

LA NUEVA LEY ISRAELÍ SOBRE INDEMNIZACIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO *

La Ley 5735-1975 sobre indemnización a víctimas de accidentes de tránsito¹ ha modificado considerablemente el derecho israelí en materia de indemnización por daños corporales.

Sin ser único, el nuevo sistema puede ser considerado como uno de los más avanzados del mundo. El objeto de este trabajo no es, sin embargo, el de comparar la solución adoptada en Israel con las existentes o que se han propuesto en otros países, o dentro del marco de los convenios internacionales, sino más bien el de ubicarla en el contexto del derecho israelí.

El derecho israelí sobre responsabilidad extra-contractual² no contempla la responsabilidad por daños corporales más que cuando éstos han sido causados intencionalmente o por imprudencia; la culpa de la víctima implica la reducción proporcional de la indemnización. La Ordenanza de 1947 relativa al seguro de vehículos automotores (riesgo de daños a terceros)³ establece el seguro obligatorio: prohíbe la utilización de cualquier vehículo de motor sin la expedición, por una compañía de seguros, de una póliza que cubra la responsabilidad por muerte o lesiones a terceros.⁴ Dicha ordenanza autoriza a la víctima a demandar directamente a la empresa aseguradora⁵ y deja sin efecto la inserción de

* Versión española de la traducción al francés, realizada sobre el original en inglés por Sylvie Thietart y publicada bajo el título: "La nouvelle loi israélienne sur l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation", en *Revue internationale de Droit comparé*, París, año 28º, núm. 3, julio-septiembre, 1976, pp. 475-483.

¹ Promulgada el 8 de agosto de 1975, entró en vigor el 25 de septiembre de 1976.

² Codificado, siguiendo el modelo del derecho inglés, en la *Civil Wrongs Ordinance* de 1947.

³ Las dos ordenanzas: la relativa a las *Civil Wrongs* y la relativa al seguro de automóviles, han sido promulgadas durante el período del Mandato que precedió al establecimiento del Estado de Israel. Los textos originales en inglés han sido sustituidos, posteriormente por una versión en hebreo.

⁴ Al paso de los años, la Ordenanza de 1947 ha sido reformada a fin de ampliar el campo de aplicación del seguro obligatorio. Algunas excepciones contenidas originalmente en la ordenanza han sido así suprimidas.

⁵ Se trata de la institución conocida en derecho francés con el nombre de "acción directa".

cualquier cláusula al respecto que limite la garantía en el contrato de seguro.

Los principales defectos que derivan de esta combinación de responsabilidad delictiva y de seguro comercial obligatorio, eran los siguientes:

a) La víctima de un accidente de tránsito no tenía ninguna acción contra el propietario o el conductor del vehículo, a menos que ella no hubiese incurrido en culpa, cuya prueba debía ser rendida conforme a las normas estrictas establecidas al respecto.⁶

En caso de contribución de la víctima a la realización del accidente, su derecho a la indemnización se encontraba reducido en proporción a la gravedad de su culpa frente a la del conductor.

Tanto la experiencia diaria como el estudio de los casos planteados ante los tribunales, llevaron a la conclusión de que, tratándose de accidentes de tránsito, la noción de culpa era intrínsecamente irreal e injusta.

b) La prueba de la culpa de las partes y la de los múltiples factores que intervenían en la evaluación del daño, conducían a procesos interminables y costosos que, a su vez, se reflejaban en una seria congestión de las labores de los tribunales.

c) El depósito o entrega del importe de los daños e intereses por parte del conductor, del propietario o de la compañía aseguradora, se efectuaba invariablemente en un solo pago, sin averiguar si un sistema de pagos escalonados era más conveniente a las necesidades de la víctima.

d) Los honorarios cubiertos a los abogados en este tipo de asuntos reducían a menudo, en forma sensible, el monto por concepto de daños e intereses recibidos por la víctima. El retraso en el pago de la indemnización, por parte del deudor o de la aseguradora, contribuía también a reducir la indemnización real de la víctima, particularmente en el período inflacionario por el que se atraviesa actualmente.

e) Aunque el seguro fuera obligatorio,⁷ se daban casos de uso de vehículos automotores sin contrato de seguro, de fugas del conductor tras la realización del accidente y de casos de responsabilidad no cubierta por la póliza respectiva. Además, a pesar de la existencia de disposiciones legales que limitan la posibilidad de eludir su responsabilidad, numerosas compañías aseguradoras lograban todavía librarse de cubrir su garantía.

