

Dictamen 2 2024

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
28 DE FEBRERO DE 2024

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 857-2024

Colección Dictámenes

Número 2/2024

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, marzo de 2024

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-7445-2024

Imprime

Solana e hijos, A.G.

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 28 de febrero de 2024, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 24 de enero de 2024 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa y del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley sobre Responsa-

bilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto legislativo 4/2004, de 29 de octubre, y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente para la elaboración de una propuesta de dictamen.

El texto remitido se acompaña de la preceptiva Memoria de análisis de impacto normativo y de un anexo I que contiene las alegaciones recibidas en la fase de audiencia e información pública.

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen tiene como objetivos concluir la transposición de la Directiva (UE) 2021/2118, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2021, así como incorporar al ordenamiento jurídico las recomendaciones del Informe Razonado publicado en 2020 por la Comisión de seguimiento del sistema de valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. Igualmente, busca actualizar la ley a la nueva normativa sobre protección de datos, reforzar el régimen de idoneidad de los directivos de empresas de seguros y reaseguros, e iniciar un proceso de búsqueda de soluciones para la cobertura de la responsabilidad civil ante la proliferación de los denominados vehículos de movilidad personal.

En el ámbito comunitario, desde los años setenta, se ha producido un proceso de aproximación de las legislaciones de los estados miembros de la Unión Europea sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles. Valga citar, en ese sentido y entre otras, las Directivas 72/166/CEE del Consejo, de 24 de abril de 1972; 72/430/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1972; la segunda Directiva 84/5/CEE del Consejo, de 30 de diciembre de 1983; la tercera Directiva 90/232/CEE del Consejo,

de 14 de mayo de 1990; la cuarta Directiva 2000/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de mayo de 2000; la quinta Directiva 2005/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005; o la sexta Directiva 2009/103/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009.

Así, a raíz de la adhesión de España a la entonces CEE, el Real Decreto legislativo 1301/1986, de 28 de junio adaptó al ordenamiento comunitario el Decreto 632/1968, de 21 de marzo por el que se había aprobado el texto refundido de la Ley sobre el Uso y circulación de vehículos a motor. Como elemento novedoso de este destaca la inclusión de una serie de excepciones a la cobertura del seguro obligatorio en lo referente a los daños materiales y la ampliación del ámbito territorial de la cobertura del seguro a los países que determinase el Ministerio de Economía. Por último, el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación se transformó en el Consorcio de Compensación de Seguros y se ampliaron sus funciones.

La Directiva 2009/103/CE tenía como objetivo garantizar una cobertura adecuada a los ciudadanos europeos que sufren un accidente de tráfico en otro estado miembro de la Unión Europea distinto al de su residencia habitual. Para ello, se estableció una cobertura mínima común de todos los seguros de responsabilidad civil de vehículos a motor, junto con un sistema para compensar a las víctimas de accidentes provocados por vehículos de otros países comunitarios. A su vez, se suspen-

dieron los controles transfronterizos de seguros y se procuró establecer un mecanismo de liquidación rápida de las reclamaciones derivadas de los siniestros producidos fuera del país de residencia de la víctima. Dicha Directiva fue transpuesta, en las disposiciones que requerían rango legal, a través de la modificación del Real Decreto legislativo 8/2004 de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad civil y seguro; mientras que, para aquellos contenidos de rango reglamentario, la transposición se realizó a través del Real Decreto 1507/2008, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil.

En 2017, la Comisión Europea realizó una evaluación del funcionamiento de la Directiva. A pesar de que se concluyó que, en términos generales, este era satisfactorio, a través de la Directiva 2021/2118 de 24 de noviembre de 2021 (nueva Directiva de seguro de automóviles), se introdujeron modificaciones en ciertos aspectos en los que se consideraba que existía margen de mejora. Por ejemplo, se han incrementado los importes mínimos asegurados, se ha regulado el uso de certificaciones de accidentes por nuevas aseguradoras de otros países de la Unión, con el fin de evitar un trato discriminatorio en función del país de origen, y se han establecido criterios de indemnización a los perjudicados en el caso de insolvencia de una entidad aseguradora de un país miembro de la Unión Europea diferente al de la víctima.

