

CONSEJO DE ESTADO

MEMORIA
2022



CONSEJO DE ESTADO

MEMORIA DEL AÑO 2022

que el Consejo de Estado en Pleno eleva al
Gobierno en cumplimiento de lo dispuesto
en el artículo 20. Dos de la Ley Orgánica
3/1980, de 22 de abril



MADRID, 2023

SEGUNDA PARTE
OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

IX. LA ACTUALIZACIÓN DEL SEGURO DEPORTIVO OBLIGATORIO

El Consejo de Estado ha tenido oportunidad durante el año 2022 de ocuparse de diversos asuntos relacionados con el deporte.

De entre ellos destaca, por la gravedad del accidente deportivo sufrido por el reclamante, el dictamen núm. 511/2022, relativo a una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la inactividad de la Administración al no actualizar las cuantías indemnizatorias del seguro obligatorio deportivo.

El dictamen fue aprobado el 14 de julio de 2022 por unanimidad y resultó parcialmente estimatorio.

En síntesis, los hechos que dieron pie a la cuestión consultada, que pretendía una indemnización de 1.780.287,02 euros por una lesión sufrida durante práctica deportiva federada en un entrenamiento oficial previo a una competición deportiva igualmente oficial (Campeonato de España de Velocidad de Super Bikes), consistieron en que el 31 de marzo de 2019 un deportista federado en la Real Federación Madrileña de Motociclismo sufrió una lesión de la médula espinal que le provocó tetraplejía de categoría C6, lesión a día de hoy incurable.

La lesión fue calificada a efectos laborales por la Dirección Provincial de Madrid del Instituto Nacional de la Seguridad Social como incapacidad permanente en el grado de gran invalidez.

El deportista estaba cubierto por un seguro obligatorio, suscrito por su Federación, la cual lo había tomado en cumplimiento del artículo 59.2 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, entonces vigente.

El seguro tomado por la Federación cumplía las condiciones recogidas en el Real Decreto 849/1993, de 4 de junio, que determinó las prestaciones mínimas del Seguro Obligatorio Deportivo.

Este Real Decreto preveía en su Anexo que el seguro obligatorio para deportistas federados debía tener como mínimo esta cobertura: «6.º Indemnizaciones por pérdidas anatómicas o funcionales motivadas por accidente deportivo, con un mínimo, para los grandes inválidos (tetraplejía), de 2.000.000 de pesetas», que equivalen a 12.000 euros.

Las cuantías indemnizatorias del referido Real Decreto nunca fueron actualizadas.

El cumplimiento de las normas por parte de la Federación mejoraba en un 36% el derecho estricto. La póliza suscrita por la Federación daba lugar a una indemnización de 18.500 euros en caso de siniestro que fuese calificado como de incapacidad permanente, frente a los referidos 12.000 euros.

La cuestión suscitada en el dictamen no era otra que la insuficiencia de la indemnización, dado que la disposición final primera del Real Decreto mencionado obligaba a la actualización de las cuantías indemnizatorias a los tres años de la entrada en vigor del mismo, sin que ninguna Orden Ministerial hubiese actualizado ni la cobertura, ni las indemnizaciones ni los plazos. Señalándose en la reclamación que otros baremos indemnizatorios son anual y sistemáticamente actualizados, citándose como paradigma el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

No ha sido esta la primera vez que el Consejo de Estado ha tenido que examinar una insuficiencia de esta índole.

En el dictamen núm. 1.107/2017, aprobado el 5 de julio de 2018 por mayoría, el reclamante había sufrido una lesión deportiva durante una competición de rugby *senior* masculina de la categoría 4ª regional de la Comunidad de Madrid, y se llegó a una conclusión desestimatoria por no tratarse de una competición oficial de ámbito estatal, sino de ámbito autonómico, no necesariamente cubierta por seguro alguno, dado que «el Estado no es competente para regular la exigencia de un seguro obligatorio o las coberturas mínimas que el mismo deba tener en relación con competiciones de ámbito estrictamente autonómico». Pero también se dijo: «el Consejo de Estado quiere llamar la atención sobre el hecho de que la tramitación del presente expediente ha puesto de relieve la urgente necesidad de revisar la situación actual del seguro deportivo; y ello, no solo por la limitación del ámbito subjetivo del seguro obligatorio regulado en el artículo 59.2 de la Ley

del Deporte, de acuerdo con lo expuesto en el presente dictamen; sino también por la necesidad de una actualización de las cuantías indemnizatorias recogidas en el anexo del Real Decreto 849/1993 (que, según su disposición final primera, debió haber tenido lugar a los tres años de su entrada en vigor), y de reexaminar -dado el tiempo transcurrido- los tipos de prestaciones y los plazos contenidos en el mismo (para cuya modificación está autorizado el titular del Ministerio de Cultura y Deporte por la misma disposición final primera)».

