que inciden en diversos sectores de la Comunidad simultáneamente. De ahí el recurso, congruente, del artículo 100 frente a las demás normas específicas, lo que refuerza la tesis, de que estas directivas no son, prima facie, directivas armonizadoras del sector asegurador, sino que persiguen la finalidad de eliminar las barreras nacionales a la libre circulación de las personas y de las mercancías.

La Comisión reservó este tema ahora criticado, como sabemos, para las dos directivas que, junto con la ya adoptada 73/239 y su complementaria 73/240, tendentes a consagrar la libertad de establecimiento, eran el eje de la liberación del seguro comunitario de daños; nos referimos a la directiva que coordina disposiciones nacionales dirigida a facilitar el ejercicio de la actividad aseguradora en libre coordinación de disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que rigen el contrato de seguro. En efecto, en ambos textos la Comisión propone que, debido a la dificultad aún existente para llevar a cabo una armonización de los riesgos que deben ser obligatoriamente cubiertos (47), así como de la ley aplicable a los contratos de seguro, sea la ley de ubicación del riesgo la que se aplique al contrato, ley que, posteriormente, debiera ser armonizada por la segunda directiva antes mencionada de contrato de seguro. En estos textos, y en particular en la proposición de directiva de contrato de seguro, se traza el esquema de derechos y obligaciones de las partes del contrato de seguro con una marcada tendencia a la protección del asegurado, como parte más débil de la relación contractual (48).

Ahora bien, la no adopción en estas fechas de los dos instrumentos referidos ha movido a la Comisión, siguiendo las recomendaciones tanto del Parlamento

---

(45) A este respecto vid. por todos LELEUX, P.: *Le rapprochement des législations...*, cit., p. 137. Vid. CLOSE, G.: «Harmonisation of laws: use or abuse of the powers under the EEC Treaty?», *ELR* 1978, p. 462.

(46) PESCATORE, P.: *L'ordre juridique...*, cit. JOLIET, R.: *Le droit institutionnel des Communautés Européennes. Les sources du droit*, Liège, 1982, pp. 139-140. Nótese que la cláusula del artículo 100 TCEE comporta mayores exigencias procedimentales y de voto para la adopción de las directivas que la promulgación de éstas con base en los artículos específicos, en especial la unanimidad del Consejo frente a la regla de la mayoría o la ausencia del dictamen del Parlamento Europeo en algunos casos.

(47) Proposición de directiva en materia de libre prestación de servicios del seguro directo no vida, cit. art. 19, vid. *supra*.

(48) La no adopción, aún hoy, de estas directivas, básicas por demás, da una idea de las dificultades existentes para concluir un auténtico mercado común del seguro.

Europeo como del Comité Económico Social, a coordinar ciertos supuestos de inoponibilidad al tercer perjudicado por los aseguradores. Loable intención, repetimos, pero tratada en una directiva en la que no hay lugar para ello y que, de seguir con esta desafortunada técnica, puede llevar a una dispersión de la normativa armonizadora en una heterogeneidad de textos, tanto por su objeto como por su contenido. Todo ello aparte de la dudosa justificación que el Tratado permita acometer una tal obra en una directiva cuyo objeto es muy otro.

#### b) El texto definitivo

La Comisión, a la vista de los dos dictámenes y en uso de las facultades que le permite el artículo 149, 2 TCEE, modificó la proposición inicial aceptando algunas de las enmiendas propuestas (49). Es éste un palmario ejemplo de la tácita colaboración existente entre el Parlamento Europeo y la Comisión de Bruselas en su oposición al Consejo y su práctica de remitir los asuntos al COREPER. Con ello, ambas instituciones pretenden conseguir fines distintos, el Parlamento, un aumento de competencias, o, al menos, puesto que el actual Tratado no lo permite, una mayor autoridad de su dictamen y un mayor rol participativo; la Comisión, recuperar y fortalecer su desprestigiado monopolio de proposición normativa tal y como fue configurado por los Tratados (50).

El Consejo, por fin, adoptó dicho texto con el núm. 84/5, de 30 de diciembre de 1983, y fue publicada por el Diario Oficial de las Comunidades el 11 de enero de 1984.

El texto adoptado, siguiendo los principios dibujados en la primera directiva, la cual pretende completar, ha impuesto un límite mínimo indemnizatorio de 350.000 Ecus (47.250.000 ptas.) para el caso de daños personales, cuando no hay más que una víctima, importe que, en el supuesto de pluralidad de lesionados causados por un mismo siniestro, será multiplicado por el número de aquéllos. En el caso de daños exclusivamente materiales el umbral mínimo fijado es de 100.000 Ecus (13.500.000 ptas.) y ello con independencia del número de víctimas. La directiva ha previsto también un segundo sistema de coberturas, de carácter mínimo, que los estados podrán transponer a su legislación nacional si lo consideran más conveniente que el primero señalado. Este segundo sistema consiste en sustituir las anteriores cantidades por una cantidad total de 500.000 Ecus (67.500.000 ptas.) como suelo mínimo común a los Estados miembros para el supuesto de pluralidad de víctimas originadas en un solo siniestro o bien 600.000 Ecus (81.000.000 ptas.) como cifra global para el conjunto de daños materiales y personales, independientemente del número de víctimas o de la naturaleza de los daños (art. 1, ap. 2). El Consejo se ha separado parcialmente del texto propuesto por la Comisión en el que, queriéndose garantizar ante todo la reparación del daño personal por ser el más gravoso, tanto económica como socialmente,

(49) Texto modificado de la proposición remitido al Consejo el 7-3-1982 cit.

(50) Vid. MANGAS BARTIN: «La participation du Comité des Représentants Permanents au processus de décision communautaire», CDE 1980, núm. 1, p. 22; MEGRET: *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, vol. 9 les Institutions, Bruxelles, 1979.



se establecía un umbral máximo para la reparación de los daños materiales cuando los daños personales eran superiores a la cifra prevista en la directiva (51). El sistema adoptado, distinguiendo con pulcritud ambas clases de daños, acaba aproximándose al sistema italiano y holandés que establece una cantidad global en estos casos de concurrencia de víctimas y daños, personales y materiales. Evidentemente, esta segunda opción, aunque limita el quantum indemnizatorio, supone una aproximación marcadamente realista que muestra la preocupación del Consejo por algunos países que deberán llevar a cabo un enorme esfuerzo a fin de adecuarse a la directiva, con el correspondiente aumento de las primas e incluso desequilibrio de las economías nacionales; preciso es decir que estos países son precisamente aquellos que vienen siendo los tradicionalmente más débiles de entre los Estados miembros. A pesar de ello, en muchos casos se puede cuestionar el principio de suficiencia indemnizatoria, establecido en el quinto considerando del texto aprobado.

De igual modo, siguiendo las precisiones de los dos dictámenes, así como el texto presentado por la Comisión el 7 de marzo de 1982, se han incluido dentro de la cobertura de este seguro obligatorio armonizado las lesiones y daños corporales que puedan sufrir los familiares del tomador del seguro, del conductor y de cualquier otra persona cuyo responsabilidad civil entre en juego (art. 3), dejando a la competencia de los Estados miembros la posibilidad de exigir igualmente como obligatoria la cobertura de los daños materiales sufridos por estas especiales víctimas, en razón de su particular relación con el responsable civil del siniestro, y sobre la que el Comité Económico Social se pronunció negativamente como ya hemos señalado. Supone no obstante, un paso más allá de lo establecido en el Convenio del Consejo de Europa de 1959 y es coherente con el principio de la garantía de indemnización.

La creación de organismos nacionales que garanticen la indemnización de los daños causados por los vehículos no identificados o no asegurados ha sido mantenida (art. 1, 4), corroborando con ello otro de los principios ínsitos en el texto comunitario, el de realidad indemnizatoria (Considerando 6 del texto de la directiva), aún cuando permite ciertas excepciones a esta regla de alcance general; en primer lugar, los **daños materiales** causados por vehículos **no identificados**, a fin de evitar fraudes; permitiendo, en segundo lugar, la constitución de **franquicias de 500 Ecus** (67.500 ptas.) para los daños materiales **causados por un vehículo no asegurado**, y en tercer lugar, la reparación de los **daños ocurridos a las personas que libremente ocupen plaza en el vehículo causante del siniestro**, cuando el organismo nacional pueda probar que conocían que el vehículo no estaba asegurado (52) (art. 1, ap. 4, núms. 3, 4, 5). Prevé también la posibilidad de un con-

(51) El texto que la Comisión envió al Consejo proponía como indemnizaciones 350.000 Ecus por víctima, con el tope de 70.000 Ecus para daños materiales en caso de que el montante de las lesiones fuera igual o superior a la cifra de 280.000 Ecus y la cantidad de 500.000 Ecus en caso de pluralidad de víctimas si bien en este supuesto la cifra máxima de daños materiales se elevaba a 100.000 Ecus cuando el monto de los gastos derivados de los daños personales igualara o superase el umbral de los 400.000 Ecus.

(52) El Consejo se ha separado una vez más del texto propuesto por la Comisión en 1982, en el que esta institución se mostraba contraria al establecimiento de franquicias puesto que mantenía una diferencia de trato entre las víctimas COM 83, 62 b), siguiendo por el contrario la opinión del PE y del CES.

tacto directo entre el perjudicado y los organismos que, con base a los principios sentados en la primera directiva, sean responsables de la reparación del siniestro, y el derecho a que obtengan de éstos una respuesta motivada respecto a su intervención en el siniestro (art. 1, 4, núm. 2), con lo que se pretende aligerar y facilitar las trabas y obstáculos burocráticos que a la hora de liquidar los siniestros de esta naturaleza suelen plantearse, consiguiendo, con ello, una más rápida satisfacción, algo fundamental y connatural con los principios informadores del seguro. Y todo ello, sin perjuicio de disposiciones nacionales más favorables para las víctimas (art. 1, 4, núm. 6), con lo que, de nuevo, podemos observar como la directiva está tratando de establecer el umbral mínimo a conseguir en todo Estado miembro, y denota el carácter esencialmente armonizador de la directiva.

El artículo 2 del texto definitivamente adoptado es quizá el que revele más innovaciones con relación al primitivo texto de 1980. En efecto, establece la inoponibilidad a las víctimas de los siniestros, por parte de las entidades aseguradoras, de las cláusulas exoneratorias de responsabilidad en los supuestos allí previstos de: 1) conducción no autorizada, expresa o implícitamente; 2) conducción careciendo del permiso de conducir o 3) sin respeto a las obligaciones legales técnicas relativas a la seguridad del vehículo, sean estas cláusulas legales o contractuales. Permite hacer una serie de excepciones a lo anterior —que trata de garantizar la indemnización a ultranza— cuando la reparación del perjuicio sufrido pueda ser realizada por medio de un organismo de seguridad social, o cuando el perjudicado era ocupante de un vehículo robado y el asegurador puede probar que dicho perjudicado conocía este extremo. Hay aquí, a fin de que se produzca la exoneración del asegurador una inversión de la carga de la prueba, lo que ya ocurre en otros apartados de la directiva, como hemos visto. Ello es consecuencia de la objetivación de la responsabilidad civil, como tendencia general a la que camina el fenómeno circulatorio, en expresión del profesor Garrigues. Se ha eliminado el párrafo, quizá superfluo pero clarificador, que consideraba los restantes supuestos en que la entidad aseguradora procede al rehúse del siniestro como asimilación a vehículos no asegurados, a fin de que el citado organismo nacional asuma la carga del siniestro. Quizá hubiera sido conveniente mantenerlo, con el exclusivo efecto de dotar de una efectiva seguridad jurídica.

