Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANDREA BIONDI
presentadas el 25 de septiembre de 2025[1]

Asunto C-490/24

Stichting Koskea, actuando en condición de curador de ED,
contra
Nationale Nederlanden Schadeverzekering Maatschappij NV, que opera con el nombre comercial de Reaal Schadeverzekering NV

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Seguro obligatorio de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles — Directiva 2009/103/CE — Artículo 12, apartado 1 — Daños causados por un vehículo — Cobertura de seguro — Exclusión de los daños sufridos por el conductor, prevista en la Directiva 2009/103 — Participación del ocupante en la producción de los daños causados por el vehículo — Incidencia en la calificación de "conductor" — Definición — Concepto autónomo del Derecho de la Unión — Objetivo de protección de terceras víctimas — Seguridad jurídica — Línea que separa la responsabilidad civil, por un lado, del seguro de responsabilidad civil, por el otro»

1. El continuo desarrollo tecnológico trata de liberar a las personas de sus tareas difíciles o peligrosas. Los coches sin conductor, que parecían reservados a las novelas de ciencia ficción, se están convirtiendo en una realidad. Ya recorren las calles de San Francisco y Pekín, y están a punto de llegar a Londres.[2] Se espera una disminución significativa del número de accidentes de tráfico como consecuencia de la disminución de los riesgos asociados al error humano.

2. A la espera de comprobar si esta reducción se materializa, el Derecho de la Unión sigue ofreciendo un importante sistema de protección a las víctimas de accidentes de tráfico gracias a las Directivas sobre el seguro obligatorio de la responsabilidad civil que resulta de la circulación

[1] Lengua original: francés.

[2] Véase *Self-driving vehicles set to be on roads by 2026 as Automated Vehicles Act becomes law*, disponible en la dirección siguiente: https://www.gov.uk/government/news/self-driving-vehicles-set-to-be-on-roads-by-2026-as-automated-vehicles-act-becomes-law (última consulta de 18 de junio de 2025).

de vehículos automóviles[3] (en lo sucesivo, conjuntamente, «Directivas sobre el seguro de responsabilidad civil»). Si bien es cierto que se ha solicitado al Tribunal de Justicia en numerosas ocasiones que se pronuncie sobre la interpretación de estas Directivas, en particular, sobre la definición de los conceptos de «ocupante»[4] o «circulación de vehículos»,[5] la presente remisión prejudicial le brinda por primera vez la oportunidad de precisar los límites del concepto de «conductor», que ya es objeto de diversos litigios nacionales.

I. Procedimiento principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

3. En 2016, ED, demandante en el litigio principal, conducía una furgoneta perteneciente a un club de fútbol en la que viajaban un antiguo entrenador de dicho club y algunos miembros del equipo. La furgoneta salía de las instalaciones de otro club de fútbol y se dirigía a una fiesta organizada en un tercer club. ED conducía la furgoneta a unos 70 km/h cuando el entrenador, que estaba sentado en la parte trasera derecha del conductor, tiró repentinamente del freno de mano. La furgoneta derrapó y colisionó con varios pilares. El conductor y el compañero de equipo que estaba sentado a su lado salieron despedidos del vehículo. El compañero de equipo falleció a causa de las lesiones sufridas. ED resultó gravemente herido y todavía sufre graves secuelas del accidente.

4. El club de fútbol propietario de la furgoneta había suscrito un seguro de responsabilidad civil con Reaal Schadeverzekering NV. También había contratado un seguro de daños a los ocupantes y al conductor con la empresa Nationale Nederlanden.[6]

5. ED, a través de la fundación Stichting Koskea, que administra sus bienes y defiende sus intereses, solicitó la cobertura de Nationale Nederlanden respecto de los daños que él mismo había sufrido como consecuencia del accidente. En enero de 2020, el abogado de esta compañía informó a ED de que el seguro de conductor no le cubría, puesto que, según el atestado policial sobre las circunstancias del accidente, había conducido la furgoneta después de consumir alcohol

