

ALEGACIONES DE ConBici
Asociación Coordinadora en defensa de la Bicicleta
legislacion@conbici.org

**AL PROYECTO POR EL QUE SE MODIFICA LA NORMATIVA LEGAL Y REGLAMENTARIA
RELATIVA A LA RESPONSABILIDAD CIVIL Y SEGURO EN LA CIRCULACIÓN DE
VEHÍCULOS A MOTOR**

**1. OBJETO CONCRETO DE LAS ALEGACIONES: LAS BICICLETAS DE PEDALEO
ASISTIDO**

Las alegaciones de ConBici en apoyo a las presentadas desde la Mesa Española de la Bicicleta se centran en la propuesta de incluir a los “*ciclos de pedales con pedaleo asistido*” en la normativa sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor.

La obligatoriedad del seguro no es necesaria:

- **Desde el punto de vista jurídico**, porque la Directiva no lo establece; al contrario, excluye que los Estados puedan añadir a estos vehículos en la ampliación del seguro obligatorio que solo hace referencia como “*vehículo*” a aquel “*accionado exclusivamente por una fuerza mecánica*”.
- **Desde el punto de vista del mercado único**, España es el segundo destino turístico en Europa y cada vez más personas europeas viajan con sus EPACs a España, usan rutas transfronterizas para llegar a nuestro país o potencialmente viajarán a nuestro territorio. Además, en muchas ciudades y pueblos fronterizos con Portugal y Francia, sus vecinos usan la bicicleta eléctrica como medio de transporte. Por tanto, Implantar un seguro de cualquier tipo para las bicicletas de pedaleo asistido generaría una distorsión en el mercado común al ser el único país miembro de la UE que exige tal cobertura. Generando un efecto frontera no deseado.
- **Desde el punto de vista social**, no hay una estadística de siniestros que ponga de manifiesto la necesidad de dotar de seguro obligatorio a las bicicletas eléctricas. Al contrario, la estadística disponible¹ demuestra

¹ The safety of e-bikes in The Netherlands: <https://www.itf-oecd.org/safety-e-bikes-netherlands>

que el nivel de siniestros es similar al de la bicicleta convencional y especialmente baja en lo que se refiere a otros usuarios de la vía.

- **Desde el punto de vista de la responsabilidad por daños causados por ciclistas**, existe en la mayoría de los casos la cobertura por el seguro del hogar, el colectivo suscrito por asociaciones ciclistas como la nuestra y por compañías de alquiler, lo que ofrece una cobertura a la inmensa mayoría de la población.
- **Desde el punto de vista del fomento de la movilidad activa**, la imposición de cualquier tipo de seguro tendría un carácter desincentivador, que contrasta con las estrategias de fomento que se tienen como objetivo una movilidad sostenible y saludable: con un impacto negativo sobre la salud² y la reducción de emisiones de CO₂³.
- **Desde el punto de vista económico**, desincentivar el auge de las EPACs tendría efectos negativos sobre la industria nacional, el mercado de la bicicleta en España y la creación de empleo en nuestro país.
- **Desde el punto de vista medioambiental**, entre las previsiones de reducción de emisiones planteadas en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima uno de los sectores estratégicos para la reducción de emisiones son la movilidad y el transporte. Dado el potencial cambio modal hacia el transporte activo y el uso de bicicletas de carga de pedaleo asistido la obligatoriedad del seguro podría poner en riesgo los objetivos de reducción de emisiones previstos.

2. ALCANCE DE LA OBLIGATORIEDAD DE LA DIRECTIVA (UE) 2021/2118.

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 no obliga a extender el seguro obligatorio a las bicicletas eléctricas (y a los vehículos de movilidad personal).

Todo lo contrario, explicita en el apartado (6) de la introducción:

Algunos vehículos automóviles son más pequeños y, por lo tanto, menos susceptibles que otros de causar daños corporales o materiales significativos. Su inclusión en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/103/CE sería desproporcionada y no tendría perdurabilidad en el tiempo. Su inclusión también socavaría la implantación de vehículos más modernos, como las bicicletas eléctricas, que no están accionadas exclusivamente mediante una fuerza mecánica, y desalentaría la innovación. Además, no hay pruebas suficientes de que estos vehículos más pequeños puedan provocar accidentes en los que haya perjudicados en la misma escala que los que puedan provocar otros vehículos, como los automóviles o los camiones. Conforme a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, los requisitos a escala de la Unión solo deben aplicarse por tanto a los vehículos definidos como tales en la Directiva 2009/103/CE.