Otro de los antecedentes de relevancia es el Informe Razonado de la Comisión de Seguimiento del Sistema de Valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación (en adelante, Informe Razonado), resultado de la disposición adicional primera de la Ley 35/2015 de 22 de septiembre, de reforma del Sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. Esta encomendaba a los ministros de Justicia y Economía y Competitividad la creación de una comisión (formada por representantes de la Administración, de las víctimas de accidentes de tráfico, de las entidades aseguradoras y del Consorcio de Compensación de Seguros y expertos) dedicada a la evaluación de las tablas que contenían las cuantías y límites indemnizatorios para los diferentes resultados lesivos consecuencia de un accidente de circulación.

El Informe Razonado contine un análisis de los aspectos controvertidos o susceptibles de mejora del anterior sistema, tales como el contenido de la reclamación previa y la falta de necesidad de cuantificar la misma, los requisitos de la oferta motivada por parte de la aseguradora, los cálculos actuariales y del lucro cesante o la determinación de las reglas sobre fallecimiento y secuelas. Además, se introducen numerosas recomendaciones consensuadas por todos los miembros de la Comisión de Seguimiento sobre cuestiones procedimentales y sobre aspectos concretos relacionados, entre otros, con el cómputo de las cuotas, la supresión de la

consideración de beneficiarios en ciertos supuestos, o la inclusión de indemnizaciones por nuevas causas.

Cabe advertir que algunos de los aspectos más técnicos del Informe Razonado ya han sido incorporados a nuestro ordenamiento a través del Real Decreto 907/2022, de 25 de octubre, por el que se modifican las cuantías de determinadas tablas del sistema para la valoración de daños y perjuicios [...] y a través de la Orden ETD/949/2022, de 29 de septiembre, por la que se actualizan las bases técnicas actuariales.

Como parte de su función consultiva, el CES ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre distintos proyectos normativos en materias relacionadas con el tex-

to objeto de este dictamen, tales como el régimen jurídico del mercado de seguros. Valga mencionar el Dictamen 6/2011 sobre el Anteproyecto de Ley de Supervisión de seguros privados o el Dictamen 7/2011 sobre el Anteproyecto de Ley de Contrato de seguro. Por otra parte, en el Dictamen 12/2022 sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad sostenible, el CES ya señaló a la digitalización como elemento imprescindible para ofrecer soluciones inteligentes en la búsqueda de la movilidad sostenible y apeló al desarrollo de una futura regulación ante el uso creciente en las ciudades de los vehículos ligeros de movilidad personal.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley objeto de dictamen consta de una exposición de motivos, dos artículos, subdivididos a su vez en subapartados, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Artículo primero. Modificación del texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto legislativo 8/2004, de 29 de octubre

El artículo primero se encuentra dividido en cincuenta apartados, que se ex-

plican a continuación en función de los títulos de la ley vigente que vienen a reformar.

Apartados Uno a Ocho. Modificaciones en el título I, “Ordenación civil”, del Real Decreto legislativo 8/2004 (arts. 1-11)

Se altera la naturaleza de la responsabilidad del conductor, la cual pasa a originarse a raíz del riesgo creado por los hechos de la circulación de vehículos a motor, mientras que anteriormente se derivaba de la conducción de estos (apartado 1). Por otra parte, el apartado 2 recoge la jurisprudencia del TJUE que cita la MAIN dónde se amplía la definición de los con-

ceptos de “vehículo a motor” y “hecho de la circulación”. Por ejemplo, se definen los hechos de la circulación como cualquier utilización de un vehículo a motor conforme a su función de medio de transporte en el momento del accidente e independientemente del lugar en el que ocurra. No entra dentro de dicha categoría la utilización de vehículos como medio para causar deliberadamente daños, su uso en eventos automovilísticos, en zonas restringidas de puertos y aeropuertos ni su desplazamiento como mercancía.

El apartado Tres, modifica el artículo 2.1.e), donde ya se otorgaba un plazo máximo de treinta días para asegurar los vehículos importados de otro Estado miembro del Espacio Económico Europeo. Con la nueva redacción se concede la posibilidad de elegir si asegurar el vehículo, durante dicho periodo, en el estado miembro de matriculación o en España.

Además, confiere a OFESAUTO la facultad de emitir los certificados internacionales de seguro. Los controles relativos a los seguros de los vehículos ya debían ser proporcionales y necesarios para la de la finalidad perseguida. No obstante, destaca como innovación que ahora las comprobaciones pueden formar parte de un control más general que también incluya los vehículos con estacionamiento habitual en España y no requerir que el vehículo se detenga.

