

INFORME SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DE UN SEGURO PARA LAS BICICLETAS Y OTROS VEHÍCULOS DE MOVILIDAD PERSONAL

Francisco J. Bastida Freijedo
Catedrático de Derecho constitucional
Universidad de Oviedo
Portavoz de la Red de CicloJuristas



Por encargo de la **Red de Ciudades por la Bicicleta**, y a petición de su Secretario Técnico, Ignacio Tomás Ruiz, el abajo firmante, Francisco J. Bastida Freijedo, catedrático de Derecho constitucional de la Universidad de Oviedo, cofundador y portavoz de CicloJuristas, expresa su parecer en el siguiente informe sobre:

BICICLETAS, VEHÍCULOS DE MOVILIDAD PERSONAL Y SEGUROS DE RESPONSABILIDAD

OBJETO DE LA CONSULTA

El objeto de la consulta se refiere en concreto a la situación jurídica del ciclista y del usuario de un Vehículo de Movilidad Personal (VMP) en relación con su responsabilidad patrimonial por actos de su conducción y si ésta está cubierta por algún tipo de seguro. Por tanto, no se examina la problemática de las bicicletas y de los VMP desde el punto de vista de su circulación, o sea, de las vías por dónde deben circular, sino exclusivamente desde la perspectiva del aseguramiento de la responsabilidad de sus conductores.

LA BICICLETA Y LA NO OBLIGATORIEDAD DE UN SEGURO DE RESPONSABILIDAD

Cuando se trata de un vehículo a motor el asunto de su aseguramiento se remite a una legislación específica; en concreto, al *Real Decreto legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor*, que ha sufrido diversas reformas, una de las más relevantes en 2015.

En esta norma se establecen dos cuestiones importantes. Una, la responsabilidad del conductor de vehículos a motor, en virtud del riesgo creado por la conducción de éstos, de los daños causados tanto a las personas como a los bienes con motivo de la circulación. La otra, la obligatoriedad de todo propietario de un vehículo a motor de suscribir un seguro que cubra la responsabilidad civil del conductor.

Sin embargo, tratándose de bicicletas no hay una legislación específica en ningún país sobre responsabilidad por su conducción ni la obligatoriedad de un seguro. La razón estriba en que no es un vehículo a motor (las bicicletas eléctricas de asistencia al pedaleo están equiparadas a las bicicletas normales) y se considera que estos vehículos movidos por fuerza humana no comportan un riesgo objetivo por el hecho de su conducción. El muy bajo número

de accidentes causados por el ciclista desaconsejan imponer la suscripción de un seguro específico, que, por otra parte, tiene a través de otros seguros, como ahora se verá. **En ningún país existe un seguro obligatorio para bicicletas** <http://asociacionambe.es/el-estudio-de-la-dgt-demuestra-que-en-ningun-pais-es-obligatorio-un-seguro-matricula-y-licencia-de-conducir-para-ciclistas/>

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

DIMENSIONES DE LA RESPONSABILIDAD Y EL SEGURO EN RELACIÓN CON LAS BICICLETAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Aunque el objeto de la consulta se refiere a la responsabilidad patrimonial del ciclista y a su cobertura mediante un seguro, el problema puede analizarse desde distintas perspectivas. Una es la de la bicicleta, otra la del ciclista y otra la del ayuntamiento. Sin perjuicio de indicar lo que le es común a la bicicleta y al VMP en materia de seguros, en la última parte del informe se examina la problemática más específica de la responsabilidad patrimonial de los VMP.

1. Perspectiva de la bicicleta.

El interés de tener un seguro desde la perspectiva de la bicicleta es el de *aseguramiento del bien*. Básicamente este interés se centra en la indemnización ya por robo o hurto, ya por daños a la bicicleta. En ambos casos se puede suscribir un seguro específico. No obstante, si se tiene un **seguro del hogar**, este cubre:

- a) El **robo** (sustracción mediante violencia en las personas o fuerza en las cosas), **pero no el hurto**, salvo que así se especifique en el seguro. Además, la fuerza debe emplearse para acceder a donde está la bicicleta (por ejemplo, forzando la cerradura del garaje o del trastero), pero no en la bicicleta en sí (forzar el candado de la bicicleta no es robo, sino hurto). En cuanto al sitio donde se encontraba la bicicleta, el seguro del hogar cubre el robo si el trastero o el garaje forman parte del edificio de la vivienda, no si se guarda en una dependencia fuera del inmueble. Sobre una más concreta explicación de la diferencia entre mera sustracción, hurto y robo de bicicleta y sus consecuencias penales puede consultarse mi informe en el blog de *CicloJuristas* <https://ciclojuristascom.wordpress.com/2016/02/24/robo-hurto-sustraccion-de-bicicleta-2/>
- b) En cuanto a **los daños a la bicicleta**, el seguro del hogar sólo cubre si es por incendio o inundación de la parte del edificio en el que estaba guardada. No cubre los daños causados en la bicicleta por los suscriptores del seguro, ni los causados por terceros. Si la culpa es de un tercero, a éste corresponde la responsabilidad de indemnizar los daños causados.