⁶ No fue sino en 1973 que se adoptó una disposición que establece la posibilidad de que los hechos probados ante una jurisdicción penal en contra de un conductor puedan, en ciertas circunstancias, ser utilizados dentro de un procedimiento civil.

⁷ Impuesto mediante sanciones penales, incluyendo la cancelación de la licencia de manejo, y controlado anualmente al renovarse el permiso de circulación de los automóviles.

f) La perspectiva de procesos prolongados y costosos, incitaba a las víctimas de los accidentes de tránsito a aceptar transacciones de poca monta.

g) A la indemnización de la víctima seguían a menudo delicados problemas de subrogación, repartición, o de carácter similar, entre las partes y sus aseguradoras.

Con el aumento del tránsito, la elevación del número de accidentes y de las víctimas, tales defectos se volvían aún más serios. Las peticiones de reformas se hicieron cada vez más frecuentes y urgentes. Tal situación condujo al gobierno a la integración de dos comisiones sucesivas:

1. En 1964, se constituyó una comisión inter-ministerial, presidida por el señor Ben-Zeev, entonces procurador general, a fin de proponer nuevas soluciones a los problemas de daños causados por accidentes de tránsito. Su informe fue entregado en 1966.⁸

2. En 1971, se designó una comisión de juristas, presidida por el señor Z. Berenson, ministro de la Suprema Corte, con el objeto de hacer proposiciones destinadas a la simplificación y mejoramiento del procedimiento para el ejercicio de las acciones de responsabilidad delictiva. La entrega de su informe tuvo lugar en 1972.⁹

Algunas de las recomendaciones de esas Comisiones serán mencionadas más adelante en este comentario. La principal modificación propuesta por las dos consistió en sustituir, en materia de accidentes de tránsito, la responsabilidad basada en la culpa por la llamada responsabilidad absoluta, independientemente del elemento de la negligencia.

A continuación del primer informe, se redactó un proyecto de ley nueva en 1971, el cual fue desechado cuando la proposición de transformar el seguro de automóvil en seguro social encontró viva oposición. En cambio, el informe de la Comisión Berenson motivó la elaboración de otro proyecto de ley, en 1973,¹⁰ el cual, salvo algunas modificaciones secundarias tras los debates parlamentarios, se convirtió en la Ley de 1975.

Debe considerarse la nueva ley como un esfuerzo por corregir los numerosos defectos anteriormente mencionados, cuyo objetivo alcanzó sólo parcialmente. Algunos problemas han sido atacados frontalmente y a fondo, mientras que otros lo han sido de modo vacilante y parcial.

La solución más radical de las adoptadas es la que se refiere *al fundamento de la responsabilidad*. La Ley de 1975 establece claramente

⁸ La traducción del informe, con la exposición de los puntos de vista de la minoría, ha sido publicada en 1966 en la *Israel Law Review*, vol 1, p. 636.

⁹ Sobre el informe, ver la nota P.E., *Israel Law Review*, vol 8, 1973, p. 296.

¹⁰ Cfr. England, *Reform of the Automobile Accident Compensation System*, "Israel Law Review", vol. 9, 1974, p. 234.

que la responsabilidad del conductor "será absoluta y total, sin necesidad de averiguar si hubo culpa de su parte, de parte de la víctima o de tercera persona".¹¹

Paralelamente a esta innovación fundamental, el problema de la responsabilidad por el hecho de otro ha sido materia de una nueva regulación. En tanto que el derecho común somete la responsabilidad por actos nocivos del agente o de su mandatario a los principios complicados del derecho inglés, la nueva ley establece simplemente que "el propietario o encargado de un vehículo que haya permitido su empleo, será igualmente responsable de los mismos".¹²

Disposiciones especiales han sido dictadas¹³ para los accidentes "producto de una colisión entre varios vehículos". En tales casos, "cada conductor es responsable de los daños corporales sufridos por las personas que transportaba en su vehículo".¹⁴ Tratándose de los daños sufridos por una víctima exterior a los vehículos, son responsables de ellos, conjunta y solidariamente, los diversos conductores. En sus relaciones recíprocas, la distribución de la responsabilidad se efectúa por partes iguales.

