



Bruselas, 24.5.2018  
COM(2018) 336 final

2018/0168 (COD)

Propuesta de

**DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**por la que se modifica la Directiva 2009/103/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SEC(2018) 248 final} - {SWD(2018) 247 final} - {SWD(2018) 248 final}

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

#### • Razones y objetivos de la propuesta

La Directiva sobre el seguro de vehículos automóviles es un instrumento jurídico fundamental para el correcto funcionamiento del mercado único. Permite a los residentes en la UE cruzar con sus vehículos las fronteras internas de la Unión con total fluidez, tanto con fines profesionales como de ocio. Mediante una prima única, los residentes en la UE puedan viajar a cualquier lugar sin necesidad de adquirir un seguro adicional y, además, la Directiva busca alcanzar un elevado grado de convergencia en la protección de las posibles víctimas de accidentes de automóviles. La Directiva es también imprescindible para el funcionamiento de la zona Schengen.

La primera Directiva de la UE sobre el seguro de automóviles<sup>1</sup> se adoptó en 1972, con el doble objetivo de proteger a las víctimas de accidentes de tráfico (en situaciones con o sin dimensión transfronteriza) y de facilitar la libre circulación de vehículos entre los Estados miembros. Si bien los fundamentos de la legislación de la UE sobre seguros de automóviles radican en el sistema internacional de la carta verde, un acuerdo que no es exclusivo de la UE y que engloba a 48 países, la legislación de la UE va más allá. Desde 1972, cinco Directivas sobre el seguro de automóviles fueron reforzando progresivamente la Directiva inicial y sus disposiciones, y su consolidación dio lugar a la Directiva 2009/103/CE (en lo sucesivo, «la Directiva»), cuyos elementos clave son los siguientes:

- La obligación de que los vehículos automóviles dispongan de un seguro de responsabilidad civil frente a terceros válido en cualquier parte de la UE, sobre la base de una prima única.
- Los importes mínimos obligatorios de cobertura que esas pólizas de seguro deben proporcionar (los Estados miembros pueden exigir una cobertura mayor a nivel nacional).
- La prohibición de que los Estados miembros lleven a cabo controles sistemáticos del seguro de los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en otro Estado miembro.
- La obligación de los Estados miembros de crear fondos de garantía para la indemnización de las víctimas de accidentes causados por vehículos no asegurados o no identificados.
- La protección de las víctimas de accidentes de automóvil en un Estado miembro distinto de su Estado miembro de residencia («víctimas transeúntes»).
- El derecho de los titulares de pólizas a obtener de su asegurador una certificación de sus antecedentes de siniestralidad en los últimos cinco años.

Para valorar la eficacia, eficiencia y coherencia de la legislación en materia de seguros de automóviles, el programa de trabajo de la Comisión para 2016 anunciaba una evaluación de la

---

<sup>1</sup> Directiva 72/166/CEE del Consejo, de 24 de abril de 1972, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, sobre el seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como del control de la obligación de asegurar esta responsabilidad.

Directiva<sup>2</sup>. La conclusión de la evaluación fue que la mayor parte de los elementos de la Directiva seguían siendo adecuados para alcanzar los fines perseguidos, si bien eran convenientes algunas modificaciones en ámbitos específicos.

Además, en el Plan de acción de servicios financieros destinados a los consumidores de marzo de 2017<sup>3</sup>, la Comisión anunció que, tras una evaluación, decidiría en breve sobre las posibles modificaciones de la Directiva a fin de reforzar la protección de las víctimas de accidentes de tráfico en los casos en que el asegurador fuera insolvente, y de mejorar el reconocimiento de las certificaciones de antecedentes siniestros, especialmente en un contexto transfronterizo. La presente propuesta aborda estos dos aspectos, junto con otros tres que la evaluación ha puesto de manifiesto: los controles del seguro para luchar contra la conducción de vehículos sin seguro, la armonización de los importes mínimos de cobertura, y el ámbito de aplicación de la Directiva.

### **1) Insolvencia del asegurador**

Con arreglo a la Directiva, deben instaurarse organismos de indemnización en cada Estado miembro que sufraguen los costes derivados de accidentes causados por vehículos no asegurados o no identificados. Sin embargo, dichos organismos no están actualmente obligados a soportar los costes que se deriven de siniestros en los que el asegurador del vehículo responsable sea insolvente. Esto significa que, si el Derecho nacional no prevé ningún régimen de protección específico, las víctimas de accidentes causados por un vehículo asegurado por una compañía insolvente pueden verse privadas de toda indemnización.

Un accidente en el que el asegurador de la parte responsable sea insolvente plantea dos cuestiones principales. No siempre está claro quién, de serlo alguien, es responsable de la indemnización inicial de la víctima. En segundo lugar, no está claro sobre quién recae en última instancia la responsabilidad financiera del siniestro. Estas cuestiones revisten particular trascendencia cuando el asegurador presta el seguro en régimen de libre prestación de servicios transfronterizos. En una serie de casos recientes de insolvencia de ese tipo, las víctimas de accidentes de tráfico causados por titulares de pólizas suscritas con aseguradores insolventes han sufrido retrasos en el pago de la indemnización, a la espera de que los procedimientos legales nacionales determinaran el responsable de la indemnización y su importe.

### **2) Antecedentes siniestros**

El Plan de acción de servicios financieros destinados a los consumidores<sup>4</sup> describía una posible actuación en el ámbito de las certificaciones de antecedentes siniestros, en favor de los ciudadanos que se trasladen a otro país. A fin de facilitar el cambio a un nuevo proveedor de seguros, la Directiva actual obliga a los Estados miembros a velar por que el titular de la póliza tenga derecho a solicitar una certificación de antecedentes siniestros correspondiente a los últimos cinco años. Sin embargo, no existe obligación alguna de que los aseguradores tengan en cuenta tales certificaciones a la hora de calcular las primas. La evaluación puso de manifiesto que a menudo los aseguradores hacen caso omiso de ellas, especialmente cuando las expiden aseguradores de otros Estados miembros, y en ocasiones se pone en duda su autenticidad. Con objeto de facilitar la autenticación de las certificaciones de antecedentes

---

<sup>2</sup> Véase la evaluación inicial de impacto de 24 de julio de 2017, disponible [aquí](#). La finalización de la evaluación se aplazó a 2017 a la espera de la sentencia Andrade del TJUE, dictada el 28 de noviembre de 2017, y la sentencia Torreiro del TJUE, dictada el 20 de diciembre de 2017.

<sup>3</sup> COM(2017) 139 final de 23 de marzo de 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0139>.

<sup>4</sup> Véase la nota a pie de página 3.

siniestrales por parte de los aseguradores, resulta oportuno que su contenido y formato sean los mismos en toda la UE. Además, si los aseguradores tienen en cuenta el historial de siniestros a efectos de la determinación de las primas, no debe haber ninguna distinción basada en la nacionalidad o únicamente en el anterior Estado miembro de residencia del titular de la póliza.

### 3) Riesgos debidos a la conducción de vehículos sin seguro

Según la Asociación de Autoridades Europeas de Registro de Vehículos y Conductores (EReg<sup>5</sup>), la conducción sin seguro, esto es, la circulación de vehículos automóviles que carecen del seguro obligatorio de responsabilidad civil, es un problema cada vez mayor en la UE. Se estima que el coste de los siniestros ascendió a 870 millones EUR en 2011 en el conjunto de la UE.

La conducción de vehículos sin seguro afecta negativamente a un amplio abanico de interesados, como las víctimas de accidentes, los aseguradores, los fondos de garantía y los titulares de pólizas de seguro de automóviles.