² Increasing active transportation through e-bike use: <https://publichealth.jmir.org/2018/4/e10461>

³ E-bikes and their capability to reduce car CO₂ emissions:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X21003401>

Sin embargo, el documento que se somete a consulta pública propone esa ampliación, sin tener en cuenta todo el contenido de la directiva, que va en un sentido claramente contrario, al menos en lo que se refiere a las bicicletas de pedaleo asistido.

3. LA PROPUESTA NO TIENE EN CUENTA LA DIFERENCIA NORMATIVA ENTRE BICICLETAS DE PEDALEO ASISTIDO Y VEHÍCULOS DE MOVILIDAD PERSONAL (VMP)

La legislación española identifica las bicicletas de pedaleo asistido (EPAC) con las bicicletas a secas. Unas y otras son vehículos de *movilidad activa* (*requieren del impulso humano*), a diferencia de los VMP, que son de *movilidad pasiva*.

Es común tanto en la normativa europea como en la española excluir a las bicicletas de pedaleo asistido de la definición de vehículo a motor. Se equiparan con las bicicletas comunes. Baste citar el Anexo I de la Ley de Tráfico, Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que define en su apartado 7 un “Ciclo” como “Vehículo provisto de, al menos, dos ruedas y propulsado *exclusiva o principalmente* por la energía muscular de la persona o personas que están sobre el vehículo, en particular por medio de pedales. *Se incluyen en esta definición los ciclos de pedaleo asistido*”. De igual modo, el Reglamento General de Vehículos, en su Anexo II.A, excluye de la definición de “Vehículo a motor” a las bicicletas de pedaleo asistido, que el Reglamento General de Vehículos define en su Anexo II.A como “Bicicletas equipadas con un motor eléctrico auxiliar, de potencia nominal continua máxima inferior o igual a 250 W, cuya potencia disminuya progresivamente y que finalmente se interrumpa antes de que la velocidad del vehículo alcance los 25 km/h o si el ciclista deja de pedalear”

La novedad de los VMP y su diversa tipología ha provocado la duda de cómo encuadrarlos. Al margen de cualquier otra consideración, no cabe duda de que son vehículos de movilidad pasiva, o sea, necesitan del impulso exclusivo de un motor eléctrico para desplazarse.

Esta condición de del VMP como vehículo exclusivamente eléctrico lleva de manera lógica a su consideración como “vehículo a motor” y, sólo si reúne unas características técnicas específicas, se le exceptúa de esta calificación. Esas condiciones son las que figuran en el citado Anexo II.A del Reglamento General de Circulación, que define al VMP como “Vehículo de una o más ruedas dotado de una única plaza y propulsado exclusivamente por motores eléctricos que pueden proporcionar al vehículo una velocidad máxima por diseño comprendida entre 6 y 25 km/h. Sólo pueden estar equipados con un asiento o sillín si están dotados de sistema de autoequilibrado. Se excluyen de esta definición los Vehículos sin sistema de autoequilibrado y con sillín, los vehículos concebidos para competición, los vehículos para personas con movilidad reducida y los vehículos con una tensión de trabajo mayor a 100 VCC o 240 VAC, así como aquellos incluidos dentro del ámbito del Reglamento (UE) n.º 168/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013”.

En suma, la bicicleta eléctrica es una bicicleta, no un vehículo a motor, y, sólo si sobrepasa aquellas características mencionadas en el citado Anexo II, se convierte en un ciclomotor. Por el contrario, un VMP es un vehículo a motor, que, sólo si cumple aquellas características señaladas en el citado Anexo II, deja de tener la consideración legal de “vehículo a motor”.

4. LA ENGAÑOSA PRESENTACIÓN DE LA AMPLIACIÓN POR LA DIRECTIVA DEL CONCEPTO DE VEHÍCULO A MOTOR

El documento sometido a consulta pública expone en su apartado a.3 que la nueva Directiva del seguro de automóviles amplía el concepto de “vehículo” y faculta para que los Estados puedan ampliar a otros vehículos la obligatoriedad del seguro. Presenta esta facultad como una invitación a universalizar el seguro para cualquier vehículo que circule por las vías y de manera específica a lo que el documento llama “Vehículos de micromovilidad”, que concreta no sólo en los VMP como en los ciclos de pedales con pedaleo asistido”. Un análisis de la Directiva lleva a muy distinta conclusión.