La directiva permite también que, en los casos de vehículos robados u obtenidos con violencia, los organismos nacionales puedan establecer una franquicia de 250 Ecus (33.750 ptas.) para la reparación de los daños materiales que deriven de los siniestros causados por estos vehículos.

El artículo 4 de la directiva establece un nuevo criterio para determinar el vínculo de un vehículo con un Estado miembro, y consecuentemente con ello, la compensación de los pagos realizados por el organismo nacional del Estado de ocurrencia del siniestro, así como de someterlo a las prescripciones de la directiva para poder ser considerado como un vehículo comunitario y, eximido por ello, de la obligatoriedad de control fronterizo. El criterio elegido por el instrumento armonizador adoptado se funda en la identificación del establecimiento habitual del vehículo con el Estado de cuyo territorio porta la matrícula y no el

territorio en que el vehículo está matriculado, como la primera directiva prescribía (53).

El problema principal de este instrumento normativo, como el de cualquier otra directiva, es el de su transposición al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro. Si en principio éstos disponen de un plazo de cuatro años para haber adoptado las medidas nacionales apropiadas (antes del 31 de diciembre de 1987), el 31 de diciembre de 1988 (art. 5, p. 1 y 2). Ahora bien, la directiva ha tenido para este país hasta el 31 de diciembre de 1992, debiendo llevar a cabo tal adaptación en cuenta la situación de partida de algunos Estados miembros tanto en lo relativo a los límites mínimos y franquicias como a las coberturas aplicables por el organismo nacional en el aspecto de daños materiales «a cubrir por éste» (54). Así ocurre con la República Griega que parte de una situación muy inferior y que tendrá que realizar un mayor esfuerzo para adecuarse a las prescripciones de la directiva. El plazo previsto de cuatro años y que finaliza en 1987 se amplía a través de un modo progresivo y de acuerdo con los niveles que la propia directiva en su artículo 5, p. 3a) señala. Por otro lado, también permite que Grecia excluya la intervención del organismo nacional de garantía en la cobertura de daños materiales hasta el año 1992 y, a partir de ese año y hasta 1995, el citado organismo nacional podrá oponer a las víctimas de dichos daños materiales una franquicia de 1.500 Ecus (202.500 ptas.) en lugar de la prevista por el artículo 1, p. 4, núm. 5 de 500 Ecus. Estas últimas disposiciones son también de aplicación a Irlanda que parte de una situación de cobertura de dichos daños notablemente baja (1.000 libras). A partir de 1995 estos estados deberán igualmente haber adoptado todas las medidas normativas o administrativas que implique la transposición correcta de la presente directiva.

Otro período excepcional de transposición con respecto a la regla general anteriormente señalada es el fijado por el artículo 5, p. 1 para los restantes Estados miembros, que disponen de un plazo que acabará en 1990 para aumentar los límites de indemnización y conformarles a los establecidos por la directiva.

Por último, para la República italiana se prevé la posibilidad de que eleve la franquicia prevista en el artículo 1, p. 4,5 para los siniestros causados por vehículos no asegurados de 500 Ecus a 1.000 Ecus hasta 1990 en base al peculiar sistema de reparación de siniestro con cargo a las entidades aseguradoras (55).

Estas disposiciones no pretenden sino evitar, ante todo, que la ejecución de los mandatos contenidos en la directiva comporten un desmesurado aumento de las primas, con la carga desfavorable que, evidentemente, supone a la par que puede llevar a crear situaciones de desigualdad dentro de los distintos mercados nacionales, debido a la debilidad económica y el poco peso que algunos países miembros pueden tener en el sector del seguro.

Por último, prevé la directiva en su artículo 6.º la posibilidad de revisión de los plazos transitorios establecidos a la luz de la evolución de la situación, así como

(53) Considerando núm. 10 de la directiva 84/5 y as. 344/82 Gambetta de 9-2-1984 cit.

(54) Considerando 11 de la directiva 84/5.

(55) Sobre el sistema italiano de solución y liquidación de siniestros en el ramo del seguro de automóviles vid. *L'assurance défense en Europe*, núms. 2-84, Jun 1984, pp. 24-26.

la adaptación de los límites de indemnización estipulados en la directiva para las coberturas a garantizar por el seguro obligatorio.

#### IV. CONCLUSION

La promulgación de la segunda directiva referente a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros relativas al aseguramiento de la responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos a motor y la obligación de tal aseguramiento si bien ha supuesto un gran paso adelante en la armonización del seguro en general, y, en particular, del seguro de responsabilidad civil del automóvil, no es, ni mucho menos, el instrumento definitivo a adoptar en este importante ramo del seguro directo. En efecto, al limitarse a desarrollar exclusivamente tres de los más importantes aspectos inherentes al seguro obligatorio del automóvil, a saber, la determinación de las coberturas a incluir en tal seguro, la fijación del umbral mínimo indemnizatorio y el establecimiento de los llamados fondos de garantía para cerrar y garantizar todo el esquema de obligatoriedad de aseguramiento, ha dejado sin regular otros no menos importantes temas, como el de los sistemas de liquidación de los siniestros que se produzcan y de ciertas relaciones con los perjudicados, importantes en este seguro, en particular, la llamada acción directa contra el asegurador (o el Fondo de garantía en su caso), aunque parece desprenderse de algunos párrafos de la directiva su admisibilidad.

Sin embargo, estos defectos pueden traer causa del fin primero de la directiva, precisar y concretar la obligación impuesta por la primera directiva emanada en este ramo y que data de 1972. Al ser este texto uno de los primeros adoptados con referencia al sector del seguro, al menos indirectamente, como hemos señalado, supuso una aproximación tímida y cautelosa, y que se ha mantenido a la luz de lo que nos pueden demostrar los dictámenes del Parlamento Europeo o el Comité Económico Social a la proposición de directiva de la Comisión de 1980.

Lo tardío de la adopción de esta norma comunitaria, casi doce años después del primer texto, refleja muy bien las dificultades subsistentes y que se deben, ante todo, a las encontradas posiciones nacionales que, deseosas de mantener en lo posible las peculiaridades de su mercado, tratan de aminorar en la mayor medida de lo posible la labor coordinadora, ya que puede conllevar el desmantelamiento de una situación económico-financiera de los Estados miembros. Ello es, por supuesto, contrario al espíritu que anima la Comunidad Económica Europea, y que se impone en muchos casos al interés comunitario que representa la Comisión, que temerosa de no ver adoptada su proposición netamente comunitaria realiza proposiciones de actos normativos en los que tiene muy en cuenta los intereses estatales. Ello es la consecuencia del deterioro del equilibrio institucional, vencido del lado del Consejo, y que el Tratado de Unión Europea pretende paliar en parte.

De todas formas conviene insistir que la liberación del seguro en la CEE precisa de una magna obra, a falta de la adopción de los textos básicos que permitan y consagren la libre prestación de servicios en el sector, pendiente, por lo demás, de una solución judicial para algunos aspectos concretos de tal actividad.

Es precisamente el Seguro del automóvil el que goza de un estado de armonización más desarrollado, dada la repercusión que tiene sobre las restantes libertades fundamentales del Tratado. De ahí que, a pesar de todo, haya que saludar dicha directiva con un gran avance en esta materia, no obstante, las dificultades que conllevará y que se reflejan en los diferentes períodos de transposición fijados.

A pesar de que el Tribunal de Justicia ha tratado de paliar esta falta de armonización en otras actividades económicas mediante el reconocimiento del llamado efecto directo de las disposiciones del Tratado CEE relativas a la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, aminorando de este modo una situación injustificable en detrimento de los ciudadanos de los Estados miembros, aún subsisten numerosas disposiciones nacionales tanto de carácter legislativo como administrativo que mantienen y perpetúan dichas divergencias nacionales. De ahí que, ante la insuficiencia de las disposiciones del Tratado, se aviere necesaria, hoy más que nunca, la adopción de todos estos textos que la Comisión, consciente de esta problemática, sigue proponiendo y últimamente instando su cumplimiento por vía judicial, incluso a través del mecanismo del recurso por infracción. Por ello la relevante importancia de esta segunda directiva que, aún incompleta, ha profundizado en algunos temas importantes al Seguro obligatorio del automóvil, los cuales, como ya hemos señalado, deberán ser completados con nuevos textos que perfeccionen y aquilaten el esquema dibujado por los dos instrumentos comunitarios hasta ahora adoptados.

## A N E X O

Relación de las directivas adoptadas por la CEE en materia de armonización de disposiciones nacionales que rigen la actividad de seguro.

### Reaseguro

Directiva 64/225 relativa a la supresión en materia de reaseguro y retrocesión de las restricciones a la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios. 25-febrero-1964. **BOCE** 56, p. 878, 4-abril-1964.

### Seguro directo no vida

Directiva 73/239 relativa a la coordinación de las disposiciones legislativas reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad del seguro directo distinto al seguro de vida, y su ejercicio. 24-julio-1973). **DOCE** L 228, p. 3, 16-agosto-1973.

Modificada por directiva 76/580, 29-junio-1976. **DOCE** L 189, p. 13, 13-julio-1976, e igualmente por la directiva 84/641 de 10 de diciembre de 1984 **DOCE** L 339, p. 21, de 27 de diciembre de 1984 y acta de adhesión de España y Portugal a la CEE (anexo I).

Directiva 73/240 relativo a la supresión en materia de seguro directo distinto al seguro de vida, las restricciones a la libertad de establecimiento. 24-julio-1973.

**DOCE L 228**, p. 20, de 16 agosto 1973 modificada por el acta de adhesión de España y Portugal. **DOCE L 302**, de 15 de noviembre de 1985.

Directiva 78/473 coordinando las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas relativas al **coaseguro comunitario**. 30 mayo 1970. **DOCE L 151**, p. 25, de 7 de junio de 1978.

### **Seguro directo vida**

Directiva 79/267 relativa a la coordinación de las disposiciones legislativas reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad del seguro directo de vida así como su ejercicio. 5 de marzo de 1979. **DOCE L 63**, p. 1, de 13 de marzo de 1979, modificada por el acta de adhesión de España y Portugal (**DOCE L 302**, 15 noviembre 1985).