[3] 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 (DO 1972, L 103, p. 1; EE 13/02, p. 113; en lo sucesivo, «Primera Directiva»); Directiva 84/5/CEE del Consejo, de 30 de diciembre de 1983, Segunda Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil que resulta de la circulación de los vehículos automóviles (DO 1984, L 8, p. 17; EE 13/15, p. 244; en lo sucesivo, «Segunda Directiva»); Directiva 90/232/CEE del Consejo, de 14 de mayo de 1990, Tercera Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles (DO 1990, L 129, p. 33; en lo sucesivo, «Tercera Directiva»); Directiva 2000/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de mayo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE del Consejo (DO 2000, L 181, p. 65; en lo sucesivo, «Cuarta Directiva»); Directiva 2005/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, por la que se modifican las Directivas 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE y 90/232/CEE del Consejo y la Directiva 2000/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativas al seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles (DO 2005, L 149, p. 14), y, por último, Directiva 2009/103/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad (DO 2009, L 263, p. 11), que procedió a la codificación de las Directivas anteriores (véase el considerando 1 de la Directiva 2009/103), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2021/2118 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2021 (DO 2021, L 430, p. 1). Dado que los hechos del litigio principal se remontan a 2016, en el resto de mi análisis me referiré primordialmente a la Directiva 2009/103 en su versión inicial. Como esta codificó las Directivas anteriores, recuérdese que la jurisprudencia relativa a estas es aplicable a la interpretación de las disposiciones equivalentes de la Directiva 2009/103 (véase la sentencia de 10 de junio de 2021, Van Ameyde España, C-923/19, EU:C:2021:475, apartado 23 y jurisprudencia citada]).

[4] Véase, por ejemplo, la sentencia de 1 de diciembre de 2011, Churchill Insurance Company Limited y Evans (C-442/10, EU:C:2011:799), apartado 30.

[5] Véanse, por ejemplo, las sentencias de 4 de septiembre de 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146); de 20 de diciembre de 2017, Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007), y de 20 de junio de 2019, Línea Directa Aseguradora (C-100/18, EU:C:2019:517).

[6] De la petición de decisión prejudicial se desprende que, posteriormente, Reaal Schadeverzekering se fusionó con Nationale Nederlanden.

y no llevaba puesto el cinturón de seguridad. Asimismo, el abogado indicó que ED tampoco estaba cubierto por el seguro obligatorio de responsabilidad civil, en la medida en que, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, de la Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (Ley neerlandesa del Seguro de Responsabilidad Civil en Materia de Vehículos Automóviles) (en lo sucesivo, «WAM»), «no será necesario que el seguro cubra la responsabilidad por los daños que sufra el conductor del vehículo causante del accidente».

6. Esta disposición nacional transpone al Derecho neerlandés el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103, a tenor del cual «el seguro a que se hace referencia en el artículo 3 cubrirá la responsabilidad por daños corporales de todos los ocupantes, con excepción del conductor, derivados de la circulación de un vehículo».[7]

7. Stichting Koskea, actuando en nombre de ED, presentó una demanda contra Nationale Nederlanden con el fin de obtener una indemnización por los daños sufridos, sobre la base del contrato de seguro de responsabilidad civil, en la que alegaba, en esencia, que ED no podía ser considerado conductor debido a la intervención del entrenador en la conducción del vehículo que había causado los daños.

8. El rechtbank Noord-Nederland (Tribunal de Primera Instancia de los Países Bajos Septentrionales) estimó la demanda al considerar, en esencia, que, a partir del momento en que el antiguo entrenador accionó el freno de mano, el demandante en el litigio principal ya no pudo conducir realmente dicho vehículo y, en consecuencia, dejó de ser su «conductor» en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la WAM.

9. Nationale Nederlanden interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Tribunal de Apelación de Arnhem-Leuvarden, Países Bajos), que la anuló y declaró que ED no había perdido su condición de conductor debido a la intervención del entrenador, y que ED era la persona que había tomado inicialmente el volante del vehículo, lo había puesto en marcha, había determinado su velocidad y había elegido la dirección del viaje. El hecho de que fuera él quien manejaba los mandos del vehículo no se vio alterado por que el entrenador tirara repentinamente del freno de mano y, por tanto, realizara una acción de conducción.

10. La fundación Stichting Koskea interpuso recurso de casación ante el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos), órgano jurisdiccional remitente. Este alberga dudas en cuanto a si ED seguía siendo conductor en el momento en que se produjo el accidente y si no debería asimilarse a un ocupante que es víctima de un siniestro y, como tal, estar cubierto por el seguro de responsabilidad civil. En su opinión, se plantea la cuestión de si el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103 debe interpretarse en el sentido de que el seguro obligatorio de vehículos debe cubrir la responsabilidad de los daños sufridos por el conductor inicial del vehículo de que se trate cuando un ocupante ha intervenido en la conducción de dicho vehículo y esa intervención ha provocado un accidente.