En el apartado Seis se introduce la nueva obligación por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de facilitar gratuitamente el atestado a los per-

judicados, compañías aseguradoras y al Consorcio de Compensación de Seguros. También regula el contenido y las obligaciones de las partes en relación con la reclamación extrajudicial. Esta es obligatoria para los perjudicados y en la misma deben facilitar su identificación y datos relevantes y deben aportar toda la información médica de la que dispongan. No obstante, no es necesario que cuantifiquen el importe de la reclamación, incluso aunque dispusieran de los elementos para calcularla. Bajo pena de sanción administrativa, el asegurador debe realizar dentro del plazo de tres meses una oferta motivada de indemnización o aportar, en cualquier caso, una respuesta motivada, en el caso de que no considere su responsabilidad acreditada.

Como novedad, el Proyecto de Ley consolida el desarrollo jurisprudencial consistente en no aceptar la inclusión de informes médicos periciales definitivos en la fase judicial en el caso de que la aseguradora, disponiendo de ellos, no los hubiera aportado junto con la oferta motivada. Por último, en el apartado Siete se recogen los supuestos en los que la compañía aseguradora puede repetir o repercutir el coste de la indemnización.

Apartados Nueve a Doce. Modificaciones en el título II, “Ordenamiento procesal civil” (arts. 12-19) y en el título III, “De los siniestros ocurridos en un Estado distinto al de residencia habitual del perjudicado, en relación con el aseguramiento obligatorio” (arts. 20-31)

El Anteproyecto de Ley también se refiere a las funciones del Consorcio de Compen-

sación de Seguros. En el apartado Ocho se establece que corresponde al Consorcio indemnizar a las víctimas, entre otros supuestos, en el caso de accidentes causados por un vehículo desconocido, no asegurado, robado o por los utilizados exclusivamente en las zonas restringidas de puertos o aeropuertos y en el marco de competiciones automovilísticas, en el caso de que los organizadores no hubieran suscrito el seguro obligatorio específico para ellas que la ley les obliga a contratar. También indemnizará los daños personales y materiales cuando un vehículo a motor haya sido deliberadamente utilizado para causar dichos daños, al entenderse que dicho supuesto queda excluido del objeto del seguro obligatorio de responsabilidad civil ya que la utilización dolosa de un vehículo no se considera un “hecho de la circulación”. El apartado Nueve regula los medios de solución de controversias en vía no jurisdiccional, eliminando la mención expresa a la figura del mediador.

Igualmente, se introducen dos disposiciones destinadas a corregir las lagunas en el sistema de indemnización identificadas por la Comisión Europea en su proceso de evaluación de la Directiva 2009/103/CE. El Consorcio de Compensación de Seguros se convierte en el encargado de compensar a las víctimas (si estas son residentes en España y el accidente se haya producido en territorio nacional) cuando el vehículo causante del daño se encontrase asegurado por una entidad aseguradora de un estado miembro que no sea España y esta se encuentre

en insolvencia. Por otra parte, se atribuye a OFESAUTO (ap. Once) la responsabilidad de indemnizar a los residentes en España que tengan un accidente en otro estado miembro en caso de que el vehículo causante del daño estuviera asegurado por una entidad aseguradora extranjera en proceso de insolvencia, sin perjuicio de su capacidad de solicitar el reembolso de los gastos al organismo homólogo a OFESAUTO en el país de origen de la entidad aseguradora.

Por otra parte, el Anteproyecto regula las obligaciones de información por parte del Consorcio. A este le compete informar sobre la identidad del titular del vehículo causante de los daños a los perjudicados, siempre que acrediten un interés legítimo en obtener dicha información (ap. Diez) y, como novedad, la obligación de comunicar a los organismos de indemnización de los estados miembros el inicio de un procedimiento concursal que afecte a entidades aseguradoras españolas (ap. Doce).

Apartados Trece a Cuarenta y ocho. Modificaciones en el título IV, “Sistema para la valoración de daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación” (arts. 32-143)

En los apartados Trece a Cuarenta y ocho se introducen modificaciones de diversa índole en el régimen de valoración de daños tanto materiales como personales.