### **Agentes de seguros**

Directiva 77/92 relativa a las medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios para las actividades de agente y mediador de seguro y estableciendo, especialmente, medidas transitorias para estas actividades. 13 de diciembre de 1976. **DOCE L 26**, p. 14, de 31 de enero de 1977, modificada por el acta de adhesión de España y Portugal (**DOCE L 302**, 15 noviembre 1985).

### **Seguro del automóvil**

Directiva 72/166 relativa a la armonización de legislaciones de los Estados miembros referentes al seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos a motor y al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad. 24-abril-1972. **DOCE L 103** de 2 de mayo de 1972, p. 1.

Segunda directiva 84/5 relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas al seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos a motor. **DOCE L 8**, p. 17, de 11 de enero de 1984, modificada por el acta de adhesión de España y Portugal a la CEE (**DOCE**, 1985, **L 302**).

### **Seguro de crédito a la exportación**

Directiva 70/509 relativa a la adopción de una póliza común de seguro de crédito a la exportación para las operaciones a medio y largo plazo de compradores públicos. 27-octubre-1970. **DOCE L 254**, p. 1, 23 de noviembre de 1970.

Directiva 70/510 relativa a la adopción de una póliza común de seguro de crédito a la exportación para las operaciones a medio y largo plazo de compradores privados. 27 de octubre de 1970. **DOCE L 254**, p. 26, 23 de noviembre de 1970.

Directiva 71/86, **DOCE L 36** de 13 de noviembre de 1971.

Estos tres textos han sido adoptados con base en el artículo 113 TCEE, esto es, dentro del marco de la Política Comercial Común, y se sitúan en el marco de uniformización de dicha Política Comercial, ya que sólo son de aplicación a la exportación hacia terceros estados.

Segovia, 15 de diciembre de 1985.

## **THE HARMONIZATION OF DIFFERENT LEGISLATIONS IN THE INSURANCE SECTOR**

### **ABSTRACT**

The attempt to achieve a complete liberalization of the insurance sector—one of capital importance in the economy of the member States— should be approached from several different angles, in view of the complexity of the interests involved. This complexity, added to the failure of the member States to agree on how to harmonize their respective legal orders, means that the main texts aimed at facilitating the liberties provided for in the EEC Treaty have not yet been adopted. In the second part of the article, a study is made of the approximate harmonization achieved as regards third party insurance, more because of its importance for the free movement of individuals than for the liberalization of insurance in the strict sense of the term. The two directives adopted so far by the EEC Council are analyzed, in particular the second, which represents a considerable advance in the harmonization of the member States' compulsory insurance systems, especially the guarantees to be covered and the minimum compensation limits. In the author's opinion, this task should be completed with other texts, so as to improve the system outlined.

## **LE RAPPROCHEMENT DES LEGISLATIONS DANS LE SECTEUR DES ASSURANCES**

### **RESUMÉ**

La réalisation du marché commun de l'assurance, activité dont l'importance dans l'économie des Etats membres n'est pas contestée, doit être attaquée en tenant compte des plusieurs intérêts frappés. Cela et l'absence d'accord parmi les Etats membres sur la manière de procéder au rapprochement des divers ordres juridiques nationaux, a motivé que les principaux textes normatifs, destinés à faciliter l'exercice des libertés prévues par le TCEE, n'aient pas encore été arrêtées.

On étudie, à la suite, le rapprochement des législations nationales concernant l'assurance «Responsabilité civile automobile», compte tenu de l'importance qui suppose pour la réalisation pratique de la libre circulation des personnes, plutôt que pour la libération des assurances stricto sensu. Les deux textes édictés par le Conseil CEE, notamment la deuxième directive, sont analysés, du fait de l'avance qu'elle a réalisée dans le secteur des assurances obligatoires des véhicules à moteur, particulièrement, les aspects afférents aux garanties et seuils à couvrir. L'auteur croit qu'une telle oeuvre doit être parfaite par le biais de nouveaux textes, tout en tenant compte des idées esquissées par les directives déjà arrêtées.



**NOTAS**



# LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y LAS COMUNIDADES EUROPEAS A LO LARGO DEL PERIODO DE RATIFICACION

por Enrique GONZALEZ SANCHEZ (\*)

Se entiende por período de ratificación el período que media entre la firma del tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas y su entrada en vigor. La utilización de la expresión período de ratificación, no siempre compartida, parece al autor la más apropiada para referirse a un período cuya existencia misma viene justificada por el hecho de que a lo largo del mismo se procede a la ratificación en los parlamentos nacionales de los países comunitarios y de los países adherentes del tratado ya firmado (1). Firmado el tratado de adhesión el 12 de junio de 1985 y habiéndose producido su entrada en vigor el 1.º de enero de 1986, el período de ratificación de España y Portugal ha coincidido con el segundo semestre de 1985, con una duración de seis meses y medio, notablemente inferior a la existente en el caso de la primera y la segunda ampliación (2).

El interés específico del período de ratificación aconseja analizar su contenido como último acto del largo proceso que, iniciado el 28 de julio de 1977 con la presentación de la demanda de adhesión, culmina el 1.º de enero de 1986 con la incorporación definitiva de España a la Europa comunitaria (3).

---

(\*) Consejero de Embajada en la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas.

(1) La falta de una expresión generalizada en español para referirse al citado período ha llevado muy a menudo a la utilización de la expresión francesa «*période interimaire*», sin que su traducción por «período interino», utilizada por algunos, parezca la expresión más apropiada. Tampoco lo es la expresión «período transitorio», pues por tal se entiende el que transcurre a partir de la entrada en vigor del Tratado, mientras son de aplicación las medidas transitorias previstas en el mismo. La expresión «período provisional» no parece tampoco adecuada, ya que como en el caso de «período interino» la firma del tratado de adhesión no modifica todavía formalmente el «status» de los países adherentes en relación con su pertenencia a la Comunidad, aunque de hecho los cambios revistan notable importancia.

(2) El tratado de adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca se firmó el 22 de enero de 1972, entrando en vigor el 1.º de enero de 1973. La firma del tratado de adhesión de Grecia tuvo lugar el 28 de mayo de 1979 y su entrada en vigor el 1.º de enero de 1981.

(3) Sobre la evolución de las negociaciones a partir de la petición de adhesión, vid. GONZALEZ SANCHEZ, Enrique: «Nota sobre la constitución y actuaciones del equipo negociador con las Comu-

El período de ratificación coincide prácticamente con la Presidencia luxemburguesa del Consejo, período a lo largo del cual la celebración de la Conferencia para la reforma de los tratados constituye indudablemente, una vez culminadas las negociaciones para la tercera ampliación, el tema más importante de la misma (4) (5).

La propuesta de celebración de una Conferencia intergubernamental para la reforma de los tratados incluida en el informe del llamado «Comité Dooge» (6) la hace suya el Consejo Europeo que se reúne en Milán los días 28 y 29 de junio de 1985 (7) y que cuenta por primera vez con la presencia como observadores de los Primeros Ministros de España y Portugal. Con vistas a hacer progresar la unión europea, la Conferencia intergubernamental recibe el doble mandato del Consejo Europeo de elaborar un tratado sobre política exterior y seguridad, inspirándose para ello en los proyectos sometidos al efecto por Francia y Alemania y por el Reino Unido, y de proponer las necesarias modificaciones al Tratado CEE para la puesta en marcha de las adaptaciones institucionales referentes al procedimiento decisorio en el seno del Consejo, al poder de ejecución de la Comisión y a los poderes del Parlamento Europeo, así como a la extensión a nuevos campos de la actividad comunitaria, de acuerdo con las propuestas al efecto realizadas por el «Comité Dooge» y el «Comité Adonnino». El Consejo Europeo decide paralelamente reforzar la actividad comunitaria mediante la realización de un verdadero mercado interior desde ese momento hasta 1992 y la adopción de las medidas necesarias para la puesta en marcha de la Europa de la tecnología.

A lo largo del segundo semestre del año se reúne la Conferencia intergubernamental, a sus diferentes niveles, poniéndose claramente de manifiesto en las discusiones la disparidad de posiciones existentes en su seno entre los países más decididos a avanzar hacia la consecución de la unión europea (Benelux, Italia) y aquellos otros más proclives a obstaculizar dicho proceso (Dinamarca, Grecia, Reino Unido). España, en su calidad de país participante en la Conferencia, se alinea claramente con los países más europeístas y manifiesta su voluntad de llegar tan lejos como quieran hacerlo aquellos países más favorables al proceso de integración (8).

nidades Europeas», *RIE*, vol. 5, núm. 3, septiembre-diciembre 1978. «La adhesión de España a las Comunidades Europeas: Estado actual de las negociaciones», *RIE*, vol. 7, núm. 3, septiembre-diciembre 1980. «Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas: septiembre 1980-diciembre 1981», *RIE*, vol. 9, núm. 1, enero-abril 1982. «Las negociaciones de adhesión a lo largo de 1982», *RIE*, vol. 10, núm. 1, enero-abril 1983. «Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas: enero 1983-abril 1984», *RIE*, vol. 11, núm. 2, mayo-agosto 1984. «Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas desde abril de 1984 hasta su conclusión», *RIE*, vol. 12, núm. 2, mayo-agosto 1985.

(4) Vid. Programa presidencia luxemburguesa en *Europolitique*, núm. 1148, de 13 de julio de 1985.

(5) Sobre evolución y actividades comunitarias a lo largo de 1985, vid. «Dix-neuvième rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1985». Comisión de las Comunidades Europeas, 1986.

(6) Vid. texto del informe en *Europe. Documents*, núms. 1349-1350, de 21 de marzo de 1985.

(7) Vid. conclusiones del Consejo Europeo en *Boletín Europe*, núm. 4121 (edición especial), de 30 de junio de 1985.

(8) Las discusiones en el seno de la Conferencia y en otros ámbitos diferentes van a hacer renacer las antiguas propuestas referentes a una Europa «a dos velocidades» o «de geometría variable». En dicho marco encuentran su pleno sentido las declaraciones del Presidente del Gobierno español manifestándose partidario de avanzar hasta donde estuvieran dispuestos a llegar los países

Sobre la base de los trabajos de la Conferencia intergubernamental, el Consejo Europeo que se reúne en Luxemburgo los días 2 y 3 de diciembre aprueba una serie de textos referentes a mercado interior, capacidad monetaria, cohesión (9), Parlamento Europeo, poderes de ejecución y de gestión de la Comisión, investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente, política social, Tribunal de Justicia y Cooperación europea en materia de política extranjera (10). Los resultados de la Conferencia recogidos como Acta única europea quedan sometidos a la firma de los países miembros, a efecto de su posterior ratificación por los parlamentos nacionales (11). Sin embargo, el voto negativo que por 80 votos contra 75 emite el Parlamento danés sobre el proyecto de Acta el 21 de enero de 1986 va a hacer planear serias dudas sobre el futuro del mismo y confirma el muy limitado fervor europeísta de dicho país (11 bis).