Tampoco es la primera vez que una Memoria del Consejo de Estado se ocupa de este asunto. En la Memoria elevada al Gobierno sobre la actividad del Consejo en 2018, se reseñó el referido dictamen núm. 1.107/2017.

En el caso del dictamen núm. 511/2022, se reiteró, aunque con otras palabras, la conclusión de la Memoria («la infracción del deber de desarrollar reglamentariamente una previsión legal puede constituir una infracción que genere derecho a indemnización») y se recalcó que «los concretos términos utilizados por la disposición final primera del Real Decreto 849/1993 revelan que la actualización de las cuantías indemnizatorias recogidas en su anexo no se establece como una mera habilitación o autorización, sino como un verdadero mandato. Mandato, ciertamente, que no es del legislador (estatal o europeo) al ejecutivo, sino un mandato interno del Gobierno a uno de sus miembros; mandato, además, dotado de un amplio margen de discrecionalidad, puesto que el único elemento reglado que recoge esa disposición es que la actualización tuviera lugar a los tres años de su entrada en vigor (y, por supuesto, que se tratara de una «actualización»: concepto jurídico indeterminado, pero susceptible de determinación)», habiéndose concluido que «se puede considerar que la Administración incurre en responsabilidad patrimonial habida cuenta de que, desde la aprobación de ese real decreto en 1993, no ha sido dictada disposición alguna del titular del ministerio para la actualización de las cuantías indemnizatorias previstas en el anexo, no habiéndose atendido así el mandato de actualización normativa que el Consejo de Ministros había delegado en el ministro de Educación de actualizar dichas cuantías “a los tres años de la entrada en vigor”».

No se cuantificó el importe de la indemnización utilizando el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, sino considerando que el importe

mínimo de la indemnización a percibir por el seguro debía obtenerse, no por comparación, sino por actualización con el Índice de Precios al Consumo tomando como referencia la fecha en la que debió ser publicada la cuantía actualizada (a los tres años de la entrada en vigor) y el importe mínimo fijado en el Real Decreto (12.000 euros).

Pero sobre todo se añadió: «sentado lo anterior, y sin perjuicio de la solución que se propone para el caso concreto, una vez más el Consejo de Estado reitera la llamada de atención que ya se formuló en el dictamen anterior sobre el hecho de que la tramitación del presente expediente ha puesto de relieve la urgente necesidad de revisar la situación actual del seguro deportivo y de reexaminar –dado el tiempo transcurrido– los tipos de prestaciones y los plazos contenidos en el mismo (para cuya modificación está autorizado el titular del Ministerio de Cultura y Deporte por la misma disposición final primera)».

Puede afirmarse razonablemente que por efecto de lo señalado en estos dos dictámenes, que aplican la ley en sus términos literales pero al mismo tiempo hacen notar que no desconocen los desequilibrios del caso y que, por tanto, procedía reelaborar el sistema del todo, este ha sido reestructurado.

La Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, ha sido derogada por la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, y esta, en su artículo 22.2.c, recoge como derecho específico de las personas deportistas integradas en una federación deportiva estatal: «la cobertura, a través del seguro correspondiente, de los accidentes que puedan ocurrir en el desarrollo y práctica de la actividad deportiva, incluyendo los viajes y desplazamientos organizados en el seno de la federación deportiva, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente». Aseguramiento este que ya no es solo un derecho, sino un deber, que ahora (artículo 23) no es un deber común de todo deportista, sino deber específico de quienes se integren en una federación deportiva, impuesto en estos términos: «e) Con independencia de otros aseguramientos especiales que puedan establecerse, todas las personas deportistas federadas que participen en competiciones oficiales de ámbito estatal deberán estar en posesión de un seguro obligatorio que cubra los riesgos para la salud derivados de la práctica de la modalidad deportiva correspondiente».

Surge ahora una doble carga: las federaciones están obligadas a asegurar a los federados «en los términos en los que se establezca reglamentariamente», y los federados tienen esta carga específica como propia, no solo de la federación.

Dejando aparte las cuestiones que puedan surgir de la redacción de la nueva Ley, que mezcla las cargas en materia de seguros de las federaciones con las de quienes se integren en una federación, es lo cierto que el apartado 3 del artículo 23 indica que «la cuantía de las prestaciones mínimas del seguro obligatorio deportivo (SOD) será, como poco, la del baremo establecido para la valoración de los daños y perjuicios causados en accidente de circulación. Particularmente, en el caso de los deportistas del motor.

Habiéndose hecho notar que el referido cambio legislativo no es ajeno a los dictámenes referidos del Consejo de Estado, también es importante y urgente el desarrollo reglamentario de este artículo, no solo para realizar los necesarios ajustes, sino para clarificar la posición de las federaciones en su condición de tomadores del seguro, puesto que las obligaciones que surgen de los artículos 22 y 23 de la ley están mezcladas, pues no solo exigen a las federaciones (artículo 22) sino también a los deportistas federados que tomen seguro con carácter obligatorio, debiendo clarificarse cuanto antes los pormenores del sistema.