En ellos se toman una serie de medidas dirigidas a reforzar la protección de las víctimas de siniestros y, en especial, de aquellas pertenecientes a colectivos

más vulnerables. Se contempla la actualización automática de las cuantías indemnizatorias en función del IPC, con la excepción de las tablas de lucro cesante y de ayuda de tercera persona, que se modificarán mediante la revisión de las bases técnicas actuariales (ap. 19). Por otra parte, en el apartado 16, se establece que, cuando se opte por el cobro de una renta vitalicia, esta debe ser actuarialmente equivalente a la cuantía fija que se tendría derecho a percibir y debe ser actualizada anualmente en función de la evolución del índice de precios al consumo (IPC). Además, en el caso de menores o personas con medidas de apoyo para su capacidad jurídica, el juez puede acordar la sustitución de la indemnización fija por una renta vitalicia en el caso de que lo estime necesario para proteger más eficazmente sus intereses (ap. 15).

Se incrementan los porcentajes de indemnización en el caso de incapacidad para realizar su trabajo o profesión habitual, introduciéndose un nuevo tramo de edad hasta los 45 años (ap. 42). El apartado 20 añade, al perjuicio particular por fallecimiento de ambos progenitores en el mismo accidente, ya contemplado en el Real Decreto legislativo 8/2004, un incremento de la indemnización por fallecimiento simultáneo de dos o más familiares. Por otro lado, se modifica el artículo 83 del texto refundido, de tal forma que ya no se diferencia del caso general el de las personas que estuvieran percibiendo prestaciones por desempleo en los tres años anteriores al fallecimiento.

En cualquier caso, para los menores de treinta años que no dispongan de un empleo que genere derecho a pensión o sea realizado de forma esporádica, la cuantía de cómputo a los efectos de la indemnización a efectos de lucro cesante será de 1,5 veces el SMI, suma que puede incrementarse hasta en un 20 por 100 si la persona afectada dispone de titulación superior (ap. 43 y 44).

Se incluye una tabla específica de lucro cesante en el caso de fallecimiento del cónyuge que se dedique en exclusiva a las tareas del hogar (ap. 26); se cuantifica dicha dedicación exclusiva en la cuantía de un Salario Mínimo Interprofesional (ap. 48) y se reconoce el perjuicio sexual del cónyuge o pareja estable del accidentado, el cual viene determinado por la intensidad de su afectación a su vida sexual y reproductiva (ap. 33).

Apartado Cuarenta y nueve. Nuevo título V, “Protección de datos personales” (arts. 144-150)

El nuevo título se subdivide en dos capítulos. En el capítulo I (arts. 144-47) se recoge de manera expresa la normativa en materia de protección de datos en el proceso de contratación del seguro y ante la existencia de un siniestro. El capítulo II regula el establecimiento por parte de las compañías aseguradoras de los sistemas comunes de información, en los que se incorporen datos sobre la siniestralidad de los vehículos, con el fin de cumplir con la obligación de expedir certificación acre-

ditativa de siniestros y de evitar conductas fraudulentas.

Apartado Cincuenta. Anexo de tablas

Se modifican y se crean las tablas del anexo del texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos de motor, aprobado por el Real Decreto legislativo 8/2004, de 29 de octubre, que se incorporan en anexo a esta ley.

Artículo Segundo. Modificación de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (arts. 38 y 66.bis)

En su apartado Uno introduce la posibilidad de adoptar medidas en caso de incumplimiento de los requisitos de honorabilidad y aptitud, estableciendo un sistema gradualista por el cual la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones puede requerir (y, en caso de incumplimiento, adoptar) la suspensión temporal o cese definitivo de quienes ejerzan la dirección efectiva de la entidad. También se contempla la facultad excepcional de la persona titular del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa de revocar la autorización administrativa de la entidad aseguradora o reaseguradora. Por otra parte, el apartado Dos introduce la figura de los “planes preventivos de recuperación”, cuya elaboración podrá ser requerida a las entidades o grupos de entidades que revistan una mayor importancia. Dichos planes deben contener las medidas a afrontar en

caso de deterioro financiero y deben ser presentados a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, que los evaluará y podrá requerir un plan revisado en caso de que identifique deficiencias importantes.

Disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales

El Anteproyecto concluye con dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales.