La participación de España en la Conferencia intergubernamental es uno de los primeros resultados de la conclusión de las negociaciones de adhesión. En efecto, fue ya el Consejo Europeo de Bruselas, reunido los días 29 y 30 de marzo de 1985 el que, al proceder a la convocatoria de la Conferencia, acordó paralelamente la participación en la misma de los representantes de los países adherentes. La celebración del Consejo Europeo de Bruselas coincide con la fecha histórica del 29 de marzo, en que tras una sesión «maratoniana» de interminables horas de negociación se llegó a los acuerdos finales sobre la misma (12).

La conclusión real de las negociaciones en marzo no implicó que quedaran todavía una serie de puntos a acordar, la responsabilidad de cuya solución traspasaron los ministros a sus suplentes en el marco de la Conferencia negociadora. Aunque dichos temas, calificados de técnicos, tenían de hecho una importancia muy considerable, especialmente en lo referente al capítulo agrícola, su discusión, sin embargo, no podía ya retrasar el proceso de adhesión, tras los acuerdos obtenidos el 29 de marzo y la fijación de la fecha de la firma del acuerdo para el 12 de junio inmediato.

La resolución, no obstante, de los temas pendientes, calificados a partir de

---

más comprometidos con la idea europea. En un discurso netamente europeísta pronunciado con motivo de la apertura del curso académico 1985-1986 del Colegio de Europa, de Brujas, el Primer Ministro español se pronuncia claramente en el mismo sentido.

(9) A lo largo de la Conferencia la delegación española apoyó la posición de los países comunitarios menos desarrollados, especialmente Grecia, dirigidas a facilitar la reducción de las diferencias de nivel de desarrollo en el seno de la Comunidad, objetivo prioritario del capítulo denominado «cohesión».

(10) Vid. referencia a las conclusiones del Consejo Europeo en *Boletín Europe* núm. 4217, de 4 de diciembre de 1985.

(11) El resultado final muy limitado de la Conferencia Intergubernamental motiva la crítica de los países más europeístas, especialmente Italia, y del Parlamento Europeo que, sin llegar a rechazar dichos resultados, aprueba sendas resoluciones el 11 de diciembre de 1985 y el 16 de enero de 1986 poniendo en evidencia la modestia del resultado final frente a los objetivos previstos en su día por el propio Parlamento con su propuesta de Tratado sobre la unión europea.

(11 bis) El Acta Única fue firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por todos los países miembros, excepción hecha de Dinamarca, Italia y Grecia. Estos últimos procedieron a su firma en La Haya el 28 de febrero, una vez que el pueblo danés se pronunció en referéndum a favor de su contenido el día antes.

(12) Vid. resultados finales de la negociación en GONZALEZ SANCHEZ, Enrique: «Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas desde abril de 1984 hasta su conclusión», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 12, núm. 2, mayo-agosto 1985.

entonces coloquialmente como «flecós» de la negociación, es objeto de discusión a lo largo de los dos meses sucesivos, culminándose de manera definitiva la negociación en la sesión que a nivel de suplentes finaliza el viernes 7 de junio. En la citada sesión se acuerdan los últimos puntos pendientes, referentes principalmente a la fijación de la cuota de producción de leche (5,4 millones de toneladas), al «umbral» de garantía para el concentrado de tomate (370.000 toneladas), ayuda al algodón (185.000 toneladas), contribución presupuestaria para la «compensación» al Reino Unido, fórmulas técnicas referentes a la exportación de vino, inicio de la rotación alfabética para la presidencia del Consejo en 1987 (13). Ya con anterioridad, el día 8 de mayo, se había llegado a un acuerdo sobre las modalidades del período de transición en lo relativo a las relaciones entre España y Portugal, tema de especial importancia hasta entonces todavía pendiente.

Con la puesta a punto final por el «Comité de redacción» del Tratado de adhesión, el 12 de junio tiene lugar, como estaba previsto, la ceremonia formal de la firma que se lleva a cabo por la mañana en Lisboa y por la tarde en Madrid. Por parte española firman el Presidente del Gobierno, el Ministro de Asuntos Exteriores, el Secretario de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas y el Embajador de España ante las Comunidades Europeas. El Rey Juan Carlos, presente en el acto, hará referencia, en sus palabras de salutación a los representantes comunitarios, a la coincidencia entre los principios de libertad, igualdad, pluralismo y justicia en que se resume la entidad europea y que figuran igualmente recogidos en la Constitución española. El Presidente del Gobierno, Felipe González, alude en su discurso a que con la firma del Tratado de adhesión, España «recupera el pleno sentido de su historia al conjugar el legado del pasado y su evidencia de ser Europa con la realidad presente de estar en las instituciones europeas, primero en el Consejo de Europa y ahora en la Comunidad», añadiendo ya desde ese momento que es voluntad decidida del Gobierno español «avanzar con los que quieran avanzar y hasta donde se quiera avanzar», colaborando «en toda la medida de nuestras fuerzas para el progreso de la unidad europea». Como se ha indicado anteriormente, esta posición netamente europeísta del Gobierno español va a ser una constante clara del mismo a partir de ese momento. El Ministro italiano de Asuntos Exteriores, Giulio Andreotti, en su calidad de Presidente del Consejo, hace referencia en su intervención al hecho de que con la firma del Tratado de adhesión, la Comunidad Europea cobra «una estructura y una dimensión nuevas, hasta el punto de que se podría hablar, en cierto modo, del nacimiento de una nueva Comunidad». El Presidente de la Comisión, Sr. Delors, alude en su discurso al resultado final «justo y equilibrado» del Tratado de adhesión. La idea de equilibrio fue, junto con las de progresividad y reciprocidad, aquella en la que la delegación española había puesto más énfasis a lo largo de la negociación y especialmente en sus últimos meses.

Coincidiendo con la firma del Tratado de adhesión, tiene lugar al día siguiente un canje de notas entre España y el Reino Unido sobre Gibraltar, en el que se

(13) A efecto de evitar que Portugal ocupara ya la Presidencia del Consejo en el segundo semestre de 1986, como le hubiera normalmente correspondido, y que cada país ostente siempre la presidencia en el mismo semestre del año, se fija el inicio de la rotación en 1987 y la inversión del orden anual de presidencias cada seis años (vid. arts. 11 y 29 del Acta de adhesión). De acuerdo con el sistema previsto España ostentará por vez primera la presidencia el primer semestre de 1989.

recoge que la adhesión a la Comunidad no implica por parte del Reino Unido ninguna modificación en su posición con respecto a Gibraltar y no afecta al proceso negociador bilateral establecido de conformidad con lo dispuesto en el Comunicado conjunto acordado en Bruselas el 27 de noviembre de 1984 (14).

A partir de la firma, el Tratado de adhesión es sometido a la ratificación de los parlamentos nacionales, con la urgencia que dimanaba de la preocupación por el escaso tiempo disponible, a efecto de prever su entrada en vigor para el 1.º de enero de 1986; si bien, todos los signatarios se habían ya comprometido a hacer todo lo posible para que las ratificaciones tuvieran lugar a lo largo del segundo semestre del año.

El Tratado de adhesión (15) consta únicamente de tres artículos, figurando lo relativo a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los tratados en el Acta que se adjunta al Tratado (art. 1). El Tratado prevé las reglas de ratificación y su entrada en vigor el 1.º de enero de 1986 (art. 2), entendiéndose necesaria la ratificación por parte de todos los países comunitarios. Sólo en el caso de que alguno de los países adherentes no llegara a ratificar, ello no impediría su entrada en vigor para el otro. El acuerdo queda depositado en Italia (art. 3), país depositario del Tratado de Roma.

El Acta de adhesión, muy extensa, consta de 403 artículos, 26 anejos y 25 protocolos. A ello se añade un acta final, firmada el mismo día, que incluye 33 declaraciones comunes, dos declaraciones del Gobierno de la República Federal de Alemania, ocho declaraciones de la Comunidad Económica Europea, tres declaraciones del Reino de España, tres declaraciones de la República Portuguesa y el procedimiento de información y de consulta para la adopción de determinadas decisiones y otras medidas que deban tomarse durante el período que preceda a la adhesión.

La primera parte del Acta hace referencia a los principios (arts. 1 a 9), incluyéndose en esta parte el compromiso de España de adherirse a los acuerdos o convenios establecidos entre los países miembros, pero que no forman parte estrictamente del derecho derivado (16). La segunda parte, referente a las adap-

(14) Vid. texto de las notas Intercambiadas en BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 1985.

(15) El Tratado de adhesión figura publicado en el BOE núm. 1 de 1.º de enero de 1986 y en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. L 302, de 15 de noviembre de 1985. Una edición especial del citado diario oficial incluye la versión española del Tratado, dado que la publicación en español del Diario Oficial comunitario se ha iniciado a partir del 1.º de enero de 1986. Versiones no oficiales del Tratado han sido publicadas por diferentes organismos e instituciones. La oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas ha publicado igualmente una edición especial del derecho derivado vigente en el momento de la adhesión de España a la Comunidad. La publicación del Tratado incluye la publicación previa del dictamen de la Comisión de 31 de mayo de 1985, relativo a las solicitudes de adhesión de España y Portugal, y las decisiones del Consejo de 11 de junio de 1985, referentes a la incorporación de España y Portugal a la CECA y a la CEE y CEEA. El dictamen de la Comisión se limita a manifestar la opinión favorable de dicha institución a la adhesión de España y Portugal. La decisión del Consejo de 11 de junio de 1985 referente a la incorporación a la CECA tiene un contenido paralelo a los artículos del Tratado de adhesión, al referirse este último solamente a la adhesión a la Comunidad Europea y a la Comunidad Europea de Energía Atómica.

(16) Sobre la tipología de dichos acuerdos y convenios vid. SANTAOLALLA, F. J.: «La integración del Derecho de las Comunidades Europeas: Algunas zonas oscuras del "Acquis communautaire"», Documentación Administrativa, núm. 193, enero-marzo 1982.

taciones de los tratados (arts. 10 a 25), incluye básicamente las disposiciones institucionales, referentes a la nueva composición del Parlamento Europeo, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas, Comité Económico y Social, Comité Consultivo CECA y Comité Científico y Técnico. Los artículos 24 y 25 hacen referencia al nuevo ámbito de aplicación del tratado CEE, excluyéndose a Canarias, Ceuta y Melilla del territorio aduanero de la Comunidad pero no así del territorio comunitario. La tercera parte, relativa a las adaptaciones de los actos adoptados por las instituciones, comprende sólo dos artículos (arts. 26 y 27) que remiten respectivamente a los anejos I y II del Acta en los que se recoge la lista de actos comunitarios a adoptar como consecuencia de la ampliación. La cuarta parte sobre medidas transitorias (arts. 28 a 380) es la más extensa del Acta, figurando en ella básicamente el contenido de las disposiciones acordadas en la negociación. El título II de dicha parte (arts. 30 a 188) hace referencia a las medidas transitorias relativas a España y el título III (arts. 189 a 375) a las referentes a Portugal (17). La quinta y última parte incluye las disposiciones relativas a la aplicación del Acta (arts. 381 a 403) (18).