Es interesante subrayar que la nueva ley no ha modificado la ordenanza que regula la responsabilidad civil, sino que ha preferido crear una acción nueva y distinta. Para algunas cuestiones complementarias, sin embargo, la nueva ley deja vigentes las disposiciones de la ordenanza de derecho común.¹⁵ Entre dichas cuestiones, pueden citarse: los efectos del fallecimiento y de la quiebra sobre la acción de reparación o la obligación de reparación, los derechos de los herederos de la víctima en caso de accidente mortal, el cómputo del plazo de prescripción, y, sobre todo, el cálculo del monto de la indemnización.

Sobre este último punto, *el monto de la indemnización*, la nueva ley adopta una posición más conservadora que respecto del fundamento de la responsabilidad. La única originalidad, en relación con las disposiciones generales en materia de responsabilidad, ha sido la introducción de límites para la indemnización por lucro cesante (*parte de gains*) y por daños no-económicos: en el primer caso, el importe de la indemnización no puede exceder del triple del salario medio,¹⁶ quedando fuera de consideración los ingresos que excedan este límite;¹⁷ en cuanto a los daños

¹¹ Artículo 2 (c) de la Ley.

¹² Artículo 2 (b).

¹³ Artículo 3.

¹⁴ Sin que se tenga en cuenta el carácter gratuito u oneroso del transporte. Esta distinción tenía importancia en el texto original de la Ordenanza de 1967, pero posteriormente fue eliminada.

¹⁵ Con las reservas que se indicarán más adelante.

¹⁶ El salario medio es publicado periódicamente por la Oficina de Estadística.

¹⁷ Artículo 4 (a) (1) de la Ley.

e intereses por pérdida no-económica, su monto no puede rebasar la cifra de 100,000 libras israelíes.¹⁸

A fin de simplificar la determinación del monto de la indemnización, el proyecto de ley de 1973 proponía que el Ministro de Justicia fijara los criterios que permitieran calcular el daño no-económico. Además, otra proposición se refería a la creación de comités consultivos encargados de evaluar el monto de los daños e intereses. Cada una de las partes estaría así en libertad de dirigirse a uno de dichos comités y, en caso de proceso, el avalúo formulado por aquél se adjuntaría a la demanda. Se pensaba que los avalúos así hechos, sin ser vinculatorios para las partes ni para el tribunal, tendrían un poder persuasivo considerable, y permitirían evitar o acortar los procesos.

La primera de dichas proposiciones fue aceptada e incorporada en la ley.¹⁹ Pero la segunda encontró una viva oposición, particularmente por parte de la barra de abogados, y hubo de ser abandonada.

De lo anteriormente expuesto resulta que, si las razones invocadas contra el papel de la noción de culpa en la reglamentación de los accidentes de tránsito han sido completamente tomadas en consideración por la nueva ley, los defectos de la antigua en cuanto a los procedimientos judiciales no han sido más que parcialmente corregidos. Queda, pues, por explicar cómo es que la Ley de 1975 ha venido a remediar las otras deficiencias arriba mencionadas.

En su conjunto, el sistema de seguro obligatorio ha sido mantenido, y la Ordenanza de 1947 no se ha modificado sino en la medida en que así lo ha reclamado la adaptación a la nueva concepción. La cobertura del seguro ha sido entendida, sin embargo, en dos sentidos:

1. El seguro cubre obligatoriamente, en lo sucesivo, no sólo la responsabilidad frente a terceros, sino los daños corporales sufridos por el conductor. En otras palabras, el seguro de responsabilidad está duplicado ahora por un seguro personal contra accidentes. Esta innovación colma una laguna importante del sistema anterior, conforme al cual el seguro por accidentes del conductor era facultativo y en el que más de un conductor que había sufrido un daño por su propia imprudencia o impericia²⁰ se encontraba con que no tenía a quien demandar una indemnización.