La ampliación que hace la Directiva del concepto de vehículo se refiere siempre a “vehículo a motor”, accionado sin intervención de fuerza humana. Art. 1: “Vehículo: a) todo vehículo automóvil accionado *exclusivamente mediante una fuerza mecánica* que circula por el suelo y que no utiliza una vía férrea, con: i) una velocidad máxima de fabricación superior a 25 km/h, o ii) un peso neto máximo superior a 25 kg y una velocidad máxima de fabricación superior a 14 km/h”.

5. EXPRESA EXCLUSIÓN DE LAS BICICLETAS ELÉCTRICAS DE LA EXTENSIÓN DEL SEGURO OBLIGATORIO A VEHÍCULOS SIN MOTOR

La permanente equiparación normativa de las bicicletas de pedaleo asistido a las bicicletas sin motor de apoyo debería ser suficiente argumento para desechar la pretensión de extender a ellas la obligatoriedad del seguro de automóviles. Pero es que la propia Directiva (UE) 2021/2118 en su consideración 6 expresamente rechaza esa posibilidad de ampliación:

“(6) Algunos vehículos automóviles son más pequeños y, por lo tanto, menos susceptibles que otros de causar daños corporales o materiales significativos. ***Su inclusión en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/103/CE sería desproporcionada y no tendría perdurabilidad en el tiempo. Su inclusión también socavaría la implantación de vehículos más modernos, como las bicicletas eléctricas, que no están accionadas exclusivamente mediante una fuerza mecánica, y desalentaría la innovación. Además, no hay pruebas suficientes de que estos vehículos más pequeños puedan provocar accidentes en los que haya perjudicados en la misma escala que los que puedan provocar otros vehículos, como los automóviles o los camiones. Conforme a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, los requisitos a escala de la Unión solo deben aplicarse por tanto a los vehículos definidos como tales en la Directiva 2009/103/CE.***

6. LA OBLIGATORIEDAD DEL SEGURO ES INNECESARIA. HAY SEGUROS QUE CUBREN LA RESPONSABILIDAD DEL CICLISTA

Como afirma el preámbulo de la Directiva, no hay constancia de que la siniestralidad causada por las bicicletas eléctricas aconseje imponerles un seguro obligatorio.

En ningún país existe un seguro obligatorio para bicicletas⁴. Suiza era el único país que establecía un seguro obligatorio para bicicletas, pero en 2012, al constatar que casi la totalidad de la ciudadanía disponía de un seguro del hogar que cubría esa responsabilidad, suprimió la obligatoriedad.

Aunque se considerase que comienza a haber una preocupación social por la circulación creciente de los “vehículos de micromovilidad”, el riesgo social que se percibe obedece sobre todo al tráfico de los VMP, que, por sus características (impulso exclusivo por motor, aceleración, impacto directo del hierro del manillar, falta de capacidad para señalar, etc.) representan un peligro muy superior a las bicicletas de pedaleo asistido.

Las consideraciones y regulaciones que en este terreno se hagan para los VMP no deben arrastrar a las bicicletas eléctricas.

Por otra parte, las bicicletas (eléctricas o no) cuentan en la mayoría de los casos con la cobertura que ofrece el **seguro del hogar**.

En general todas las casas tienen un *seguro del hogar* y su *póliza cubre la responsabilidad civil familiar*, lo que significa que da cobertura a los daños que cualquier miembro del núcleo familiar pueda provocar a un tercero en el desarrollo de su vida privada y el andar o ir en bici se entiende que es una extensión de nuestra vida privada.

- a) La cobertura es para todos los miembros de la familia que estén domiciliados en la casa asegurada, sean mayores o menores de edad.
- b) La póliza cubre un uso no profesional de la bicicleta, por lo que está excluida la actividad de entrenamientos, competición o transporte por cuenta ajena.
- c) La cantidad cubierta por la responsabilidad varía según la póliza suscrita, pero la más básica cubre entre 125.000 y 150.000 euros, lo que en principio parece suficiente para la mayoría de los casos en los que el ciclista cause un atropello.