11. Según el órgano jurisdiccional remitente, si bien el artículo 4, apartado 1, de la WAM pretende aplicar la excepción prevista en el artículo 1 de la Tercera Directiva, actualmente artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103, ninguna de estas disposiciones define el

[7] El artículo 3, párrafos primero y segundo, de la Directiva 2009/103 dispone lo siguiente:
«Cada Estado miembro adoptará todas las medidas apropiadas, sin perjuicio de la aplicación del artículo 5, para que la responsabilidad civil relativa a la circulación de vehículos que tengan su estacionamiento habitual en su territorio, sea cubierta mediante un seguro.
Los daños que se cubran, así como las modalidades de dicho seguro, se determinarán en el marco de las medidas contempladas en el párrafo primero.»

concepto de «conductor». Añade que, dado que el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103 establece una distinción entre el conductor y los demás ocupantes, es importante determinar qué «conductor» queda excluido del principio general de protección mediante el seguro obligatorio de responsabilidad civil.

12. En estas circunstancias, el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos) decidió suspender el procedimiento y, mediante resolución recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 12 de julio de 2024, plantear al tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 12, apartado 1, de la [Directiva 2009/103] en el sentido de que el seguro obligatorio de responsabilidad civil debe cubrir los daños y perjuicios del conductor (inicial) en caso de que un ocupante intervenga en el control del vehículo y se produzca un accidente como consecuencia de esa intervención?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿se derivan del Derecho de la Unión requisitos concretos que el juez nacional deba tener en cuenta para determinar si un conductor en el sentido del artículo 12, apartado 1, de la [Directiva 2009/103] ha perdido la condición de conductor en las circunstancias del caso y puede acogerse a la protección de los ocupantes en virtud de la norma general?»

13. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia Nationale Nederlanden, el Gobierno de los Países Bajos y la Comisión Europea, que también formularon observaciones orales en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia el 12 de junio de 2025.

II. Análisis

14. Con carácter preliminar, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que «la obligación de cobertura por el seguro de responsabilidad civil de los daños causados a los terceros por la circulación de vehículos automóviles es distinta del alcance de la indemnización de estos daños en virtud de la responsabilidad civil del asegurado. En efecto, mientras que la primera está garantizada y definida por la normativa de la Unión, la segunda se rige, fundamentalmente, por el Derecho nacional». [8] De ello se desprende que las Directivas Primera, Segunda y Tercera no tienen por objeto armonizar los regímenes de responsabilidad civil de los Estados miembros y que, en el estado actual del Derecho de la Unión, estos tienen libertad para definir el régimen de responsabilidad civil aplicable a los siniestros derivados de la circulación de vehículos. [9]

15. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que el legislador de la Unión no deseaba, en particular, precisar el tipo de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos —por culpa o por riesgo— que debe quedar cubierta por el seguro obligatorio. [10] Por tanto, en virtud del Derecho de la Unión, un seguro debe cubrir la responsabilidad civil que corresponda conforme a las modalidades establecidas por el Derecho de cada Estado miembro, con el límite de que debe preservarse el efecto útil de las Directivas que regulan este

[8] Sentencia de 10 de junio de 2021, Van Ameyde España (C-923/19, EU:C:2021:475), apartado 36 y jurisprudencia citada.

[9] Véanse, en particular, las sentencias de 17 de marzo de 2011, Carvalho Ferreira Santos (C-484/09, en lo sucesivo, «sentencia Carvalho Ferreira Santos», EU:C:2011:158), apartado 32 y jurisprudencia citada, y de 23 de enero de 2014, Petillo (C-371/12, EU:C:2014:26), apartado 29.

[10] Sentencia Carvalho Ferreira Santos, apartado 33.

ámbito.[11] El Tribunal de Justicia ha podido señalar, habida cuenta de este efecto útil, que dichas Directivas se oponen a una disposición nacional que excluye de oficio o limita de manera desproporcionada el derecho a ser indemnizado de la víctima por haber intervenido en la producción de los daños.[12]

16. De este modo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha diluido más si cabe la línea divisoria entre la armonización de los regímenes de responsabilidad civil y la armonización del seguro de responsabilidad civil. Es necesario tener bien presente esta delgada línea antes de abordar el análisis de las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia.