2. La nueva ley crea un nuevo organismo jurídico, denominado "Fon-

¹⁸ Actualmente, alrededor de 60,000 francos. Esta cifra es fijada de acuerdo con el costo de la vida y puede ser aumentada por el Ministro de Justicia con la aprobación de la Comisión Judicial del Parlamento (*Knesset*).

¹⁹ Artículo 4 (b).

²⁰ Por ejemplo, cuando el vehículo choca contra un árbol.

do de indemnización a víctimas de tránsito",²¹ el cual debe pagar la indemnización cuando el conductor responsable sea desconocido, cuando algún seguro no cubra su responsabilidad o cuando la compañía aseguradora se encuentre en estado de liquidación.²² En tales hipótesis, la víctima puede reclamar al "Fondo" la misma indemnización que habría obtenido de la compañía aseguradora. Con esta disposición se eliminan completamente las lagunas del sistema anterior.

En realidad, la creación de este "Fondo" por la ley no es una idea nueva. En efecto, hace algunos años que las compañías de seguros israelíes habían organizado un fondo voluntario²³ con la misma finalidad. Pero, mientras que conforme a dicho sistema el pago de los daños e intereses por dicho fondo se hacía *ex gratia* y las aportaciones de las compañías de seguros al mismo se efectuaban sobre una base contractual voluntaria, actualmente la víctima dispone de un título ejecutivo contra el "Fondo" y las contribuciones destinadas a su funcionamiento son impuestas por la ley a dichas compañías.²⁴

La nueva ley contiene, por vez primera, una disposición que contempla el pago de la indemnización mediante entregas periódicas.²⁵ La propia ley establece los detalles de esta modalidad de pago, pero da plenos poderes al Ministro de Justicia²⁶ para tomar las medidas necesarias a tal efecto.²⁷ Sin embargo, la disposición de la ley que delega tales facultades establece algunas directrices: los pagos escalonados sólo pueden ser acordados cuando se trate de una pérdida futura de ingresos o de gastos continuos; su monto debe ser adecuado al índice de precios de los artículos de consumo; en ciertos casos a determinar, la víctima puede exigir un aumento de las entregas, sin que exista un derecho recíproco del deudor para pedir, por su parte, una reducción de las mismas. Hasta ahora, no se ha adoptado reglamentación alguna de los pagos escalonados.²⁸

A fin de acelerar el pago de la indemnización, la ley prevé que deberán quedar regulados, dentro de los sesenta días de la presentación

²¹ Artículo 10 de la Ley.

²² Artículo 12 (a).

²³ Similar a la Oficina del Seguro de Automóvil que existe en Inglaterra.

²⁴ En función de las primas percibidas, de acuerdo con los porcentajes que fija el Ministro de Hacienda previa consulta con los Ministros de Justicia y de Transportes. Artículo 15 de la Ley.

²⁵ Artículo 6.

²⁶ Con la aprobación de la Comisión Judicial mencionada.

²⁷ El problema de los pagos periódicos ha sido muy debatido. Esto puede explicar el temor de legislar detalladamente sobre esta cuestión y el reenvío que al respecto se hace a una ley posterior.

²⁸ No resulta conveniente fijar criterios que permitan estimar el monto de los daños no-económicos.

de la demanda:²⁹ “Los gastos, incluidos los de hospitalización, efectuados por la víctima”, así como “las sumas mensuales necesarias al sostenimiento de la víctima y de las personas que el tribunal haya determinado como dependientes de ella”. El titular puede reclamar estas sumas separadamente del resto de la demanda, y, en caso de falta de pago en el plazo convenido, obtener el pago de intereses moratorios.³⁰ Queda aún por ver cómo se aplicarán estas disposiciones en la práctica.

