

**Comentario**

La reforma del seguro obligatorio de vehículos a motor en España: Análisis doctrinal de la Ley 5/2025, de 24 de julio, y su transposición de la Directiva (UE) 2021/2118”

1. Introducción general

1.1. Objeto del estudio y justificación normativa

El presente comentario doctrinal tiene por objeto analizar, desde una perspectiva técnico-jurídica y crítica, las modificaciones introducidas por la **Ley 5/2025, de 24 de julio**, por la que se modifican dos normas esenciales del ordenamiento jurídico español en materia de seguros de automóviles y supervisión del sector asegurador: el **Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor**, aprobado por **Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre**, y la **Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras**.

Estas reformas se insertan en el marco de la **transposición al derecho interno de 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 derivada de la circulación de vehículos automóviles. La finalidad última de esta actuación legislativa consiste en **reforzar la protección de las víctimas de accidentes de tráfico**, clarificar el **ámbito de aplicación del seguro obligatorio**, y **aumentar la eficacia de los mecanismos de supervisión** sobre las entidades aseguradoras implicadas en este ámbito.

El estudio se dirige especialmente a **juristas, operadores del sector asegurador, mediadores de seguros, responsables de entidades gestoras del Fondo de Garantía y profesionales del Derecho de la circulación**, con el propósito de proporcionar una visión sistemática, rigurosa y actualizada de los cambios normativos operados, sus implicaciones prácticas, y las cuestiones interpretativas que previsiblemente suscitarán en la aplicación cotidiana.

1.2. Metodología y fuentes empleadas

La metodología empleada en este estudio es de carácter **normativo, analítico y crítico**, con base en el **método jurídico-doctrinal**, y se apoya en las siguientes fuentes fundamentales:

- **Legislación vigente:** Se han analizado el texto actualizado del **Real Decreto Legislativo 8/2004**, la **Ley 20/2015** y su modificación por la **Ley 5/2025**, junto con los textos normativos de origen comunitario, en especial la **Directiva (UE) 2021/2118** y su predecesora, la **Directiva 2009/103/CE**.
- **Jurisprudencia:** Se han incorporado criterios del **Tribunal Supremo español**, así como jurisprudencia del **Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)** que ha contribuido a perfilar el alcance de los derechos de las víctimas y los deberes de las aseguradoras, particularmente en materia de libre prestación de servicios y armonización mínima del seguro obligatorio.
- **Doctrina científica:** Se han consultado trabajos doctrinales recientes en revistas especializadas en Derecho de seguros, Derecho de daños y Derecho comunitario, tanto de ámbito nacional como europeo, a fin de proporcionar un enfoque crítico bien fundamentado.



- **Informes técnicos y memorias legislativas:** Se ha utilizado como referencia la **Exposición de Motivos de la Ley 5/2025**, los **informes del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea**, así como **dictámenes del Consejo de Estado** emitidos durante la tramitación del anteproyecto normativo en España.
- **Análisis comparado:** Se han examinado medidas análogas adoptadas en otros Estados miembros (Francia, Alemania, Italia) para valorar el grado de convergencia normativa y su eficacia en el ámbito de la protección de las víctimas y del control del mercado asegurador.

1.3. Contexto europeo: transposición de la Directiva (UE) 2021/2118

La **Directiva (UE) 2021/2118**, de 24 de noviembre de 2021, responde a la necesidad de actualizar la Directiva 2009/103/CE en función de las disfunciones detectadas durante su aplicación, así como de los cambios estructurales en la movilidad motorizada en Europa, entre ellos la aparición de nuevos tipos de vehículos automáticos, eléctricos o autónomos, y fenómenos de insolvencia transfronteriza de aseguradoras.

Entre las principales novedades de esta Directiva cabe destacar:

- La **ampliación del concepto de "vehículo"** sujeto a seguro obligatorio, clarificando que incluye los vehículos en circulación dentro de recintos privados, lo que tuvo un especial reflejo tras la sentencia del **TJUE, asunto C-162/13 (Vnuk)**.
- La **obligación para los Estados miembros de crear mecanismos eficaces para hacer frente a la insolvencia de aseguradoras**, mediante la intervención de organismos garantes que actúen de forma coordinada en toda la Unión.
- La **armonización de los niveles mínimos de cobertura** que deben ofrecer las pólizas de seguro obligatorio de circulación, con independencia del Estado miembro en el que se contraten.
- La **implantación de procedimientos armonizados para el intercambio de información entre Estados miembros**, en beneficio tanto de las víctimas como de las aseguradoras que deben verificar la cobertura de los vehículos involucrados en accidentes.

España, como Estado miembro, debía transponer la Directiva antes del 23 de diciembre de 2023. Sin embargo, la transposición se ha materializado finalmente con la **Ley 5/2025, de 24 de julio**, adaptando el marco normativo nacional y cumpliendo con las obligaciones de alineación europea en materia de seguros de automóviles. Esta ley no solo se limita a incorporar mecánicamente las previsiones europeas, sino que aprovecha la reforma para **revisar elementos estructurales del régimen del seguro obligatorio** en España, así como **reforzar el control público sobre las entidades aseguradoras**, en especial en situaciones de riesgo de insolvencia y gestión transfronteriza de siniestros.

2. Marco normativo previo a la Ley 5/2025

2.1. Régimen anterior del seguro obligatorio de vehículos: Real Decreto Legislativo 8/2004

El **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** (en adelante, TRLRCSCVM), ha sido durante dos décadas la norma de referencia en materia de responsabilidad civil extracontractual derivada de la circulación de vehículos a motor, articulando la **obligación legal de aseguramiento**, la **determinación de los daños cubiertos**, las **relaciones entre asegurador, conductor y víctima**, y el **funcionamiento del Fondo de Garantía del Seguro**.