El Acta de adhesión prevé, como se ha visto, las modalidades de aplicación de las disposiciones transitorias previstas en la negociación. El artículo 378,2 prevé la posibilidad de adopción por el Consejo durante el periodo de ratificación de medidas derogatorias temporales respecto a los actos adoptados por las instituciones comunitarias en el periodo comprendido entre el 1.º de enero de 1985 y la fecha de la firma del tratado. Dicha disposición se justificaba por el hecho de que la negociación había versado sobre el contenido del «*acquis communautaire*» vigente hasta el 31 de diciembre de 1984, pudiendo la aplicación de las disposiciones comunitarias posteriores plantear dificultades a los países adherentes, por lo que era necesario dejar abierta la puerta a la posible aplicación de medidas derogatorias o transitorias. La adopción por el Consejo de dichas medidas se tomaría a propuesta de la Comisión, en base a la petición, debidamente justificada, de España o de Portugal.

A partir de la firma y durante el periodo de ratificación la Comunidad continúa su labor legislativa, sin que la negociación ni el mecanismo previsto en el artículo 378,2 sean ya válidos para salvaguardar los intereses de los países adherentes. Dado que también durante dicho periodo las medidas que adopte la Comunidad pueden afectar a estos últimos se ha previsto, como en anteriores ampliaciones, un procedimiento de información y de consulta que permite a los países adherentes, durante el periodo de ratificación, ser consultados sobre el contenido de los actos sometidos a aprobación durante el mismo. Por coincidir la vigencia del procedimiento con el periodo de ratificación parece oportuno analizar sus caracteres y funcionamiento.

A través del procedimiento de consulta los países adherentes pueden presen-

(17) Al incluirse la redacción del Tratado los portugueses solicitaron dos textos diferentes para España y Portugal. Ante las dificultades jurídicas que ello planteaba se optó simplemente por incluir las medidas transitorias para uno y otro país en dos títulos diferentes del Acta única.

(18) Pese a la fecha muy reciente de su firma son ya varias las publicaciones que se ocupan del contenido del Tratado. Mencionemos entre todas ellas, ALONSO, A.: *España en el Mercado Común. Del Acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce*, ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1985, o el número monográfico de Papeles de Economía Española sobre el tema (núm. 25, Madrid, 1985).



tar sus observaciones al contenido de las propuestas sometidas a la decisión de Consejo, exceptuándose como regla general del procedimiento las decisiones de gestión. Las consultas, cuya petición motivada corresponde al estado adherente, se llevan a cabo en el seno de un Comité interino compuesto por los miembros del Comité de Representantes permanentes, o sus delegados, y los representantes de los países adherentes, invitándose a la Comisión a participar en sus trabajos. La antigua secretaria de la Conferencia negociadora, reconducida a tal fin, actúa como secretaria del Comité. Las consultas se llevan a cabo una vez la Comunidad ha fijado una posición común. De hecho, el plazo para la invocación de consultas se fijó en los cinco días siguientes a la discusión del tema en cuestión en el seno del COREPER, solicitándose a menudo el acortamiento de dicho plazo por razones de urgencia. A falta de acuerdo en el Comité interino podría plantearse el tema, a petición del estado adherente, a nivel ministerial. El procedimiento de consultas puede igualmente ser de aplicación a toda decisión que tomen los Estados adherentes y que pueda tener incidencia en los compromisos que resulten de su condición de futuro miembro de las Comunidades (19).

Especial importancia práctica va a tener a partir del 1.º de julio la participación de representantes españoles, como observadores, en todos los órganos de decisión dependientes del Consejo. Dicha participación se lleva a cabo a todos los niveles: Consejo, COREPER, grupos de trabajo. También al Consejo Europeo, que se reúne tras la firma del Tratado, asiste por primera vez el Presidente del Gobierno español. Del mismo modo a partir de la misma fecha se asiste como observadores a los comités que asesoran a la Comisión, si bien en este caso los criterios para la convocatoria no resultan tan generalizados como en el Consejo. Los representantes de España y Portugal son igualmente asociados a las delegaciones comunitarias constituidas para la negociación con terceros países. La Comunidad, no obstante, se reserva la posibilidad de tratar en ocasiones temas «a diez», es decir, sin la presencia de observadores españoles y portugueses, modalidad que sería invocada en sucesivas ocasiones, especialmente en aquellos casos en que figuraban en el orden del día temas directamente relacionados con los países adherentes (20). También a partir del 1.º de julio comienza a recibir España la totalidad de la voluminosísima documentación que se distribuye regularmente entre los países miembros en el seno de la Comunidad.

Tanto la participación, siquiera sea como observadores, en el procedimiento decisorio comunitario, como la recepción global de la documentación tiene por sí sólo dos consecuencias netamente positivas con vistas a la posterior incorporación plena a la Comunidad. Por un lado, se va a ir teniendo conocimiento de la situación de los «dossiers» en su estadio de propuesta o de decisión y de las posiciones mantenidas respecto a ellos por los diferentes países miembros. Por

(19) Esta última hipótesis ha resultado meramente teórica no planteándose consultas por parte de la Comunidad en relación con ninguna norma aprobada en España durante dicho período.

(20) El mecanismo de participación establecido se inspira totalmente en el precedente griego, si bien en el caso español y portugués, dada la menor duración del período de ratificación, dicho mecanismo es de total aplicación desde el primer momento, mientras que en el caso griego lo fue de hecho progresivamente.

otro, se comenzará a adquirir experiencia sobre el funcionamiento «real» del procedimiento decisorio comunitario, procedimiento especialmente complicado y que solo a partir de su experiencia directa comienza a ser dominado por los representantes españoles (21). En lo que se refiere, sin embargo, a la defensa de los propios intereses en el marco de las discusiones, el mecanismo de participación *impondrá sus propios límites, en el sentido de que los representantes españoles serán siempre escuchados, pero no así tenidas en cuenta necesariamente sus observaciones.* El hecho además de deber ausentarse de las reuniones en aquellos casos en que se procede a la discusión de temas de interés directo para los países adherentes resta efectividad a dicha participación. La invocación en última instancia del mecanismo de consulta no asegura necesariamente un resultado positivo y es a niveles políticos donde los temas más controvertidos deben acabar resolviéndose.

La participación en el procedimiento decisorio, la recepción de la documentación comunitaria y especialmente los cambios de actuación que impone la propia pertenencia a la Comunidad va a poner de manifiesto la escasez de medios existentes en el seno de la Administración española para hacer frente a la nueva situación y la necesidad de introducir reformas en el organigrama administrativo español a efecto de posibilitar la participación efectiva en las actividades comunitarias, establecer la capacidad de absorción de la anterior documentación y crear, sobre todo, los órganos de coordinación necesarios para el tratamiento de los temas comunitarios.

Son justamente las consecuencias de la incorporación de España a las instituciones comunitarias europeas las que justifican la aprobación de un *real decreto*, el 18 de agosto, modificando la estructura básica del Ministerio de Asuntos Exteriores (22). Según se indica en su exposición de motivos, con las modificaciones se tiende a «reforzar la eficacia de la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas», que pasa a denominarse Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, y «a convertir a este organismo en el medio adecuado para coordinar la acción de la Administración española en las Instituciones comunitarias», a través de «su transformación de órgano de negociación a órgano de gestión, una vez superado el proceso de adhesión a las Comunidades Europeas».

En efecto, el *real decreto* asigna al Secretario de Estado para las Comunidades Europeas «la coordinación de la acción de la Administración del Estado en las instituciones comunitarias», sin perjuicio, no obstante, de las competencias atribuidas a otros Departamentos. Dependiente de la Secretaría de Estado se crea una Secretaría General, con rango de Subsecretaría, de la que depende la Direc-

---

(21) Sobre los caracteres del procedimiento comunitario, vid. GONZALEZ SANCHEZ, E.: «El procedimiento decisorio en la Comunidad Económica Europea», *Documentación Administrativa*, núm. 199, julio-septiembre y octubre-diciembre 1983. Vid. también GONZALEZ SANCHEZ, E.: «Participación de España en las Instituciones comunitarias, en el proceso de decisión comunitario y en los mecanismos de la "cooperación política"», *Documentación Administrativa*, núm. 201, julio-septiembre 1984.

(22) *Real decreto* 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y se suprime determinado organismo autónomo del Departamento (BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1985).

ción General de Coordinación Técnica comunitaria y la Dirección General de Coordinación Jurídica e Institucional comunitaria. Tanto el Secretario de Estado como el Secretario General cuentan con su propio gabinete, cuyos titulares ostentan respectivamente el rango de Director General y de Subdirector General. Con la reestructuración orgánica de la Secretaría de Estado se eliminan los anteriores puestos de vocales asesores y se crean subdirecciones generales insertas en el organigrama. Así, de la Dirección General de Coordinación Técnica comunitaria, pasan a depender cuatro subdirecciones generales para asuntos agrícolas y de pesca, asuntos económicos, financieros y sociales, asuntos aduaneros y comerciales y asuntos industriales, energéticos y de transportes y comunicaciones. De la Dirección General de Coordinación Jurídica e Institucional comunitaria pasan a depender dos subdirecciones generales con competencia en asuntos jurídicos y relaciones institucionales.

La participación plena de España a partir del 1.º de septiembre en los mecanismos de la Cooperación Política Europea (CPE) tiene también su reflejo en la reestructuración orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores. En efecto, con la creación de una Secretaría general de política exterior, va a ser a partir de ahora su titular, con rango de Subsecretario, quien participe en las reuniones del Comité Político, instituido en el marco de la CPE. Con dependencia directa del Secretario General se crea una Subdirección general de cooperación política europea encargada, según se indica en la exposición de motivos del real decreto, «de participar en los comités políticos comunitarios y de analizar y canalizar el flujo de información política que, en virtud de los acuerdos establecidos en el seno de la Comunidad Económica Europea, tendrá lugar entre nuestra Cancillería y las de los restantes países miembros de la misma», pasando a integrarse su titular en el «grupo de corresponsales» europeos, como representante español.

Las funciones de coordinación se refuerzan mediante la creación de una Comisión interministerial para asuntos económicos relacionados con las Comunidades Europeas, por un real decreto de 2 de septiembre (23). A la Comisión interministerial se le asignan las siguientes competencias: coordinar la actuación de la Administración del Estado en materias económicas relacionadas con las Comunidades Europeas; examinar y resolver, en su caso, los asuntos que, afectando a más de un Departamento, no requieran ser elevados a decisión de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos; elevar, a través de su Presidente, a la Comisión delegada para asuntos económicos aquellos temas que por su trascendencia lo requieran o cuando así lo solicite cualquier miembro de la Comisión interministerial. A este último efecto, otro real decreto modifica la composición de la Comisión delegada para asuntos económicos incluyendo en la misma al Ministro de Asuntos Exteriores y al Secretario de Estado para las Comunidades Europeas cuando se trate de temas relacionados con la Comunidad (24).