En cuanto a los honorarios de los abogados, la Ley de 1973 había previsto que algunos porcentajes del monto de la indemnización aceptada de común acuerdo u otorgada judicialmente serviría de límite.³¹ La barra de abogados estimó que tal proyecto era contrario a su facultad autónoma³² de regular los honorarios, determinando sus límites mínimos y máximos. Como consecuencia, se ha establecido una disposición³³ conforme a la cual la barra tiene la obligación de fijar una tarifa máxima para los asuntos que se originen con motivo de la aplicación de la nueva ley, “a condición de que los honorarios que quedan sujetos al éxito del negocio, no pasen del 8% del monto que las partes convengan o, en caso de decisión judicial, del 13% del monto decretado”. Tales límites son evidentemente más moderados que los vigentes en otros países.

Por lo que hace al problema de las acciones totales o parciales, la ley da una respuesta clara, al establecer³⁴ que “la persona que haya pagado los daños e intereses no tendrá ninguna acción contra algún otro responsable de la misma indemnización”.³⁵ De tal manera que el seguro obligatorio es el único medio de transferir, del conductor o del responsable del vehículo a otra persona, la carga de la indemnización.

La ley específica, además, que las acciones procesales por ella previstas serán exclusivas del fuero común, lo cual evita las dificultades derivadas de una concurrencia de jurisdicciones. A este respecto conviene destacar dos cuestiones:

1. La ley niega a determinadas víctimas el derecho de reclamar una

²⁹ Artículo 5.

³⁰ Ese porcentaje es el doble del otorgado para el adeudo que deriva del juicio. Este último es actualmente del 22%.

³¹ En Israel, los honorarios de los abogados en materia de accidentes de tránsito son, generalmente, fijados en un porcentaje deducido del procedimiento respectivo.

³² En virtud de la *Bar Council Law* de 1965.

³³ Artículo 16 (d).

³⁴ Artículo 9.

³⁵ La única excepción a esta regla es el derecho de acción contra la persona que no tuviese derecho a ser indemnizada conforme a la ley (v. *infra*) o cuya responsabilidad no estuviese cubierta o garantizada por un seguro, en contravención a la Ordenanza sobre el seguro obligatorio.

indemnización.³⁶ Se trata de la víctima que haya contribuido intencionalmente a la realización del accidente de tránsito, de aquella que conduzca un vehículo sin licencia o sin autorización del propietario, y de la víctima que utilice su vehículo para cometer un delito. Estas diferentes clases de víctimas son, por así decirlo, penalizadas en su culpa al privárseles de los beneficios que habrían podido conseguir en virtud de la nueva ley. Tales víctimas no disponen, eventualmente, más que de la acción de derecho común.³⁷

2. La Ordenanza de 1947 sobre seguros y la nueva ley no contemplan más que los daños corporales —muerte o lesiones—, pero no los daños materiales. Para estos últimos, en consecuencia, la responsabilidad continúa, como anteriormente, sometida al derecho común, es decir, que las normas relativas a la culpa de unos y otros siguen vigentes y que el seguro correspondiente no siempre es obligatorio.³⁸ La consecuencia de esto es algo molesta. Cuando una víctima³⁹ haya sufrido a la vez daños corporales y daños materiales, su derecho a la reparación está regulado en uno y otro caso por normas totalmente diferentes.⁴⁰

Subsisten dos grandes cuestiones. ¿Cuál será el precio de estas innovaciones? ¿Será más prudente dejar el seguro de accidentes de tránsito en el dominio del seguro comercial que integrarlo al campo del seguro social?

Tratándose de primas de seguro, algunos expertos afirman que no hay razón válida para aumentarlas,⁴¹ en la medida en que el incremento de la responsabilidad se verá compensada por la economía realizada en el arreglo de los litigios. Otros, entre ellos los representantes de las compañías de seguros, estiman que las primas debieran ser aumentadas considerablemente, quizás en un 80%. Ninguna cifra podría actualmente adelantarse con certidumbre.⁴² La propia ley precisa los mecanismos mediante los que se determinarán las primas y la distribución interna de los riesgos entre las compañías de seguros, en función de las diferentes clases de automóviles.⁴³ Estas cuestiones deben ser resueltas por el Ministro de

³⁶ Artículo 7.

³⁷ Cuyo beneficio no esté necesariamente cubierto por un seguro.

³⁸ Hay que recordar que la Ley de 1975 adopta una actitud diferente cuando se trata de daño corporal sufrido por el conductor.