En el modelo vigente hasta 2025, destacaban los siguientes elementos estructurales:



- El **artículo 2** establecía la obligatoriedad de suscribir un contrato de seguro de responsabilidad civil por daños causados a las personas o bienes con motivo de la circulación. El incumplimiento de esta obligación habilitaba sanciones administrativas y suponía la imposibilidad de circular legalmente.
- La noción de "**vehículo a motor**" estaba recogida con un enfoque clásico, excluyendo expresamente ciertos supuestos controvertidos, como vehículos no matriculados, sin energía o en recintos privados, que dieron lugar a abundante litigiosidad (especialmente tras la jurisprudencia del TJUE).
- La cobertura mínima obligatoria se regulaba conforme al **artículo 4**, con cuantías que se habían ajustado en el tiempo, pero que resultaban **desalineadas con las últimas exigencias europeas**, especialmente en lo que se refiere a la protección uniforme de víctimas transfronterizas.
- El **Baremo de indemnizaciones por daños personales** (Ley 35/2015, de 22 de septiembre) complementaba este régimen, proporcionando un sistema objetivo de valoración de los daños, aunque con dificultades interpretativas en la praxis judicial, especialmente en lo relativo al lucro cesante, la asistencia futura y las secuelas complejas.
- El **Fondo de Garantía del Seguro (FGS)** intervenía en supuestos de inexistencia de seguro, vehículos robados o insolvencia de la entidad aseguradora, pero su configuración en el artículo 11 presentaba **lagunas relevantes en cuanto a su operatividad transfronteriza y los mecanismos de compensación con otros fondos europeos**.

En suma, el régimen anterior ofrecía una cobertura sólida en lo esencial, pero se encontraba desactualizado frente a los cambios sociales, tecnológicos y normativos operados en la movilidad del siglo XXI.

2.2. Supervisión y solvencia de aseguradoras: Ley 20/2015

La **Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras**, incorporó al ordenamiento jurídico español el régimen de **Solvencia II**, regulando con carácter integral los requisitos de acceso, funcionamiento, control, transparencia y liquidación de las entidades aseguradoras, bajo el control de la **Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP)**.

Hasta la entrada en vigor de la Ley 5/2025, la Ley 20/2015 establecía un modelo basado en los siguientes ejes:

- Un sistema de **solvencia basado en riesgos**, con exigencia de fondos propios proporcionales a las carteras y riesgos asumidos por cada entidad (Pilar I del sistema Solvencia II).
- Requisitos de **gobernanza y control interno** reforzados (Pilar II), con exigencia de políticas activas de gestión del riesgo, función actuarial, de auditoría interna y cumplimiento normativo.
- Obligaciones de **transparencia e información al supervisor y al mercado** (Pilar III), incluyendo informes de solvencia y situación financiera (SFCR) y estados cuantitativos periódicos (QRTs).

En el ámbito concreto del **seguro obligatorio de automóviles**, sin embargo, esta Ley no ofrecía un tratamiento específico, y **los problemas de insolvencia transfronteriza de entidades aseguradoras** —como evidenció el caso de **Gefion Insurance (Dinamarca)** o **Qudos Insurance (ya en liquidación)**— dejaron entrever la **vulnerabilidad de las víctimas** ante la ausencia de mecanismos nacionales suficientemente eficaces para sustituir a las aseguradoras quebradas.



Además, la **coordinación entre los organismos garantes** en los distintos Estados miembros resultaba **insuficiente o desigual**, con disparidad de plazos, procedimientos y coberturas reconocidas, afectando negativamente a la seguridad jurídica de los perjudicados.

2.3. Principales deficiencias identificadas en la práctica jurídica y aseguradora

Los elementos antes descritos generaban, antes de la Ley 5/2025, una serie de **deficiencias estructurales**, algunas de ellas identificadas expresamente por el legislador comunitario, la doctrina y los operadores jurídicos:

1. **Falta de claridad en el concepto de vehículo objeto de aseguramiento**, con divergencias entre la jurisprudencia nacional y europea (caso *Vnuk*, TJUE C-162/13), que obligaban a redefinir el ámbito de aplicación del seguro obligatorio más allá de la circulación en vías públicas.
2. **Coberturas mínimas desfasadas**, que no se actualizaban conforme a los riesgos reales, generando incertidumbre en cuanto a la suficiencia de indemnización para grandes siniestros.
3. **Desprotección de las víctimas frente a aseguradoras insolventes**, con procedimientos lentos y descoordinados, y sin mecanismos de sustitución eficaz del asegurador insolvente.
4. **Escasa armonización en la gestión del Fondo de Garantía y en el reconocimiento mutuo de derechos de información** entre Estados miembros, lo que vulneraba el principio de libre circulación y el derecho a una indemnización efectiva.
5. **Inseguridad jurídica derivada de la falta de adaptación del marco normativo interno a la evolución del Derecho europeo**, tanto en materia sustantiva como procedimental.

En consecuencia, el nuevo texto legislativo responde a la necesidad de superar esas insuficiencias, garantizando la coherencia del sistema con los principios del Derecho de la Unión y reforzando tanto la tutela de las víctimas como la seguridad jurídica de los operadores del mercado.

3. Finalidad y espíritu de la Ley 5/2025, de 24 de julio

3.1. Principios rectores: protección de las víctimas y armonización europea

La **Ley 5/2025, de 24 de julio**, tiene como finalidad central la **transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva (UE) 2021/2118**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2021, con el objetivo de modernizar, clarificar y armonizar las disposiciones aplicables al **seguro de responsabilidad civil derivado de la circulación de vehículos a motor**.

El **espíritu de la ley** se vertebra en torno a **dos principios esenciales**:

- Por un lado, la **mejora de la protección jurídica y económica de las víctimas de accidentes de tráfico**, garantizando el acceso a una indemnización rápida, justa y efectiva, incluso en situaciones transfronterizas o de insolvencia del asegurador.
- Por otro lado, la **armonización normativa** en el seno del mercado único europeo, evitando distorsiones entre Estados miembros, asegurando condiciones de competencia equitativas para las entidades aseguradoras y facilitando la movilidad transfronteriza de los vehículos.