A. Sobre la definición del concepto de «conductor»

17. Sin que sirva de precedente, comenzaré examinando la segunda cuestión prejudicial. No obstante, a la vista de la respuesta que propongo dar a la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente, no es necesario, en mi opinión, que el Tribunal de Justicia responda a esta segunda cuestión, en la que le insta a definir el concepto de «conductor» en el sentido de las Directivas sobre el seguro de responsabilidad civil. Por tanto, el análisis siguiente únicamente se expone con carácter subsidiario.

18. El artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103 no define el término «conductor». El artículo 1 de esta Directiva, pese a estar dedicado a las definiciones, tampoco es esclarecedor. Ninguna de las demás Directivas sobre el seguro de responsabilidad civil aporta precisiones a este respecto.[13]

19. Pues bien, al tratarse de un concepto que figura en una disposición de una Directiva que no efectúa ninguna remisión a los Derechos nacionales, el término «conductor» debe ser objeto, en principio, habida cuenta de las exigencias de aplicación uniforme del Derecho de la Unión y del principio de legalidad, de una interpretación autónoma y uniforme que tenga en cuenta el contexto de dicha disposición y el objetivo perseguido por la normativa en la que se inscribe.[14]

20. En cuanto al contexto, del examen de la Directiva 2009/103 resulta que el conductor solo se define de manera negativa: no es un ocupante,[15] ni tampoco un peatón ni un usuario no motorizado de vías públicas,[16] ni, *a fortiori*, un ciclista.[17]

[11] Véase la sentencia Carvalho Ferreira Santos, apartado 36 y jurisprudencia citada.

[12] Véase la sentencia Carvalho Ferreira Santos, apartados 36 a 38.

[13] En la Primera Directiva no se hace mención alguna al «conductor». Este concepto aparece por primera vez en la Segunda Directiva (véanse su noveno considerando y su artículo 3). En la Tercera Directiva, el artículo 1 es el único que se refiere al conductor. La Cuarta Directiva alude al conductor en sus considerandos 23 y 24 y en su artículo 5, apartado 4. Por último, se hace referencia al conductor en el considerando 15 y en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2005/14.

[14] Véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2014, Deckmyn y Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132), apartados 14 y 15. Sobre la exigencia de interpretación uniforme del concepto de «circulación de vehículos», véanse, en particular, las sentencias de 28 de noviembre de 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908), apartado 31, y de 20 de junio de 2019, Línea Directa Aseguradora (C-100/18, EU:C:2019:517), apartado 32 y jurisprudencia citada.

[15] Véase el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103.

[16] Véase el artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2009/103.

[17] Véase el artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2009/103. Véase también, en la medida en que excluye la bicicleta con pedaleo asistido del concepto de «vehículo» en el sentido de dicha Directiva, la sentencia de 12 de octubre de 2023, KBC Verzekeringen (C-286/22, EU:C:2023:767).

21. Sin embargo, el conductor se encuentra necesariamente en el vehículo, que el artículo 1, punto 1, de la Directiva 2009/103 define, en particular, como «accionado mediante una fuerza mecánica». Por consiguiente, cabe deducir que el conductor es, en principio, aquel que, estando en el interior del vehículo, acciona la fuerza mecánica de este.

22. En lo que atañe al objetivo perseguido, el Tribunal de Justicia ha recordado recientemente que las Directivas codificadas por la Directiva 2009/103 «han precisado progresivamente las obligaciones de los Estados miembros en materia de seguro obligatorio. 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 los accidentes causados por estos vehículos recibieran un trato comparable, sea cual fuere el lugar de la Unión en que hubiera ocurrido el accidente […]. […] De los considerandos 2 y 20 de la Directiva 2009/103 se desprende que esta persigue, en esencia, los mismos objetivos que las citadas Directivas […]. 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». [18]

23. Si bien de este objetivo se deriva la exigencia de definir de manera amplia a las «víctimas», [19] no puede fundamentar, en mi opinión, una definición del concepto de «conductor» que englobe su dimensión de víctima potencial, debido a la exclusión explícita contenida en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103.

24. Por tanto, la definición de «conductor», a efectos de esta disposición, debe situarse a medio camino entre el respeto de la libertad de los Estados miembros para definir el modelo de responsabilidad civil de su elección [20] y la preservación del efecto útil de esta Directiva.