⁴ Seguro obligatorio para bicicletas: no existe en ningún país de la UE según la DGT:
<http://asociacionambe.es/el-estudio-de-la-dgt-demuestra-que-en-ningun-pais-es-obligatorio-un-seguro-matricula-y-licencia-de-conducir-para-ciclistas/>

Existen otros seguros que también dan cobertura al ciclista en su responsabilidad civil. Por ejemplo:

- a. La pertenencia a **asociaciones y federaciones** cubre la actividad de sus miembros, tanto si están en una actividad de la asociación o federación como si no. Es un seguro a la persona socia, no a su actividad organizada por la asociación o federación.
- b. **Seguro de empresa.** Las empresas tienen que tener asegurada la responsabilidad civil de sus personas empleadas y esto quiere decir que si durante su jornada una persona trabajadora circula con su bicicleta o la de empresa, pero en ejercicio de su actividad laboral (recados, reparto de mercancía), del accidente que cause responde la empresa (art. 1903, párr. cuarto, Código civil), con independencia de la acción de regreso que pudiera ésta realizar contra su empleado si fue por negligencia suya (art. 1904 del Código civil).
En desarrollo de políticas medioambientales, algunas empresas suscriben pólizas para asegurar a su personal que vaya al trabajo en bicicleta, no sólo por daños propios, que ya está cubiertos por la seguridad social como accidentes *in itinere*, sino también por los que puedan causar miembros de sus plantillas yendo al trabajo en bicicleta.
- c. **Seguro de empresas de alquiler de bicicletas.** Las empresas concesionarias del servicio o en régimen de libre competencia deberían tener suscrito un seguro colectivo de la flota de bicicletas eléctricas (y no eléctricas).
- d. **Los colegios** responden por los daños causados por el alumnado en actividades escolares y extraescolares a cargo del colegio (art. 1903, párr. quinto del Código civil). Sería conveniente comprobar la cobertura de estos seguros para cubrir la responsabilidad en las actividades para formar en ciclismo urbano que se harán extensivas en base al último Real Decreto de Enseñanzas Mínimas.
- e. **Extensión del seguro de vehículos a motor.** Comienza a haber ofertas de estos seguros que incorporan también la responsabilidad civil familiar para aquellos miembros que usen la bicicleta.

7. EL INFORME RAZONADO DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL DAÑO CORPORAL NO HACE REFERENCIA A BICICLETAS (EPACs) o VMPS

La consulta pública está redactada dando a entender que el informe razonado⁵ de la Comisión promueve incluir a la bici en las exigencias de seguro cuando el informe no hace ninguna referencia a este aspecto ni propone nada al respecto.

De hecho, organizaciones como la European Cyclist Federation y CONEBI anunciaban recientemente que las instituciones europeas excluyen el Seguro Obligatorio a aquellos vehículos propulsados por energía muscular. “El Parlamento y los estados miembros en

⁵ Informe razonado de la Comisión de Seguimiento del Daño corporal:
<http://www.dgsfp.mineco.es/es/DireccionGeneral/Publicaciones/informe%20razonado.pdf>

el Consejo alcanzaron un acuerdo provisional el 22 de junio de 2021 para revocar el texto original de la Comisión sobre el alcance, y las dos instituciones decidieron incluir solo los vehículos que son «propulsados exclusivamente por energía mecánica», [excluyendo efectivamente](#) a todas las bicicletas eléctricas, que funcionan principalmente con músculos con asistencia eléctrica.”⁶

8. LA PROPUESTA ES CONTRARIA A LA PRÓXIMA LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE

Finalmente, la propuesta que se somete a consulta entra en directa contradicción con el impulso que desde el Gobierno se quiere dar a la movilidad sostenible, tanto con la próxima aprobación de la *Ley de Movilidad Sostenible* como con la ya aprobada en Consejo de Ministros *Estrategia Estatal por la Bicicleta*. Ambas postulan el fomento del uso de la bicicleta, normal o de pedaleo asistido, para implementar junto con la movilidad peatonal y el transporte público la movilidad sostenible, la salud y el cuidado del medio ambiente.

Por todo ello ConBici entiende que la imposición de un seguro obligatorio a las personas que circulan en bicicleta de pedaleo asistido es una medida **innecesaria** jurídica y socialmente (hay seguros voluntarios que cubren ese potencial riesgo social) y **contraproducente**, porque inhibe el uso de un vehículo esencial para el incremento de la movilidad sostenible y la mitigación del cambio climático, cuyo núcleo ha de ser la movilidad activa.

⁶ Bicicletas con asistencia excluidas del seguro obligatorio en Europa.

<https://conbici.org/noticias/bicicletas-con-asistencia-excluidas-del-seguro-obligatorio-en-europa>