---

(23) Real decreto 1567/1985, de 2 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas (BOE núm. 213, de 5 de septiembre de 1985).

(24) Real decreto 1568/1985, de 2 de septiembre, sobre modificación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (BOE núm. 213, de 5 de septiembre de 1985).

La Comisión interministerial, presidida por el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, cuenta como vicepresidentes con el Secretario de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos y con el Secretario general para las Comunidades Europeas; como vocales, con el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, el Secretario general de Hacienda, el Subsecretario de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Secretario general de Comercio, el Subsecretario de Industria y Energía, el Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social y el Secretario General de Pesca; y como secretario, con el Director general de coordinación técnica comunitaria; debiendo ser convocados los representantes de otros Departamentos, a nivel de Subsecretario, si los asuntos a tratar afectaran a los mismos.

Con su creación, la Comisión interministerial se constituye en el órgano regular de coordinación y fijación de posiciones, suprimiéndose posteriormente el Consejo coordinador de las relaciones con las Comunidades Europeas.

Otros órganos de la Administración van a experimentar también una reestructuración como consecuencia de la incorporación a la Comunidad. Así, en la Secretaría de Estado de Comercio se suprimen las direcciones generales de importación y exportación, refundiéndose en una Dirección General de comercio exterior de nueva creación, competente a partir de entonces, en lo referente a la Comunidad, en los temas de política comercial autónoma, mientras que para los referentes a política comercial convencional sigue siendo competente la Dirección General de política comercial. Paralelamente se crea una Dirección General de Competencia, dada la importancia de dichos temas en el seno de la Comunidad (25).

También la Misión de España ante las Comunidades Europeas, en Bruselas, va a verse afectada por la incorporación a la Comunidad, convirtiéndose a partir de la misma en Representación permanente. El seguimiento regular de las actividades comunitarias y la participación generalizada en los grupos de trabajo del Consejo y en los comités dependientes de la Comisión obliga a duplicar prácticamente el número de sus componentes, pasando a contar con una treintena de funcionarios de nivel superior. Pero lo más importante es el nuevo papel que pasa a desempeñar la Representación, que ya no es sólo órgano periférico de la Administración del Estado, sino que se inscribe también en el procedimiento decisorio comunitario por la vía de la participación de sus miembros en el COREPER y en los grupos de trabajo del Consejo. Un real decreto de 17 de enero de 1986 regula su nueva estructura y funciones (25 bis).

Las anteriores modificaciones orgánicas y el paso de antiguos protagonistas de la negociación de adhesión a las instituciones comunitarias van a traer consigo también cambios notables entre los responsables de los temas comunitarios en España.

Tras la firma del acuerdo de adhesión, es nombrado nuevo titular del Ministerio de Asuntos Exteriores Francisco Fernández Ordóñez. A Manuel Marín le

---

(25) Real Decreto 2282/1985, de 4 de diciembre, por el que se reestructuran determinados órganos de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y Hacienda (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1985).

(25 bis) Real decreto 260/1986, de 17 de enero, por el que se crea la Representación permanente de España ante las Comunidades Europeas (BOE, núm. 38, de 13 de febrero de 1986).

sucede al frente de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas Pedro Solbes Mira (26). Como Secretario General para las Comunidades Europeas se nombra a Luis Javier Casanova Fernández (27), en sustitución de Carlos Westendorp y Cabeza, quien es nombrado Embajador Representante permanente de España ante las Comunidades Europeas (28).

En el seno de las instituciones comunitarias son nombrados comisarios de nacionalidad española Manuel Marín y Abel Matutes. Al primero, que pasa a ocupar también una de las Vicepresidencias de la Comisión, se le asignan las competencias de asuntos sociales, empleo, educación y formación profesional. Sobre el segundo recaen las competencias en materia de crédito, inversiones, Ingeniería financiera y política de la pequeña y mediana empresa (29). Como comisario de nacionalidad portuguesa es nombrado Antonio Caroso e Cunha, que pasa a responsabilizarse de los temas de pesca (30).

De acuerdo con lo previsto en el Acta de adhesión (art. 282), la primera designación de representantes españoles en el Parlamento Europeo tiene lugar de manera indirecta mediante la designación por las Cortes entre sus miembros de dichos representantes. De esta manera los 60 parlamentarios españoles se distribuyen de la siguiente forma: 36 del P.S.O.E., 17 de Coalición Popular, dos de Convergencia i Unió, dos del P.N.V., uno de U.C.D., uno del Grupo Mixto del Congreso y uno del Grupo mixto del Senado. El grupo socialista del Parlamento Europeo ve incrementarse considerablemente el número de sus miembros con la incorporación de los parlamentarios españoles del P.S.O.E. y los seis parlamentarios del Partido Socialista portugués. El socialista español Manuel Medina, Presidente del Comité de Exteriores del Congreso y Presidente por parte española del Comité mixto Cortes Generales-Parlamento Europeo hasta su desaparición como consecuencia de la adhesión a la Comunidad, pasa a desempeñar una de las Vicepresidencias del Parlamento Europeo.

Como juez de nacionalidad española del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se designa al Dr. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Granada. De acuerdo con lo previsto en el artículo 384.2 del Acta de adhesión, del sorteo para fijar la duración de su mandato resulta que el mismo estará vigente hasta el 6 de octubre de 1991, mientras que el mandato del juez portugués expirará el 6 de octubre de 1988.

Como miembro español del Tribunal de Cuentas es nombrado Josep Subirats, hasta entonces Vicepresidente del Tribunal de Cuentas español.

---

(26) Real decreto 1989/1985, de 23 de octubre (BOE núm. 258, de 28 de octubre de 1985).

(27) Real decreto 2449/1985, de 27 de diciembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1985).

(28) Real decreto 2448/1985, de 27 de diciembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1985).

(29) Si bien la candidatura de Manuel Marín como candidato a comisario europeo estuvo decidida prácticamente desde la fecha de la firma del Acuerdo no ocurrió lo mismo con la otra candidatura. Tras aceptarse por parte del Gobierno la presentación de un candidato de la Oposición, aquél no llegó a aceptar ninguno de los candidatos incluidos en una primera terna y sólo a finales de año se aceptó por parte del partido de la Oposición su sustitución por Abel Matutes, Vicepresidente de Alianza Popular.

(30) Con anterioridad a la atribución de sus competencias definitivas a los comisarios de nacionalidad española y portuguesa, se había barajado también la posible atribución a los mismos de otros sectores de competencias, como investigación, transportes, coordinación de los fondos estructurales y cuestiones monetarias.

El Gobierno español propone igualmente el nombre de los restantes españoles para el Comité Económico y Social (C.E.S.). Para el tercio «empleadores» se proponen siete representantes de C.E.O.E., uno de ellos representante paralelamente de la CEPYME. Por el tercio «trabajadores» se proponen tres representantes de U.G.T., tres de Comisiones Obreras y uno de ELA/STV. Finalmente, para el tercio restante «actividades diversas» se proponen dos representantes de los consumidores, uno del cooperativismo industrial, dos del sector agrícola, uno de cooperativismo agrario y uno del sector pesca. Al tener que presentarse un doble número de propuestas que de puestos a cubrir, se incluye en cada caso un candidato suplementario.

A lo largo del período de ratificación van siendo paulatinamente designados los representantes españoles en los Comités constituidos por representantes de los países miembros y cuyo mandato concluirá al mismo tiempo que el de los miembros que siguen desempeñando sus funciones en el momento de la adhesión (art. 391.1 del Acta de adhesión). Los otros comités incluidos en el anejo XXXIV del Acta de adhesión deberán renovarse enteramente en el momento de la adhesión (art. 391.2), a efecto de poder contar con miembros de nacionalidad española y portuguesa, recayendo la competencia de la designación de sus miembros en la Comisión, institución a la que asesoran.

España es el primer país en ratificar el tratado de adhesión. El 26 de junio es aprobada por unanimidad en el Congreso por los 309 diputados presentes la ley orgánica que autoriza la adhesión de España a las Comunidades Europeas. El 17 de julio esa misma unanimidad se repite en el Senado, votando a favor de la ley orgánica los 212 senadores presentes (31). En su presentación de la ley en el Congreso, Fernando Morán alude al carácter «equilibrado y que se acomoda a la situación económica en la que nos movemos» del Tratado, cuya firma, según señalaría Felipe González en el Senado, no respondía a «apresuramiento ni electoralismo» por parte del Gobierno.

La ratificación del acuerdo por unanimidad en España es un reflejo de la satisfacción generalizada que en todos los ámbitos de la vida social ha producido la firma del acuerdo de adhesión. Aunque se es consciente de las dificultades que a corto plazo puede suponer la incorporación a la CEE, la misma es considerada en general como algo netamente positivo. No obstante, una de las opiniones discordantes más relevantes va a ser la del Parlamento canario que aprueba el día 22 de junio por mayoría de toda la oposición de derecha e izquierda un informe negativo sobre el ingreso de España en la CEE en las condiciones establecidas en el Tratado. El hecho de que la Comunidad no hubiera aceptado la totalidad de las demandas canarias, hechas suyas por el Gobierno central, llevaba a considerar como perjudicial para el futuro económico y social de las Islas —según el informe de la Cámara— el documento de integración.

La aprobación por el Parlamento de su informe motiva con esa misma fecha la dimisión del gobierno autónomo de Canarias, presidido por el socialista Jerónimo Saavedra, partidario del régimen acordado.

---

(31) Vid. texto de la Ley orgánica núm. 10/85, de 2 de agosto, en BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1985.

La situación de la opinión pública española frente a la Comunidad en este período puede detectarse a través de la encuesta «Eurobarómetro» que en su edición de diciembre de 1985 incluye ya las muestras correspondientes a España y Portugal junto con el resto de los países miembros (32). Entre el 8 de octubre y el 5 de noviembre, fecha de realización de la encuesta, el 61 % de los españoles encuestados consideraban buenos o muy buenos los efectos de la adhesión para el desarrollo de la economía. Esos mismos porcentajes se incrementaban al 66 % y al 65 % al considerar los efectos beneficiosos de la adhesión respecto al papel a jugar por España en el mundo y al funcionamiento de la democracia en nuestro país. La actitud favorable respecto a la pertenencia a la Comunidad totaliza el 57 % de los votos encuestados, manteniendo la tendencia en este sentido existente en los años anteriores, si bien el porcentaje de falta de respuestas va decreciendo, poniendo en evidencia el paulatino mayor conocimiento de los temas comunitarios que se va teniendo en España.