25. El Derecho internacional ofrece orientaciones útiles para la interpretación de dicho concepto que permiten definirlo de forma más precisa.

26. Así, la Convención de Viena sobre la Circulación Vial, de 8 de noviembre de 1968, [21] de la que son parte todos los Estados miembros, define al conductor en su artículo 1, letra v), como «toda persona que conduzca un vehículo, automóvil o de otro tipo (comprendidos los ciclos)». Dedica una disposición específica a los conductores, concretamente su artículo 8, según el cual «todo vehículo en movimiento o todo conjunto de vehículos en movimiento deberá tener un conductor», «todo conductor deberá poseer las cualidades físicas y psíquicas necesarias y hallarse en estado físico y mental de conducir», «todo conductor de un vehículo de motor deberá poseer los conocimientos y la habilidad necesarios para la conducción del vehículo» y «todo conductor deberá en todo momento tener el dominio de su vehículo». [22] Procede señalar que, según dicho artículo 8, incumbe únicamente al conductor mantener la capacidad de tener el dominio de su vehículo.

[18] Sentencia de 30 de abril de 2025, Nastolo (C-370/24, EU:C:2025:300), apartados 37 a 39 y jurisprudencia citada. El objetivo de proteger a las víctimas que persigue la Directiva 2009/103 fue confirmado por la Directiva 2021/2118 (véase su considerando 39).

[19] Concepto al cual la Directiva 2021/2118 prefiere el de «perjudicados» (véase el considerando 2 de dicha Directiva). Véase, asimismo, el título del artículo 12 en la versión modificada de la Directiva 2009/103.

[20] Que se refleja en el artículo 12, apartado 3, último párrafo, de la Directiva 2009/103. He de admitir que simpatizo con la alegación, formulada en la vista ante el Tribunal de Justicia por la Comisión, según la cual unos criterios de definición demasiado estrictos podrían menoscabar la competencia de los Estados miembros para definir ellos mismos el régimen de responsabilidad civil.

[21] *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1042, p. 17.

[22] Véase, respectivamente, el artículo 8, apartados 1, 3, 4 y 5, de la Convención de Viena sobre la Circulación Vial, de 8 de noviembre de 1968.

27. De todos estos elementos podría, pues, deducirse que el conductor es quien toma el volante del vehículo y, por tanto, tiene acceso a los mandos esenciales de dicho vehículo, que le permiten determinar su movimiento, dirección y velocidad.

28. Para terminar, debo añadir que, por los motivos que expondré más adelante en las presentes conclusiones, la persona que toma el volante solo puede perder su condición de conductor en circunstancias excepcionales.[23] En todos los casos, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales valorar quién era el conductor en el momento del accidente, habida cuenta de las circunstancias fácticas de cada una de las situaciones que se presenten ante ellos. He de recordar que, al realizar esta valoración, deberán velar por preservar el efecto útil de la Directiva 2009/103.[24]

B. Sobre la cuestión de la reparación de los daños sufridos por el conductor

29. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103 se desprende que el seguro obligatorio previsto en el artículo 3 de dicha Directiva debe cubrir los daños y perjuicios del conductor en caso de que un ocupante intervenga en el control del vehículo y se produzca un accidente como consecuencia de esa intervención.

30. En mi opinión, debe darse una respuesta negativa a esta cuestión.

31. Procede recordar que el artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 2009/103 obliga a cada Estado miembro a adoptar todas las medidas apropiadas para que la responsabilidad civil relativa a la circulación de vehículos que tengan su estacionamiento habitual en su territorio sea cubierta mediante un seguro.

32. Si bien es cierto que los daños que se cubran, así como las modalidades de dicho seguro, deben determinarse en el marco de dichas «medidas apropiadas»,[25] la Directiva 2009/103 precisa que el seguro cubrirá obligatoriamente los daños materiales y corporales.[26] Por añadidura, la Directiva precisa que el seguro a que se hace referencia en el artículo 3 «cubrirá la responsabilidad por daños corporales de todos los ocupantes, *con excepción del conductor*, derivados de la circulación de un vehículo».[27] En cambio, los daños sufridos por los miembros de la familia del conductor deben, en principio, estar cubiertos.[28] Por último, del artículo 12, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2009/103 se desprende que dicha disposición «se entenderá sin perjuicio de la responsabilidad civil, ni del importe de la indemnización».