La primera de las dos disposiciones adicionales encomienda a la Comisión de Seguimiento del Sistema de Valoración la emisión, en el plazo de seis meses, de un informe razonado que contenga una propuesta de desarrollo reglamentario de seguro obligatorio para los vehículos de movilidad personal no incluidos en el concepto de “vehículos a motor”. Por su parte, la segunda disposición adicional habilita para que reglamentariamente se determine un método de identificación que permita la individualización de los vehículos que no disponían de la consideración de vehículos a motor y pasan a tener tal consideración a efectos de esta ley.

Las dos disposiciones transitorias establecen que la actualización con respecto al IPC surtirá efectos a partir del 1 de enero siguiente a la entrada en vigor de la ley y conceden un plazo de seis meses para la suscripción del seguro obligatorio de responsabilidad civil para aquellos vehículos que anteriormente no tuvieran la consideración de vehículos a motor. Se introduce una disposición derogatoria, la cual afecta a las

disposiciones de igual o inferior rango que afecten a lo dispuesto en el Anteproyecto de Ley. Por último, las dos disposiciones finales hacen referencia a la fecha de entrada en

vigor de la ley y reafirman que esta viene a transponer la Directiva (UE) 2021/2118, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2021.

3. Observaciones

El establecimiento de estándares comunes y la integración del seguro de responsabilidad civil de vehículos a motor en la Unión Europea contribuye a incrementar la protección de las personas y a mejorar la resiliencia del sistema financiero, tal y como se señala en las consideraciones iniciales de la Directiva (UE) 2021/2118. Igualmente, el funcionamiento de los seguros de vehículos incide significativamente en la libertad de circulación de personas y mercancías, la cual, junto con la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, forma parte de los principios fundacionales del mercado interior europeo, reconocidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

En términos generales, el CES realiza una valoración positiva del Anteproyecto sometido a dictamen, por cuanto transpone adecuadamente la nueva Directiva de seguro de automóviles, acomodando conceptos básicos de la responsabilidad civil del automóvil, al igual que por la incorporación de las conclusiones consensuadas del Informe Razonado de la Comisión de Seguimiento. Con ambos se obtiene una mejora en el marco legal de las indemnizaciones por daños corporales a las víctimas y afectados por acciden-

tes de circulación, aspectos en los que resulta clave la ampliación de las funciones del Consorcio de Compensación de Seguros y de OFESAUTO.

Asimismo, el CES considera acertada la introducción de un nuevo título V con la regulación sobre protección de datos de carácter personal, donde se recogen las especificidades relativas a ello en la materia que regula el Anteproyecto, lo cual supone una clara mejora de la seguridad jurídica en el tratamiento de los datos personales. Otro de los aspectos relevantes es la reducción de cargas administrativas a través de la introducción de mecanismos de comprobación automática y de intercambio de información.

Por último, el CES también valora satisfactoriamente la inclusión de una disposición para dar respuesta a la realidad de los nuevos vehículos de movilidad personal y la necesidad de que estos dispongan de un seguro obligatorio de responsabilidad civil.

Esta valoración general positiva se puede desarrollar en varios aspectos concretos que se expondrán a continuación, con algunas consideraciones para su eventual mejora en la redacción final del texto.

Incremento de la protección por daños personales

El Consejo concuerda con el incremento del grado de protección de los perjudicados por accidentes de tráfico. En ese sentido, cabe destacar, además del aumento en las cuantías indemnizatorias y la introducción de nuevas tablas, las funciones añadidas otorgadas al Consorcio de Compensación de Seguros y a OFESAUTO, con el fin de asegurar el principio de restitución íntegra de los daños a los perjudicados por accidentes de tráfico, en los casos en los que la entidad aseguradora de vehículo causante del siniestro se encuentra en un proceso de insolvencia en otro Estado miembro de la Unión Europea.

Junto con la modificación de las hipótesis actuariales, destaca la actualización de las tablas, con carácter anual, en función de la evolución del IPC, que sustituye al factor de actualización de las pensiones. También resulta positiva la actualización del término “personas con capacidad modificada jurídicamente” por el de “personas con discapacidad con medidas de apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica” en consonancia con la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la Legislación civil y procesal para el apoyo de las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Ampliación del ámbito del seguro obligatorio

El CES destaca la importancia de la ampliación de los conceptos de “hecho de

la circulación” y de “vehículo a motor”, incluyendo todo vehículo automóvil con una velocidad máxima de fabricación superior a 25 km/h o un peso máximo superior a 25 kg y todo remolque con una masa máxima autorizada superior a 750 kg, con el fin de adaptarlos a la jurisprudencia del TJUE. Ello redundará en un beneficio de los perjudicados por accidentes de tráfico al aumentar el ámbito de protección del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor.