La opinión pública española favorable a la Comunidad sigue, sin embargo, en esas mismas fechas manteniéndose contraria a la pertenencia a la OTAN, pese a que la incorporación a la Europa comunitaria quiera ser reflejo de la incorporación global a las instituciones de las que los países miembros forman parte. En efecto, en una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas el mes de octubre, un 38 % de los españoles encuestados se muestran contrarios a la Alianza Atlántica y sólo un 24 % a favor. No obstante, interrogados sobre si dentro de dos años España seguirá dentro de la misma, un 43 % contestan positivamente y sólo un 9 % opinan de manera negativa. A lo largo de este período y de manera más adecuada a partir de comienzos de 1986, los medios de prensa se van a hacer eco de la posición del Gobierno favorable a la incorporación a la Unión Europea Occidental (33).

El Parlamento portugués ratifica el acuerdo el 11 de julio, si bien en este caso con el voto en contra de comunistas y del diputado verde. Bélgica es entre los países comunitarios el primero en ratificar, a efecto de evitar que las elecciones legislativas que tienen lugar en el segundo semestre del año pudieran imposibilitar dicha ratificación. La aprobación por la Cámara de Diputados de Bélgica tiene lugar el 10 de julio, votando a favor 183 diputados y contabilizándose sólo dos abstenciones.

Durante varios meses sólo se cuenta con estas tres ratificaciones, teniendo lugar la generalidad de las mismas a lo largo de los dos últimos meses del año. No obstante, en ningún parlamento se plantean dificultades, culminándose el proceso de ratificaciones en el senado holandés el 17 de diciembre. Solamente los franceses de manera muy velada e interesada habían aludido a las dificultades que podían plantearse en la ratificación si no se daba una respuesta positiva comunitaria a las demandas de los países mediterráneos en la renegociación de sus acuerdos con la Comunidad como consecuencia de la ampliación (34). Solventado este tema, el senado francés ratifica el acuerdo el 10 de diciembre, el mismo día que lo hacía la Cámara de los Comunes británica.

(32) Euro-baromètre, núm. 24, diciembre 1985, Comisión de las Comunidades Europeas.

(33) Vid. Boletín Europe, núm. 4248, de 29 de enero de 1986.

(34) Vid. diario La Vanguardia de 1.º de octubre de 1985.

Las relaciones entre España y Francia siguen teniendo a lo largo del período de ratificación un carácter especial, en sentido positivo o negativo, como había venido sucediendo a lo largo de toda la negociación. Coincidiendo con la visita a París del Rey Juan Carlos, el 9 de julio se firma una declaración conjunta dirigida a reforzar la cooperación entre España y Francia en el campo político, cultural, económico y social y de la seguridad, así como en el plano local y regional (35).

España, no obstante, va a tratar de establecer también relaciones de carácter más especial con otros países del área comunitaria. A ello va a responder la celebración de la primera «cumbre» hispano-italiana que tiene lugar en Taormina los días 20 y 21 de enero de 1986. También en este caso se trata de reforzar la cooperación entre dos países carentes de contenciosos de importancia, al mismo tiempo que con la celebración de la propia «cumbre» España pone en evidencia su reconocimiento a la importante labor realizada por Italia para la conclusión positiva de las negociaciones de adhesión, culminadas durante su Presidencia.

El Parlamento Europeo, de acuerdo con su deseo expresado en sucesivas ocasiones de participar en el proceso de ratificación, adopta una resolución el 11 de septiembre sobre la ratificación de los tratados relativos a la adhesión de Portugal y de España. En su resolución el Parlamento Europeo muestra su acuerdo con el contenido del Tratado de adhesión y recomienda a los países signatarios su pronta ratificación, con vistas a su entrada en vigor el 1.º de enero de 1986. En sus considerandos, la resolución del Parlamento hace referencia al carácter necesariamente armonioso de la ampliación, y para ello recomienda la solidaridad comunitaria con los países terceros del área mediterránea y la ayuda a los nuevos países miembros que les permita soportar, en el plano económico y social, el impacto de la adhesión.

Con anterioridad a la firma del acuerdo, pero una vez ya concluidas las negociaciones, el Parlamento Europeo había aprobado otra resolución el 8 de mayo sobre la conclusión de las negociaciones con Portugal y España (36) en la que manifestaba su acuerdo con el resultado de las mismas, y de manera más específica con las conclusiones referentes a la participación en las instituciones comunitarias. Ya entonces el Parlamento Europeo instaba a los parlamentos nacionales a acelerar, en su momento, los procesos de ratificación a efecto de hacer efectiva la adhesión en la fecha prevista de 1.º de enero de 1986.

Al igual que en el caso del Consejo y de la Comisión, también el Parlamento Europeo va a invitar a los representantes españoles a participar en los trabajos de dicha institución durante el período de ratificación. No obstante, en este caso España opta por declinar dicha invitación, por no considerar especialmente atractiva el estatuto de «observador» en la Asamblea y preferir mantener todavía las relaciones interparlamentarias por la vía del Comité mixto Cortes generales-Parlamento Europeo. Efectivamente, el Comité mixto mantiene su actividad a lo largo del período de ratificación y celebra su última y definitiva reunión el 17 de diciembre, previamente a la incorporación de España a la Comunidad. En esta

---

(35) Vid. texto íntegro del comunicado hispano-francés en diario *El País*, de 10 de julio de 1985.

(36) Vid. texto de la resolución en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C 141, de 10 de junio de 1985.



última reunión, coincidiendo con las discusiones que están teniendo lugar en el marco del Consejo sobre la contribución española al presupuesto comunitario, el Presidente por parte comunitaria del Comité, Lord Douro, alude a la tesis del Parlamento Europeo de que los nuevos países miembros no deberían ser contribuyentes netos al presupuesto.

La ratificación del Tratado de adhesión a lo largo del segundo semestre del año permite su entrada en vigor en la fecha prevista del 1.º de enero de 1986. Ese mismo día es publicado el Tratado en el Boletín Oficial del Estado y comienza a ser de aplicación directa en España el derecho primario y los reglamentos comunitarios, de acuerdo con las modalidades previstas en el tratado de adhesión. Por lo que se refiere a las directivas, el Gobierno deberá llevar a cabo la necesaria labor legislativa que prevea la aplicación de su contenido en los plazos previstos. En los casos en que las directivas comunitarias afectan a materias con rango de ley en España, para evitar los retrasos que supondría la aprobación de las correspondientes leyes se ha previsto una delegación general al Gobierno para la aplicación del derecho comunitario por Ley de bases de 27 de diciembre (37). Como se indica en la exposición de motivos de la ley, la delegación al Gobierno tiene por objeto «adecuar al ordenamiento jurídico comunitario las materias reguladas en las Leyes Incluidas en el anexo, autorizando, al propio tiempo, al Gobierno para acordar los Decretos Legislativos necesarios para desarrollar las normas comunitarias que, incidiendo en materia reservada a la Ley, no se correspondan con la legislación vigente española». La brevedad del período de ratificación justifica en mayor medida en el caso español que en anteriores ampliaciones la existencia de una ley de delegación, de la que se dotaron también en su día el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Grecia en el momento de su adhesión a la Comunidad.

La delegación abarca las materias reguladas por las leyes que figuran incluidas como anejo a la ley de bases, así como las materias objeto de normas comunitarias vigentes el 6 de noviembre de 1985, que exijan desarrollo por Ley y no se hallen actualmente reguladas. El plazo para el ejercicio de la delegación se ha fijado en seis meses a partir de la entrada en vigor de la ley, cubriendo, por tanto, el primer semestre de 1986. El Consejo de Estado deberá dictaminar los proyectos de decretos legislativos que hayan de aprobarse por el Gobierno en ejercicio de la delegación que en esta Ley se confiere, así como cuantas disposiciones reglamentarias se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de la normativa comunitaria.

La ley establece asimismo la constitución de una Comisión mixta, denominada Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, presidida por el Presidente del Congreso de los Diputados, o persona en quien él delegue, e integrada por 15 miembros de ambas Cámaras, nueve pertenecientes al Congreso y seis al Senado, y que tendrá como función conocer, tras de su publicación, de los decretos legislativos emitidos en aplicación del derecho derivado comunitario. La Comisión mixta tendrá que ser informada igualmente por el Gobierno de los

---

(37) Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1985).

proyectos normativos de la Comunidad que puedan afectar a materias sometidas a reserva de ley en España, de las actividades de las instituciones comunitarias, así como de las líneas inspiradoras de la política del Gobierno en la Comunidad. Como puede apreciarse, la Comisión mixta realiza una doble función. Por un lado, controla la actividad legislativa del Gobierno en el marco de la delegación concedida. Por otro, se constituye en órgano permanente parlamentario de seguimiento de las actividades comunitarias y de control de la política del Gobierno en el seno de las Comunidades Europeas. En este sentido, encuentran todo su significado los informes que la Comisión mixta deberá remitir regularmente a las comisiones parlamentarias competentes y al pleno de ambas Cámaras sobre sus conclusiones y actuaciones.

Sin esperar a la aprobación de la ley de bases de delegación ni a la entrada en vigor del tratado de adhesión, a lo largo del período de ratificación se lleva a cabo una importante labor legislativa en España, dirigida ya a facilitar la adecuación de la normativa española con la comunitaria, a hacer efectivo el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la negociación o a adecuar los cauces para hacer más efectiva la participación en los mecanismos comunitarios.

Como importante botón de muestra de esta labor habría que mencionar la aprobación el 2 de agosto, tras la presentación de diversos proyectos, de la ley por la que se introduce el impuesto sobre el valor añadido en España a partir del 1.º de enero de 1986 (38). La introducción del IVA en España no responde sólo a las exigencias dimanantes de nuestra incorporación a la Comunidad, sino también —como se indica en la propia ley— a «razones objetivas de indudable relevancia», que resumidas en las de neutralidad y transparencia recomendaban a nuestras autoridades fiscales la sustitución del anterior sistema impositivo «en cascada» por la nueva figura impositiva.

Otro ejemplo de especial importancia lo constituye el texto del real decreto-ley que se aprueba el 12 de diciembre, sobre adecuación del Monopolio de petróleos como consecuencia de la incorporación a la Comunidad (39). La adaptación del Monopolio de petróleos no significa su desaparición, sino su «adecuación» a las exigencias de la legislación comunitaria, de acuerdo con lo previsto en el Acta de adhesión (art. 48). En efecto, según se recoge en la exposición de motivos del real decreto-ley, se prevé la «subsistencia del Monopolio de petróleos como concepto jurídico administrativo, aglutinador de las competencias específicas que al Estado le corresponden en el desarrollo del proceso de industrialización y comercialización de productos petrolíferos», si bien se procede paralelamente «a la liberalización de la distribución y venta, tanto al por mayor como al por menor, de ciertos productos petrolíferos» y se habilita «la posibilidad legal de distribuir al por mayor, sin restricción, productos petrolíferos importados de la Comunidad Económica Europea».

---

(38) Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido (BOE núm. 190, de 9 de agosto de 1985).

(39) Real decreto-ley 5/1985, de 12 de diciembre, de adaptación del Monopolio de Petróleos (BOE núm. 298, de 13 de diciembre de 1985).