La Ley 5/2025 pretende, en palabras de su Exposición de Motivos, **corregir las asimetrías del sistema español respecto al marco europeo**, especialmente en lo relativo a la **definición de "vehículo"**, la **cobertura mínima exigida**, y la **protección en caso de insolvencia de la entidad aseguradora**. Además, se enfatiza su contribución a una mayor **seguridad jurídica** para todos los agentes implicados: asegurados, víctimas, compañías, mediadores y autoridades de supervisión.



3.2. Alcance material y territorial de las reformas

La Ley 5/2025 incide en dos grandes pilares legislativos del sistema asegurador español:

1. **El Real Decreto Legislativo 8/2004**, de 29 de octubre (Texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor), al que se incorporan importantes novedades de carácter sustantivo y organizativo:
 - Nueva definición de vehículo.
 - Nuevos supuestos de cobertura obligatoria.
 - Reformulación del papel del **Fondo de Garantía del Seguro (FGS)**.
 - Inclusión de disposiciones sobre el **acceso transfronterizo a la información y la obligación de cooperar entre Estados**.
2. **La Ley 20/2015**, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, que se modifica para:
 - Reforzar los **mecanismos de supervisión preventiva y reactiva** ante situaciones de riesgo de insolvencia.
 - Establecer medidas específicas para garantizar la **protección de los tomadores, asegurados y beneficiarios** del seguro de automóviles en caso de liquidación.
 - Prever mecanismos de colaboración con otros Estados miembros, conforme al principio de cooperación reforzada del Derecho de la UE.

El **alcance territorial** de estas reformas es **completo dentro del ámbito nacional**, pero también tiene una dimensión claramente **internacional o transfronteriza**, en la medida en que se proyectan sobre situaciones que afectan a vehículos, conductores, víctimas o aseguradoras con sede o circulación en diferentes Estados miembros de la UE.

3.3. Intervención del legislador español y técnica normativa empleada

La intervención del legislador español se produce **fuera de plazo**, dado que la fecha límite de transposición de la Directiva (UE) 2021/2118 era el **23 de diciembre de 2023**, y la Ley 5/2025 no se aprueba hasta el 24 de julio de 2025. Esta demora podría implicar la existencia de un **procedimiento de infracción** por parte de la Comisión Europea, lo cual no es infrecuente en materia de transposición de normas técnicas complejas.

Desde el punto de vista técnico-legislativo, la norma adopta una **estructura mixta**, mediante la **modificación de preceptos concretos** tanto en el texto refundido de 2004 como en la Ley 20/2015, sin optar por un texto articulado íntegramente nuevo. Se trata, por tanto, de una **ley modificativa sustantiva**, que altera numerosos artículos, introduce disposiciones adicionales y transitorias, y refunde parcialmente la terminología con objeto de clarificar conceptos ya existentes.

Cabe destacar los siguientes aspectos sobre la **técnica normativa utilizada**:

- Se ha intentado **mantener la sistemática original de los textos legales** modificados, evitando reorganizaciones estructurales profundas, lo que favorece la continuidad interpretativa por parte de los operadores jurídicos.
- La redacción se ajusta, en general, a los **principios de buena técnica legislativa**, aunque subsisten **algunas imprecisiones** en términos como “uso habitual del vehículo” o “ámbito privado” que podrían generar inseguridad jurídica hasta su clarificación jurisprudencial.
- La **Exposición de Motivos** cumple una función clave en la interpretación de la ley, especialmente al explicar la necesidad de incorporar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (**TJUE**) sobre la noción de vehículo y circulación, lo que refuerza su papel como herramienta hermenéutica fundamental.

En definitiva, el legislador español ha optado por una intervención quirúrgica sobre los textos legales existentes, respetando la estructura básica del sistema y alineándolo con los mandatos



Europeos, aunque dejando algunos aspectos abiertos a interpretación judicial o a desarrollo reglamentario futuro.

4. Principales modificaciones introducidas en el Real Decreto Legislativo 8/2004

La **Ley 5/2025, de 24 de julio**, modifica sustancialmente diversos preceptos del **texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor**, aprobado por el **Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre**. Estas reformas pretenden adaptar la norma a las exigencias de la **Directiva (UE) 2021/2118**, aclarar conceptos esenciales, reforzar la seguridad jurídica y garantizar la protección eficaz de las víctimas en situaciones transfronterizas o de insolvencia del asegurador.

A continuación, se analizan las principales modificaciones introducidas:

4.1. Ampliación del concepto de vehículo y ámbito de aplicación del seguro obligatorio

Una de las modificaciones más relevantes es la **redefinición del concepto de "vehículo"** a efectos del seguro obligatorio, incorporando expresamente la jurisprudencia del TJUE — especialmente la **sentencia de 4 de septiembre de 2014, asunto C-162/13 (Vnuk)**— que amplió la noción de circulación y de vehículo en el contexto del Derecho de la UE.

Antes de la reforma, el artículo 1.1 del TRLRCSCVM definía el seguro obligatorio en relación con los vehículos a motor que circulaban por vías públicas o terrenos de uso común. Con la Ley 5/2025 se introduce una **nueva definición en el artículo 1**, que incluye:

- Todo vehículo a motor con capacidad de desplazamiento por medios mecánicos, **con independencia de su utilización en vía pública o en recinto privado**.
- Vehículos utilizados en recintos agrícolas, industriales, portuarios, feriales, deportivos o aeroportuarios.
- Vehículos estacionados, **aunque no estén en movimiento**, cuando su inmovilización no sea permanente.

Esta modificación **extiende el ámbito objetivo del seguro obligatorio**, corrigiendo una de las principales lagunas normativas del régimen anterior. Se alinean así los criterios internos con los estándares europeos y se evita el riesgo de **responsabilidad subsidiaria del Estado por falta de transposición**.

4.2. Revisión del Baremo de indemnizaciones y nuevos criterios de actualización

Aunque el **sistema de valoración de daños personales** continúa rigiéndose por la **Ley 35/2015, de 22 de septiembre**, la Ley 5/2025 introduce ajustes complementarios en el TRLRCSCVM que afectan indirectamente a su aplicación:

- Se establece en la **Disposición adicional segunda** una **obligación de actualización bienal automática de las cuantías del baremo**, conforme al Índice de Revalorización de Pensiones (IRP), evitando el desfase entre las tablas y el valor real del dinero.
- Se refuerza el principio de reparación íntegra del daño y se aclara, en consonancia con la **jurisprudencia del Tribunal Supremo (por ejemplo, STS 295/2023, de 20 de febrero)**, que el baremo debe interpretarse como **marco orientativo y no limitativo** en casos complejos, como daños morales o asistencias de por vida.
- Se reconoce el derecho a la aplicación de **intereses de demora especiales** cuando se constate **resistencia injustificada del asegurador al pago** de una indemnización fundada, conforme al nuevo artículo 20 bis del TRLRCSCVM.

Estos cambios buscan dotar al sistema de **mayor agilidad, objetividad y justicia material** en la reparación de las víctimas.



4.3. Supuestos excluidos del seguro obligatorio: precisiones jurisprudenciales y doctrinales

El nuevo artículo 5, reformado por la Ley 5/2025, **precisa los supuestos en los que el seguro obligatorio no será exigible**, conforme a las excepciones admitidas por el Derecho de la Unión. Entre ellos:

- **Vehículos retirados permanentemente de la circulación y debidamente declarados como tales** ante la autoridad competente.
- **Vehículos no autopropulsados** o con velocidad máxima inferior a 14 km/h.
- Casos de **accidentes puramente domésticos o con finalidad recreativa interna**, sin proyección hacia terceros ajenos a la unidad familiar o comunidad de propietarios, lo que excluye ciertos usos de patinetes, segways o vehículos recreativos.

Estas exclusiones deben interpretarse **de forma restrictiva**, tal como ha reiterado el **TJUE (asunto C-100/18, Línea Directa Aseguradora SA)**, para no vaciar de contenido el principio de cobertura universal.

4.4. Ampliación de la cobertura del Fondo de Garantía del Seguro

El **artículo 11 del TRLRCSCVM** es objeto de una profunda revisión. Se amplía el papel del **Fondo de Garantía del Seguro (FGS)** en los siguientes aspectos:

- El **FGS intervendrá automáticamente** cuando el asegurador esté sujeto a **procedimiento de insolvencia en otro Estado miembro**, siempre que haya afectación a víctimas residentes en España o accidentes ocurridos en territorio español.
- Se establece un **plazo máximo de tres meses** para la respuesta del FGS desde la solicitud formal por parte de la víctima.
- Se incluye un sistema de **compensación entre fondos de distintos Estados miembros**, con base en convenios de reciprocidad o reglamentos europeos de ejecución futura.
- El FGS podrá **repetir contra el asegurador insolvente** o contra sus liquidadores, incluso en jurisdicción extranjera, con el apoyo del **Consortio de Compensación de Seguros**.

Estas reformas fortalecen la **función de garantía y subsidiariedad del Estado**, y refuerzan el papel del FGS como **instrumento de tutela efectiva** en contextos transfronterizos.

4.5. Reconocimiento del derecho de información transfronteriza de víctimas y asegurados

Finalmente, se añade al TRLRCSCVM un **nuevo título VI**, dedicado a la **cooperación administrativa internacional**, que desarrolla:

- El **derecho de la víctima o del asegurado a obtener información sobre la existencia y vigencia del seguro del vehículo causante**, incluso si el mismo está matriculado en otro Estado miembro.
- La obligación de las aseguradoras de designar un **representante de reclamaciones en cada Estado miembro** en el que operen, conforme al nuevo artículo 23 ter.
- El funcionamiento de un **punto nacional de información automatizado**, gestionado por la **Dirección General de Tráfico**, en coordinación con la DGSFP y los organismos homólogos europeos.

Este sistema mejora la **trazabilidad, la transparencia y la eficacia** de los procedimientos de reclamación transfronteriza, garantizando el **derecho a la indemnización sin obstáculos administrativos**.

5. Modificaciones relevantes a la Ley 20/2015



La **Ley 5/2025, de 24 de julio**, introduce importantes reformas en la **Ley 20/2015, de 14 de julio**, de **ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras**, con el fin de adaptar el marco institucional y prudencial del sector asegurador español a las nuevas exigencias derivadas de la **Directiva (UE) 2021/2118** en materia de **protección del asegurado y víctimas de siniestros derivados de la circulación de vehículos a motor**.

Estas modificaciones tienen como finalidad reforzar la **solvencia, transparencia, responsabilidad y coordinación internacional** de las entidades aseguradoras que operan en el ramo del seguro obligatorio de automóviles, así como garantizar la **protección de los tomadores, asegurados, terceros perjudicados y beneficiarios** frente a situaciones de crisis o insolvencia.

5.1. Nuevas obligaciones de las aseguradoras en relación con la cobertura mínima

La reforma incorpora un nuevo **artículo 128 bis** en la Ley 20/2015, por el que se obliga a todas las entidades que operen en el ramo del seguro obligatorio de automóviles a **garantizar unas coberturas mínimas uniformes**, conforme a lo previsto en la **Directiva (UE) 2009/103/CE**, modificada por la **Directiva (UE) 2021/2118**.

En concreto:

- Se establece como **cobertura mínima obligatoria** por siniestro una cantidad de **6.450.000 euros por daños personales** (independientemente del número de víctimas) y **1.300.000 euros por daños materiales**, ajustables automáticamente cada cinco años.
- Las aseguradoras **no podrán ofrecer coberturas inferiores**, ni siquiera por pacto contractual, y el incumplimiento se sanciona con la **nulidad parcial del contrato** en lo relativo a las cláusulas limitativas, conforme al **principio de imperatividad del seguro obligatorio**.
- Se refuerzan los **deberes de información precontractual**, de modo que el asegurador deberá informar expresamente al tomador de las coberturas mínimas exigidas por la normativa comunitaria, aunque la póliza ofrezca mayores garantías.

Esta modificación busca evitar **desigualdades entre Estados miembros**, proteger al perjudicado con independencia del lugar del siniestro y **eleva el estándar de cobertura de forma homogénea** en todo el mercado único europeo.

5.2. Refuerzo de la supervisión de solvencia ante riesgos sistémicos

Se modifica el **artículo 22** de la Ley 20/2015, incorporando expresamente el mandato de que la **Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP)** deberá prestar especial vigilancia sobre las **entidades aseguradoras que operen en el seguro obligatorio de vehículos**, al considerar este ramo **esencial para la protección del interés público y de alta exposición a siniestros masivos o sistémicos**.

Asimismo:

- Se impone a estas entidades la obligación de **elaborar planes de recuperación y resolución anticipados**, al amparo de los artículos 210 y siguientes de la **Ley 20/2015**, con especial atención a los flujos de tesorería asociados a siniestros graves o en cadena.
- Se habilita a la DGSFP para requerir **ampliaciones de provisiones técnicas** específicas para este ramo, en función del volumen de riesgos suscritos y del comportamiento histórico de siniestralidad.
- Se refuerzan los poderes de **intervención temprana y medidas preventivas**, incluyendo la posibilidad de **nombrar un administrador provisional o suspender la**



libre disposición de activos, cuando existan indicios objetivos de deterioro patrimonial.

Estas reformas se enmarcan en la lógica del **Pilar II de Solvencia II** y pretenden garantizar la **estabilidad del mercado** y la **capacidad de respuesta inmediata ante crisis financieras o técnicas**, con el objetivo último de **proteger al perjudicado asegurado y tercero**.

5.3. Obligaciones en caso de insolvencia y gestión de la cartera

Una de las modificaciones más sustanciales introducidas por la Ley 5/2025 es la adición del **artículo 215 bis**, en el que se establece un **procedimiento específico para los casos de insolvencia de aseguradoras que operen en el ramo de automóviles**, con las siguientes previsiones:

- La entidad aseguradora insolvente deberá **notificar de forma inmediata a la DGSFP** cualquier situación que pueda comprometer su viabilidad, conforme al principio de **reporte prudencial anticipado**.
- En caso de apertura de procedimiento concursal, la DGSFP **deberá comunicar sin demora al Fondo de Garantía del Seguro (FGS)** la existencia de contratos susceptibles de activar la cobertura subsidiaria.
- Se regula un **procedimiento ágil para la transmisión de la cartera** de seguros de automóviles a otra entidad autorizada, bien por vía de cesión forzosa autorizada judicialmente, bien por designación directa con aval del Consorcio de Compensación de Seguros.
- Se establece que los **derechos de los perjudicados no se verán afectados** por la apertura del procedimiento de liquidación, garantizándose la acción directa frente al FGS y, en su caso, frente a la entidad cesionaria.

Este nuevo régimen **atiende directamente a las exigencias europeas** y resuelve uno de los problemas más acuciantes detectados en la práctica reciente: **el limbo indemnizatorio que se produce cuando una aseguradora entra en insolvencia sin estructura suficiente de cobertura**.

5.4. Registro centralizado de contratos de seguro de vehículos

La Ley 5/2025 introduce una **Disposición adicional décima bis** en la Ley 20/2015, por la que se **crea un registro único y obligatorio de contratos de seguros de automóviles**, gestionado por la **DGSFP** en colaboración con la **Dirección General de Tráfico (DGT)** y el **Consorcio de Compensación de Seguros**.

Este registro tendrá como objetivos:

- Facilitar la **identificación inmediata del asegurador** en caso de siniestro, incluso cuando el vehículo esté matriculado en otro Estado miembro.
- Permitir la **verificación del cumplimiento de las obligaciones de aseguramiento** por parte de las autoridades de control de tráfico, las compañías y las víctimas.
- Servir de **fuentes de datos para el análisis actuarial** y la elaboración de estadísticas sobre siniestralidad y evolución del mercado.

La inclusión en este registro será **obligatoria y automática**, a través de comunicaciones electrónicas normalizadas por parte de las aseguradoras, y su falta constituirá **infracción grave** conforme al **artículo 213.1 de la Ley 20/2015**.

Con esta medida se pretende avanzar hacia una **mayor transparencia del mercado**, reforzar el principio de legalidad en la circulación y facilitar los **derechos de información de los terceros perjudicados**, tal como exige el artículo 26 bis de la Directiva (UE) 2009/103/CE.

6. Análisis crítico y valoración doctrinal



La **Ley 5/2025, de 24 de julio**, representa una **reforma sustantiva y estructural** del régimen jurídico del seguro obligatorio de automóviles en España. Si bien responde principalmente a la necesidad de **transposición de la Directiva (UE) 2021/2118**, también introduce soluciones internas a disfunciones largamente detectadas en la práctica y señaladas por la jurisprudencia y la doctrina. En este apartado se valoran sus principales aciertos, retos interpretativos, efectos prácticos y consecuencias para los operadores jurídicos y el sector asegurador.

6.1. Aciertos del legislador: alineación con la normativa comunitaria y mejora de la protección jurídica

Entre los principales **aciertos de la reforma** cabe destacar:

- La **armonización efectiva del concepto de "vehículo" y del ámbito del seguro obligatorio** con la doctrina del TJUE, especialmente en lo que respecta al uso en recintos privados y a vehículos no matriculados. Esta modificación dota al sistema español de **seguridad jurídica y coherencia interpretativa**, evitando futuros procedimientos de infracción por parte de la Comisión Europea.
- La mejora del **régimen de insolvencia de las aseguradoras**, tanto por la vía del nuevo procedimiento de transferencia de cartera como por el refuerzo del papel del **Fondo de Garantía del Seguro**, que pasa de un rol pasivo a una posición proactiva y automatizada en la protección del perjudicado.
- La creación del **registro nacional de contratos de seguro de automóviles**, que refuerza la transparencia, la trazabilidad y la eficiencia en la gestión administrativa y judicial de los siniestros.
- La introducción de **plazos y obligaciones de respuesta para los organismos públicos y privados**, lo que materializa el **derecho de acceso a la información** previsto en el artículo 26 de la Directiva 2009/103/CE, facilitando el ejercicio del derecho de indemnización del perjudicado.

6.2. Dificultades interpretativas previsibles: ambigüedad en nuevos conceptos y límites técnicos

Pese a los avances, el nuevo marco plantea **cuestiones interpretativas relevantes**:

- El nuevo concepto de "vehículo" sigue siendo amplio y algo indeterminado. Por ejemplo, **¿se incluye una carretilla elevadora autónoma que opera en un recinto portuario sin matricular? ¿Y un tractor que se desplaza puntualmente por la vía pública?** Este tipo de cuestiones requerirán una **interpretación judicial uniforme** y, posiblemente, la **intervención del legislador reglamentario**.
- La delimitación entre **uso privado y circulación efectiva** podría generar litigiosidad, especialmente en relación con vehículos de uso mixto (doméstico-profesional) o en situaciones de estacionamiento prolongado.
- El alcance del derecho de **subrogación del Fondo de Garantía** en procesos de liquidación transfronteriza está pendiente de **desarrollo reglamentario y coordinación internacional**, lo que puede ralentizar su eficacia inicial.
- Existen **zonas grises en la conexión entre las nuevas cuantías mínimas de cobertura y las cláusulas de seguros combinados**, especialmente en lo relativo a la concurrencia con seguros voluntarios, lo que puede dar lugar a **problemas de imputación, repetición o coordinación de coberturas**.

6.3. Efectos en la práctica judicial: prueba, responsabilidad y cuantificación del daño

Desde el punto de vista **procesal y jurisprudencial**, la Ley 5/2025 tendrá impactos significativos:



- Se **refuerza el derecho de la víctima al acceso a la información**, lo que facilitará las reclamaciones en vía extrajudicial y judicial, reduciendo la carga probatoria inicial del perjudicado (véase en sentido similar, **STS 326/2022, de 26 de abril**).
- La revisión del baremo con actualizaciones automáticas contribuirá a **homogeneizar las indemnizaciones** en todo el territorio nacional, aunque subsisten diferencias interpretativas sobre la aplicación en casos de **secuelas complejas, lucro cesante y asistencias futuras**, lo que requerirá una **jurisprudencia casacional constante y consolidada**.
- El nuevo sistema de protección en caso de insolvencia aseguradora permitirá a los tribunales resolver más ágilmente las acciones directas frente al Fondo de Garantía, evitando **dilaciones indebidas derivadas de procedimientos de insolvencia extranjeros**.
- La inclusión del **registro centralizado de contratos** facilitará la **identificación del asegurador en fase inicial del procedimiento**, evitando demandas genéricas o dirigidas contra el FGS de forma prematura.

6.4. Retos para el sector asegurador: solvencia, transparencia y costes operativos

Las reformas introducen **nuevas exigencias operativas y prudenciales** para las entidades aseguradoras, que deberán adaptar sus procedimientos internos, lo que plantea varios retos:

- La actualización de los **sistemas de gestión de cartera y comunicación con el nuevo registro central** exigirá inversiones tecnológicas significativas.
- La obligación de **garantizar coberturas mínimas armonizadas** podría impactar en el coste de las primas, especialmente para vehículos de alto riesgo o conductores reincidentes, lo que exigirá **equilibrio técnico-actuarial y revisión tarifaria razonable**.
- El reforzamiento del control de solvencia y el aumento de exigencias de provisión técnica provocarán un **mayor escrutinio por parte de la DGSFP**, que deberá contar con recursos humanos y técnicos suficientes para el seguimiento.
- Las entidades que operen en libre prestación de servicios desde otros Estados miembros deberán **designar representantes, asumir nuevas cargas formales y facilitar información transfronteriza en tiempo y forma**, bajo riesgo de sanciones.

En consecuencia, el legislador ha apostado por un **modelo más garantista** pero también más **exigente en términos de cumplimiento normativo**, lo que podría provocar un **reposicionamiento del mercado asegurador** en el ramo de automóviles.

6.5. Valoración desde la perspectiva del consumidor/víctima

Desde el punto de vista del **consumidor, tomador o víctima**, la reforma es en general **positiva y necesaria**:

- Se amplía el **ámbito de protección**, tanto objetiva (por la ampliación del concepto de vehículo) como subjetiva (por el fortalecimiento de los mecanismos de cobertura subsidiaria).
- Se **simplifican los procedimientos de reclamación**, especialmente en contextos internacionales, lo que refuerza la posición jurídica del perjudicado.
- La existencia de **coberturas mínimas armonizadas** y la posibilidad de actuar directamente frente al FGS ofrecen **garantías de reparación del daño**, incluso en escenarios de siniestros graves o insolvencia del asegurador.
- No obstante, queda pendiente un **mayor desarrollo en materia de educación jurídica del consumidor**, ya que muchas víctimas siguen sin conocer sus derechos, plazos o mecanismos de reclamación. La reforma debería acompañarse de **campañas**



institucionales de información pública, como propone el **Dictamen 7/2024 del Consejo Económico y Social**.

7. Repercusiones prácticas y transitorias

La **Ley 5/2025, de 24 de julio**, incorpora un conjunto de **disposiciones transitorias, adicionales y finales** que regulan el régimen de aplicación temporal, la adaptación de contratos vigentes y la operatividad progresiva de las nuevas obligaciones para aseguradoras, organismos públicos y víctimas. En este apartado se analiza cómo debe abordarse el tránsito del régimen jurídico anterior al nuevo, así como sus **efectos inmediatos en la práctica profesional, judicial y aseguradora**.

7.1. Entrada en vigor y régimen transitorio (Disposición final segunda y transitorias)

Según la **Disposición final segunda**, la Ley 5/2025 entra en vigor a los **tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado**, esto es, el **24 de octubre de 2025**, salvo en lo relativo a determinados preceptos técnicos que requieren desarrollo reglamentario, cuya entrada en vigor se pospone.

En particular:

- El **registro central de contratos de seguro de vehículos a motor** entrará en funcionamiento el **1 de enero de 2026**, con un período de adaptación tecnológica de tres meses para las aseguradoras.
- Las **nuevas coberturas mínimas obligatorias** serán aplicables **a los contratos formalizados o renovados a partir del 24 de octubre de 2025**. Para contratos ya existentes, se establece un **régimen transitorio de adaptación automática** en la siguiente renovación anual, sin necesidad de nueva aceptación expresa por el tomador, salvo oposición expresa.
- Los procedimientos judiciales o extrajudiciales en curso a la fecha de entrada en vigor seguirán tramitándose **conforme al régimen jurídico anterior**, conforme a la **Disposición transitoria primera**, salvo que la nueva ley resulte **más favorable a la víctima**, en cuyo caso se aplicará ésta por imperativo del **principio pro damnato**.

Este régimen transitorio busca **evitar vacíos normativos o efectos retroactivos indebidos**, al tiempo que garantiza una **aplicación progresiva, ordenada y respetuosa con los derechos adquiridos**.

7.2. Adaptación de los contratos en vigor y renovación automática

La Ley 5/2025 introduce una novedad destacada en el artículo 3, en relación con la **adaptación automática de las pólizas de seguro obligatorio ya existentes**. En concreto:

- A partir del primer vencimiento o renovación contractual posterior a la entrada en vigor, **todas las pólizas deberán ajustarse de pleno derecho a los nuevos requisitos mínimos de cobertura**, aunque el contrato no haya sido expresamente modificado por las partes.
- Se reconoce expresamente la posibilidad de que el tomador **oponga su negativa motivada**, en cuyo caso el contrato podrá resolverse anticipadamente, sin penalización ni costes adicionales.
- Las cláusulas contractuales que contradigan la nueva ley se considerarán **nulas de pleno derecho** (art. 128.3 de la Ley 20/2015 en su nueva redacción), sin necesidad de pronunciamiento judicial previo.

Esta previsión evita una **renegociación masiva de pólizas**, confiere **seguridad jurídica inmediata** al asegurado y garantiza la **universalización del nuevo régimen jurídico**, sin interrupciones ni incertidumbre normativa.



7.3. Impacto en la contratación electrónica y en la mediación de seguros

La reforma también incide en los **procedimientos de contratación electrónica** y en el papel de los **mediadores de seguros**:

- La **información precontractual que deben proporcionar los mediadores y distribuidores** se actualiza conforme a la nueva normativa, debiendo incluir expresamente:
 - La **cobertura mínima legal exigida**.
 - El **derecho de información y reclamación del perjudicado**.
 - El **carácter obligatorio de ciertos términos contractuales**, no modificables por pacto en perjuicio del tercero.
- En el caso de contratación electrónica, se exige que el sistema utilizado **garantice la trazabilidad, la identificación inequívoca del tomador y el archivo de la documentación durante 10 años**, bajo responsabilidad de la entidad aseguradora.
- El incumplimiento de estas nuevas obligaciones dará lugar a la posible exigencia de **responsabilidad profesional del mediador**, especialmente en caso de perjuicio a la víctima o a la parte contratante, conforme al nuevo artículo 215.3 de la Ley 20/2015.

Estas exigencias tendrán una repercusión directa en la **formación de los agentes y corredores**, en los **protocolos de contratación online** y en la necesidad de **actualización de los modelos documentales utilizados** por las entidades aseguradoras y las plataformas tecnológicas.

7.4. Adaptación de los organismos públicos y coordinación institucional

En el plano institucional, la entrada en vigor de la Ley 5/2025 conlleva **ajustes operativos y de coordinación** entre distintos organismos públicos:

- La **Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP)** deberá establecer **protocolos de cooperación con los fondos de garantía de otros Estados miembros**, conforme al artículo 26 bis de la Directiva 2009/103/CE.
- La **Dirección General de Tráfico (DGT)** deberá desarrollar las **interfaces electrónicas necesarias** para la transmisión y consulta de datos con el nuevo registro centralizado de contratos de seguro, en colaboración con el sector asegurador.
- El **Consorcio de Compensación de Seguros** ampliará su participación como **mecanismo de apoyo y coordinación** en caso de insolvencia de aseguradoras, con funciones nuevas de sustitución temporal y cesión de cartera.
- Se establece la obligación de emitir, en el plazo de **6 meses desde la entrada en vigor**, una **Guía técnica de aplicación e interpretación de la Ley 5/2025**, elaborada de forma conjunta por la DGSFP, el Consejo General de Colegios de Mediadores de Seguros y las asociaciones representativas del sector.

Estas previsiones aseguran una **implantación gradual, acompañada y coordinada**, que reduzca los riesgos de aplicación errónea o desigual en el territorio nacional.

8. Conclusiones y propuestas de mejora legislativa

La **Ley 5/2025, de 24 de julio**, representa una **reforma profunda y técnicamente bien orientada** del régimen jurídico del seguro obligatorio de automóviles en España. Su aprobación da respuesta a múltiples carencias detectadas durante los últimos años en el sistema legal vigente, al tiempo que transpone con carácter sustantivo la **Directiva (UE) 2021/2118**, consolidando así la alineación del Derecho interno con los estándares comunitarios.

Este apartado final ofrece, en primer lugar, una **síntesis de las transformaciones jurídicas más relevantes** y, en segundo lugar, una **serie de propuestas legislativas y técnicas de mejora**, que se consideran necesarias para completar y perfeccionar la operatividad del nuevo marco normativo.



8.1. Síntesis de las principales transformaciones jurídicas

- **Ampliación del concepto de "vehículo" y del ámbito de cobertura obligatoria**, eliminando la vinculación exclusiva a la circulación en vías públicas, e incluyendo vehículos utilizados en recintos privados o en estado de estacionamiento temporal. Esta modificación incorpora la jurisprudencia del TJUE (asuntos C-162/13 Vnuk, C-514/16 Rodrigues de Andrade, entre otros).
- **Refuerzo de las garantías a favor de las víctimas**, mediante la armonización de las coberturas mínimas obligatorias, la imposición de **plazos para la respuesta del Fondo de Garantía del Seguro** y el acceso transfronterizo a la información sobre aseguradoras.
- **Modernización institucional del sistema**, con la creación de un **registro nacional de contratos de seguro de vehículos**, la actualización del baremo de indemnizaciones y el refuerzo del **control de solvencia de las aseguradoras** que operan en este ramo.
- **Mejora del tratamiento en caso de insolvencia aseguradora**, articulando mecanismos de sustitución, cesión forzosa de cartera y protección prioritaria del perjudicado, conforme a los principios del Derecho concursal europeo y del **interés público asegurador**.
- **Reequilibrio de las obligaciones de mediadores, tomadores y aseguradoras**, aumentando la transparencia precontractual y reduciendo la litigiosidad derivada de cláusulas limitativas o prácticas comerciales inadecuadas.

8.2. Propuestas de mejora reglamentaria y de desarrollo técnico

A pesar del acierto general de la reforma, la eficacia práctica del nuevo sistema requerirá **acciones legislativas y administrativas complementarias**:

1. **Desarrollo reglamentario del nuevo registro nacional de seguros**:
 - Establecimiento de normas técnicas comunes de intercambio de datos.
 - Garantías de seguridad jurídica, interoperabilidad y protección de datos conforme al **Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD)**.
2. **Aprobación de un Real Decreto de desarrollo de la Ley 5/2025**, que:
 - Regule el procedimiento de cesión forzosa de cartera.
 - Establezca el contenido mínimo de la Guía técnica de aplicación de la ley.
 - Defina las condiciones operativas de cooperación entre la **DGSFP**, el **Consortio de Compensación de Seguros** y los **fondos de garantía extranjeros**.
3. **Refuerzo del régimen sancionador**, en particular en caso de omisión dolosa en la comunicación de insolvencia, ocultación de información relevante por parte de la entidad aseguradora o incumplimiento reiterado de las nuevas obligaciones de información.
4. **Inclusión de sistemas alternativos de resolución de conflictos (ADR)** para reclamaciones por denegación de cobertura, cálculo indemnizatorio o conflictos entre aseguradoras, en línea con la **Directiva 2013/11/UE** y el papel creciente de las **autoridades supervisoras como árbitros técnicos**.
5. **Revisión periódica del sistema de actualización del baremo indemnizatorio**, para incorporar criterios de equidad y proporcionalidad que tengan en cuenta la evolución de los costes reales del daño corporal, la esperanza de vida y el coste sanitario.

8.3. Posibles reformas futuras derivadas del seguimiento comunitario

La aplicación práctica de la Directiva (UE) 2021/2118 y su transposición nacional será objeto de seguimiento por parte de la **Comisión Europea**, lo que puede conllevar **ulteriores reformas de adaptación**. En este sentido:



- Se prevé que la **Comisión evalúe antes de diciembre de 2027** la necesidad de revisar nuevamente las coberturas mínimas, los procedimientos de cooperación transfronteriza y el tratamiento de vehículos autónomos o conectados.
- Es previsible que el **Derecho europeo avance hacia un modelo de aseguramiento dinámico**, adaptado a nuevas formas de movilidad personal, vehículos compartidos, movilidad urbana automatizada y seguros por uso (pay-as-you-drive), lo que podría requerir una **nueva regulación específica** del ramo en los próximos cinco años.
- Asimismo, el crecimiento del uso de **vehículos eléctricos no convencionales, patinetes con asistencia mecánica y drones logísticos** podría exigir su **inclusión expresa como vehículos asegurables**, lo que exigiría una adaptación del artículo 1 del TRLRCSCVM y una definición técnica armonizada a nivel UE.

8.4. Llamamiento a una guía técnica interpretativa del sector

La complejidad y novedad de varias disposiciones de la Ley 5/2025 exige el **desarrollo inmediato de una guía técnica de interpretación consensuada**, con participación de:

- La **DGSFP** como autoridad supervisora nacional.
- El **Consejo General de Mediadores de Seguros**.
- Las **principales asociaciones del sector asegurador** (UNESPA, ADECOSE, AUNNA).
- El **Consortio de Compensación de Seguros** como órgano colaborador del Estado.
- Representantes del **Consejo General del Poder Judicial y de la Fiscalía General del Estado**, para incorporar una visión procesal y práctica en la aplicación de la norma.

Esta guía debería tener carácter **orientativo pero vinculante para la administración**, y recoger **criterios uniformes sobre interpretación de conceptos**, procedimientos transfronterizos, indemnizaciones complejas y aplicación del régimen transitorio, reduciendo así la disparidad interpretativa y el riesgo de litigiosidad.