No obstante, todavía existen supuestos no plenamente resueltos en las sentencias del TJUE ni en el Anteproyecto sometido a dictamen, tales como el alcance del concepto de “hecho de la circulación” y, por ende, del seguro obligatorio, en el caso de vehículos en desplazamiento que se encuentren realizando simultáneamente otra función de trabajo tales como el desarrollo de actividades agrarias o industriales. Por lo tanto, habría sido conveniente haber añadido un inciso a la hora de transponer la Directiva, indicando si la mera utilización de un vehículo a motor como hecho de transporte es suficiente para considerar que se produce un “hecho de la circulación” incluso en el caso de que la actividad principal realizada por el vehículo sea distinta a la de desplazamiento.

Dolo y concepto de “hecho de la circulación”

Con el fin de incrementar la seguridad jurídica, este Consejo considera que sería

conveniente concretar el apartado Dos, artículo 1.bis, 4b) en el que se indica que “la utilización de un vehículo a motor como medio para causar deliberadamente daños a las personas o en los bienes” no se considera un “hecho de la circulación”. Resulta claro que la existencia de dolo directo, es decir con pleno conocimiento y voluntad de realizar los hechos prohibidos, excluiría la aplicación del seguro obligatorio de responsabilidad civil y los daños causados a las personas o bienes serían resarcidos por el Consorcio de Compensación de Seguros.

No obstante, la Directiva no regula el régimen de responsabilidad en caso de dolo indirecto ni eventual. El dolo indirecto, o de segundo grado, está presente cuando el autor no busca provocar un daño, pero tiene la certeza de que este se producirá como consecuencia de sus actos, mientras que, en el dolo eventual, o de tercer grado, el sujeto causante contempla la posibilidad de que sus acciones impliquen resultados lesivos y, aun así, las lleva a cabo. No siempre es sencillo determinar en qué supuestos concurre dolo eventual y en cuales imprudencia consciente, por lo que su delimitación en cada caso concreto no está exenta de controversia. Dicha cuestión trasciende el ámbito teórico y cobra una gran relevancia debido a que son muy numerosos los casos en los que se puede considerar que un accidente de circulación se ha producido como consecuencia de una “imprudencia agravada” por parte del conductor, la cual podría ser catalogada como dolo eventual.

Por otra parte, a pesar de las múltiples referencias a dichos términos en la MAIN, incluso persiste la duda de si los términos mencionados, los cuales son construcciones jurisprudenciales desarrolladas en el ámbito del derecho penal español, son aplicables a la responsabilidad civil en relación con el seguro obligatorio de los vehículos a motor. Por lo tanto, quizás hubiera sido conveniente adoptar una regulación más precisa con el fin de no delegar enteramente a la interpretación de los órganos jurisdiccionales la articulación de esa materia.

Indemnizaciones exentas de tributación

En opinión del CES, no parece suficiente la inclusión de un apartado quinto en el artículo uno del texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor. Si bien en el nuevo inciso se aclara que “los daños y perjuicios ocasionados a las personas ocasionados por hechos de la circulación tendrán la consideración de indemnizaciones legalmente reconocidas a efectos de la ley del IRPF”, la no modificación de la norma de origen puede redundar en falta de seguridad jurídica. La redacción del citado apartado debería aclarar que todas las indemnizaciones por perjuicios personales, tanto patrimoniales como extrapatrimoniales calculadas conforme a las reglas y límites del título IV de la Ley de Responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, están

exentas de tributación en este impuesto, ya sean pagadas en forma de capital o de renta equivalente.

Vehículos de movilidad personal

En opinión del CES, resulta acertado el contenido de la disposición adicional primera, en la cual se encarga a la Comisión de Seguimiento del Sistema la elaboración de un informe razonado sobre la propuesta de desarrollo reglamentario de un seguro obligatorio para los vehículos de movilidad personal. No obstante, quizás hubiera resultado conveniente introducir, ya en el Anteproyecto, una mención expresa a que el ámbito del estudio también debe incluir a los ciclos con asistencia eléctrica. Ello se justifica debido a que estos presentan una casuística similar a los vehículos de movilidad personal en relación con el reciente incremento de su uso y al nivel de riesgo que pueden presentar, debido a que pueden alcanzar velocidades equivalentes a los vehículos de movilidad personal.