Este fenómeno constituye un problema tanto a nivel nacional como a nivel europeo. El artículo 3 de la Directiva obliga a cada Estado miembro a adoptar «*todas las medidas apropiadas [...] para que la responsabilidad civil relativa a la circulación de vehículos que tengan su estacionamiento habitual en su territorio, sea cubierta mediante un seguro*». Si bien la Directiva no establece qué medidas deben adoptarse, los Estados miembros tienen la obligación de actuar de forma efectiva para reducir los riesgos de conducción de vehículos sin seguro. Para ello, pueden a nivel nacional llevar a cabo una verificación sistemática del seguro de responsabilidad civil previsto en las pólizas registradas, establecer controles en carretera e imponer sanciones eficaces a los propietarios de vehículos no asegurados.

La conducción de vehículos sin seguro tiene una incidencia en toda la UE, puesto que los vehículos no asegurados no solo circulan en el Estado miembro en el que están matriculados sino también en otros. No obstante, el artículo 4 de la Directiva prohíbe someter los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en otro Estado miembro a controles del seguro, por considerarse un obstáculo a la libre circulación de vehículos en el mercado interior (e, indirectamente, de las personas).

El artículo 4 de la Directiva vigente prohíbe todos los controles sistemáticos del seguro de los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en otro Estado miembro, incluidos aquellos que no requieren que el vehículo se detenga. Los recientes avances tecnológicos (tecnología de reconocimiento de matrículas) permiten, sin embargo, realizar controles sin detener los vehículos, de modo que no interferirían con la libre circulación de personas y vehículos. Por consiguiente, la propuesta permitiría verificar el seguro de los vehículos, en la medida en que los controles formen parte de un sistema general de controles en el territorio nacional, no sean discriminatorios ni requieran la detención del vehículo y sean necesarios y proporcionados para alcanzar la finalidad perseguida.

Además, esa verificación del seguro de los vehículos que entran en el territorio nacional requiere el intercambio de datos entre Estados miembros; en tal caso, es necesario salvaguardar los derechos, libertades e intereses legítimos del interesado. Las disposiciones del Reglamento general de protección de datos de la UE<sup>6</sup> se aplican al tratamiento de datos

<sup>5</sup> EReg, Topic Group XI on tackling uninsured driving, 8 de abril de 2013, <https://www.ereg-association.eu/media/1120/final-report-ereg-topic-group-xi-tackling-uninsured-driving.pdf>

<sup>6</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

personales a efectos de la lucha contra la conducción de vehículos sin seguro. La legislación nacional tendría que atenerse a las condiciones y los requisitos establecidos en dicho Reglamento, y en particular garantizar que los datos personales se procesen lícita y lealmente y de forma transparente, y sean recogidos con fines explícitos y legítimos, hacer referencia a la base jurídica pertinente para el tratamiento, cumplir las oportunas exigencias de seguridad y confidencialidad establecidas en el citado Reglamento, y respetar los principios de necesidad, proporcionalidad, limitación de finalidad y plazo de retención de datos proporcionado. Asimismo, la protección de datos personales desde el diseño y la protección de datos por defecto deben incorporarse en todos los sistemas de tratamiento de datos desarrollados y usados en el marco de la legislación de los Estados miembros. Todas las operaciones de tratamiento, incluidas las relacionadas con la cooperación administrativa y la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros, deben llevarse a cabo de conformidad con las normas sobre protección de datos personales establecidas en el Reglamento general de protección de datos de la UE, y de conformidad con la legislación nacional pertinente.

#### **4) Importes mínimos de cobertura**

El artículo 9 de la Directiva establece importes mínimos obligatorios de cobertura en relación con la indemnización que debe proporcionarse en el marco de una póliza de seguro de automóvil de responsabilidad civil. Dichos importes mínimos garantizan que el nivel de protección mínima de las víctimas de accidentes de automóvil sea suficiente en toda la UE, en caso de lesiones corporales y daños materiales, independientemente de la categoría del vehículo. Sin embargo, si bien la Directiva pretende establecer idénticos importes mínimos de cobertura en todos los Estados miembros de la UE, en la actualidad trece Estados miembros están sujetos a importes mínimos más bajos que los fijados en la Directiva. Ello se debe a los periodos de transición contemplados en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 84/5/CEE, tal como fue modificada por la Directiva 2005/14/CE, que permitieron a algunos Estados miembros aplazar la aplicación de los importes mínimos íntegros. Sin embargo, como las fechas de referencia para que los diferentes Estados miembros vuelvan a calcular periódicamente los importes mínimos no son las mismas, sigue habiendo una brecha entre esos trece Estados miembros que se acogieron a períodos transitorios y todos los demás. El motivo radica en que, aunque los períodos de transición han concluido ya, las fechas respectivas de finalización de los períodos transitorios siguen utilizándose como fechas de referencia para la actualización quinquenal en función de la inflación. De ahí que esos importes mínimos sigan sin ser los mismos en todos los Estados miembros. Los Estados miembros son libres de exigir a nivel nacional importes de cobertura de las pólizas de seguros de automóviles de responsabilidad civil superiores a los mínimos impuestos por la Directiva, pero, en su mayoría, los trece Estados miembros con menores importes obligatorios no requieren importes de cobertura más altos.

#### **5) Ámbito de aplicación de la Directiva**

Una serie de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en particular las dictadas en los asuntos Vnuk, Andrade y Torreiro<sup>7</sup>, han clarificado el ámbito de aplicación de la Directiva. La sentencia Vnuk, de septiembre de 2014, ha aclarado el ámbito de aplicación de la obligación del seguro de automóviles de responsabilidad civil contenida en el artículo 3 de la Directiva, indicando que abarca todas las actividades coherentes con el «funcionamiento normal» de un vehículo, con independencia del lugar en que este se utilice. La sentencia Rodrigues de Andrade, de 28 de noviembre de 2017, aclara que el seguro de automóviles de responsabilidad civil únicamente debe cubrir «el uso habitual como medio de transporte» del

<sup>7</sup> Sentencias Vnuk (C-162/13), Rodrigues de Andrade (C-514/16) y Torreiro (C-334/16).

vehículo y ello independientemente del terreno, excluyendo los accidentes que se produzcan cuando el vehículo se utilice exclusivamente para fines agrícolas. Estas sentencias han aclarado que los vehículos automóviles están destinados normalmente a servir como medio de transporte, con independencia de las características del vehículo, y que la circulación de tales vehículos comprende cualquier utilización de un vehículo conforme con su función habitual de medio de transporte, con independencia del terreno en el que se utilice y de si este está parado o en movimiento. La sentencia deja claro que los accidentes causados durante el uso habitual de un vehículo para el transporte, incluso en lugares de propiedad privada, entran en el ámbito de aplicación de la Directiva.

Por tanto, en aras de la claridad y la seguridad jurídica, la presente propuesta codifica la jurisprudencia del Tribunal en la legislación de la UE. De esta manera se garantiza la incorporación uniforme de la jurisprudencia del Tribunal a la legislación nacional.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

Las modificaciones propuestas están en consonancia con los objetivos generales de la Directiva de garantizar un alto nivel de protección de las víctimas de accidentes de tráfico y de facilitar la libre circulación de personas y vehículos en toda la UE. Asimismo, mejorarán la confianza en el mercado único de seguros de automóviles, al incrementar la seguridad jurídica en relación con la venta transfronteriza de seguros de automóviles en régimen de libre prestación de servicios y al reducir el riesgo resultante de la posible insolvencia del asegurador de un vehículo automóvil. El mercado interior de seguros de automóviles es también de interés primordial para las entidades aseguradoras, ya que este ramo constituye una parte importante del sector de seguros de daños en la Unión. Uno de los objetivos fundamentales de la actuación de la Unión en el sector de los servicios financieros ha de ser, por tanto, el de fortalecer y consolidar el mercado interior en ese sector.

En concreto, la modificación propuesta en lo relativo a la insolvencia de un asegurador complementa el artículo 10, que se refiere a la protección de las víctimas de accidentes en los que están implicados vehículos no asegurados y no identificados. La modificación del artículo 4 de la Directiva ofrece a los Estados miembros mayores posibilidades de garantizar que se cumpla la obligación de seguro contenida en la Directiva, preservando al mismo tiempo la libre circulación de personas y vehículos. Por otra parte, la modificación del artículo 9, relativo a los importes mínimos de cobertura, garantiza la misma protección mínima en todos los Estados miembros. La modificación referente a las certificaciones de antecedentes siniestros complementa los requisitos actuales del artículo 16 y garantiza una autenticación más fácil de dichas certificaciones y la igualdad de trato de los titulares de pólizas. Además, la codificación de la jurisprudencia del TJUE aclara el ámbito de aplicación de la Directiva.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La propuesta apoya la libre circulación de personas y bienes, que son libertades fundamentales de la Unión Europea. También es coherente con los principios del mercado interior, que garantizan la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento de las entidades aseguradoras. Por ejemplo, el derecho reforzado por lo que se refiere a la certificación de antecedentes siniestros facilitará la libre circulación de personas y las disposiciones sobre la insolvencia de las entidades aseguradoras mejorarán la confianza del público en las ventas transfronterizas de seguros de automóviles.

La propuesta también es coherente con el Reglamento general de protección de datos de la UE<sup>8</sup>, al garantizar la recogida y el tratamiento adecuados de los datos a efectos del control del cumplimiento de la normativa admisible en el marco de la Directiva.

## **2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD**

### **• Base jurídica**

La base jurídica de la propuesta de modificación de la Directiva es el artículo 114, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que permite la adopción de medidas para la aproximación de las disposiciones nacionales que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. Las modificaciones propuestas también eliminan algunos obstáculos, directos e indirectos, para el adecuado funcionamiento y la plena realización de un mercado integrado de seguros de automóviles, facilitan la libre circulación de vehículos entre los Estados miembros y garantizan un trato comparable, independientemente del lugar en el que se produzca un accidente dentro de la UE. Reforzarán el mercado único de seguros de automóviles al permitir a los titulares de pólizas y a las víctimas potenciales de accidentes poder confiar en una total indemnización, incluso en caso de insolvencia de un asegurador de automóviles transfronterizo.

### **• Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

En virtud del artículo 4 del TFUE, la acción de la UE para la plena realización del mercado interior debe evaluarse a la luz del principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5, apartado 3, del TUE.

En este contexto, cabe recordar que la Directiva protege a las víctimas de accidentes ocurridos en la UE fuera de su Estado miembro de residencia, y a las víctimas de accidentes en su propio país provocados por un conductor de otro Estado miembro. Las medidas previstas en la propuesta solo pueden hacerse efectivas a nivel de la UE, ya que se aplican a aseguradores activos a escala transfronteriza, a titulares de pólizas de seguro de automóviles que se desplazan entre Estados miembros y a controles transfronterizos del seguro de vehículos.

La indemnización de las víctimas de accidentes de tráfico en caso de insolvencia de un asegurador de otro Estado miembro es primordial para el buen funcionamiento del mercado único. Una actuación no coordinada consistente en múltiples marcos y acuerdos voluntarios entre las oficinas nacionales de seguros de automóviles no puede garantizar que las víctimas sean debidamente indemnizadas ni que los riesgos se repartan de forma equitativa entre los Estados miembros. Es imposible lograr condiciones equitativas para todos los Estados miembros, en términos de importes mínimos de cobertura que garanticen la misma protección mínima de las víctimas de accidentes de tráfico en la UE, sin coordinar los esfuerzos de los Estados miembros. El problema de la conducción de vehículos sin seguro en un contexto transfronterizo no puede solucionarse con medidas adoptadas a escala nacional. Por otra parte, solo una actuación a nivel de la UE puede garantizar la protección de las víctimas en caso de accidentes que impliquen a un asegurador transfronterizo insolvente. Únicamente una actuación a escala de la UE puede garantizar la uniformidad, en la práctica, del ámbito de aplicación de la Directiva. Por último, la igualdad de tratamiento por los aseguradores de las certificaciones de antecedentes siniestrales presentadas por tomadores de seguros potenciales que se trasladen a otro Estado miembro no puede alcanzarse sin una acción coordinada.

---

<sup>8</sup> Véase la nota a pie de página 6.

- **Proporcionalidad**

La propuesta tiene plenamente en cuenta el principio de proporcionalidad, es decir, la necesidad de que la acción de la UE no exceda de lo imprescindible para alcanzar los objetivos de los Tratados. Las opciones de actuación seleccionadas han sido evaluadas y definidas cuidadosamente a fin de hallar el justo equilibrio entre el interés público en juego (en particular, la necesidad de reducir la conducción de vehículos sin seguro y garantizar un nivel mínimo equitativo de protección de las víctimas) y los posibles costes para las autoridades públicas, los aseguradores y los titulares de pólizas, de tal forma que las medidas propuestas sean eficientes desde el punto de vista de los costes.

- **Elección del instrumento**

El artículo 114 del TFUE prevé la adopción de actos en forma de reglamento o directiva. Dado que el acto jurídico al que se refieren las modificaciones propuestas es una directiva, el instrumento elegido es también una directiva.

### **3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO**

- **Evaluaciones *ex post* / controles de calidad de la legislación existente**

Para valorar la eficacia y eficiencia del funcionamiento de la Directiva se llevó a cabo una evaluación, que incluye una consulta pública realizada entre el 28 de julio y el 20 de octubre de 2017<sup>9</sup>.

Los resultados de la consulta pública han demostrado que los interesados están globalmente satisfechos con el funcionamiento de la mayor parte de los elementos de la Directiva. Se observa un amplio apoyo de todas las categorías de interesados a una iniciativa de la UE que garantice una rápida indemnización de las víctimas de accidentes en caso de insolvencia de un asegurador de automóviles, especialmente en un contexto transfronterizo. La mayoría de los interesados respaldan la opción de que, en tales casos, se haga recaer la responsabilidad financiera última sobre el Estado miembro de origen del asegurador de que se trate, y la responsabilidad inmediata sobre el Estado miembro de residencia de la víctima, con vistas a garantizar una rápida indemnización.

No hay oposición entre los interesados a la armonización de los importes mínimos de cobertura del seguro de automóviles en el nivel más elevado que ya se aplica en quince Estados miembros. Algunas organizaciones de consumidores apoyan un nivel de cobertura obligatoria más elevado y diferenciado para los vehículos más grandes, como camiones y autocares, pero el sector de seguros y las empresas de transporte por carretera de pasajeros y mercancías se oponen a ello por considerar que no hay datos fehacientes que lo justifiquen y que provocaría un aumento de los costes de seguro que se repercutiría a los consumidores finales (teniendo en cuenta, en particular, que un accidente que afecte a un autocar con muchos pasajeros también puede ser causado por un vehículo más pequeño).

En relación con el reconocimiento de las certificaciones de antecedentes siniestros por un nuevo asegurador, especialmente en otro Estado miembro, algunos particulares han relatado sus experiencias negativas a este respecto y abogan por una intervención para garantizar que los ciudadanos que se trasladen a otro Estado miembro no sean tratados por los aseguradores de forma diferente a quienes ya residan en ese Estado, por lo que respecta al reconocimiento

---

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-motor-insurance-consultation-document\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-motor-insurance-consultation-document_en.pdf)

de sus certificaciones. El sector de seguros se muestra contrario a que se impongan obligaciones vinculantes a los aseguradores a este respecto, por considerarlo desproporcionado.

En lo tocante a la conducción de vehículos sin seguro, no se ha manifestado oposición alguna a que se autoricen los controles no intrusivos del seguro utilizando tecnología de reconocimiento de matrículas, que no exige que se detengan los vehículos.

Además, se ha respaldado ampliamente la idea de aclarar el ámbito de aplicación de la Directiva a la luz de la nueva jurisprudencia del Tribunal. Las partes interesadas del sector de los deportes de motor han solicitado la exclusión de su sector de la Directiva.

La propuesta se basa también en los resultados de:

- una consulta pública (realizada entre el 30 de septiembre de 2015 y el 31 de enero de 2016) dentro de la convocatoria de datos sobre el marco normativo de la UE relativo a los servicios financieros, en la que se solicitaban opiniones y datos empíricos sobre los beneficios, los efectos no deseados y la coherencia de la legislación financiera<sup>10</sup>, y una audiencia pública sobre la convocatoria de datos organizada el 17 de mayo de 2016<sup>11</sup>;
- una mesa redonda sobre la revisión de la Directiva, que tuvo lugar el 12 de julio de 2017, y en la que participaron los diversos grupos de interesados, en particular, los aseguradores, las organizaciones de consumidores, el Consejo de oficinas nacionales y las autoridades de los Estados miembros;
- intercambios de puntos de vista con expertos de las autoridades de los Estados miembros (Grupo de Expertos en Banca, Pagos y Seguros);
- estadísticas e informes del Consejo de oficinas nacionales de seguros de automóviles (organismos de Derecho privado a los que la Directiva encomienda determinadas funciones).

#### • **Evaluación de impacto**

De conformidad con su política de mejora de la legislación, la Comisión realizó una evaluación de impacto de las distintas posibilidades de actuación<sup>12</sup>. La evaluación de impacto está respaldada por un dictamen favorable emitido por el Comité de Control Reglamentario el 9 de marzo de 2018<sup>13</sup>. En sus observaciones, el Comité sugirió que la evaluación de impacto aclarase el alcance de la modificación legislativa prevista del ámbito de aplicación de la Directiva y las razones para no evaluar plenamente sus repercusiones. Asimismo, el Comité pidió que la evaluación de impacto se vinculara con la evaluación antes reseñada y que se mejorara la justificación de las medidas legislativas propuestas. El Comité solicitó también que se explicaran más claramente las razones por las que la Directiva se considera apta de cara al futuro a la luz de los nuevos avances tecnológicos, como los vehículos autónomos y las bicicletas eléctricas. La propuesta se ajusta a las conclusiones de la evaluación de impacto.

En respuesta a las observaciones del Comité, la evaluación de impacto revisada explica que, por lo que se refiere al ámbito de aplicación de la Directiva, es preferible proceder a una codificación, que consiste, en esencia, en insertar en la propia Directiva la disposición fundamental de las sentencias consecutivas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el ámbito de aplicación, para garantizar la claridad jurídica. Los Estados miembros podrían así poner en práctica los cambios que implican las sentencias de manera ordenada y transparente.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_en.htm)

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/finance/events/2016/0517-call-for-evidence/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/events/2016/0517-call-for-evidence/index_en.htm)

<sup>12</sup> AÑÁDASE antes de la publicación del documento.

<sup>13</sup> AÑÁDASE antes de la publicación del documento.

Además, se ofrecería mayor seguridad jurídica a las partes interesadas acerca del ámbito de aplicación de la Directiva, ya que las sentencias del Tribunal se incorporarían directamente al Derecho nacional. La codificación también facilita la observancia de la legislación de la UE en este ámbito, ya que iría acompañada de un ejercicio de transposición normal.

Por otra parte, en lo que respecta a futuros avances tecnológicos, la evaluación de impacto explica que la obligación de la Directiva de suscribir un seguro de automóviles obligatorio de responsabilidad civil se aplica también a los vehículos autónomos o semiautónomos, lo que se explica principalmente por la constante necesidad de proteger e indemnizar a las víctimas de accidentes causados por vehículos autónomos que circulan en la UE. Se han producido ya algunos accidentes causados por vehículos autónomos (y semiautónomos), lo que demuestra la necesidad de proteger a los ciudadanos de la UE en caso de accidente. Además, la evaluación de impacto explica que nuevos tipos de vehículos de motor, como las bicicletas eléctricas, los Segways y los escúteres eléctricos entran ya en el ámbito de aplicación de la Directiva. La circulación de estos nuevos tipos de vehículos eléctricos puede causar accidentes, cuyas víctimas han de ser protegidas y reembolsadas rápidamente. Sin embargo, la Directiva vigente también otorga a los Estados miembros la facultad de eximir este tipo de vehículos de la obligación de seguro de responsabilidad civil, si lo juzgan necesario. En la consulta pública, una serie de asociaciones representativas del sector de las bicicletas eléctricas abogó por la exclusión propiamente dicha de esos vehículos en la Directiva, alegando que la exigencia de un seguro de responsabilidad civil podría socavar la difusión de las bicicletas eléctricas. Esa exclusión no se considera necesaria, habida cuenta de la facultad de los Estados miembros de eximir de tal obligación las bicicletas eléctricas o cualquier otro nuevo vehículo de motor eléctrico. En ese caso, los fondos de garantía nacionales tendrían que soportar los costes de indemnización de las víctimas de accidentes causados por estos nuevos tipos de vehículos. Se garantiza así el máximo nivel de protección de las víctimas sin necesidad de medidas adicionales de la UE.

La evaluación de impacto analizó varias opciones de actuación por cada problema definido:

Como la Directiva ya existe, la opción de referencia en todos los casos era la de no modificar lo dispuesto en la Directiva. Además del escenario de referencia, la evaluación de impacto analizó otra serie de posibles opciones.

En relación con la insolvencia de los aseguradores, un aspecto que actualmente no figura en la Directiva, la segunda opción era determinar una responsabilidad inicial de indemnización de las víctimas, pero no la responsabilidad última. Una tercera opción consistía en fijar ambas responsabilidades, atribuyéndose la responsabilidad inicial al Estado miembro de residencia de la víctima y la responsabilidad última al Estado miembro de establecimiento del asegurador insolvente. La conclusión de la evaluación de impacto es que la tercera opción es la más indicada, ya que, además de garantizar una indemnización rápida de las víctimas, proporcionaría a los aseguradores, los organismos nacionales de indemnización y los titulares de pólizas de seguro de automóviles mayor seguridad jurídica acerca de la liquidación inicial y final de los siniestros, reduciendo la necesidad de entablar acciones judiciales.

Por lo que se refiere a los importes mínimos de cobertura, además del escenario de referencia, la segunda opción era armonizar los importes de cobertura en el nivel mínimo obligatorio más alto que se aplique actualmente en los Estados miembros. Una tercera opción considerada consistía en imponer importes de cobertura obligatoria más altos para los vehículos más grandes, como camiones y autobuses. La conclusión de la evaluación de impacto es que la segunda opción es la más indicada, ya que asegura la misma protección mínima a las víctimas en toda la UE, y no hay datos suficientes que justifiquen la tercera opción.

En relación con los antecedentes siniestros, además del escenario de referencia, la segunda opción era aprobar una recomendación dirigida a los Estados miembros sobre el tratamiento de las certificaciones de antecedentes siniestros. Una tercera opción era armonizar únicamente el modelo para dichas certificaciones, sin imponer ningún tratamiento obligatorio de las mismas por parte de los aseguradores, con vistas a facilitar la autenticación y la lucha contra el fraude. Una cuarta opción era imponer además a los aseguradores una obligación de no discriminación frente a las certificaciones de antecedentes siniestros expedidas por aseguradores de otros Estados miembros y una obligación de transparencia respecto del uso de la certificación. La conclusión de la evaluación de impacto es que esta última opción es la más indicada, ya que no solo facilitaría la normalización de las certificaciones, sino que también garantizaría la igualdad de trato de los antecedentes siniestros entre los titulares de pólizas nacionales y los que se trasladen a otro Estado miembro.

En lo tocante a la conducción de vehículos sin seguro, además del escenario de referencia, una segunda opción era autorizar controles no intrusivos (en la actualidad prohibidos), que los Estados miembros realizarían con carácter facultativo. Una tercera opción consistía en hacer obligatorios los controles no intrusivos del seguro en las fronteras. Se consideró que la tercera opción era la más propicia para reducir la conducción de vehículos sin seguro, en comparación con la segunda opción. No obstante, en la evaluación de impacto se estimó que los costes ligados a la tercera opción podían superar los beneficios en muchos Estados miembros, dado que los niveles de conducción de vehículos sin seguro son desiguales en la UE. Por consiguiente, la evaluación de impacto llegó a la conclusión de que la segunda opción (controles no intrusivos y facultativos) era la más indicada.

En relación con el ámbito de aplicación de la Directiva, se explica en un anexo de la evaluación de impacto que la actual jurisprudencia del TJUE será codificada a través de una definición del concepto de «circulación de un vehículo», dado que los interesados no han aportado pruebas de que el ámbito de aplicación que se define en la jurisprudencia vaya a generar costes excesivos. De hecho, algunos Estados miembros ya imponen una obligación de suscripción de un seguro de automóviles de responsabilidad civil acorde con la jurisprudencia, sin que las primas de seguro sean excesivamente elevadas, incluso en los deportes de motor.

La propuesta no tendrá ningún impacto significativo en el medio ambiente, ya que las modificaciones propuestas no incidirán en el volumen de tráfico.

No se espera que la propuesta tenga un impacto social significativo, al margen de las ventajas ya descritas. Las modificaciones propuestas tienen por objeto reducir la conducción de vehículos sin seguro, lo que podría redundar en una disminución de las primas de los seguros de automóviles, y mejorar el nivel de protección de las víctimas de accidentes de tráfico, lo que potencialmente beneficiará a todos los ciudadanos de la UE. La propuesta evita el riesgo de que se produzcan grandes aumentos de las primas de los seguros de automóviles. En concreto, las medidas propuestas sobre la cobertura mínima solo suponen una adaptación de los importes mínimos de cobertura, para garantizar la misma protección mínima en todos los Estados miembros.

La propuesta no tiene ninguna implicación particular para las pequeñas y medianas empresas, salvo en su calidad de titulares habituales de pólizas de seguro de automóviles. Las pymes y las microempresas se verán afectadas en su calidad de usuarias de vehículos que requieren un seguro. En los Estados miembros en los que los importes mínimos de cobertura se revisen ligeramente al alza, es posible que las primas aumenten levemente para los titulares de pólizas, entre ellos las pymes y las microempresas.

- **Derechos fundamentales**

La propuesta respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular el derecho a la protección de los datos de carácter personal (artículo 8 de la Carta), el derecho a la propiedad (artículo 17 de la Carta) y el principio de igualdad entre hombres y mujeres (artículo 23 de la Carta). Asimismo, contribuye a la realización de los objetivos del artículo 16 (libertad de empresa), del artículo 38 (alto nivel de protección de los consumidores) y del artículo 45 de la Carta (libertad de circulación y residencia de los ciudadanos).

## **PROGRAMA REFIT**

La propuesta es coherente con los objetivos de simplificación y reducción de costes. Por lo que se refiere a la insolvencia de los aseguradores, habrá menos gastos procesales, puesto que la Directiva establecerá claramente el responsable del pago inicial a la víctima y el responsable último del pago del siniestro. Por otra parte, al reducirse el riesgo de conducción de vehículos sin seguro, mediante controles no intrusivos, podrían disminuir los siniestros a cargo de los organismos de indemnización y las contribuciones que deben abonar los aseguradores. Además, una mayor normalización de las certificaciones de antecedentes siniestros simplificará el control de la autenticidad de las certificaciones expedidas por aseguradores extranjeros. Por último, la propuesta no comporta nuevas obligaciones de información a las autoridades públicas.

## **4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS**

La propuesta no tiene incidencia en el presupuesto de la UE.

La propuesta podría tener repercusiones en los presupuestos nacionales de aquellos Estados miembros que opten por establecer controles fronterizos no intrusivos del seguro de los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en otro Estado miembro, los cuales exigirían el uso de tecnologías de reconocimiento de matrículas y el intercambio de información con otros Estados miembros sobre la situación de aseguramiento de los vehículos.

Además, los Estados miembros tendrán que designar un organismo responsable de la indemnización de las víctimas en caso de insolvencia del asegurador establecido en otro Estado miembro, si bien se prevé que esta podría ser una función adicional para un organismo ya existente (un fondo de garantía de seguros general o el fondo nacional de garantía en caso de accidentes causados por vehículos no asegurados o no identificados). Los gastos se financiarán mediante contribuciones de las entidades aseguradoras.

## **5. OTROS ELEMENTOS**

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La Comisión someterá a seguimiento la aplicación de la Directiva, en colaboración con los Estados miembros. Cinco años después de la fecha de transposición, la Comisión presentará una evaluación de la presente Directiva. En la evaluación se examinará la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido de la propuesta, incluida toda posible incidencia significativa en las empresas.

- **Documentos explicativos (para las directivas)**

Para cumplir el objetivo de la presente propuesta y evitar posibles lagunas y desajustes en su transposición por los Estados miembros a los ordenamientos jurídicos nacionales, serán necesarios documentos explicativos para ayudar en ese proceso y permitir una verificación eficaz del mismo. Ello justifica la necesidad de que los Estados miembros acompañen la notificación de sus medidas de transposición de documentos explicativos que adopten la forma, por ejemplo, de un cuadro de correspondencias.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El artículo 1 de la propuesta modifica la Directiva. Las referencias que figuran a continuación remiten a los artículos modificados o nuevos de la Directiva, salvo que se indique lo contrario.

En el artículo 1, se introduce la definición de «circulación de un vehículo», con el fin de incorporar las siguientes sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: sentencia de 14 de septiembre de 2014, Vnuk, en el asunto C-162/13; sentencia de 28 de noviembre de 2017, Rodrigues de Andrade, en el asunto C-514/16; y sentencia de 20 de diciembre de 2017, Torreiro, en el asunto C-334/16. El Tribunal de Justicia Europeo ha aclarado en sus sentencias que los vehículos automóviles están destinados normalmente a servir de medio de transporte, con independencia de sus características. Además, el Tribunal ha precisado que la circulación de tales vehículos comprende cualquier utilización de los mismos que sea conforme con su función habitual de medio de transporte, con independencia del terreno en el que se utilicen y de si el vehículo está parado o en movimiento.

Por lo que se refiere a la conducción de vehículos sin seguro, se modifica el artículo 4 para autorizar a los Estados miembros a llevar a cabo controles del seguro de los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en el territorio de otro Estado miembro y de los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en el territorio de un tercer país y que entren en su territorio desde el territorio de otro Estado miembro, siempre y cuando dichos controles no sean discriminatorios, sean necesarios y proporcionados, formen parte de un sistema general de controles en el territorio nacional y no requieran la detención del vehículo para ser realizados. Dichos controles deben efectuarse de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

Con vistas a ofrecer un mismo nivel mínimo de protección a las víctimas de accidentes de tráfico a escala de la UE:

- se modifica el artículo 9, apartado 1, para armonizar los importes mínimos de cobertura obligatoria de las víctimas en toda la UE, sin perjuicio de que los Estados miembros puedan, en su caso, fijar importes de garantía superiores;

- se modifica el artículo 9, apartado 2, con objeto de otorgar a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados por los que se actualicen cada cinco años, en función de la inflación, los importes mínimos armonizados de cobertura de las víctimas.

De cara a la protección de las víctimas en caso de insolvencia o liquidación de un asegurador o de falta de cooperación del mismo, un nuevo artículo 10 *bis* dispone, en particular, lo siguiente:

- cada Estado miembro creará o designará un organismo que tendrá por misión indemnizar los daños materiales o corporales causados por un vehículo que esté asegurado por una

entidad en quiebra o liquidación o por una entidad que no haya dado una respuesta motivada en un plazo de tres meses a partir de la fecha en que la parte perjudicada haya presentado la correspondiente reclamación de indemnización;

– las partes perjudicadas serán indemnizadas por dicho organismo en su Estado miembro de residencia;

– el organismo tendrá derecho a exigir el reembolso de esa indemnización al organismo del Estado miembro en el que esté establecida la entidad aseguradora que haya emitido la póliza (este último organismo asumirá la responsabilidad última);

– la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados en los que se definan las tareas y obligaciones procedimentales de los organismos creados o autorizados con arreglo al artículo 10 *bis* con vistas al reembolso.

En lo que se refiere a las certificaciones de antecedentes siniestros, se modifica el artículo 16 a fin de:

– armonizar las certificaciones relativas a los siniestros de los que se derive responsabilidad civil frente a terceros y de los que el titular de la póliza se haya reconocido como responsable en los últimos cinco años; dichas certificaciones se basarán en una plantilla estándar, que la Comisión deberá adoptar mediante un acto de ejecución;

– garantizar un trato no discriminatorio de los antecedentes siniestros por parte de las entidades aseguradoras, con independencia de la nacionalidad o del Estado miembro de residencia anterior del interesado.

Propuesta de

## **DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**por la que se modifica la Directiva 2009/103/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 114,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo<sup>14</sup>,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) El seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles (seguro de vehículos automóviles) reviste especial importancia para los ciudadanos europeos, independientemente de si son titulares de una póliza o víctimas potenciales de un accidente. Es también de interés primordial para las entidades aseguradoras, ya que en la Unión constituye una parte importante del negocio de seguros no de vida. El seguro de vehículos automóviles incide también en la libre circulación de personas, bienes y vehículos. El fortalecimiento y la consolidación del mercado interior de seguros de vehículos automóviles deben, por lo tanto, ser un objetivo fundamental de la actuación de la Unión en el sector de los servicios financieros.
- (2) La Comisión ha realizado una evaluación del funcionamiento de la Directiva 2009/103/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>15</sup>, y en particular de su eficiencia, eficacia y coherencia con otras políticas de la Unión. La conclusión de la evaluación ha sido que el funcionamiento de la Directiva 2009/103/CE es globalmente satisfactorio y, en la mayoría de los aspectos, no se precisa modificación alguna. Sin embargo, se han determinado cuatro ámbitos en los que sería conveniente aportar modificaciones concretas: la indemnización de las víctimas de accidentes en caso de insolvencia de una entidad aseguradora, los importes mínimos obligatorios de cobertura del seguro, los controles del seguro de los vehículos por parte de los Estados

---

<sup>14</sup> DO C [...] de [...], p. [...].

<sup>15</sup> Directiva 2009/103/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad (DO L 263 de 7.10.2009, p. 11).

miembros, y el uso de las certificaciones de antecedentes siniestral de los titulares de pólizas por una nueva entidad aseguradora.

- (3) Por otro lado, en una serie de sentencias dictadas recientemente por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a saber, *Vnuk*<sup>16</sup>, *Rodrigues de Andrade*<sup>17</sup> y *Torreiro*<sup>18</sup>, se aclara el significado del concepto de «circulación de un vehículo». En particular, el Tribunal de Justicia ha aclarado que los vehículos automóviles están destinados normalmente a servir como medio de transporte, con independencia de las características del vehículo, y que la circulación de tales vehículos comprende cualquier utilización de un vehículo conforme con su función habitual de medio de transporte, con independencia del terreno en el que se utilice y de si está parado o en movimiento. En aras de la seguridad jurídica, procede reflejar esta jurisprudencia en la Directiva 2009/103/CE, mediante la introducción de una definición del concepto de «circulación de un vehículo».
- (4) Los Estados miembros deben actualmente abstenerse de realizar controles del seguro de los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en el territorio de otro Estado miembro y de los vehículos que tengan su estacionamiento habitual en el territorio de un tercer país y entren en su territorio desde el territorio de otro Estado miembro. Los nuevos avances tecnológicos permiten comprobar el seguro de los vehículos sin detenerlos y, por tanto, sin interferir con la libre circulación de personas. Procede, por tanto, autorizar los controles del seguro de los vehículos, siempre y cuando no sean discriminatorios, sean necesarios y proporcionados, formen parte de un sistema general de controles en el territorio nacional y no requieran la detención del vehículo.
- (5) Los Estados miembros que opten por establecer un sistema que procese datos personales que posteriormente puedan compartirse con otros Estados miembros, tales como los datos obtenidos mediante tecnologías de reconocimiento de matrículas, deben legislar para permitir el tratamiento de datos personales a efectos de la lucha contra la conducción de vehículos sin seguro, estableciendo al mismo tiempo medidas adecuadas para preservar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado. Las disposiciones del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>19</sup> son de aplicación al tratamiento de datos personales a efectos de la lucha contra la conducción de vehículos sin seguro. La legislación de los Estados miembros debe, en particular, especificar la finalidad exacta, hacer referencia a la correspondiente base jurídica, atenerse a los requisitos pertinentes de seguridad y respetar los principios de necesidad, proporcionalidad y limitación de finalidad, y debe asimismo fijar un plazo de retención de datos proporcionado. Además, los principios de protección de datos personales desde el diseño y de protección de datos por defecto deben aplicarse a todos los sistemas de tratamiento de datos desarrollados y usados en el marco de la legislación de los Estados miembros.
- (6) La Directiva 2009/103/CE vigente establece distintas fechas de referencia para volver a calcular periódicamente los importes mínimos de cobertura en los distintos Estados miembros, lo que da lugar a disparidades entre los importes mínimos de cobertura en

---

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 2014, *Vnuk*, C-162/13, ECLI:EU:C:2014:2146.

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 2017, *Rodrigues de Andrade*, C-514/16, ECLI:EU:C:2017:908.

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de diciembre de 2017, *Torreiro*, C-334/16, ECLI:EU:C:2017:1007.

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

función del Estado miembro. Con vistas a ofrecer una misma protección mínima a los perjudicados en toda la Unión, resulta oportuno armonizar dichos importes mínimos e introducir una cláusula de revisión uniforme, utilizando como referencia el índice de precios de consumo armonizado publicado por Eurostat, así como establecer normas de procedimiento que rijan dicha revisión y fijen un intervalo de tiempo uniforme.

- (7) La protección efectiva y eficiente de las víctimas de accidentes de tráfico exige que se indemnice siempre a dichas víctimas por los daños corporales o materiales que se les causen, con independencia de que la entidad aseguradora de la parte responsable sea o no solvente. Por consiguiente, los Estados miembros deben crear o designar un organismo que proporcione una indemnización inicial a los perjudicados que residan de forma habitual en su territorio, y que tenga derecho a reclamar dicha indemnización al organismo creado o designado para el mismo fin en el Estado miembro de establecimiento de la entidad aseguradora que haya emitido la póliza del vehículo de la parte responsable. No obstante, a fin de evitar las reclamaciones de indemnización paralelas, conviene no permitir que las víctimas de accidentes de tráfico presenten una reclamación a ese organismo si ya han presentado una reclamación a la entidad aseguradora afectada o han emprendido acciones legales contra ella y la reclamación o las acciones legales se encuentran aún pendientes.
- (8) Los antecedentes siniestros de los titulares de pólizas que deseen suscribir nuevos contratos de seguros con entidades aseguradoras han de poder autenticarse fácilmente, con el fin de facilitar el reconocimiento de tales antecedentes al suscribir una nueva póliza. Con el fin de simplificar la verificación y autenticación de las certificaciones de antecedentes siniestros, es importante que el contenido y el formato de la certificación sean los mismos en todos los Estados miembros. Además, cuando las entidades tengan en cuenta las certificaciones de antecedentes siniestros con vistas a determinar las primas de los seguros de vehículos automóviles, no deben incurrir en discriminaciones basadas en la nacionalidad o únicamente en el anterior Estado miembro de residencia del titular de la póliza. A fin de permitir a los Estados miembros comprobar cómo tratan las certificaciones de antecedentes siniestros las entidades aseguradoras, resulta oportuno que estas publiquen sus políticas en materia de uso de tales certificaciones a la hora de calcular las primas.
- (9) Con objeto de garantizar condiciones uniformes de ejecución de la presente Directiva, deben otorgarse a la Comisión competencias de ejecución en relación con la forma y el contenido de la certificación de antecedentes siniestros. Dichas competencias de ejecución deben ejercerse de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>20</sup>.
- (10) Con el fin de garantizar que los importes mínimos sigan ajustándose a la evolución de la realidad económica (y no se vean erosionados con el tiempo), deben delegarse en la Comisión los poderes para adoptar actos, de conformidad con el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en lo que respecta a la adaptación de los importes mínimos de cobertura del seguro de vehículos automóviles de responsabilidad civil para reflejar la evolución de la realidad económica, así como a la definición de las tareas y obligaciones procedimentales, de cara al reembolso, de los organismos creados para conceder indemnizaciones o a los que se haya encomendado

---

<sup>20</sup> Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO L 55 de 28.2.2011, p. 13).

esta función con arreglo al artículo 10 *bis*. Reviste especial importancia que la Comisión lleve a cabo las consultas oportunas durante la fase preparatoria, en particular con expertos, y que esas consultas se realicen de conformidad con los principios establecidos en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016. En particular, a fin de garantizar una participación equitativa en la preparación de los actos delegados, el Parlamento Europeo y el Consejo reciben toda la documentación al mismo tiempo que los expertos de los Estados miembros, y sus expertos tienen acceso sistemáticamente a las reuniones de los grupos de expertos de la Comisión que se ocupan de la preparación de actos delegados.

- (11) En el marco de la evaluación del funcionamiento de la Directiva, la Comisión Europea debe supervisar su aplicación, teniendo en cuenta el número de víctimas, el importe de los siniestros pendientes debido a retrasos en los pagos originados por casos transfronterizos de insolvencia, los importes mínimos de cobertura en los Estados miembros, el importe de los siniestros causados por vehículos sin seguro en el tráfico transfronterizo y el número de quejas relativas a las certificaciones de antecedentes siniestrales.
- (12) Dado que los objetivos de la presente Directiva, en particular la garantía de una misma protección mínima de las víctimas de accidentes de tráfico en la Unión y la protección de las víctimas en caso de insolvencia de las entidades aseguradoras, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros sino que, debido a los efectos de la acción, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.
- (13) De conformidad con la Declaración política conjunta, de 28 de septiembre de 2011, de los Estados miembros y de la Comisión sobre los documentos explicativos<sup>21</sup>, en casos justificados, los Estados miembros se comprometen a adjuntar a la notificación de las medidas de transposición uno o varios documentos que expliquen la relación entre los componentes de una directiva y las partes correspondientes de los instrumentos nacionales de transposición. Por lo que respecta a la presente Directiva, el legislador considera que la transmisión de tales documentos está justificada.
- (14) Procede, por tanto, modificar la Directiva 2009/103/CE en consecuencia.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

#### *Artículo 1*

La Directiva 2009/103/CE se modifica como sigue:

- 1) En el artículo 1, se añade el punto 1 *bis*) siguiente:  
«1 *bis*) “circulación de un vehículo”: toda utilización de ese vehículo, habitualmente destinado a servir de medio de transporte, que sea conforme con la función habitual del vehículo, independientemente de las

---

<sup>21</sup> DO C 369 de 17.12.2011, p. 14.

características de este, del terreno en el que se utilice el vehículo automóvil y de si está parado o en movimiento;».

- 2) El artículo 4 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 4

**Controles del seguro**

1. Los Estados miembros se abstendrán de realizar controles del seguro de responsabilidad civil con respecto a vehículos que tengan su estacionamiento habitual en el territorio de otro Estado miembro y con respecto a vehículos que tengan su estacionamiento habitual en el territorio de un tercer país y que entren en su territorio desde el territorio de otro Estado miembro.

No obstante, podrán realizar dichos controles del seguro siempre que estos no sean discriminatorios y sean necesarios y proporcionados para alcanzar el objetivo perseguido, y que:

- a) se efectúen en el marco de un control que no vaya dirigido exclusivamente a la comprobación del seguro o
- b) formen parte de un sistema general de controles en el territorio nacional y no requieran que el vehículo se detenga.

2. Sobre la base de la legislación del Estado miembro a la que esté sujeto el responsable del tratamiento, podrá procederse al tratamiento de datos personales cuando sea necesario a efectos de la lucha contra la conducción de vehículos sin seguro en Estados miembros distintos de aquel en el que se estacionen habitualmente según lo definido en el artículo 1. Dicha legislación deberá atenerse a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679\* y establecer también medidas adecuadas para preservar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado.

---

\* Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).».

- 3) El texto del artículo 9 se sustituye por el siguiente:

«1. Sin perjuicio de los importes de garantía más altos que, en su caso, prescriban los Estados miembros, cada Estado miembro exigirá que el seguro contemplado en el artículo 3 sea obligatorio por los siguientes importes mínimos:

- a) respecto de los daños corporales: 6 070 000 EUR por accidente, cualquiera que sea el número de víctimas, o 1 220 000 EUR por víctima;
- b) respecto de los daños materiales: 1 220 000 EUR por siniestro, cualquiera que sea el número de víctimas.

Para los Estados miembros que no hayan adoptado el euro, los importes mínimos se convertirán a su moneda nacional aplicando el tipo de cambio a [*Oficina de Publicaciones: insértese la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva*] publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

2. Cada cinco años a partir del [fecha de entrada en vigor de la presente Directiva], la Comisión revisará los importes a que se refiere el apartado 1 en función del índice de precios de consumo armonizado (IPCA) establecido en virtud del Reglamento (UE) 2016/792 del Parlamento Europeo y del Consejo\*\*.

Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados, con arreglo al artículo 28 *ter*, en lo referente a la adaptación de dichos importes al IPCA en los seis meses siguientes al término de cada período de cinco años.

Para los Estados miembros que no hayan adoptado el euro, los importes se convertirán a su moneda nacional aplicando el tipo de cambio de la fecha de cálculo de los nuevos importes mínimos que se haya publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea.».

---

\*\* Reglamento (UE) 2016/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre los índices de precios de consumo armonizados y el índice de precios de la vivienda, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2494/95 del Consejo (DO L 135 de 24.5.2016, p. 11).

4) Se inserta el artículo 10 *bis* siguiente:

«Artículo 10 bis

**Protección de los perjudicados en caso de insolvencia o de falta de cooperación de una entidad aseguradora**

1. Los Estados miembros crearán un organismo o autorizarán a un organismo para que indemnice a los perjudicados que residan de forma habitual en su territorio, al menos hasta los límites de la obligación de aseguramiento a que se refiere el artículo 9, apartado 1, por los daños corporales o materiales causados por un vehículo asegurado por una entidad aseguradora en cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) cuando la entidad aseguradora esté incurso en un procedimiento de quiebra;
- b) cuando la entidad aseguradora esté incurso en un procedimiento de liquidación, tal como se define en el artículo 268, letra d), de la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo\*\*\*;
- c) cuando la entidad aseguradora o su representante para la tramitación y liquidación de siniestros no hayan proporcionado una respuesta motivada a lo planteado en la reclamación de indemnización en los tres meses siguientes a la fecha en que el perjudicado haya presentado su reclamación a la entidad aseguradora.

2. Los perjudicados no podrán presentar una reclamación al organismo a que se refiere el apartado 1 si han presentado una reclamación directamente a la entidad aseguradora o han entablado directamente contra ella acciones legales, y dicha reclamación o dichas acciones legales se encuentran aún pendientes.

3. El organismo a que se refiere el apartado 1 responderá a la reclamación de indemnización en los dos meses siguientes a la fecha en que el perjudicado la presente.

4. En el supuesto de que el perjudicado tenga su residencia en un Estado miembro distinto del Estado miembro en que esté establecida la entidad aseguradora a que se refiere el apartado 1, el organismo a que se refiere el apartado 1 y que haya indemnizado al perjudicado en su Estado miembro de residencia tendrá derecho a exigir el reembolso de la cantidad pagada en concepto

de indemnización al organismo a que se refiere el apartado 1 del Estado miembro en que esté establecida la entidad aseguradora que haya emitido la póliza de la parte responsable.

5. Los apartados 1 a 4 se entenderán sin perjuicio:
- a) del derecho de los Estados miembros a considerar que la indemnización abonada por el organismo a que se refiere el apartado 1 tiene o no carácter subsidiario;
  - b) del derecho de los Estados miembros a adoptar disposiciones para la liquidación de los siniestros relativos a un mismo accidente entre:
    - i) el organismo a que se refiere el apartado 1;
    - ii) la persona o personas responsables del accidente;
    - iii) otras entidades aseguradoras u organismos de seguridad social que estén obligados a indemnizar al perjudicado.
6. No obstante, los Estados miembros no podrán autorizar al organismo a que se refiere el apartado 1 a subordinar el pago de la indemnización a requisitos distintos de los establecidos en la presente Directiva y, en particular, a la obligación de que el perjudicado demuestre que la parte responsable no puede pagar o se niega a hacerlo.
7. Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados, con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 28 *ter*, a fin de definir las tareas y obligaciones procedimentales, con vistas al reembolso, de los organismos creados o autorizados de conformidad con el artículo 10 *bis*.
- 

\*\*\* Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) (DO L 335 de 17.12.2009, p. 1).».

- 5) El artículo 16 se modifica como sigue:
- a) Al final del párrafo segundo se añade la siguiente frase:

«A tal fin utilizará el formulario de certificación de antecedentes siniestros.».
  - b) Se añaden los párrafos siguientes:

«Los Estados miembros velarán por que las entidades aseguradoras o los organismos a que se refiere el párrafo segundo, a la hora de tener en cuenta las certificaciones de antecedentes siniestros expedidas por otras entidades aseguradoras u otros organismos de los contemplados en el párrafo segundo, no traten a los titulares de pólizas de manera discriminatoria ni apliquen recargos a sus primas en razón de su nacionalidad o basándose únicamente en su anterior Estado miembro de residencia.

Los Estados miembros velarán por que las entidades aseguradoras publiquen las políticas que aplican en relación con el uso de las certificaciones de antecedentes siniestros al calcular las primas.

Se confieren a la Comisión competencias para adoptar actos de ejecución, de conformidad con el artículo 28 *bis*, apartado 2, en los que se especifique el contenido y la forma de la certificación de antecedentes siniestros a que

se refiere el párrafo segundo. Dicha certificación contendrá información sobre lo siguiente:

- a) la identidad de la entidad aseguradora que la expide;
- b) la identidad del titular de la póliza;
- c) el vehículo asegurado;
- d) el período de cobertura del vehículo asegurado;
- e) el número y el valor de los siniestros declarados de los que se derive responsabilidad frente a terceros durante el período que abarque la certificación de antecedentes siniestros.».

6) Se insertan los artículos 28 *bis*, 28 *ter* y 28 *quater* siguientes:

*«Artículo 28 bis*

#### **Procedimiento de comité**

1. La Comisión estará asistida por el Comité Europeo de Seguros y Pensiones de Jubilación instituido por la Decisión 2004/9/CE de la Comisión\*\*\*\*. Dicho comité será un comité en el sentido del Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo\*\*\*\*\*.

2. En los casos en que se haga referencia al presente apartado, se aplicará el artículo 4 del Reglamento (UE) n.º 182/2011.

*Artículo 28 ter*

#### **Ejercicio de los poderes delegados**

1. Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados en las condiciones establecidas en el presente artículo.

2. Los poderes para adoptar los actos delegados mencionados en el artículo 9, apartado 2, y el artículo 10 *bis*, apartado 7, se otorgan a la Comisión por un período de tiempo indefinido a partir de la fecha mencionada en el artículo 30.

3. La delegación de poderes mencionada en el artículo 9, apartado 2, y el artículo 10 *bis*, apartado 7, podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo. La Decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. La Decisión surtirá efecto el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en una fecha posterior indicada en la misma. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor.

4. Tan pronto como la Comisión adopte un acto delegado lo notificará simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo.

5. Los actos delegados adoptados en virtud del artículo 9, apartado 2, y del artículo 10 *bis*, apartado 7, entrarán en vigor únicamente si, en un plazo de dos meses desde su notificación al Parlamento Europeo y al Consejo, ninguna de estas instituciones formula objeciones o si, antes del vencimiento de dicho plazo, ambas informan a la Comisión de que no las formularán. El plazo se prorrogará dos meses a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

## Artículo 28 quater

### Evaluación

A más tardar siete años después de la fecha de transposición de la presente Directiva, se llevará a cabo una evaluación de la misma. La Comisión comunicará las conclusiones de dicha evaluación, junto con sus observaciones, al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo.

---

\*\*\*\* Decisión 2004/9/CE de la Comisión, de 5 de noviembre de 2003, por la que se crea el Comité europeo de seguros y pensiones de jubilación (DO L 3 de 7.1.2004, p. 34).

\*\*\*\*\* Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO L 55 de 28.2.2011, p. 13).».

## Artículo 2

### Transposición

Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el [OP: insértese la fecha correspondiente a 12 meses después de la entrada en vigor], las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Aplicarán dichas disposiciones a partir del [OP: insértese la fecha correspondiente a 12 meses después de la entrada en vigor].

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

## Artículo 3

### Entrada en vigor

La presente Directiva entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

## Artículo 4

### Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Parlamento Europeo*  
*El Presidente*

*Por el Consejo*  
*El Presidente*