³⁹ Que no esté comprendida en ninguna de las "categorías excluidas".

⁴⁰ Conforme a la ley anterior, el régimen de responsabilidad era el mismo, pero el seguro no era obligatorio más que para cubrir los daños corporales.

⁴¹ Tal vez pudiera también disminuirse ligeramente.

⁴² Las medidas preparatorias de la entrada en vigor de la nueva ley comentada estaban aún en proceso de elaboración en el momento de la publicación de este estudio legislativo.

⁴³ En la medida en que cada conductor es responsable de los daños sufridos por las víctimas que transporta en su vehículo, los automóviles pequeños están en

Hacienda previa consulta con el Ministro de Justicia, el Ministro de Transportes y el organismo que agrupe a las compañías de seguros, y la aprobación de la Comisión de Finanzas del Parlamento.⁴⁴

Respecto del financiamiento del nuevo régimen sobre la materia, la nueva ley es conservadora. Mantiene el sistema de seguro contractual que ofrecen las sociedades mercantiles, pagado con primas calculadas con fines de beneficio económico y cubiertas por los propietarios o poseedores de vehículos automotores. La nueva ley no prevé ninguna otra forma de financiamiento total o parcial, ni tampoco la de una participación de los fondos públicos en el mismo.

Se trata de una de las cuestiones en la que nos encontraríamos ante una situación diferente, si la misión de indemnizar a las víctimas de accidentes de tránsito se hubiese transferido de las compañías de seguros privadas al Instituto de la Seguridad Nacional.⁴⁵ Esta transferencia habría permitido también a las víctimas de accidentes de tránsito beneficiarse de los importantes servicios de reeducación que dicha institución brinda a las víctimas de los accidentes de trabajo. Las compañías comerciales de seguros hacen muy poca cosa en el campo de la reeducación, y en virtud de la norma conforme a la cual los pagos periódicos no pueden ser modificados más que a petición de la víctima,⁴⁶ existe la tendencia a reducir todavía más su interés en brindar este tipo de servicio; dicha norma actuará más bien como un estímulo negativo.

La transferencia al Instituto de la Seguridad Nacional de la cobertura de la indemnización de las víctimas de tránsito tendría importantes incidencias sobre otros problemas, tales como el financiamiento, el modo de tratar y normar las demandas, la garantía de los pagos escalonados y la reducción de los honorarios de los abogados. No es sorprendente, en tales condiciones, que la cuestión de saber a quién debe incumbir la cobertura de indemnización a las víctimas haya sido duramente discutida, en las dos comisiones arriba mencionadas⁴⁷ y durante los debates sobre la nueva ley. Hasta ahora, el problema ha sido resuelto en favor de las compañías de seguros privadas.⁴⁸ Existe por tanto, todavía en nuestros días, una fuerte corriente en favor de la solución contraria.

riesgo de tener que soportar una responsabilidad mayor que los vehículos más pesados, por lo que se impone una redistribución de las cargas.

⁴⁴ Artículo 17 de la Ley.

⁴⁵ El Instituto de la Seguridad Nacional administra varios ramos del seguro social con base en principios similares a los que rigen en muchos otros países.

⁴⁶ V. *supra*, notas 25 y 28.

⁴⁷ V. *supra*, notas 8 y 9.

⁴⁸ La cuestión de saber si esta decisión ha sido realmente adoptada "en favor" de las compañías de seguros no tiene una respuesta clara. El sindicato de compañías ha propuesto en varias ocasiones que sus asociadas sean liberadas de la

De esta descripción parece desprenderse que la Ley de 1975, aunque realiza un gran paso en buena dirección, es el resultado de un compromiso entre dos puntos de vista opuestos. Dentro del dominio de una rama del derecho de tan especial importancia, dicho ordenamiento legal puede, a la larga, convertirse en una mera medida transitoria que conduzca a nuevas etapas de superación.

U. YADIN

Profesor de la Facultad de Derecho
[(Universidad de Jesuralén)]

Traducción de Fausto E. Rodríguez.

obligación de cubrir este tipo de riesgo, la cual consideran una carga poco redituable.