Como la aprobación de otras normas se persiguen objetivos netamente diferentes. Así, un real decreto de 27 de diciembre trata de regular la relación con el Fondo Social Europeo (40), unificando los trámites para la solicitud de las correspondientes ayudas del F.S.E. Con ello se manifiesta la preocupación y el interés del Gobierno español por sentar las bases para que desde el momento mismo de la adhesión pueda España beneficiarse efectivamente de las ayudas y recursos comunitarios potenciales previstos en los instrumentos financieros comunitarios. Esta misma preocupación se evidencia en la presentación por parte española desde un primer momento de una serie de proyectos de desarrollo para su financiación con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (41). Dichos proyectos despiertan especialmente el interés de las Comunidades Autónomas en España, muchos de cuyos representantes visitan Bruselas a lo largo del periodo de ratificación, interesándose por el funcionamiento de los mecanismos comunitarios. Dichos contactos plantearán en alguna ocasión más de un problema constitucional, desde la óptica del principio de la unidad de representación exterior; vislumbrándose ya también los problemas, en este caso de orden interno, que podrá plantear en su momento la aplicación y ejecución del derecho comunitario en el ámbito de cada autonomía. Adelantándose a dicho problema, el Gobierno remite a finales de año a cada ejecutivo regional un proyecto de acuerdo sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que tiene por objeto establecer una vía política de diálogo y colaboración entre Gobierno central y Comunidades autónomas, con carácter previo al ejercicio de las facultades que la Constitución y los estatutos de autonomía les atribuyen (42).

La presentación de los proyectos con cargo al F.S.E. o al F.E.D.E.R., no impide que en otros sectores, sin embargo, la situación sea diferente y se incurra en el riesgo de dejar en mera potencialidad la posible obtención de ayudas. Así, a comienzos ya de 1986 la prensa se hace eco (43) del riesgo señalado por funcionarios de la Comisión de que España podría dejar de percibir en 1986, 1.700 millones de pesetas por la falta de presentación oportuna de los proyectos a financiar con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), sección orientación; situación que podría repetirse también en otros sectores, aunque con consecuencias económicas más limitadas.

También la Comunidad como tal a lo largo del periodo de ratificación lleva a cabo una labor legislativa destinada a adecuar su propia legislación al hecho de la ampliación, en aquellos casos en que dicha modificación no resulta directamente del Acta de adhesión. A finales de año en un documento interno de trabajo de los servicios de la Comisión se resumen los actos comunitarios que, afectados por la ampliación, debían ser adoptados por el Consejo antes del 31 de diciembre de 1985. En dicho documento se distingue tres categorías de actos diferentes: Actos ya existentes para los que se prevén adaptaciones de naturaleza técnica, bien se trate de normas ya recogidas en el anexo II del Acta de adhesión o de

(40) Real decreto 2404/1985, de 27 de diciembre, por el que se dictan normas en relación con el Fondo Social Europeo (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1985).

(41) Vid. referencia a los proyectos presentados en diario *El Nuevo Lunes*, de 22 de julio de 1985.

(42) Vid. amplia referencia al tema en diario *El País*, de 3 de enero de 1986.

(43) Vid. diario *El País*, de 20 de enero de 1986.

actos adoptados a partir del 1.º de enero de 1985 y para los que no se ha podido prever su adaptación con anterioridad a la fecha de la firma del Tratado. Actos a adoptar por el Consejo con anterioridad a la fecha de la adhesión a efecto de poner en práctica las disposiciones cuyo contenido sustancial fue convenido en el marco de la conferencia negociadora pero que no pudieron ser recogidos en el Acta de adhesión. Complementos que deben ser necesariamente aportados a la legislación comunitaria y cuyo contenido esencial no fue objeto de acuerdo en el marco de la conferencia de negociación, siendo necesario definir dichos complementos en el marco del Comité Interino, al que antes se ha hecho referencia, de acuerdo con los estados adherentes.

Los representantes españoles participan a lo largo del período de ratificación, con las modalidades antes señaladas, en las diferentes fases del procedimiento decisorio comunitario en las que se discute el desarrollo de esa legislación comunitaria. Pese a las limitaciones que impone el carácter de observador de los representantes españoles, su participación en los diferentes niveles de decisión del Consejo va a comenzar a ser ya muy activa, especialmente en aquellos temas de interés más directo para España.

Especialmente debatidas van a resultar las propuestas de la Comisión para la fijación de las directivas de negociación a efecto de la adaptación de los acuerdos comunitarios con terceros países, como consecuencia de la ampliación. De manera específica los acuerdos comunitarios con los países de África, Caribe, Pacífico (ACP) signatarios del Convenio de Lomé III, con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y con los países del área mediterránea. En este último caso las discusiones resultan especialmente controvertidas, al incluirse en la propuesta de la Comisión no sólo la mera adaptación sino también una verdadera renegociación de los acuerdos, con objeto de cumplir el mandato del Consejo Europeo de Bruselas de 30 de marzo de 1985, que preveía el mantenimiento de las corrientes tradicionales de intercambios tras la ampliación (44). Compromiso adquirido, pues, paralelamente a la conclusión de los acuerdos fundamentales que ponían punto final a lo esencial de las negociaciones de adhesión. La discusión sobre las propuestas de la Comisión dura todo el segundo semestre del año, llegándose finalmente a un acuerdo en la reunión del Consejo «Asuntos Exteriores», que se celebra el 25 de noviembre (45).

Otro tema de especial importancia para España va a ser la discusión a lo largo del segundo semestre del año del proyecto de presupuesto comunitario. El objetivo prioritario de España en dichas discusiones va a ser el tratar de prever los medios necesarios presupuestarios para asegurar la «neutralidad» en la contribución financiera española, de acuerdo con lo previsto al efecto en las negociaciones de adhesión. En este sentido, el presupuesto modificado que adopta el Consejo, en segunda lectura, tiene en cuenta especialmente las consecuencias de la ampliación y, en menor medida, la necesidad de cubrir el llamado «peso del

(44) Vid. Declaración del Consejo Europeo sobre la política mediterránea de la Comunidad ampliada en *Boletín Europe*, núm. 4061 (edición especial), de 31 de marzo de 1985.

(45) Vid. referencia a las directivas acordadas en *EUROPOLITIQUE*, núm. 1179, de 27 de noviembre de 1985.

pasado» (46). En relación con la ampliación, el Consejo aprueba finalmente el incremento de 410 MECUS para los fondos estructurales y la adopción de una declaración invitando a la Comisión a presentar a la autoridad presupuestaria, si fuera necesario, un anteproyecto de presupuesto rectificativo y suplementario que «tienda a asegurar la realización de los objetivos previstos por la Comisión con su propuesta de una reserva de 250 MECUS», no aceptada esta última por el Consejo (47). El Parlamento Europeo en su sesión de 12 de diciembre incrementa todavía las cifras a 475 MECUS, si bien teniendo en cuenta en este caso especialmente «el peso del pasado».

Otras muchas discusiones revisten también en este período especial interés para España y en todas ellas tratarán los representantes españoles de que queden ya salvaguardados los intereses de nuestro país. No obstante, el estatuto de «observador» de nuestros representantes impone todavía, como se ha señalado, serias limitaciones a la capacidad de influencia española, que sólo de manera muy limitada se ve compensada por el ejercicio del mecanismo de consultas. Por otra parte, la falta todavía de la necesaria infraestructura administrativa y el desconocimiento en muchos casos de la situación real y de los antecedentes de los «dossiers» en discusión impide que la reacción española pueda tener la efectividad que va a traer consigo la pertenencia definitiva a la Comunidad.

La entrada en vigor del Tratado de adhesión el 1.º de enero de 1986 pone punto final al período de ratificación con la incorporación plena de España como miembro de pleno derecho de las Comunidades Europeas. A partir de ese momento la participación española en el procedimiento decisorio se sitúa en un pie de igualdad con el resto de los países miembros, independientemente de que algunas políticas o disposiciones comunitarias no sean todavía de aplicación en España o lo vayan siendo progresivamente, de acuerdo con lo previsto en el Acta de adhesión para el período de transición, que entonces comienza.

Si la fecha de la firma del Acuerdo, el 12 de junio, había despertado tanto entusiasmo popular, la del 1.º de enero, tanto tiempo esperada, va a pasar, sin embargo, si no inadvertida, apenas celebrada, con la incorporación de las banderas de España y Portugal a las del resto de países comunitarios. La coincidencia

---

(46) La cobertura del llamado «peso del pasado» tiene su origen en el compromiso adquirido por el Consejo Europeo de Fontainebleau en junio de 1984 para dar solución al «problema británico», debiendo contribuir también España a la financiación del «peso del pasado», al no haber pactado en la negociación nada en sentido contrario.

(47) Vid. amplia referencia a los resultados del Consejo en *Boletín Europe*, núm. 4213, de 28 de noviembre de 1985. El Comisario responsable del presupuesto, Sr. Christophersen, al pronunciarse sobre los resultados del Consejo señalaba que la situación presupuestaria de España y Portugal será «muy próxima al equilibrio», lo que correspondería a lo decidido durante las negociaciones. El Secretario de Estado de Hacienda, representante español en el Consejo, pondría igualmente énfasis en el principio de la neutralidad presupuestaria, adelantando ya un saldo positivo para España, en sus declaraciones, de 20 MECUS. No obstante, el resultado final de la contribución española al presupuesto difícilmente puede ya preverse con exactitud, pues si bien las aportaciones españolas son fácilmente cuantificables (el Secretario de Estado de Hacienda coincidiendo con la reunión del Consejo la evaluaba en 450.000 millones de pesetas) y también lo son los reembolsos, de acuerdo con lo previsto en el Acta de Adhesión, la obtención de recursos por vía de la aplicación de las diferentes políticas comunitarias reviste en muchos casos un carácter potencial que solo al cerrarse el ejercicio presupuestario podrá atestiguararse si dicha potencialidad se ha convertido en realidad.

de fechas, dada la causa común, con la entrada en vigor en España del impuesto sobre el valor añadido, convierte al nuevo impuesto en el gran tema de actualidad por su incidencia directa sobre el coste de vida para el ciudadano. Las alzas generalizadas de precios, reales o esperadas, que trae consigo la implantación del IVA van a provocar a partir de ahora la realización de análisis más detenidos sobre las consecuencias de la adhesión, que se suman a los que también en otros sectores van a comenzar a generalizarse. Ahora bien, si en algunos casos comienzan a surgir voces de alarma sobre las consecuencias de la adhesión (48), en general se considera que la incorporación a la Comunidad supone un proceso de «modernización» para el conjunto de la estructura social y económica española tendente a eliminar la «diferenciación» respecto de los vecinos del norte, nota característica en el pasado de la peculiaridad española.

---

(48) A finales de diciembre toda la prensa se hace eco de un informe de la Comisión que augura un «choque brutal» a corto plazo para la economía española como consecuencia del proceso de liberalización (vid. diario El País de 23 de diciembre de 1985).