[23] Por ejemplo, la mera interferencia en la acción de conducción por una persona distinta del conductor no debería bastar para privar a este último de dicha condición en el sentido de la Directiva 2009/103. Como ha señalado el Gobierno neerlandés, es absolutamente necesario garantizar la seguridad jurídica de las víctimas. Pues bien, si la condición de conductor pudiera perderse fácilmente, ello significaría, como contrapartida, que un ocupante perdería su condición de víctima. Esa situación podría dar lugar a un sistema en el que las compañías de seguros tuvieran interés en cuestionar de manera sistemática la actitud de los ocupantes dentro del habitáculo, lo que socavaría la eficacia de su indemnización y, por tanto, en última instancia, su protección.

[24] Véase el punto 15 de las presentes conclusiones.

[25] Véase el artículo 3, párrafo segundo, de la Directiva 2009/103.

[26] Véase el artículo 3, párrafo cuarto, de la Directiva 2009/103.

[27] Artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103. El subrayado es mío.

[28] Respecto de los daños corporales, véase el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2009/103.

33. Por tanto, de la interpretación literal del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103 se deduce una intención clara y explícita del legislador de la Unión de *no prever* que el seguro obligatorio de responsabilidad civil cubra los daños sufridos por el conductor, cualquiera que sea su origen. En efecto, la exclusión que afecta al conductor se refiere a todos los daños, sin distinción, y no solo a los daños de los que él sea responsable.

34. Además, del tenor de dicho artículo resulta que un vehículo solo puede ser conducido por un único conductor. [29]

35. Los debates ante el Tribunal de Justicia no han permitido realmente determinar la razón exacta de la exclusión de la cobertura de los daños del conductor, que tiene su origen en la Tercera Directiva, [30] pero es razonable pensar que el régimen del seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos, tal como se aplica en el ámbito de la Unión, se basa en una dicotomía fundamental —una *summa divisio*— entre, por un lado, el conductor, a quien se atribuye la decisión de que el vehículo participe en el tráfico rodado, [31] por lo que se considera que ha asumido el riesgo y tiene el control de este, y, por el otro, las víctimas, «parte más débil en un accidente», [32] ya sean peatones u ocupantes, al tiempo que titulares de la póliza, propietarias del vehículo o miembros de la familia del conductor, del titular de la póliza o del propietario del vehículo, y con independencia de que se hayan subido en el vehículo con conocimiento de causa o de que se les pueda reprochar haber contribuido a la producción del daño. [33] El carácter de parte más débil de los terceros ocupantes que son víctimas de un siniestro se debe, por definición, a su incapacidad de influir en el accidente. [34] Así pues, las distintas Directivas confieren protección a las víctimas del accidente, que se definen en sentido amplio por oposición al conductor y con exclusión de este.

36. Tanto desde un punto de vista literal como sistemático, todo apunta a que el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103 debe interpretarse en el sentido de que la intervención de un ocupante que provoca un accidente no puede tener como consecuencia privar al conductor de dicha condición.

37. Desde un punto de vista teleológico, proponer una interpretación del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103 que apoye la exclusión de la indemnización de los daños sufridos por el conductor, incluso en el caso de intervención de un ocupante, me parece conforme con el objetivo perseguido por dicha Directiva por dos razones esenciales.

29 Lo que contrasta con el uso del plural para designar a los ocupantes.

30 Véase el artículo 1 de la Tercera Directiva. Véase también la sentencia de 14 de septiembre de 2000, Mendes Ferreira y Delgado Correia Ferreira (C-348/98, EU:C:2000:442), apartado 26.

31 Reproduzco aquí los términos empleados en la vista por Nationale Nederlanden.

32 Véase el considerando 22 de la Directiva 2009/103. Según el Tribunal de Justicia, «al establecer que el seguro de responsabilidad civil relativa a la circulación de los vehículos cubrirá la responsabilidad por daños corporales de todos los ocupantes, con excepción del conductor, el artículo 1 de la Tercera Directiva establece únicamente una distinción entre el conductor y los otros ocupantes» (sentencia de 30 de junio de 2005, Candolin y otros, C-537/03, EU:C:2005:417, apartado 32).