Además, es necesario avanzar en el desarrollo de normas de carácter administrativo que regulen los vehículos de movilidad personal con la finalidad, entre otras, de facilitar su identificación. De tal forma, se incrementaría la capacidad sancionadora en caso de infracción, especialmente en los supuestos menos graves, lo que facilitaría la posibilidad de implementar eficazmente la cobertura del seguro obligatorio de responsabilidad civil para dichos vehículos.

No discriminación en el uso del certificado de antecedentes siniestales...

La disposición relativa al uso no discriminatorio de los antecedentes siniestales en función del estado miembro de origen por nuevas aseguradoras de otros países de la Unión merece, en opinión del CES, una valoración positiva. En todo caso, está en proceso de consulta pública un proyecto de Reglamento Europeo conforme a la Directiva 2009/103/CE, del Parlamento y del Consejo, de manera que habrá que estar al desarrollo futuro de la norma europea, de aplicación directa en todos los estados miembros.

... y en el tratamiento de las personas jóvenes dedicadas al hogar

Por otra parte, el CES considera que, en la redacción propuesta para el artículo 130 del Real Decreto legislativo 8/2004, se establece un tratamiento dual entre las personas dedicadas en exclusiva a las tareas del hogar menores y mayores de treinta años, al calcular el lucro cesante por incapacidad absoluta. Hasta 29 años se atribuye, solo por la edad, un valor equivalente a 1,5 veces el SMI (incrementable en un 20 por 100 si se cuenta con titulación superior), mientras que para 30 o más se asigna una vez dicho salario, con independencia de que pueda tratarse de personas en formación, en búsqueda de empleo o en cualquier otro supuesto, considerando su exclusiva dedicación al hogar a largo plazo.

Por lo tanto, el CES estima que la Comisión de Seguimiento debería revisar el tratamiento de ambos supuestos para evitar en su caso cualquier tipo de discriminación.

Herramientas de comparación de precios

En el artículo 16 de la Directiva (UE) 2021/2118 se contempla la posibilidad de que los estados miembros puedan “certificar herramientas que permitan a los consumidores comparar precios, tarifas y cobertura entre prestadores del seguro de vehículos automóviles”. Para obtener la certificación como herramienta independiente de comparación de precios a efectos de la Directiva, estas deben cumplir con una serie de requisitos recogidos en su artículo 16.bis.2. Entre otros, deben ser independientes de los prestadores de seguros obligatorios, establecer criterios claros y objetivos en los que se basa la comparación, estar abierto a todos los prestadores de seguro obligatorio de responsabilidad civil de vehículos a motor, utilizar un lenguaje sencillo y unívoco o proporcionar información precisa y actualizada.

No obstante, el Anteproyecto de Ley no se acoge a esa posibilidad. En opinión del CES, sería conveniente regular esas herramientas, bien a través del Anteproyecto o mediante modificaciones normativas futuras, en el caso de que se considere que dicha materia resulte alejada del objetivo principal del texto sometido a dictamen. Si bien ya existen herramien-

tas privadas de comparación de seguros, su certificación administrativa podría redundar en beneficio de las personas consumidoras y usuarias, contribuyendo a incrementar su confianza y haciendo frente a posibles asimetrías de información en el mercado.

Solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras

Las modificaciones introducidas en la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras también merecen la valoración positiva de este Consejo. Ambos requisitos acercan el régimen jurídico de las empresas de seguros al de otros intermediarios financieros. No obstante, en opinión del CES, cabría la posibilidad de reescribir dicho artículo con el fin de aclarar que su voluntad es la de establecer un sistema gradualista de sanciones, con la revocación de la autorización administrativa de la entidad aseguradora o reaseguradora como una solución de última ratio en el supuesto de incumplimiento reiterado de sus obligaciones. En ese sentido, el artículo 160.2 de la Ley de Mercado de valores únicamente contempla, con carácter excepcional, la posibilidad de revocar la autorización administrativa de una empresa de servicios de inversión por falta de honorabilidad comercial o profesional de los miembros del órgano de Administración o alta dirección cuando no cesen en sus cargos desde que fuesen requeridos a ello por parte de la CNMV.

4. Conclusiones

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto legislativo 8/2004, de 29 de

octubre y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen.

Madrid, 28 de febrero de 2024

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA