



El ámbito de aplicación de la ley de responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor. Los conceptos de vehículo a motor y hecho de la circulación

José Antonio Badillo Arias
Profesor de Derecho Mercantil
Universidad de Alcalá

SUMARIO

- I. **Ámbito material de la Ley de responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos.**
 - 1.1. Consideraciones generales.
 - 1.2. La Directiva (UE) 2021/2118 del seguro de automóviles.
 - 1.3. La regulación reglamentaria de esta materia.
 - 1.3.1. Antecedentes.
 - 1.3.2. La regulación actual.
- II. **La consideración de vehículo a motor.**
 - 2.1. La Directiva codificada 2009/103/CE sobre el seguro de automóviles.
 - 2.2. La Directiva 2021/2118.
 - 2.3. La Ley 5/2025, de 24 de julio de modificación de la LRCSCVM.
- III. **El concepto de hecho de la circulación.**
 - 3.1. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
 - 3.2. La jurisprudencia española tras la SSTJUE.
 - 3.3. La Directiva 2021/2118.
 - 3.4. La Ley 5/2025, de 24 de julio de modificación de la LRCSCVM.

I. ÁMBITO MATERIAL DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL Y SEGURO EN LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS

1.1. Consideraciones generales

El ámbito material 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 en la circulación de vehículos a motor (LRCSCVM), viene constituido por los conceptos de vehículo a motor y hecho de la circulación. Por ello, la normativa reguladora de la responsabilidad civil de la circulación de vehículos a motor se pone en funcionamiento cuando estamos ante los dos presupuestos aludidos, puesto que constituyen la columna vertebral de esta materia. Por tanto, para que pueda hablarse de un accidente amparado por esta ordenación, debe ser calificado como un “hecho de la circulación” y ocasionado por un “vehículo a motor”. Si no se dan estos dos presupuestos, no es aplicable la normativa especial establecida en la LRCSCVM y en su Reglamento.

Sin embargo, al analizar estos dos conceptos, al igual que ocurre con otras materias contenidas en la LRCSCVM, por las peculiaridades de esta responsabilidad civil y del seguro obligatorio que la ampara, lo debemos hacer desde el prisma de una regulación especial con unos matices de elevada protección hacia las víctimas de los accidentes de circulación¹.

Ni la Ley 122/1962 de uso y circulación de vehículos a motor de 24 de diciembre, que sufrió distintos avatares hasta su entrada en vigor, ni el Texto Refundido de la Ley de uso y circulación de vehículos de motor, aprobado por el Decreto de 21 de marzo de 1968, definían los conceptos de vehículo a motor y hecho de la circulación. El artículo 1 del Texto Refundido se refería al conductor de un vehículo a motor “con motivo de la circulación”. Por lo tanto, podemos decir que con esta referencia se podía entender que el concepto de hecho de la circulación lo abarcaba prácticamente todo. No olvidemos, además, que la Ley, hasta el año 1995, se deno-

minaba “Ley de uso y circulación de vehículos a motor”. El hecho de que se hablase de “uso” dio lugar a interpretar en muchas ocasiones que el mero uso del vehículo, aunque no circule, se considera que estaba amparado por la Ley.

1.2. La Directiva (UE) 2021/2118 del seguro de automóviles

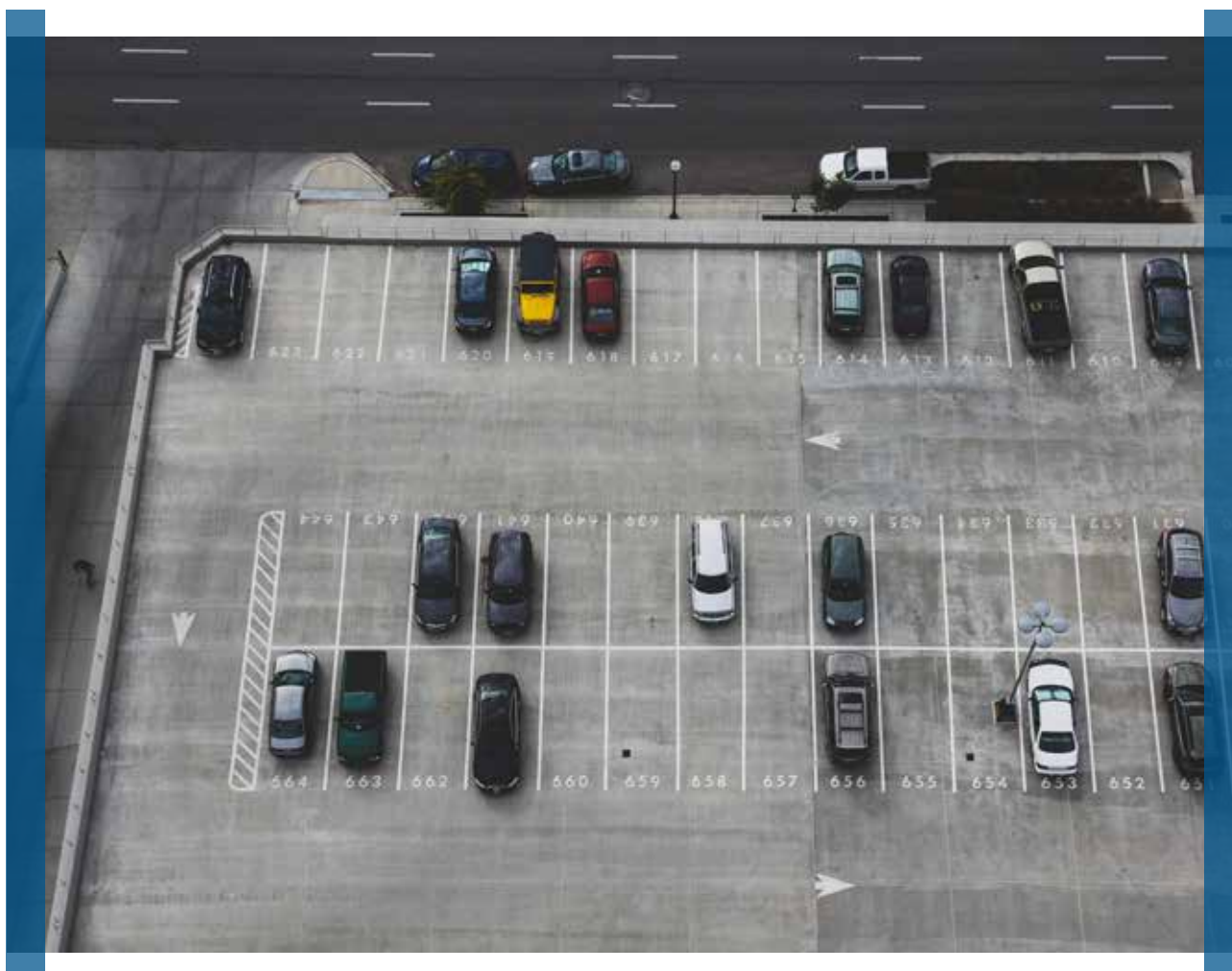
No obstante, debemos advertir que, en la actualidad, estos dos conceptos han sido regulados y definidos por la Directiva (UE) 2021/2118 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2021, por la que se modifica la Directiva 2009/103/CE relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad.

La citada Directiva 2021/2118, al definir estos dos conceptos, se ha hecho eco de la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia de la UE, iniciada por la STJUE de 4 de septiembre de 2014, caso Vnuk, que fue seguida por las SSTJUE, de 28 de noviembre de 2017, caso Rodrigues de Andrade; 20 de diciembre de 2017, caso Núñez Torreiro; 4 de septiembre de 2018, caso Juliana; 15 de noviembre de 2018, daños al abrir la puerta en el aparcamiento de un supermercado; 20 de junio de 2019, incendio de un vehículo en un garaje y 11 de diciembre de 2019, derrame de fluidos en un garaje.

Estas resoluciones judiciales han configurado los conceptos de “vehículo a motor”, que sí está definido en la Directiva codificada de 2009 y, sobre todo, el concepto de “circulación de vehículos”, que no estaba definido en dicha Directiva, si bien, como después analizaremos, el Tribunal de Justicia lo ha ido perfilando, puesto que, como afirmó en la STJUE de 4 de septiembre de 2014, caso Vnuk, se trata de un concepto autónomo que no puede dejarse a la apreciación de cada Estado miembro. Esta afirmación es, quizá, la que ha dado lugar a que, a raíz de esta Sentencia, se hayan planteado por órganos judiciales de los Estados miembros distintas cuestiones prejudiciales sobre esta materia, que han dado lugar a las sentencias indicadas en el párrafo anterior.

Por lo dicho, el 24 de mayo de 2018 fue presentada a la Comisión Europea la Propuesta del Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 2009/103/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circula-

¹ La Sentencia del TJUE, de 4 de septiembre de 2014 (TJCE 2014, 297) indica, refiriéndose a los conceptos de «vehículo a motor» y «circulación de vehículos», que deben entenderse a la luz del doble objetivo de protección de las víctimas de accidentes causados por un vehículo automóvil y de la liberalización de la circulación de las personas y de los mercados en la perspectiva de la realización del mercado interior perseguido por las Directivas comunitarias sobre el seguro de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor.



ción de vehículos automóviles, así como el control de la obligación de asegurar esta responsabilidad.

La nueva Directiva del seguro de automóviles -Directiva 2021/2118- supone la ampliación de los conceptos de vehículo a motor y hecho de la circulación, con la finalidad, al igual que las anteriores, de dar una mayor protección a las víctimas de los accidentes de circulación. También se regulan otras materias que quedan fuera del análisis que se va a realizar en este trabajo.

Esta Directiva, con retraso, pues debería haberse traspuesto a nuestro Ordenamiento jurídico antes del 23 de diciembre de 2023, lo ha hecho mediante la Ley 5/2025, de 24 de julio, por la que se modifican 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 entida-

des aseguradoras y reaseguradoras (en adelante, Ley 5/2025, de 24 de julio).

1.3. La regulación reglamentaria de esta materia

1.3.1. Antecedentes

Por lo que respecta al concepto de “vehículo a motor”, el primer Reglamento del SOA, aprobado por el Decreto 3787/1964, de 19 de noviembre de 1964, que regula el Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil derivada del uso y circulación de vehículos a motor, disponía en su artículo 6 que “Tendrá la consideración de vehículo a motor a los efectos de la obligación de asegurar: todo aparato o artefacto apto para circular por las vías públicas accionado mediante un mecanismo motor y para cuya conducción se requiera permiso, así como sus remolques y semirremolques (...)”.

Nótese que del concepto de “vehículo a motor” también cabe hacer una interpretación

amplia respecto a los “aparatos o artefactos” que pueden ocasionar un hecho de la circulación. Así, en esta primera definición, tendría cobertura dentro del ámbito material del SOA cualquier “aparato o artefacto” que tuviera un motor. Sin embargo, con el paso del tiempo, las sucesivas definiciones dadas a este concepto por los reglamentos posteriores van a ir restringiendo la noción de “vehículo a motor”, para terminar, en el todavía vigente Reglamento del SOA, adaptándola a la legislación de tráfico y seguridad vial².

Por otro lado, ya desde los orígenes de la legislación del SOA, se aprecia cómo se subordina a la ordenación reglamentaria el concepto de vehículo a motor, cuestión que es discutida por la doctrina, por constituir, junto con la noción de hecho de la circulación, el ámbito material de la disciplina automovilística. Tal vez, por ello, en la Ley 5/2025, de 24 de julio se regulan estos conceptos en el nuevo artículo 1 bis de la LRCSCVM.

Desde estos inicios de la regulación del SOA hasta la actualidad, ha habido diversas modificaciones de la LUCVM y distintos Reglamentos, debido, sobre todo, a nuestra entrada en el año 1986 en la llamada entonces CEE, que nos obligó a transponer las Directivas comunitarias sobre esta materia hasta ese momento y las posteriores. La preocupación por la sinistralidad circulatoria y por su aseguramiento no sólo fue del legislador español, sino también del comunitario. Prueba de ello es que, hasta la fecha, se han dictado cinco Directivas sobre el seguro de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor y, finalmente, una Directiva que ha codificado todas las anteriores -Directiva 2009/103/CE-, la cual, como acabamos de apuntar, ha sido modificada por la Directiva 2021/2118.

Según lo dicho, la siguiente modificación importante de nuestra legislación del SOA coincidió con la incorporación de nuestro país en la CEE en 1986. En ese año se promulgó el RDL 1301/1986 de 28 de junio, por el que se adapta el Texto Refundido de la LUCVM al Ordenamiento jurídico comunitario, y el RD 2641/1986 de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Responsabilidad Civil derivada de uso y circulación de vehículos de motor, de suscripción obligatoria.

La Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión del seguro privado, mediante su Disposición Adicional Octava, modificó de nuevo el Texto Refundido de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, sobre uso y circulación de vehículos de motor, aprobado por Decreto 632/1968, de 21 de marzo, para introducir los cambios operados por la Tercera Directiva en materia de automóviles (Directiva 90/232 CEE), cuyo objeto fue ampliar el ámbito personal y material cubierto por el SOA y dotar a las víctimas de los accidentes de circulación de mecanismos de indemnización más rápidos y eficaces, creando al respecto un sistema de valoración de daños personales. Esta modificación dio lugar al cambio de denominación de la Ley, que pasó a llamarse Ley de responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor³.

Sin embargo, no fue hasta 2001 cuando se produjo el desarrollo reglamentario de la modificación aludida, mediante el RD 7/2001 de 7 de enero, por el que se aprueba el Reglamento sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor. En este caso, y esta vez por mandato de la Ley, se regulan los conceptos de vehículo a motor y hecho de la circulación en los artículos 2 y 3, respectivamente, del Reglamento. Esta remisión reglamentaria fue muy discutida en su día porque no se entendía muy bien cómo es posible que una Ley especial base todo su contenido en unos conceptos que en principio desconoce -por su remisión reglamentaria-, puesto que los mismos son esenciales a la hora de delimitar la responsabilidad civil automovilística y la obligación y efectos de su aseguramiento.

Al ser la remisión legal al Reglamento, no ya únicamente para la cobertura del seguro, sino para la propia determinación de la responsabilidad civil, esta norma determinará y delimitará a través de su definición, el ámbito en que se aplicará esta específica responsabilidad automovilística y no la genérica del artículo 1902 del CC.

Con ello, la facultad reglamentaria no consiste solo en regular aspectos accesorios o secundarios de la Ley, sino, precisamente, el elemento esencial, junto con la relación de causa efecto y el título de imputación, cual es el ámbi-

² No obstante, la Ley 5/2025 de 24 de julio, ha derogado los artículos 1 y 2 de este reglamento, en los que se regulaban las nociones de “vehículo a motor” y “hecho de la circulación”.

³ La novedad principal de la modificación llevada a cabo por Ley 30/1995, es que la LRCSCVM, no sólo regulará el SOA, como hasta entonces había ocurrido, sino también la responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor en toda su extensión. Por tanto, a partir de esta modificación, el régimen de imputación objetiva en esta responsabilidad se extenderá más allá de la cubierta dentro de los límites del SOA.

to especial al que se aplicará la responsabilidad civil que la ley regula.

Sin embargo, todas estas modificaciones de la LRCSCVM a las que nos estamos refiriendo, junto con otras introducidas por otras leyes, hacían necesario poner un poco de orden en esta materia. Por ello, la Disposición Final Primera de la Ley 34/2003 de 4 de noviembre, de modificación y adaptación a la normativa comunitaria de la legislación de seguros privados, a la que nos hemos referido, autorizó al Gobierno para que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 34/2003 de 4 de noviembre, elaborase y aprueba un Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, que sustituya al aprobado por el Decreto 632/1968 de 21 de marzo, que incluía las modificaciones introducidas por leyes posteriores. La delegación incluye la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

Siguiendo el mandato referido, el Real Decreto Legislativo 8/2004 de 29 octubre, aprobó el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor.

Para finalizar este repaso legislativo, debemos referirnos a la Ley 21/2007, de 11 julio, que modifica el texto refundido de la LRCSCVM, para incorporar la Quinta Directiva de Automóviles (Directiva 2005/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, por la que se modifican las cuatro Directivas anteriores)⁴.

Como consecuencia de esta importante modificación de la LRCSCVM, mediante el RD 1507/2008 de 12 septiembre, se aprueba el Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor, que sustituye al Reglamento aprobado por el Real Decreto 7/2001, de 12 de enero.

Este nuevo Reglamento matiza y amplía los

conceptos de vehículo a motor y hecho de la circulación, que son objeto de nuestro estudio y que analizaremos en los siguientes apartados. También se analizará la regulación que, tras la Directiva 2021/2118, se contiene en la Ley 5/2025, de 24 de julio por el que se modifica la LRCSCVM para incorporar las previsiones de la citada Directiva.

Antes de la promulgación de la Ley 5/2025, de 24 de julio que modifica la LRCSCVM, estos dos conceptos han estado regulados en los artículos 1 y 2 del Real decreto 1507/2008, de 12 septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor.

La Ley 21/2007, de 11 de julio, que incorporó a nuestro Derecho interno la Quinta Directiva en materia de automóviles, supuso una modificación sustancial de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor. Esta modificación dio lugar a que, en virtud de lo previsto en la Disposición Adicional Segunda de la citada Ley, que habilita al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de esta ley, promulgase el Real Decreto 1507/2008, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor.

Resultaba llamativo que los conceptos de vehículo de motor y hecho de la circulación se regulasen en el Reglamento del seguro obligatorio. Además, no parecía adecuado que estos conceptos se aplicasen solo para el seguro obligatorio, cuando la Ley, que los remitía a la regulación reglamentaria, contempla la responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor en general y no sólo en el ámbito del SOA. Podría pensarse que existía una noción de vehículo a motor y de hecho de la circulación en la esfera del seguro obligatorio y otra distinta para el seguro voluntario⁵. Por ello, la Ley 5/2025 de 24 de julio, ha introducido un nuevo artículo 1 bis en la LRCSCVM, regulando estos conceptos.

Estamos ante los dos presupuestos más elementales y determinantes de la responsabili-

⁴ Esta Directiva, entre otras cosas, incorpora la obligación de presentación por las entidades aseguradoras de una oferta motivada de indemnización en el plazo máximo de tres meses desde la recepción de la reclamación por el perjudicado en el caso de que se haya determinado la responsabilidad y se haya cuantificado el daño, o, en caso contrario, de una respuesta motivada a lo planteado en la reclamación, la elevación de los límites del SOA y la ampliación del concepto de estacionamiento habitual del vehículo en España a los efectos del seguro obligatorio, cuestión de gran relevancia a la hora de determinar, entre otros aspectos, quién debe hacer frente, en última instancia, a la indemnización.

⁵ Así es como lo interpretó la STS (Sala 1ª) de 17 de octubre de 2011. Se trataba de un accidente agrícola ocasionado por un tractor cuando estaba haciendo labores agrícolas. La Sala 1ª entendió por este motivo que no estaba cubierto por el SOA, pero, sorprendentemente, consideró que sí lo estaba dentro del Seguro Voluntario, indicando: «Esta Sala a la vista de las circunstancias especiales mencionadas debe concluir que los siniestros derivados del uso agrícola del tractor no están excluidos de la póliza, en rama de se-

dad civil derivada de la circulación viaria. Por tal motivo, se ha discutido por la doctrina que estos dos conceptos, que determinan, como decimos, su ámbito de aplicación, hayan sido relegados por el artículo 1.4 de la LRCSCVM al desarrollo reglamentario. Más aún, cuando tal como se indica en la Exposición de Motivos del vigente Reglamento, “las modificaciones introducidas por la Ley 21/2007, de 11 de julio, el vigente texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor recoge de forma unitaria toda la normativa sobre esta parte del sistema de responsabilidad civil, de manera que el ámbito reglamentario debe quedar reducido al desarrollo de determinados aspectos del seguro obligatorio que garantiza la responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos a motor”.

Por tanto, decir que todo lo relativo a la responsabilidad civil está regulado en la Ley y que, precisamente, los dos conceptos que van a determinar su ámbito de aplicación se regulan en el Reglamento, parece una clara contradicción que, pese a la crítica por parte de la doctrina, se ha seguido manteniendo, si bien en la Ley 5/2025, de 24 de julio de modificación de la LRCSCVM, ya se prevé su regulación en el artículo 1 bis de la ley.

1.3.2. La regulación actual

La regulación actual de los conceptos de “vehículo a motor” y “hecho de la circulación” está contenida ahora en el artículo 1 bis de la LRCSCVM, modificada por la Ley 5/2025, de 24 de julio, cuya disposición derogatoria única deroga los artículos 1 y 2 del Reglamento del SOA⁶.

En efecto, como había criticado la doctrina, no parece adecuado que los dos conceptos que determinan el ámbito material de la LRCSCVM, estén relegados a la regulación reglamentaria. Por ello, el legislador, con acierto, los ha incluido en el nuevo artículo 1 bis de la LRCSCVM, tras la modificación llevada a cabo por la Ley 5/2025, de 24 de julio. Por ello, en los apartados siguientes nos vamos a referir a la regulación actual de estas dos nociones.

guro voluntario, al no mencionarse expresamente, estando recogido en las condiciones particulares el uso para labores agrarias y ello en virtud de un convenio de colaboración entre la cooperativa agrícola (mediadora) y la aseguradora».

6 Esta disposición establece: “Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta Ley y, en particular los artículos 1 y 2 del Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor aprobado por el Real Decreto 1507/2008, de 12 de septiembre.

II. LA CONSIDERACIÓN DE VEHÍCULO A MOTOR

2.1. La Directiva codificada 2009/103/CE sobre el seguro de automóviles

Sobre esta cuestión, 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, establecía en su artículo 1 que se entenderá por vehículo: “todo vehículo automóvil destinado a circular por el suelo, accionado mediante una fuerza mecánica y que no utiliza una vía férrea, así como los remolques, incluso no enganchados”.

Parece, en principio, que el concepto de “vehículo a motor” de la Directiva es más amplio que el regulado en el artículo 1 del Reglamento del SOA, puesto que su consideración como vehículo no depende de la autorización administrativa para circular, que es lo que exigía nuestro Reglamento del SOA.

En la STJUE de 4 de septiembre de 2014, caso Vanuk, ya nos dijo el Tribunal europeo que “Es preciso señalar que un tractor dotado de remolque responde a esta definición. A este respecto, cabe indicar que ésta es independiente del uso que se hace o que pueda hacerse del vehículo de que se trata. Por lo tanto, el hecho de que un tractor, eventualmente dotado de remolque, pueda, en determinadas circunstancias, ser utilizado como maquinaria agrícola es irrelevante a efectos de la constatación de que tal vehículo responde al concepto de “vehículo” que figura en el artículo 1, número 1, de la Primera Directiva”.

La STJUE de 4 de septiembre de 2018, asunto Juliana, analiza un supuesto en el que se plantea si el propietario de un vehículo a motor tiene la obligación de suscribir el seguro obligatorio de responsabilidad civil, aunque no utilice el vehículo. En este caso, el Tribunal remitente desea saber, en esencia, si el artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva, debe interpretarse en el sentido de que es obligatorio suscribir un contrato de seguro de la responsabilidad civil cuando el vehículo de que se trate se encuentra estacionado en un terreno privado por la mera decisión de su propietario, que ya no tiene intención de conducirlo.

Para el TJUE “El apartado 1º del artículo 3 de la Primera Directiva, obliga a los Estados miem-



bros a establecer en sus ordenamientos jurídicos internos una obligación general de aseguramiento de vehículos”.

Esta obligación es independiente del uso que se haga del vehículo, tal como expuso el propio Tribunal Europeo, como acabamos de ver, entre otras, en su Sentencia de 4 de septiembre de 2014 (Caso Vnuk).

2.2. La Directiva 2021/2118

La Directiva 2021/2118, siguiendo las pautas de la Directiva 2009/103/CE, sostiene en el Considerando 3 que la definición de vehículo debe basarse en las características generales de dichos vehículos, en particular, su velocidad máxima de fabricación y su peso neto, y debe prever que solo estén cubiertos los vehículos accionados exclusivamente mediante una fuerza mecánica. La definición debe aplicarse independientemente del número de ruedas que tenga el vehículo. No deben incluirse en la definición las sillas de ruedas destinadas a ser utilizadas por personas con discapacidad física.

En tal sentido, la Directiva 2021/2118, en su artículo 1 modifica el artículo 1 de la Directiva 2009/103/CE, definiendo vehículo, como: a) “todo vehículo automóvil accionado exclusivamente mediante una fuerza mecánica que cir-

cula por el suelo y que no utiliza una vía férrea, con: i) una velocidad máxima de fabricación superior a 25 km/h, o ii) un peso neto máximo superior a 25 kg y una velocidad máxima de fabricación superior a 14 km/h; b) todo remolque destinado a ser utilizado con uno de los vehículos a que se refiere la letra a), tanto enganchado como no enganchado”.

Como puede verse, para definir lo que debe entenderse por vehículo, solo tiene en cuenta la velocidad máxima de fabricación y el peso neto de los vehículos que sean accionados exclusivamente por una fuerza mecánica, salvo los supuestos de sillas utilizadas por personas con discapacidad física. Por tanto, no se hace depender tal consideración de su autorización administrativa para circular, como ocurría en el Reglamento del SOA.

En todo caso, al definir lo que debe entenderse por vehículo deja fuera de su ámbito a las bicicletas de pedales con pedaleo asistido (EPAC), puesto que exige que sean accionados «exclusivamente» mediante una fuerza mecánica, requisito que no cumplen las citadas bicicletas.

Asimismo, con respecto a los vehículos eléctricos, la Directiva 2021/2118 establece en su considerando 4 que los vehículos eléctricos li-

geros que no entren en la definición de «vehículo» deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/103/CE. Sin embargo, da opción a que los Estados miembros exijan, en virtud de su derecho nacional, un seguro de vehículos automóviles en las condiciones que ellos mismos establezcan para los equipos motorizados que circulan por el suelo que no estén incluidos en la definición de «vehículo» de dicha Directiva y para los que, por consiguiente, dicha Directiva no exija tal seguro.

En consecuencia, los llamados vehículos de movilidad personal que no tengan una determinada potencia de fabricación, no tienen la consideración de «vehículos» a los efectos de la Directiva de Automóviles. En cuanto a las EPAC, en ningún caso tendrán la consideración de «vehículo» por cuanto que no están accionadas «exclusivamente» mediante una fuerza mecánica. No obstante, esto no impide, en virtud de lo establecido en el considerando 4 de la Directiva 2021/2118, que los Estados miembros los consideren como «vehículos» y exijan un seguro obligatorio⁷.

2.3. La Ley 5/2025, de 24 de julio de modificación de la LRCSCVM

La Ley 5/2025, de 24 de julio de modificación de la LRCSCVM, que transpone la Directiva 2021/2118, ha recogido, prácticamente, en sus propios términos, lo previsto en dicha directiva sobre lo que debe entenderse por «vehículo a motor» a los efectos de aseguramiento del SOA.

La Ley es consciente, y así lo expresa en su exposición de motivos, que la nueva Directiva del seguro de automóviles va a suponer la am-

pliación del concepto de «vehículo a motor» a los efectos del seguro obligatorio en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que esta ley elimina la restricción establecida por el artículo 1 del Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto 1507/2008, de 12 de septiembre, que limitaba el concepto de vehículo a motor a aquellos con autorización administrativa para circular.

Mantener esta limitación es una opción prevista en el artículo 1 apartado 4 de la Directiva (UE) 2021/2118, pero en tal caso se preceptúa que los vehículos sin autorización administrativa para circular deben ser tratados de la misma forma que los vehículos a motor no asegurados, esto es, el Consorcio de Compensación de Seguros estaría obligado a indemnizar a las víctimas.

Sin embargo, el CCS sólo quedaría eximido de indemnizar en el caso de daños causados por vehículos no autorizados a circular por vía pública cuando, de acuerdo con la Directiva (UE) 2021/2118, cuando tales daños se produzcan en zonas no accesibles al público debido a una restricción legal o física del acceso a dichas zonas, de acuerdo con el Derecho nacional.

La Ley 5/2025, de 24 de julio ha preferido, en aras de conseguir una mejor protección de las víctimas, no hacer uso de estas opciones y seguir la línea marcada por las resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, consistente en extender el concepto de vehículo a motor y de hecho de la circulación tal y como se definen en la mencionada Directiva.

De este modo, el apartado 1 del nuevo artículo 1 bis de la LRCSCVM modificada por la Ley 5/2025, de 24 de julio, indica que se entiende por vehículo a motor:

“a) Todo vehículo automóvil accionado exclusivamente mediante una fuerza mecánica que circula por el suelo y que no utiliza una vía férrea, con: i. una velocidad máxima de fabricación superior a 25 km/h, o ii. un peso neto máximo superior a 25 kg y una velocidad máxima de fabricación superior a 14 km/h. b) Todo remolque y semirremolque destinado a ser utilizado con uno de los vehículos a que se refiere la letra a), tanto enganchado como no enganchado”.

Por su parte, el apartado 2 señala que:

“no son vehículos a motor: a) Los ferrocarriles, tranvías y otros vehículos que circulen por vías que le sean propias. b) Las sillas de ruedas

⁷ Como excepción a lo indicado, el Considerando 8 de la Directiva 2021/2118 permite que los Estados miembros tengan la posibilidad de no exigir el seguro obligatorio de vehículos automóviles en el caso de vehículos que no estén autorizados a circular por la vía pública de conformidad con su Derecho nacional. No obstante, dichos Estados miembros deben adoptar medidas adecuadas para garantizar el pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por esos vehículos, excepto cuando el Estado miembro también decida establecer una excepción a lo dispuesto en el artículo 10 de la Directiva 2009/103/CE en lo que respecta a la indemnización por los daños causados por dichos vehículos en zonas no accesibles al público debido a una restricción legal o física del acceso a dichas zonas, tal como se defina en su Derecho nacional. Dicha excepción a lo dispuesto en el artículo 10 debe aplicarse a los vehículos respecto de los cuales un Estado miembro haya decidido establecer excepciones a la obligación de aseguramiento porque dichos vehículos no están autorizados a circular por la vía pública de conformidad con su Derecho nacional, aun cuando la obligación de aseguramiento de dichos vehículos también pueda ser objeto de una excepción diferente, contemplada en el artículo 5 de la Directiva 2009/103/CE.

y otros vehículos motorizados específicos de apoyo a la movilidad de personas con movilidad reducida, que son destinados exclusivamente a tales personas. En todo caso, son vehículos a motor aquellos que cumpliendo la definición hayan sido adaptados para su uso por personas con movilidad reducida”.

Debemos resaltar que, por un lado, finalmente, los conceptos que determinan el ámbito material de la LRCSCVM se regulan en la ley y no en el reglamento y, por otro, ya no se condiciona la definición de vehículo a motor a la autorización administrativa para circular. Así, cualquier vehículo a motor con la velocidad de fabricación y con el peso indicados, será considerado como tal a efectos del aseguramiento obligatorio, con independencia de que tenga o no autorización administrativa para circular.

Por ello, nos vamos a encontrar con vehículos, sobre todo, agrícolas e industriales, que no van a poder circular por las vías públicas, porque no tienen permiso de circulación ni matrícula y, sin embargo, van a tener que suscribir el SOA, al tener los requisitos de velocidad y peso indicados. Esta cuestión, que podría a priori ser contradictoria, habría que relacionarla con el nuevo concepto de hecho de la circulación que, como veremos, se amplía sustancialmente, dando cabida a supuestos en los que pueden intervenir este tipo de vehículos en recintos en los que no son aplicables la normativa sobre tráfico y seguridad vial. Nos estamos refiriendo a recintos industriales, agrícolas, obras de construcción, etc., en los que se utilicen vehículos que no tienen autorización para circular, pero pueden ocasionar hechos de la circulación, tras la ampliación de este concepto.

En tal sentido, para los vehículos que antes de la entrada en vigor de esta Ley no tenían la consideración de vehículos a motor y que, de acuerdo con lo previsto en la misma, pasan a ser considerados vehículos a motor, se establece un periodo transitorio de seis meses para suscribir el seguro obligatorio de responsabilidad civil de la circulación de vehículos a motor. Durante este periodo transitorio no les será de aplicación lo dispuesto en el artículo 3 del texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor y, por tanto, no podrán ser sancionados por la falta de suscripción del seguro. No obstante, hasta que se proceda a la suscripción del seguro obligatorio, tales vehículos serán considerados a todos los efectos como vehículos a motor no asegurados y las indemnizaciones a los perjudicados estarán cubiertas por el Consorcio de Compensa-

ción de Seguros, sin perjuicio de la facultad de éste de repetir contra los responsables civilmente⁸.

Asimismo, en el artículo 2.1 de la LRCSCVM modificada por la Ley 5/2025, de 24 de julio, que establece la obligación de aseguramiento de los vehículos a motor, se han incluido también dentro de esta obligación a los vehículos clasificados por el Reglamento (UE) n.º 168/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013, relativo a la homologación de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos, y a la vigilancia del mercado de dichos vehículos, como ciclomotores de dos ruedas, en la subcategoría L1e-B.

Estos vehículos, pese a no ser accionados exclusivamente por una fuerza mecánica, son también considerados en el Anexo II del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, incluso antes de la publicación de la Directiva 2021/2118, como ciclomotores de dos ruedas, exigiéndoles las autorizaciones administrativas para conducir y circular, así como el seguro obligatorio del vehículo a motor.

Existen, además, modelos de bicicletas con pedales y motor auxiliar al pedaleo que pueden superar los 45 km/hora. Por ello, en aras a proteger a las víctimas de los accidentes de circulación, se ha considerado conveniente seguir exigiendo a los propietarios de estos vehículos la suscripción del seguro obligatorio de vehículos a motor.

Por otro lado, la Ley 5/2025, de 24 de julio añade un nuevo apartado 8 al artículo 2 de la LRCSCVM, en el que se exceptúa de la obligación de aseguramiento:

a) Los vehículos que requieran autorización administrativa para circular pero que no se usen como medio de transporte, y que hayan sido dados de baja de forma temporal o definitiva del registro de vehículos de la Dirección General de Tráfico; b) Los remolques y semirremolques que no excedan de 750 kilogramos de masa

⁸ En definitiva, para no dar lugar a equívocos, estos vehículos deben estar asegurados del SOA desde el día en que entre en vigor la ley (26 de julio de 2025), y si no lo están, no serán sancionados administrativamente por no haber suscrito dicho seguro durante un periodo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, pero, al ser considerados como vehículos, el CCS se hará cargo de los daños, como cualquier otro vehículo a motor, si bien, después repetirá contra el conductor y el propietario, según lo previsto en el artículo 11 LRCSCVM.

máxima autorizada y c) Los vehículos a motor durante su fabricación y transporte como mercancía. Para estos vehículos, en tanto sean mercancía, debe existir un seguro, aval o garantía financiera equivalente que cubra la responsabilidad civil por los daños que puedan causar dichas mercancías, conforme a los límites mínimos siguientes: i. en los daños a las personas, 6.450.000 euros por siniestro, cualquiera que sea el número de víctimas; ii. en los daños a los bienes, 1.300.000 euros por siniestro.

Respecto a lo indicado en el apartado a), el considerando 14 de la Directiva 2021/2118 establece que los Estados miembros no deben exigir una cobertura de seguro para la circulación de vehículos que se hayan dado de baja de forma permanente o temporal, por ejemplo, por que se encuentren en un museo, estén en fase de restauración o no se hayan utilizado durante un largo período de tiempo por otro motivo, como puede ser el uso estacional.

No obstante, añade la directiva, dichos Estados miembros deben adoptar medidas adecuadas para garantizar el pago de una indemnización acorde con la indemnización disponible en virtud de la Directiva 2009/103/CE por los daños y perjuicios causados en su territorio y en el territorio de otros Estados miembros por vehículos, tal como se definen en dicha Directiva,

que estén en circulación en el sentido de su artículo 3, párrafo primero.

Veremos que, en estos casos, será el Consorcio de Compensación de Seguros el que deba cubrir los daños ocasionados por estos vehículos, sin perjuicio de su derecho de repetición contra el conductor y el propietario del vehículo.

De este modo, el artículo 11.1. b) LRCSCVM establece que corresponde al CCS, dentro del ámbito territorial y hasta el límite cuantitativo del aseguramiento obligatorio, indemnizar los daños en las personas y en los bienes, en los siguientes supuestos:

ii. Los accidentes ocasionados en España por cualquier vehículo a motor no asegurado que circule a pesar de no disponer de autorización para hacerlo por estar dado de baja temporal o definitivamente en el registro de vehículos de la Dirección General de Tráfico o autoridad equivalente del Estado miembro distinto de España en el que tenga su estacionamiento habitual. En este último caso, el Consorcio de Compensación de Seguros solicitará el reembolso al organismo que corresponda del Estado en que tuviera su estacionamiento habitual.

En relación con los remolques y semirremolques que no excedan de 750 kilogramos de masa



máxima autorizada, tampoco tienen que suscribir el SOA, puesto que estos vehículos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 25 y 28 del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, no tendrán ni permiso de circulación ni matrícula. Por tanto, estarán cubiertos por el seguro del vehículo al que van enganchados.

Por último, respecto a los vehículos durante su proceso de fabricación y transporte, el Considerando 13 de la Directiva 2021/2118 indica que:

“Durante la fabricación y el transporte, los vehículos carecen de funciones de transporte y no se considera que estén en circulación en el sentido del artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 2009/103/CE. No obstante, si un Estado miembro opta por no aplicar el requisito de disponer de un seguro de vehículos automóviles para tales vehículos con arreglo al artículo 28, apartado 1, de la Directiva 2009/103/CE, debe existir un seguro de responsabilidad civil profesional que cubra los daños que puedan causar dichos vehículos”.

La Ley 5/2025, de 24 de julio ha considerado que los vehículos durante estos procesos tienen la consideración de mercancía, de ahí que haya optado por exigir un seguro de responsabilidad civil, aval o garantía financiera equivalente que cubra la responsabilidad civil por los daños que puedan causar dichas mercancías, conforme a los límites mínimos siguientes: i. en los daños a las personas, 6.450.000 euros por siniestro, cualquiera que sea el número de víctimas; ii. en los daños a los bienes, 1.300.000 euros por siniestro.

Parece claro que estos vehículos, cuando dejen de ser mercancía y, por tanto, ya no estén protegidos por dicho seguro, al tener la consideración de “vehículos a motor” deben suscribir el SOA. Esta cuestión, en la práctica, se nos antoja que puede ser problemática: pensemos en vehículos que, una vez finalizado el transporte, están en una campa, en un concesionario o en una feria y todavía no están matriculados. Entendemos que, al tratarse de vehículos a motor, aunque todavía no sean aptos para circular, deben de suscribir el SOA.

III. EL CONCEPTO DE HECHO DE LA CIRCULACIÓN

La noción de hecho de la circulación ha estado sometida a distintos cambios en los últimos años, sobre todo por la interpretación que

ha venido realizando de esta noción en sus distintas resoluciones el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), al analizar si la legislación de los Estados miembros se había adaptado al mandato de la Directiva 2009/103/CE sobre el seguro de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor. No olvidemos que en dicha directiva no se definía lo que debe entenderse por “circulación de vehículos” (para nosotros, “hecho de la circulación”) y ha sido el TJUE el que ha ido perfilando dicha definición.

Además, en la STJUE de 4 de septiembre de 2014, caso Vnuk, indicó que al no haber una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance, debe ser objeto en toda la Unión Europea de una interpretación autónoma y uniforme, que debe buscarse teniendo en cuenta no sólo el tenor de la disposición, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forme parte. En definitiva, que debe ser el propio TJUE el que tiene que establecer su contenido y no los Estados miembros.

En consecuencia, el TJUE ha dictado distintas resoluciones que han perfilado el concepto de hecho de la circulación, que ha dado lugar a la modificación de la Directiva 2009/103/CE mediante la Directiva 2021/2118, que se ha traspuesto a nuestro Ordenamiento jurídico a través de la Ley 5/2025, de 24 de julio.

3.1. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

No cabe duda de que la jurisprudencia del TJUE sobre lo que debe entenderse por “circulación de vehículos” -para nosotros, “hechos de la circulación”-, ha incidido en nuestra legislación y también en nuestra jurisprudencia. No olvidemos que la jurisprudencia emanada del TJUE constituye Derecho Comunitario y, en consecuencia, obliga al Estado legislador a modificar cualquier disposición que se oponga al mismo, según la interpretación dada por dicho tribunal. Asimismo, también los jueces están obligados a aplicar la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Justicia en esa interpretación del Derecho Comunitario.

El TJUE ha dictado varias sentencias sobre esta cuestión que han modificado las previsiones legales de los Estados miembros, como es nuestro caso, con respecto a lo que debe entenderse por los hechos de la circulación. Como consecuencia de estas resoluciones, la Directiva 2009/103/CE, que no definía la noción de “circulación de vehículos”, ha sido modificada por

la Directiva 2021/2118 que, entre otras cosas, define con claridad los conceptos de “vehículo a motor”, como hemos visto en *ut supra* y “hecho de la circulación”. En definitiva, esta directiva sintetiza lo que ha venido diciendo el TJUE en sus sentencias.

Por ello, en este apartado vamos a analizar las sentencias más importantes del TJUE en las que incide sobre esta cuestión.

a) La STJUE de 4 de septiembre de 2014, caso Vnuk (asunto C-162/13)

El TJUE, en Sentencia de 4 de septiembre de 2014, se pronunció por primera vez sobre el concepto de hecho de la circulación -caso Vnuk-, en un supuesto en el que un tractor dotado de remolque, al maniobrar marcha atrás para situar el remolque en el patio de una granja, derribó la escalera en la que estaba subido el Sr. Vnuk, lo que provocó su caída. En esta resolución se analiza la interpretación que debe darse a lo que se entiende por «vehículo a motor» que, en principio, no parece que plantee problemas y a «circulación de vehículos» que sí puede tener repercusiones en la interpretación de nuestra definición de «hecho de la circulación».

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 3, apartado 1, de la 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.

Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Vnuk y Zavarovalnica Triglav d.d., en relación con el pago de una indemnización derivada del seguro obligatorio de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles.

Los hechos que dan lugar a este asunto son los siguientes: durante la colocación de pacas de heno en una era, un tractor dotado de remolque, al maniobrar marcha atrás para situar el remolque en el patio de la granja, derribó la escalera en la que estaba subido el Sr. Vnuk, lo que provocó la caída de éste. El Sr. Vnuk presentó una demanda de indemnización para la obtención del pago de 15.944,10 euros en concepto de indemnización por daños no patrimoniales, más los intereses de demora, contra Zavarovalnica Triglav, la compañía de seguros con la que

el propietario del tractor había celebrado un contrato de seguro obligatorio.

El juez de primera instancia desestimó dicha demanda y el órgano jurisdiccional de segunda instancia desestimó el recurso presentado por el Sr. Vnuk contra dicha resolución y señaló que la póliza de seguro obligatorio de circulación de automóviles cubría el perjuicio causado por la utilización de un tractor como medio de transporte, pero no el ocasionado por la utilización de un tractor como maquinaria de trabajo o como medio de remolque. Probablemente, aplicando el artículo 2 de nuestro Reglamento del SOA, se hubiera llegado a la misma solución, por tratarse de un accidente ocasionado al realizar una actividad agraria.

El perjudicado presentó recurso de casación ante el Tribunal Supremo Esloveno, alegando que el concepto de «utilización de un vehículo en la circulación» no puede limitarse a la circulación en las vías públicas y que, además, en el momento del hecho dañoso controvertido en el litigio principal, el conjunto formado por el tractor y su remolque constituían ciertamente un vehículo que circulaba y que se trataba de la parte final del trayecto. La aseguradora del tractor sostiene, en cambio, que el asunto principal versa sobre la utilización de un tractor no en su función de vehículo destinado a la circulación vial, sino en el contexto de un trabajo en el henil de una era.

El alto tribunal esloveno tiene dudas respecto a si los hechos descritos constituyen un hecho de la circulación causado por un vehículo a motor y por ello decide suspender el procedimiento y plantear al TJUE una cuestión prejudicial, preguntando, en esencia, si el Artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva debe interpretarse en el sentido de que están comprendidas en el concepto de «circulación de vehículos» circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, a saber, la maniobra de un tractor en una era para situar en el patio de una granja el remolque del que está dotado ese tractor.

Lo primero que se plantea el TJUE es si un tractor tiene la consideración de vehículo a los efectos de las Directivas Comunitarias en esta materia. La Sala concluye que un tractor dotado de remolque está sujeto a la obligación prevista en el artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva cuando tiene su estacionamiento habitual en el territorio de un Estado miembro que no ha excluido ese tipo de vehículo del ámbito de aplicación de la citada disposición, siendo esto lo que ha ocurrido en la legislación eslovena.

Por tanto, el concepto de «vehículo a motor» no plantea problemas para el TJUE, puesto que depende del ordenamiento interno de los Estados miembros y, en este caso, la legislación eslovena contempla como tales a los tractores.

Sin embargo, y aquí es donde radica a nuestro juicio la importancia de esta Sentencia, la cuestión de si debe considerarse que la manioobra de un tractor en una era para situar en el patio de una granja el remolque del que está dotado ese tractor, está o no comprendida en el concepto de «circulación de vehículos» al que se refiere el apartado I del artículo 3 de la Primera Directiva, procede señalar, de entrada –según indica la sentencia–, que ese concepto no puede dejarse a la apreciación de cada Estado miembro.

En definitiva, el debate se sitúa en determinar si la realización de una actividad, podríamos decir agraria, que no consiste en circular por una vía pública o privada, está dentro del concepto de «circulación de vehículos». Dicho de otro modo, la sentencia debe precisar si este concepto se refiere solo a la circulación de vehículos o engloba también «el uso» o «la utilización del vehículo» para fines distintos a la circulación.

⁹La sentencia añade que ni el artículo 1 de la Primera Directiva, ni el artículo 3, apartado 1, de ésta, ni ninguna otra disposición de la citada Directiva o de las otras directivas relativas al seguro obligatorio remiten al Derecho de los Estados miembros por lo que se refiere a ese concepto.

En tal caso, el TJUE considera que según reiterada jurisprudencia del mismo, de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad, se desprende que el tenor de una disposición de Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión Europea de una interpretación autónoma y uniforme, que debe buscarse teniendo en cuenta no sólo el tenor de la disposición, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forme parte.

A continuación, señala la Sentencia que sobre el concepto de «circulación de vehículos» establecido en el apartado I del artículo 3 de la Primera Directiva, existen divergencias en las distintas versiones lingüísticas, tras la adaptación por parte de los Estados miembros de la UE. Así, en francés, al igual que en español, griego, italiano, neerlandés, polaco y portugués, el citado artículo 3, apartado 1, hace referencia a la obligación de cubrir la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos, dando a entender que esa obligación de aseguramiento se refiere únicamente a los accidentes causados en el ámbito de la circulación vial.

Sin embargo, las versiones inglesa, así como búlgara, checa, eslovena, letona, maltesa, eslovaca, eslovena y finesa de esa misma disposición, se remiten al concepto de «utilización» de vehículos, sin otras precisiones, mientras que las versiones danesa, alemana, lituana, húngara, rumania y sueca hacen referencia, de modo más general, a la obligación de contratar un seguro de responsabilidad civil para los vehículos y parecen imponer así la obligación de garantizar la responsabilidad civil resultante de la utilización o del funcionamiento de un vehículo, con independencia de si esa utilización o funcionamiento se produce o no en el ámbito de la circulación vial.

Por tanto, para determinar el alcance de la expresión «circulación de vehículos» es preciso acudir –añade la Sentencia– a la estructura general y a la finalidad de la normativa de la Unión en materia de seguro obligatorio, en la que el artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva se integra y como las Directivas no definen este concepto, debe entenderse a la luz del doble objetivo de protección de las víctimas de accidentes causados por un vehículo automóvil y de la liberalización de la circulación de las personas y de los mercados en la perspectiva de la realización del mercado interior perseguido por esas Directivas.

Continúa la sentencia destacando los distintos avances que ha habido en la sucesivas Directivas en la materia, destinados a reforzar la protección de las víctimas de los accidentes de circulación, como, por ejemplo, la creación de un seguro obligatorio que cubriera los daños materiales y personales o la creación de organismos que tienen por misión reparar los daños causados por los vehículos no identificados o para los cuales no haya sido satisfecha la obligación de aseguramiento y estableció cuantías mínimas de garantía.

⁹ Recordemos que hasta el año 1995, la actual LRCSCVM, se denominaba «Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor» y por ello se indicaba, al menos hasta esa fecha, que también estaban cubiertos los daños derivados de cualquier «uso del vehículo», independientemente de que estuviera o no circulando por una vía.

En tal sentido, concluye que no puede considerarse que el legislador de la Unión haya deseado excluir de la protección conferida por esas Directivas a los perjudicados por un accidente causado por un vehículo con ocasión de su utilización, si ésta es conforme con la función habitual de dicho vehículo. De este modo, declara: «El artículo 3, apartado 1, de la 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 debe interpretarse en el sentido de que en el concepto de “circulación de vehículos” que figura en la citada disposición se incluye la utilización de un vehículo que es conforme con la función habitual de dicho vehículo. Así pues, puede estar comprendida en ese concepto la maniobra de un tractor en una era para situar en el patio de una granja el remolque del que está dotado ese tractor, como en el litigio principal, extremo que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar».

No hay duda de que esta resolución, incluso antes de la transposición de la Directiva 2021/2118, está -y así debe ser- teniendo consecuencias en la jurisprudencia, puesto que las previsiones del Reglamento del SOA, que prevé expresamente la exclusión de las actividades agrarias e industriales como hechos de la circulación, parece que va en contra de lo establecido en esta sentencia.

En todo caso, aunque el supuesto analizado no sea considerado como actividad agraria porque se trata del final de un trayecto, lo verdaderamente importante de la resolución es la referencia que hace a la utilización del vehículo conforme con su función habitual. En ese caso, la función de un tractor no solo es circular, sino también arar, sembrar, abonar, etc., que son actividades propiamente agrarias. Lo mismo cabe decir de otros vehículos, como, por ejemplo, máquinas quitanieves o máquinas excavadoras. Así, si esta máquina está haciendo «su función» en una obra y con el cazo lesiona a un obrero, aunque sea ciertamente una actividad empresarial, estaría dentro del ámbito del hecho de la circulación, según la doctrina que podemos extraer de esta Sentencia.

En definitiva, consideramos que, de acuerdo con esta resolución, siempre que estemos ante un vehículo a motor, que sea reconocido en la legislación interna de los Estados miembros como tal, se entenderá a los efectos del

párrafo 1, del artículo 3 de la Primera Directiva, que estamos ante un hecho de la circulación, si dicho vehículo se está «utilizando», circule o no, conforme a la función habitual del mismo. Sería el caso del tractor arando, sembrando o cosechando. En cambio, si se está reparando y se cae el gato que lo sostiene causando lesiones a un tercero, como esta no es su función, no sería un hecho de la circulación.

En todo caso, debemos analizar otras SSTJUE que terminen de aclarar el alcance de esta doctrina, puesto que, a nuestro juicio, si realmente el TJUE quería que las actividades agrarias, empresariales o industriales estuvieran dentro del concepto de «hecho de la circulación», quizá debería haber sido más contundente y preciso, como consta en la sentencia que lo fue la propia Comisión Europea, en sus observaciones presentadas sobre la cuestión prejudicial por la Sra. B. Rous Demiri y el Sr. K.-Ph. Wojcik, en calidad de agentes.

La Comisión Europea, en dichas observaciones, considera que esta disposición, refiriéndose al comentado el artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva, se aplica a la utilización de vehículos, como medios de transporte o como maquinaria de trabajo, en cualquier espacio, tanto público como privado, donde pueden producirse riesgos inherentes a la utilización de vehículos, con independencia de que éstos estén o no en movimiento.

b) La STJUE de 20 de diciembre de 2017, caso Núñez Torreiro (asunto C-334/16)

El siguiente caso, resuelto en la STJUE, de 20 de diciembre de 2017, se refiere a una cuestión prejudicial planteada por un Tribunal Español (Audiencia Provincial de Albacete). Los hechos se refieren al accidente ocasionado a un teniente del ejército, ocupante de un vehículo, cuando estaba participando en unos ejercicios militares nocturnos en un campo de maniobras situado en Chinchilla (Albacete).

La aseguradora de dicho vehículo rechazó la reclamación, alegando el artículo 2 del Reglamento del SOA (RD 1507/2008), que excluye de la consideración de hechos de la circulación los accidentes ocurridos en vía no aptas para la circulación ni de uso común.

Ante las dudas surgidas a la AP de Albacete, plantea la cuestión prejudicial al TJUE. Con carácter preliminar, el Tribunal europeo indica que un vehículo de ruedas militar de tipo «Aníbal», como aquel sobre el que versa el litigio

principal, está incluido en el concepto de «vehículo» recogido en el artículo 1, punto 1, de la Directiva 2009/103, dado que es un «vehículo automóvil destinado a circular por el suelo, accionado mediante una fuerza mecánica y que no utiliza una vía férrea». Por otro lado, es pacífico que ese vehículo tiene su estacionamiento habitual en el territorio de un Estado miembro y que no le es aplicable ninguna excepción adoptada en virtud del artículo 5 de la citada Directiva.

La Sentencia, como ya dijo el TJUE en el caso Vnuk, indica que el artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 2009/103 debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «circulación de vehículos» que figura en la citada disposición no se limita a las situaciones de circulación vial, es decir, de circulación por la vía pública, sino que incluye cualquier utilización de un vehículo que sea conforme con su función habitual.

Por otro lado, añade la sentencia, el hecho de que el vehículo en cuestión circulara, cuando volcó, por un campo de maniobras militares cuyo acceso estaba prohibido a todo vehículo no militar y en una zona de dicho campo que no era apta para la circulación de vehículos de ruedas no puede influir sobre esta conclusión ni, por lo tanto, limitar la obligación de seguro que se desprende de esta disposición. Por ello, sostiene que el vehículo militar estaba siendo utilizado como medio de transporte en el momento en que volcó y, por tanto, que el concepto de «circulación de vehículos» del artículo 3 de la Directiva 2009/103, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional (art. 2 del RD 1507/2008), que permite excluir de la cobertura del SOA los daños ocasionados por la conducción de vehículos automóviles por vías y terrenos «no aptos para la circulación», salvo aquellos que, sin tener tal actitud, sean no obstante «de uso común».

Desde luego, esta sentencia nos debería haber obligado a modificar en su día nuestro Reglamento del SOA, puesto que dice claramente que nuestra normativa nacional se opone al artículo 3 de la Directiva 2009/103. Así, queda claro, a partir de esta resolución, que con independencia del lugar en el que circule el vehículo, los daños que ocasione van a estar dentro del concepto de hechos de la circulación.

Además, esta resolución podría tener incidencia en la forma de aseguramiento de ciertos vehículos en nuestro país. En la actualidad, lo que podríamos considerar como actividades empresariales, industriales o agrícolas, se ase-

guran mediante un seguro de responsabilidad civil propio para este tipo de actividades, distinto del SOA. En otros casos, estos vehículos están amparados por el seguro de responsabilidad civil de explotación de la empresa para la que realizan dichas labores. Obviamente, cuando estos vehículos, además de realizar estas actividades, circulan por vías públicas, privadas o de uso común, también deben ir provistos del correspondiente SOA.

c) La STJUE de 28 de noviembre de 2017, caso Rodrigues Andrade (asunto C-514/16)

En este caso, la cuestión prejudicial fue planteada un tribunal portugués, que fue resuelto en la STJUE de 28 de noviembre de 2017. Se trataba de una reclamación de los perjudicados de una ciudadana portuguesa que había fallecido en un accidente ocurrido en una explotación agraria en la que trabajaba. En este caso, fue aplastada por un tractor que estaba inmovilizado en un camino llano de tierra con el motor en marcha para accionar una bomba pulverizadora de herbicida. El Tribunal Comunitario concluyó que los daños causados por vehículos-maquinaria de trabajo, solo deben quedar cubiertos por el SOA cuando son utilizados como medio de transporte, cuestión que no se daba en este supuesto.

La perjudicada se ocupaba de la tarea de echar herbicida a las viñas del matrimonio Rodrigues de Andrade en un terreno en pendiente dispuesto en bancales. El herbicida se encontraba dentro de un bidón pulverizador, suspendido de la parte trasera de un tractor, a la que había sido acoplado. El tractor estaba inmovilizado en un camino llano de tierra con el motor en marcha para accionar la bomba pulverizadora del herbicida. El peso del tractor, la vibración del motor y de la bomba de salida de la pulverizadora y la manipulación de la trabajadora de la manguera que salía del bidón, con la que se efectuaba la pulverización, junto con las fuertes lluvias que caían ese día, provocaron un deslizamiento de tierras que hizo volcar el tractor. El tractor se deslizó por los bancales y rodó en dirección a los cuatro trabajadores que se encontraban en los bancales inferiores realizando la tarea de pulverización de la viña con el herbicida. Arrolló a la Sra. Alves, quien falleció como consecuencia del accidente.

En este caso, y quizá aquí está la clave de la sentencia que finalmente dicta el TJUE, precisa, no obstante, que el Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado sobre si el concepto de «circulación de vehículos» también incluye la utili-

zación del vehículo como máquina generadora de fuerza motriz, pero sin locomoción.

Para la Sala, el hecho de que el vehículo que haya intervenido en un accidente estuviera inmovilizado en el momento en que se produjo no excluye, por sí solo, que el uso del vehículo en ese momento pueda estar comprendido en su función de medio de transporte y, en consecuencia, en el concepto de «circulación de vehículos», a efectos del artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva. Además, no es determinante a estos efectos que el motor estuviera o no en marcha en el momento de producirse el accidente.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, cuando acaeció el accidente en el que intervino el tractor, éste se estaba utilizando como generador de la fuerza motriz necesaria para accionar la bomba de la pulverizadora de herbicida de la que disponía para esparcir el herbicida sobre las viñas de una explotación agrícola. Por tanto, este uso se vincula principalmente a la función del tractor como maquinaria de trabajo y no como medio de transporte, de modo que no está comprendido en el concepto de «circulación de vehículos», a efectos del artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva.

d) Otras resoluciones judiciales del TJUE

En la STJUE de 15 de noviembre de 2018, el Tribunal Europeo se pronuncia sobre una cuestión planteada por un Tribunal de Letonia, que le pregunta si el concepto de “circulación de vehículos” regulado en la Directiva codificada de 2009, comprende una situación como la del litigio principal, es decir, la apertura de las puertas de un vehículo estacionado, que ocasiona daños al vehículo que estaba a su lado. El TJUE concluye en esta Sentencia que “El art. 3 de la Directiva 72/166, debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «circulación de vehículos» a que se refiere dicha disposición comprende una situación en la que el pasajero de un vehículo estacionado en un aparcamiento, al abrir la puerta de ese vehículo, golpea y daña el vehículo que se halla estacionado a su lado”.

La siguiente resolución fue planteada por el propio Tribunal Supremo español, el 30 de enero de 2018, y tiene que ver con los daños provocados a raíz del incendio sufrido en el circuito eléctrico del vehículo de la marca SUBARU el día 20 de agosto de 2013. Tal vehículo, adquirido por su propietario días antes, se encontraba, en el momento de ocurrir el incendio a las 3:00 horas del día de autos, aparcado en el interior del garaje

de una vivienda unifamiliar, propiedad de la empresa Industrial Software Indusoft S.L., donde llevaba estacionado sin circular desde hacía más de veinticuatro horas. El TS le pregunta al Tribunal comunitario, si se opone al artículo 3 de la Directiva 2009/103/CE, una interpretación que incluya en la cobertura del seguro obligatorio los daños causados por el incendio de un vehículo parado cuando el incendio tiene su origen en los mecanismos necesarios para desempeñar la función de transporte del vehículo.

Sobre esta cuestión, el 28 de febrero de 2019, el Abogado General, Sr. Yves Bot, presentó sus conclusiones al TJUE, manteniendo que “El artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 2009/103 puede interpretarse en el sentido de que está comprendida en el concepto de «circulación de vehículos» una situación en la que un vehículo, utilizado conforme a su función de medio de transporte, ha intervenido en un incendio que se ha originado en un espacio destinado al aparcamiento, sin que importe que se haya producido en una plaza de garaje privada o tras una inmovilización prolongada”.

Finalmente, la cuestión fue resuelta por STJUE de 20 de junio de 2019. En este caso, el Tribunal Europeo estima que está comprendida en el concepto de “circulación de vehículos” una situación en la que un vehículo estacionado en un garaje privado de un inmueble arde provocando un incendio cuyo origen está en el circuito eléctrico del vehículo y causando daños en el inmueble, a pesar de que el vehículo llevara más de 24 horas parado en el momento en que se produjo el incendio.

El TJUE considera que el estacionamiento y el período de inmovilización del vehículo son estadios naturales y necesarios que forman parte integrante de su utilización como medio de transporte. En consecuencia, el vehículo se utiliza conforme a su función de medio de transporte, en principio, mientras se encuentra estacionado entre dos desplazamientos.

La siguiente cuestión prejudicial también fue planteada por un tribunal español, por la Audiencia Provincial de Zaragoza el 29 de junio de 2018. En este caso, le pregunta al TJUE si se opone al artículo 3 de la Directiva 2009/103/CE, una interpretación que incluya en la cobertura del seguro obligatorio los daños causados por el estado de peligro que se genera por el derrame de fluidos de un vehículo sobre la plaza de aparcamiento en la que está aparcado o con ocasión de la realización de las maniobras de aparcamiento en una plaza de garaje privada,



plaza ubicada en un entorno comunitario, y respecto de terceros usuarios de esa comunidad.

Esta cuestión fue resuelta por STJUE de 11 de diciembre de 2019. La Sala indica que se trata también de un hecho de la circulación, puesto que “El artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 2009/103/CE debe interpretarse en el sentido que está comprendida en el concepto de ‘circulación de vehículos’, que figura en esta disposición, una situación en la que un vehículo que ha realizado maniobras o que ha sido estacionado en un garaje privado, conforme a su

función de medio de transporte, propicia un accidente acaecido en ese garaje”.

e) Conclusiones

Como hemos visto, el TJUE parte de una concepción muy amplia de lo que debe entenderse por “circulación de vehículos”, teniendo en cuenta la función que le es propia a cada vehículo, así como cuando se utiliza como medio de transporte, independientemente de la vía o terreno por el que circule o en los casos de subida y bajada de los mismos.

Por ello, en base a lo indicado en las SSTJUE que acabamos de exponer, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- El Tribunal de Justicia ha declarado que el concepto de “circulación de vehículos” del artículo 3 de la Directiva 2009/103, no puede dejarse a la apreciación de cada Estado miembro, sino que constituye un concepto autónomo del Derecho de la Unión que debe interpretarse, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta, en particular, el contexto de esta disposición y los objetivos de la normativa de la que forma parte.

- Las Directivas tenían como objetivo, por una parte, garantizar la libre circulación tanto de los vehículos con estacionamiento habitual en el territorio de la Unión como de los ocupantes de dichos vehículos y, por otra parte, garantizar que las víctimas de accidentes causados por estos vehículos recibieran un trato comparable, sea cual fuere el lugar de la Unión en que hubiera ocurrido el accidente.

- Además, la evolución de la normativa de la Unión en materia de seguro obligatorio pone de manifiesto que el legislador de la Unión ha perseguido y reforzado de modo constante el objetivo de protección de las víctimas de accidentes causados por estos vehículos

- El concepto de «circulación de vehículos» que figura en la citada disposición no se limita a las situaciones de circulación vial, es decir, de circulación por la vía pública, sino que incluye cualquier utilización de un vehículo que sea conforme con su función habitual.

- En la medida en que los vehículos automóviles a los que se refiere el artículo 1, punto 1, de la Primera Directiva, cuyo tenor corresponde al del artículo 1, punto 1, de la Directiva 2009/103, independientemente de sus características, están destinados a un uso habitual como medios de transporte, está incluida en este concepto toda utilización de un vehículo como medio de transporte.

- El hecho de que el vehículo en cuestión circulara, cuando volcó, por un campo de maniobras militares cuyo acceso estaba prohibido a todo vehículo no militar y en una zona de dicho campo que no era apta para la circulación de vehículos de ruedas no puede influir sobre esta conclusión ni, por lo tanto, limitar la obligación de seguro que se desprende de esta disposición

- El hecho de que el vehículo que haya intervenido en un accidente estuviera inmovilizado en el momento en que se produjo no excluye, por sí solo, que el uso del vehículo en ese momento pueda estar comprendido en su función de medio de transporte y, en consecuencia, en el concepto de «circulación de vehículos», a efectos del artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva. Además, no es determinante a estos efectos que el motor estuviera o no en marcha en el momento de producirse el accidente.

- El TJUE considera que el estacionamiento y el período de inmovilización del vehículo son estadios naturales y necesarios que forman parte integrante de su utilización como medio de transporte. En consecuencia, el vehículo se utiliza conforme a su función de medio de transporte, en principio, mientras se encuentra estacionado entre dos desplazamientos.

- Sin embargo, en el caso que nos ocupa, cuando acaeció el accidente en el que intervino el tractor, éste se estaba utilizando como generador de la fuerza motriz necesaria para accionar la bomba de la pulverizadora de herbicida de la que disponía para esparcir el herbicida sobre las viñas de una explotación agrícola. Por tanto, este uso se vincula principalmente a la función del tractor como maquinaria de trabajo y no como medio de transporte, de modo que no está comprendido en el concepto de «circulación de vehículos», a efectos del artículo 3, apartado 1, de la Primera Directiva.

3.2. La jurisprudencia española tras la SSTJUE

Ya hemos comentado que la jurisprudencia del TJUE se considera fuente del derecho para los Estados miembros y es de obligado cumplimiento, en particular, para los jueces, que están obligados a seguirla. Por ello, como consecuencia de las distintas sentencias dictadas por el TJUE analizadas en el apartado anterior, vamos teniendo ya una jurisprudencia más o menos consolidada de lo que se entiende por “hecho de la circulación”, incluso, antes de la Ley 5/2025, de 24 de julio de modificación de la LRCSCVM, que transpone la Directiva 2021/2118.

La sentencia nº 139 del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 3 de Tomelloso, de 11 de diciembre de 2014, aplica la STJUE del caso Vnuk (Sentencia de 4 de septiembre de 2014, considerando el accidente ocurrido como «hecho de la circulación». En el caso de autos –dice la sentencia– nos encontramos ante una carretilla elevadora cuya función principal es la carga y

descarga de materiales y maquinaria pesada, es decir, se encuentra esencialmente destinada a la realización de labores industriales, siendo un vehículo especialmente destinado a tal efecto.

En la SAP de Castellón de 10 de marzo de 2016 se producen daños en el interior de un taller causados por una carretilla elevadora. La Sala alude a la STJUE de 4 de septiembre de 2014 (caso Vnuk), indicando que el TJUE "...ha realizado una interpretación del artículo 3, apartado 1, de la 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, en el sentido de que "en el concepto de «circulación de vehículos» que figura en la citada disposición se incluye la utilización de un vehículo que es conforme con la función habitual de dicho vehículo. Así pues, puede estar comprendida en ese concepto la maniobra de un tractor en una era para situar en el patio de una granja el remolque del que está dotado ese tractor."

Dicha interpretación supone que también deba considerarse incluido en el concepto de circulación de vehículos o de hecho de la circulación, un supuesto como el que aquí nos ocupa en el que una carretilla golpea a una serie de vehículos cuando se encontraban en el interior del taller, porque lo que no se ha cuestionado es que la carretilla no estuviera siendo utilizada en lo que es su función habitual".

Además, esta resolución alude también a la primacía del Derecho comunitario en los siguientes términos: "Como esta Sala ya ha recordado en anteriores resoluciones, debemos aplicar el principio de primacía del derecho comunitario, o derecho de la Unión Europea, en cuya virtud no debe ser aplicada la normativa estatal interna que sea contraria a la disciplina legal comunitaria. Con arreglo al principio de primacía, el Derecho europeo tienen un valor superior a los Derechos nacionales de los Estados miembros. Se trata de un principio fundamental del Derecho europeo que, como el de efecto directo, no está inscrito en los tratados, pero ha sido consagrado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) desde la Sentencia Costa contra Enel de 15 de julio de 1964, al declarar que el Derecho procedente de las instituciones europeas se integra en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, obligados a respetarlo y que, en virtud de la primacía del derecho europeo, si una norma

nacional es contraria a una disposición europea, las autoridades de los Estados miembros deben aplicar la disposición europea; ello no supone la anulación o derogación del Derecho Nacional, sino que su carácter obligatorio queda suspendido".

La SAP de A Coruña de 23 de marzo de 2018 analiza un supuesto en el que los daños se producen cuando un operario estaba descargando unas cajas de un camión en un recinto cerrado. La Sala, con un argumento discutible, después de aludir a la jurisprudencia indicada del TJUE, resuelve que nos encontramos ante un hecho de la circulación:

"Partiendo de estos hechos, la pregunta que debemos hacernos es si, cuando se produjo el accidente, el camión se estaba utilizando principalmente como medio de transporte. Entiende este tribunal que la respuesta ha de ser afirmativa porque el accidente se produce en el momento en el que el vehículo está parado en el lugar habilitado para la realización de la operación de descarga y se está descargando la mercancía de su interior, operación consustancial a su condición de vehículo de transporte de mercancías. Además, nos encontramos ante una situación de tránsito porque el camión estaba estacionado en ese lugar, no con vocación de permanencia, sino por el tiempo necesario para llevar a cabo esa operación de descarga, lo cual, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 6 de febrero de 2012, pone de manifiesto la existencia de una situación de continuidad entre el hecho de la circulación que representa la conducción del vehículo hasta ese lugar y el constituido por el abandono del mismo hasta su lugar de origen o hacia un nuevo destino".

La SAP de Valladolid de 6 de septiembre de 2018 resuelve un supuesto en el que en una explotación agraria una cosechadora, al descargar el trigo, ocasiona daño a un tractor. La sentencia indica que:

"Parece lógico entender, como ha hecho el juzgador "a quo", que un siniestro como el descrito, no debería calificarse como hecho de la circulación, pues tuvo lugar como consecuencia de un desplazamiento de la maquinaria mientras realizaba las funciones propias o habituales de tal vehículo a motor, doctrina tradicionalmente seguida por las Audiencias Provinciales, de las que son muestra, entre otras, las de la SAP de Cuenca de fecha 15 de marzo de 2016, con cota de otras, o la de SAP de Valencia, de fecha 8 de marzo de 2018.

Pese a ello, el motivo invocado por la impugnante, que se ampara en la doctrina establecida en la STJUE de 4 de septiembre de 2014, debe prosperar, por aplicación del principio de primacía del derecho comunitario, o derecho de la Unión Europea, en cuya virtud no debe ser aplicada la normativa estatal interna que sea contraria a la disciplina legal comunitaria, y que ha sido consagrado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) desde la Sentencia costa contra En el de 15 de julio de 1964, al declarar que el Derecho procedente de las instituciones europeas se integra en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, obligados a respetarlo y que, en virtud de la primacía del derecho europeo, si una norma nacional es contraria a una disposición europea, las autoridades de los Estados miembros deben aplicar la disposición europea.

Así lo han entendido, en supuestos similares al que es objeto de enjuiciamiento, las sentencias de la AP Castellón, de 10 de marzo de 2016 ó de la AP Barcelona de 6 de julio de 2018, sección 4ª, siendo así que, dado que el alcance tuvo lugar cuando se realizaba una tarea que constituye el uso habitual o la función para la que es destinado el vehículo a motor, debe considerarse hecho de la circulación, excluyéndose, por tanto, la responsabilidad de la aseguradora Plus Ultra, y debiéndose revocar la sentencia de instancia en ese extremo”.

Para la SAP de Valencia de 11 de febrero de 2024, en un supuesto de vertido de aceite en una pared como consecuencia de una avería de un camión “La doctrina consolidada del TJUE (sentencias de 28-11-2017, C 514/16, apartado 35; 15 de noviembre de 2018, asunto C-648/17, de 20 de junio de 2019, asunto C-100/18), explicita que dicho concepto no se limita a las situaciones de circulación vial, es decir, de circulación en la vía pública, sino que incluye cualquier utilización de un vehículo que sea conforme con su función habitual (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de septiembre de 2014, Vnuk, C-162/1, apartado 59); no es obstáculo a estos efectos que el vehículo esté estacionado o parado o en marcha en el momento de producirse el accidente y no depende de las características del terreno”.

Sobre esta cuestión resulta curiosa la SAP de Málaga de 25 de abril de 2024. Se trataba de un caso en el que un repartidor de patatas con una furgoneta, al parecer, traslada un saco desde la furgoneta a un establecimiento pegado a la acera. En el trayecto se le caen unas patatas al suelo y al volver recoge algunas, pero debido a las prisas deja otras en el suelo, las cuales provocan que una moto resbale y sufra daños su

conductor. Esta resolución hace un análisis exhaustivo de la jurisprudencia del TJUE para concluir que nos encontramos ante un hecho de la circulación, debiendo hacerse cargo de los daños la aseguradora de la furgoneta que cubría el SOA. Así, para la Sala:

La ruptura del saco de patatas, tiene lugar en una de las paradas para descargar, y además esta tiene lugar en la mitad de la calzada, según el croquis realizado por la policía local, esto es ante una de las paradas exigidas por exigencias del trayecto.

Por lo demás, la función habitual de dicho camión repartidor era cargar, transportar la carga y descargar, con lo que el accidente se produce de acuerdo con su función habitual, carga, transporte y descarga tal y como determina como hecho de la circulación, la TJUE de 11 de diciembre de 2019, rec. C-431/18.

De cualquier forma, la responsabilidad de las demandadas devendría igualmente por el incumplimiento de las normas especiales en cuanto a la realización de las tareas de carga y descarga llevadas a cabo por vehículo a motor.

Ello determina la desestimación del recurso de apelación y con ello la confirmación de la sentencia por cuanto el resto de los pronunciamientos contenidos en sentencia, en relación con la realidad de los daños y perjuicios reclamados, su alcance y el quantum fijado en sentencia no han sido objeto de impugnación y por tanto se ha de estar a los pronunciamientos sobre el particular de la sentencia dictada”.

En todo caso, el hecho de que prácticamente todo lo que ocasione un vehículo a motor, de acuerdo con la jurisprudencia analizada, sea considerado como hecho de la circulación, no debe impedir también que, en determinados casos, ese hecho pueda dar lugar a una responsabilidad empresarial. Pensemos, por ejemplo, en el empresario que no ha dado la formación necesaria al conductor de una máquina, ha incumplido medidas de seguridad o no tiene un plan de prevención de riesgos laborales.

En estos supuestos, podría tratarse de un hecho de la circulación y también dar lugar a una responsabilidad empresarial. Este supuesto fue analizado en la SAP de Asturias, de 18 de diciembre de 2013. Por la impericia de un trabajador, atropella con un tractor a un tercero y se condena al encargado de seguridad, por no haber formado adecuadamente al causante del daño, al trabajador que provoca el accidente y a

la entidad aseguradora que garantizaba la responsabilidad civil del empresario, y a la que garantizaba el SOA del vehículo que ocasionó el atropello. Ambas aseguradoras -la que aseguraba el SOA y la que garantizaba la RC empresarial- niegan su responsabilidad. Sin embargo, la sentencia en primera instancia, que es confirmada por la de la Audiencia Provincial, había condenado solidariamente a ambas entidades. La Audiencia matiza que la responsabilidad es solidaria frente al perjudicado conforme a la cual aquél puede exigir a cualquiera de ellos el total de la indemnización de su perjuicio (siempre dentro de los límites de lo contratado), sin perjuicio de la acción de repetición que ostenta la aseguradora que se haga cargo del siniestro.

3.3. La Directiva 2021/2118

El 2 de diciembre de 2021, el Diario Oficial de la Unión Europea, publicó la Directiva (UE) 2021/2118 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2021, por la que se modifica la Directiva 2009/103/CE 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.

En 2017, la Comisión realizó una evaluación del funcionamiento de la Directiva 2009/103/CE, y en particular de su eficiencia, eficacia y coherencia con otras políticas de la Unión. La conclusión de la evaluación ha sido que esta directiva cumple globalmente su función y, en la mayoría de los aspectos, no precisa modificación. Sin embargo, se han identificado cuatro ámbitos en los que sería conveniente aportar modificaciones concretas: la indemnización de los perjudicados como consecuencia de accidentes en caso de insolvencia de la entidad aseguradora de que se trate, los importes mínimos obligatorios de cobertura del seguro, los controles del seguro de los vehículos por parte de los Estados miembros, y el uso de las certificaciones de antecedentes siniestros de los titulares de pólizas por una nueva entidad aseguradora.

Además de estos cuatro ámbitos, también se han identificado otros en los que sería conveniente aportar modificaciones concretas: los vehículos importados, los accidentes en que esté implicado un remolque arrastrado por un vehículo, las herramientas independientes de comparación de precios de seguros de vehículos automóviles, los organismos de información y la información a los perjudicados. Además, debe mejorarse la claridad de la Directiva 2009/103/CE, sustituyendo el término «vícti-

ma», que en dicha Directiva se utiliza como sinónimo de «perjudicado», por el término «perjudicado» mediante las modificaciones oportunas. Esas modificaciones tienen por objeto exclusivo armonizar la terminología utilizada en dicha Directiva y no constituyen un cambio sustancial.

La directiva también ha incidido de forma notable en los conceptos de “vehículo” y “circulación de vehículos”. Es más, aunque no se diga expresamente, entendemos que la definición de estos conceptos ha sido, en gran medida, lo que ha motivado la modificación de la directiva. Esto ha sido debido, como se ha indicado ut supra, a la jurisprudencia del TJUE de los últimos años, que ha incidido sobre estas dos nociones, sobre todo, la consideración de hecho de la circulación, que no estaba definida en la Directiva codificada 2009/103/CE.

Por lo que se refiere al concepto de “circulación de vehículos”, en nuestra terminología “hecho de la circulación”, ha sido objeto de análisis en la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la que el Tribunal comunitario 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 toda utilización de un vehículo que sea 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 tal sentido, en el Considerando 5 de la Directiva 2021/2118 se alude a las resoluciones recientes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a saber, sus sentencias en los asuntos Vnuk (STJUE 4 de septiembre de 2014), Rodrigues de Andrade (STJUE 28 de noviembre de 2017) y Núñez Torreiro (STJUE 20 de diciembre de 2017), en las que se aclara el significado del concepto de «circulación de vehículos». En particular, el Tribunal de Justicia ha sostenido 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 toda utilización de un vehículo que sea 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.

Estas consideraciones han quedado reflejadas en el artículo 1.b) de la Directiva, en el que se inserta el punto siguiente:

«1 bis) “circulación de un vehículo: toda utilización de un vehículo que sea conforme con la función del vehículo como medio de transporte en el momento del accidente, con independencia de las características de este, del terreno en el que se utilice el vehículo automóvil y de si está parado o en movimiento”.

Como ocurre con la regulación que establecía el Reglamento del SOA (RD 1507/2008), son más aclaratorias las exclusiones a lo que debe considerarse como “hecho de la circulación”, que la propia definición que, en principio, tienen un alcance general, abarcando prácticamente todo. En tal sentido, en el artículo 2 del Reglamento citado se preveían, como se ha analizado ut supra, 4 exclusiones: i) pruebas deportivas con vehículos a motor en circuitos especialmente destinados al efecto o habilitados para dichas pruebas; ii) la realización de tareas industriales o agrícolas por vehículos a motor especialmente destinados para ello, salvo que se estén desplazando; iii) los desplazamientos de vehículos a motor por vías o terrenos en los que no sea de aplicación la legislación de tráfico y iv) cuando se utiliza el vehículo como instrumento para la comisión de delitos dolosos contra las personas y los bienes.

Sin embargo, la única exclusión que se prevé en el articulado de la directiva es la que se refiere a los eventos y actividades automovilísticas. De este modo, el artículo 3 de la Directiva 2009/103/CE se modifica en los siguientes términos:

a) (...).

b) después del párrafo primero se inserta el párrafo siguiente:

«La presente Directiva no se aplicará a la circulación de un vehículo en eventos y actividades automovilísticos, incluidas carreras, competiciones, entrenamientos, pruebas y demostraciones en una zona restringida y demarcada en un Estado miembro, cuando el Estado miembro garantice que el organizador de la actividad o cualquier otra parte ha suscrito una póliza de seguro o de garantía alternativa que cubra los daños a terceros, incluidos los espectadores y otros transeúntes, aunque no cubra necesariamente los daños a los conductores participantes y sus vehículos».

No obstante, en los Considerando 5 y 9 se alude de forma expresa a las tareas industriales y a los hechos intencionados causados por vehículos, respectivamente.

El Considerando 5, copiando casi literalmente los fundamentos del caso Rodrigues de Andrade (STJUE 28 de noviembre de 2017), establece que no se aplica la Directiva 2009/103/CE si, en el momento del accidente, la función habitual de dicho vehículo es una utilización distinta de la de medio de transporte. Podría darse este caso si el vehículo no se utiliza en el sentido del artículo 3, párrafo primero, de dicha Directiva, ya que su función habitual es, por ejemplo, una utilización como fuente de energía con fines industriales o agrícolas.

Finalmente, con respecto a los hechos intencionados causados por vehículos, el Considerando 9 dispone que debe permitirse a los Estados miembros seguir aplicando sus prácticas jurídicas consistentes en excluir tales daños del seguro obligatorio de vehículos automóviles o en reclamar al responsable de la lesión o de los daños el importe de la indemnización del seguro abonada al perjudicado. No obstante, para no reducir la protección conferida por la Directiva 2009/103/CE, solo deben autorizarse tales prácticas jurídicas si un Estado miembro garantiza que, en tales casos, los perjudicados sean indemnizados por esos daños de la manera más similar posible a cómo se les indemnizaría en virtud de la Directiva 2009/103/CE. A menos que el Estado miembro haya previsto tal mecanismo o garantía alternativa de indemnización, garantizando la indemnización de los perjudicados por tales daños de la manera más similar posible a cómo se les indemnizaría en virtud de la Directiva 2009/103/CE, dichos daños deben quedar cubiertos de conformidad con dicha Directiva.

El legislador español, de acuerdo con el mandato del Considerando 9, ha decidido que, en este caso, sea el Fondo de Garantía -en nuestro país, el CCS-, el que se haga cargo de indemnizar a los perjudicados en los casos en los que se utilice de forma deliberada el vehículo para ocasionar daños personales o en los bienes, sin perjuicio, claro está, del derecho de repetición de la entidad pública contra el causante de dichos daños. Analizaremos en el capítulo 5 esta nueva función del CCS.

3.4. La Ley 5/2025, de 24 de julio de modificación de la LRCSCVM

La Ley 5/2025, de 24 de julio de modificación de LRCSCVM, para transponer la Directiva 2021/2118, ha trasladado, casi literalmente, el mandato de dicha directiva en lo que se refiere al concepto de “circulación de vehículos”, incluyendo también las previsiones recogidas en algunos de sus considerandos.

Como se indica en la exposición de motivos de la Ley 5/2025, de 24 de julio, se modifican y clarifican los conceptos de «vehículo a motor» y circulación de vehículos o «hechos de la circulación» a los efectos del seguro obligatorio. Además, el carácter esencial de estos conceptos, su tratamiento reciente con motivo de diversas cuestiones prejudiciales por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y razones de técnica legislativa aconsejan que, esta materia, hasta ahora regulada en nuestro ordenamiento jurídico por norma de rango reglamentario, se aborde en la ley, sin perjuicio de la posibilidad de completar su regulación mediante el oportuno desarrollo reglamentario. Asimismo, uno de los cambios sustanciales que supone esta ley es la extensión de los conceptos de vehículo a motor y hecho de la circulación, para dar una mayor protección a las víctimas de los accidentes de circulación, tal como establece la directiva que se transpone.

También se indica que el Tribunal de Justicia, en las distintas resoluciones analizadas ut supra, ha señalado 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 toda utilización de un vehículo que sea 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. No se aplica la Directiva 2009/103/CE si, en el momento del accidente, la función habitual de dicho vehículo es una utilización distinta de la de medio de transporte como, por ejemplo, una utilización como fuente de energía con fines industriales o agrícolas.

Por tanto, en el apartado 3 del nuevo artículo 1 bis de la LRCSCVM modificada por la Ley 5/2025, de 24 de julio, se definen los “hechos de la circulación” como toda utilización de un vehículo a motor que sea conforme con la función del vehículo como medio de transporte en el momento del accidente, con independencia de las características de éste, del terreno en el que se utilice el vehículo y de si está parado o en movimiento.

En sentido negativo, el apartado 4 del citado artículo 1 bis de la LRCSCVM modificada por la Ley 5/2025, de 24 de julio, indica que no son hechos de la circulación:

“a) Los derivados de la utilización de vehículos en eventos y actividades automovilísticos, tales como carreras y competiciones, así como

entrenamientos, pruebas y demostraciones que, con la debida autorización, tengan lugar en zonas restringidas y demarcadas o se desarrollen en itinerarios o en circuitos especialmente destinados o habilitados para dichas actividades. El organizador de la actividad deberá disponer de un seguro, aval o garantía financiera que ofrezca una protección a terceros equivalente a la ofrecida por el seguro regulado en esta ley, incluidos los espectadores y otros transeúntes, con los mismos límites establecidos en el artículo 4, aunque no cubra necesariamente los daños a los conductores participantes y sus vehículos. Mediante Orden Ministerial se podrán desarrollar los requisitos del seguro, aval o garantía financiera.

b) La utilización de un vehículo a motor como medio para causar deliberadamente daños a las personas o en los bienes, sin perjuicio de la obligación del Consorcio de Compensación de Seguros de indemnización en los términos establecidos en el artículo 11.1.g.

c) Los desplazamientos de vehículos a motor utilizados exclusivamente en determinadas zonas de acceso restringido de puertos y aeropuertos, sin perjuicio de la obligatoriedad de disponer de un seguro, aval o garantía financiera equivalente que garantice una protección a terceros equivalente a la ofrecida por el seguro regulado en esta ley con los mismos límites establecidos en el artículo 4”.

La letra a) recoge literalmente lo previsto en el artículo 1, apartado 2 b) de la Directiva que transpone, que añade un nuevo párrafo al párrafo primero del artículo 3 de la Directiva 2009/103/CE, en lo que se refiere a la utilización de vehículos en eventos y actividades automovilísticos, tales como carreras y competiciones, así como entrenamientos, pruebas y demostraciones. En tales casos, el organizador debe suscribir un seguro, aval o garantía financiera que ofrezca una protección a terceros equivalente a la ofrecida por el seguro regulado en esta ley, incluidos los espectadores y otros transeúntes, con los mismos límites establecidos en el artículo 4, aunque no cubra necesariamente los daños a los conductores participantes y sus vehículos. Además, para garantizar la indemnización a los perjudicados, se ha previsto en el artículo 11.1.b), apartado iv que, en caso de no tener dicho seguro, el Consorcio de Compensación de Seguros indemnizará los daños a terceros y tendrá derecho a recobrar de los organizadores de las pruebas el importe de las indemnizaciones que hubiera satisfecho.

En cambio, los supuestos establecidos en las letras b) y c) aluden a previsiones recogidas en los Considerandos 9 y 7 de la directiva, respectivamente. Así, la letra b), que excluye como hecho de la circulación la utilización de un vehículo a motor como medio para causar deliberadamente daños a las personas o en los bienes, cumple con el mandato del Considerando 9, que da opción a los Estados miembros a regular estos hechos delictivos, si bien, como se indica en la letra b), la víctima va a quedar protegida, no en los términos de la Directiva 2009/103/CE, en lo que se refiere a los límites asegurados, como indica dicho Considerando, sino con los límites del SOA, que son mucho más favorables para las víctimas. Se ha considerado que no se puede dar un trato desigual a las víctimas de accidentes de circulación, sean o no los hechos deliberados. Esta nueva función del Consorcio de Compensación de Seguros, que interviene dentro del ámbito territorial y hasta el límite cuantitativo del aseguramiento obligatorio (art. 11.1, pf. 1º), se ha incluido en la letra g) del artículo 11.1 de la ley.

El mandato de la Directiva es claro, cada Estado miembro puede regular este tipo de accidentes como prefiera, pero los perjudicados deben ser indemnizados por esos daños de la manera más similar posible a cómo se les indemnizaría en virtud de la Directiva 2009/103/CE. A menos que el Estado miembro haya previsto tal mecanismo o garantía alternativa de indemnización, garantizando la indemnización de los perjudicados por tales daños de la manera más similar posible a cómo se les indemnizaría en virtud de la Directiva 2009/103/CE, dichos daños deben quedar cubiertos de conformidad con dicha Directiva.

En este caso, aunque puede ser un asunto discutible, se ha decidido no dar “carta de naturaleza” a los hechos dolosos como hechos de la circulación, si bien, como la víctima de estos hechos debe quedar protegida en los términos indicados, se ha decidido que sea el CCS, que tiene funciones tendentes a proteger a las víctimas en determinados supuestos anómalos, el que se haga cargo de indemnizar estos daños.

Asimismo, se ha considerado utilizar la misma expresión de la Directiva 2021/2118: “hechos deliberados” y no “hechos dolosos o intencionados”, que se corresponde quizá mejor con nuestra terminología. En todo caso, cabe pensar que los hechos deliberados son análogos a los hechos dolosos o a los hechos intencionados. Esto quiere decir que, a nuestro juicio, aunque también pudiera ser un asunto controvertido, en la expresión “hechos deliberados” cabe tanto el dolo directo de primer grado como el de segundo grado. En cambio, el dolo eventual, puede, en la práctica, plantear más problemas, por cuanto no siempre queda claro el elemento volitivo.

Finalmente, con respecto al supuesto contemplado en la letra c), desplazamientos de vehículos a motor utilizados exclusivamente en determinadas zonas de acceso restringido de puertos y aeropuertos, aunque pudiera ir en contra de algunas de las resoluciones del TUJE, se ha hecho uso de la excepción permitida en el Considerando 7 a lo dispuesto en el artículo 3 de la Directiva 2009/103/CE, en lo que se refiere a las zonas de acceso restringido en las que no deben entrar personas no autorizadas, como lugares específicos y zonas con maquinaria en puertos y aeropuertos. En todo caso, como en el supuesto de la letra b), se indica que los Estados miembros que decidan establecer tales excepciones también deben adoptar medidas adecuadas para garantizar el pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por esos vehículos. Por ello, se ha decidido que en estos casos se debe disponer de un seguro, aval o garantía financiera equivalente que garantice una protección a terceros equivalente a la ofrecida por el seguro regulado en esta ley con los mismos límites establecidos en el artículo 4. Además, en el caso de que no se disponga de este seguro, el CCS se hará cargo de indemnizar los daños, tal como dispone el artículo 11.1. b), apartado iii: “Los accidentes ocasionados en España por vehículos utilizados exclusivamente en las zonas de acceso restringido de puertos y aeropuertos y que no hubiesen suscrito el seguro, aval o garantía financiera a que se refiere el artículo 1.bis.4.c)”.