33 Véanse, por lo que respecta a la cobertura de los daños corporales de los miembros de la familia del titular de la póliza, del conductor o de cualquier otra persona cuya responsabilidad civil entre en juego, el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2009/103 y, por lo que respecta a la cobertura de los daños corporales y materiales de peatones, ciclistas y otros usuarios no motorizados, el artículo 12, apartado 3, párrafo primero, de dicha Directiva.

34 Sobre la condición de tercero ocupante que es víctima de un siniestro, véase la sentencia de 19 de septiembre de 2024, Matmut (C-236/23, EU:C:2024:761), apartado 34. De dicha sentencia se desprende que la persona asegurada para conducir el vehículo, pero que viajara en él como ocupante en el momento de producirse el accidente, se considera ocupante víctima en el sentido de la Directiva 2009/103; véase la sentencia de 19 de septiembre de 2024, Matmut (C-236/23, EU:C:2024:761), apartado 38 y jurisprudencia citada.

38. En primer lugar, si bien es innegable que la evolución legislativa ha ido en el sentido de una mayor protección de las víctimas,[35] esta evolución ha estado al mismo tiempo muy claramente marcada por la exclusión —constante desde la adopción de la Tercera Directiva— de los daños del conductor del ámbito del seguro obligatorio. De este modo, las Directivas sobre el seguro de responsabilidad civil se basan en el principio según el cual solo los daños causados a terceros, que son víctimas de un siniestro, por un vehículo manejado por un conductor deben estar cubiertos por el seguro obligatorio.[36] La armonización llevada a cabo por estas Directivas no afecta al conductor, cuya suerte sigue estando comprendida en el ámbito de aplicación de los Derechos nacionales.

39. En segundo lugar, precisamente para garantizar el objetivo perseguido de modo constante por el legislador a lo largo de sus intervenciones en la materia, debe tenerse rigurosamente en cuenta la exclusión prevista en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103.

40. En efecto, en mi opinión, si el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que el objetivo de protección de las víctimas se opone a que una normativa nacional reduzca indebidamente el concepto de «ocupante»,[37] no lo ha hecho para adoptar ahora una concepción del concepto de «conductor», en el sentido del Derecho de la Unión, que sea cambiante, subjetiva y, sobre todo, capaz de poner en peligro, indirectamente, a las propias víctimas, al permitir que sean privadas de su condición de ocupantes. El objetivo de protección de las víctimas solo se garantizará si se mantiene la previsibilidad de las normas, que únicamente puede asegurarse si los conceptos son claros y estables. He de señalar que, también en lo que respecta a los ocupantes, la cobertura de sus daños en la Directiva 2009/103 no está supeditada a que no intervengan en la producción de estos.[38]

41. Por tanto, la cuestión de la cobertura del seguro obligatorio debe desvincularse de la relativa a la responsabilidad por daños, puesto que el Derecho de la Unión no ha logrado armonizar este último ámbito.[39] Por tanto, con el fin de preservar la seguridad jurídica y un correcto reparto de competencias, he de señalar simplemente, de manera un tanto maniquea, que la Directiva

[35] Véase el punto 22 de las presentes conclusiones.

[36] Esta constatación no se ve alterada por la sentencia Carvalho Ferreira Santos. En ese asunto, se preguntaba al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con las Directivas sobre el seguro de responsabilidad civil de una normativa nacional que preveía, en caso de colisión entre dos vehículos, cuando no pudiera imputarse culpa a los conductores, una reducción de la responsabilidad civil del asegurado (el conductor), en virtud del *régimen de responsabilidad civil nacional aplicable*. En este sentido, la normativa portuguesa pretendía «repartir la responsabilidad civil de los daños causados en caso de colisión entre dos vehículos automóviles, cuando no pueda imputarse culpa a los conductores» (véase el apartado 41 de la sentencia Carvalho Ferreira Santos). Este reparto incidía necesariamente en el importe de la indemnización. Por tanto, en las circunstancias del asunto Carvalho Ferreira Santos, cada uno de los conductores era, a un tiempo, responsable de los daños causados al otro (que adquiría la condición de tercero víctima) y tercero víctima. La expresión «el derecho de las víctimas —en este caso, el del conductor[—]» que figura en el apartado 43 de dicha sentencia debe entenderse en ese sentido, y esa doble condición la subraya expresamente el Tribunal de Justicia en el apartado 45 de la citada sentencia. El ordenamiento jurídico portugués había optado por resolver esta aparente incongruencia previendo un reparto de la responsabilidad civil proporcionalmente en función de la contribución de cada uno de los vehículos (véase el apartado 43 de la misma sentencia) —por no decir conductores—a la producción de los daños. Por tanto, la sentencia Carvalho Ferreira Santos debe interpretarse a la luz de los hechos y del marco jurídico nacional que caracterizaban la situación del litigio principal.

[37] Véase la sentencia de 19 de septiembre de 2024, Matmut (C-236/23, EU:C:2024:761), apartado 36 y jurisprudencia citada.

[38] Salvo en el supuesto particular contemplado en el artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2009/103.

[39] Debe preservarse la diversidad de modelos implantados por los Estados miembros. Debido, precisamente, a que los Estados miembros no se pusieron de acuerdo en definir un régimen único, la Directiva 2009/103 sigue siendo ese delicado ejercicio de equilibrismo que ya conocemos. Por ejemplo, algunos Estados miembros han elegido un modelo en el que los daños causados por el vehículo están asegurados a través de su conductor, que es el titular de la póliza. En tal caso, el conductor está asegurado por los daños causados a terceros por el vehículo que conduzca. Esos sistemas ponen de manifiesto todas las dificultades que entrañaría admitir que la condición de conductor pudiera ser transferida a un ocupante del vehículo ante la más mínima intervención de este. No se podría esperar que el seguro de conductor cubriera los daños que el ocupante que hubiera intervenido en la conducción causara al conductor, cuando se considera, además, la probabilidad añadida de que ese ocupante, por su parte, no estuviera asegurado como conductor.

2009/103, por un lado, obliga a los Estados miembros a prever que los daños de los ocupantes que sean víctimas de un siniestro estén cubiertos por el seguro obligatorio y, por el otro, no exige que dicho seguro cubra los daños del conductor.

42. Las circunstancias del accidente que originaron el litigio principal son totalmente trágicas y, evidentemente, debe mostrarse la debida consideración y atención a todas las víctimas. Sin embargo, la voluntad de restablecer una especie de justicia en la desdicha no puede justificar que se desvirtúen las normas y los conceptos jurídicos hasta el punto de privarlos de su sentido común.

43. A efectos de la Directiva 2009/103, ED no puede ser a la vez conductor y ocupante del vehículo que causó los daños. El entrenador que accionó el freno de mano no puede ser considerado conductor. La mera interferencia del ocupante en la conducción no le hace perder su condición de víctima, porque no es suficiente para privar al conductor de su condición de tal.

44. El grado de intervención —y de responsabilidad— del ocupante en la producción del daño no concierne tanto al seguro de responsabilidad civil, tal como está regulado por la Directiva 2009/103, como a la propia la responsabilidad civil,[40] que se rige por el Derecho nacional.[41] Por las razones antes expuestas, propongo interpretar el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2009/103 en el sentido de que no exige que el seguro obligatorio cubra los daños causados por un vehículo a su conductor, incluso cuando un ocupante haya intervenido en la conducción de dicho vehículo.

45. Un pronunciamiento en este sentido no dejaría sin vías de actuación a los conductores, sino que supondría confirmar a los Estados miembros que les corresponde organizar un sistema de seguro que cubra los daños de los conductores.[42]

III. Conclusión

46. Habida cuenta de todas las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos):

«El artículo 12, apartado 1, de 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,

debe interpretarse en el sentido de que

los daños sufridos por el conductor de un vehículo durante un accidente de tráfico no están cubiertos por el seguro obligatorio previsto en dicha Directiva, ni siquiera en caso de que un ocupante haya intervenido en la conducción del vehículo que originó el accidente.»

[40] Tal como me parece que se desprendía ya de la lectura del apartado 24 de la sentencia de 30 de junio de 2005, Candolin y otros (C-537/03, EU:C:2005:417).

[41] Véase la sentencia de 10 de junio de 2021, Van Ameyde España (C-923/19, EU:C:2021:475), apartado 36 y jurisprudencia citada.

[42] Este sistema podrá incluir cláusulas de exclusión, como sucede con el seguro de conductor contratado para cubrir los daños de ED. Por tanto, parece que la única vía de que este dispone es reclamar, en su caso, la responsabilidad civil del entrenador (véase el apartado 11 de las observaciones escritas del Gobierno neerlandés).