Como queda dicho, es excepcional que se contrate un seguro específico para proteger la bicicleta como bien patrimonial. Sólo sucede cuando tiene un alto valor, lo que sucede con bicicletas alta gama de carretera o de montaña, pero no con bicicletas de ciudad, aunque el auge de las bicicletas eléctricas podría suscitar el interés por este tipo de seguros. En estos casos lo que pretende el propietario de la bicicleta es protegerla con un seguro a todo riesgo.

Lo dicho para la bicicleta desde esta perspectiva es extensible para el VMP propiedad de un miembro de la familia que contrata el seguro del hogar.

2. Perspectiva del ciclista

Esta perspectiva es la de mayor relevancia, porque junto al interés personal del ciclista de protegerse frente a las posibles consecuencias de sus actos, está el interés de terceros de que el causante de tales actos pueda responder patrimonialmente de sus consecuencias. Lo más habitual es que ese interés se centre en los accidentes causados por la conducción del ciclista, pero también puede ser por incumplimiento de las normas de estacionamiento si su bicicleta mal aparcada causa un daño a personas o bienes de terceros, sean particulares o el propio ayuntamiento.

Este interés de terceros se convierte en un interés social cuando la accidentalidad se generaliza y trasciende la mera relación bilateral entre el causante del accidente y la víctima. Tal sucede cuando la accidentalidad procede de una actividad que se considera de *riesgo social* (como es la circulación de vehículos a motor), lo que lleva al legislador a decretar la obligatoriedad de contratar un seguro para los aparatos que generan ese riesgo social, aunque nunca causen un accidente (seguro obligatorio de vehículos a motor y en general de medios de transporte de pasajeros, barcos, trenes, aviones). Sin embargo, como se dijo al principio, la circulación de bicicletas no se considera una actividad de riesgo social y, al no haber una responsabilidad objetiva del ciclista, no se impone el seguro obligatorio de bicicletas.

No obstante, existe una responsabilidad *subjetiva* del ciclista en caso de causar un accidente, como la de cualquier otra persona que causa un daño a otra sin que medie intención. Es la llamada responsabilidad civil extracontractual. Según el art. 1902 de Código civil, “*El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado*”. Si el causante del accidente es menor de edad, de sus actos responden los padres o tutores (art. 1903 del Código civil).

En la medida en que crece el uso de la bicicleta, surge la preocupación social, ya no sólo de la víctima, por la garantía de tal responsabilidad para que se materialice en la correspondiente indemnización. *La pregunta que asalta a los ayuntamientos como representantes de esa preocupación social es ¿tiene un seguro de responsabilidad civil el ciclista?* La respuesta es que la inmensa mayoría sí, aunque de una manera indirecta.

- a) La más común es la derivada del **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.

Lo hasta aquí dicho, sirve también para los usuarios de un VMP, pero, en la medida en que los accidentes con VMP pueden causar daños mayores, sería recomendable un seguro del hogar con una póliza que cubriese una indemnización mayor de responsabilidad patrimonial de los miembros de la unidad familiar.

b) 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 al socio, 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 empleados y esto quiere decir que si un trabajador circula con su bicicleta o de la 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 los empleados que vayan al trabajo en bicicleta, no sólo por daños propios, que ya está cubiertos por la seguridad social como accidente *in itinere*, sino también por los que puedan causar sus empleados yendo al trabajo en bicicleta.

- c. **Los colegios** responden por los daños causados por el escolar en actividades escolares y extraescolares a cargo del colegio (art. 1903, párr. quinto del Código civil). Una de las razones por las que los colegios se niegan a colaborar con la policía local en la enseñanza a los niños a circular en bicicleta por la ciudad es precisamente porque no quieren suscribir una póliza que cubra el riesgo de esta actividad y que, lógicamente, encarece su precio.
- d. **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.

Habida cuenta de que estos otros seguros son específicos, habría que analizar cada póliza para comprobar si lo previsto para las bicicletas y ciclistas es extensible a los VMP y a sus usuarios.

3. Bicicleta, ciclista y perspectiva de los ayuntamientos

- a) **Bicicleta, responsabilidad patrimonial y ayuntamiento.** La protección de la bicicleta como bien privado es de interés para su propietario, pero, en principio, no para los ayuntamientos, salvo que sus agentes sean causantes de los daños a la bicicleta; por ejemplo, si al retirarla al depósito municipal le causan daño o si rompen el candado de amarre sin estar justificada la acción. Téngase en cuenta que, según la vigente Ley de Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, art. 7 *in fine*, “Las bicicletas sólo podrán ser retiradas y llevadas al

correspondiente depósito si están abandonadas o si, estando amarradas, dificultan la circulación de vehículos o personas o dañan el mobiliario urbano”.

Esta norma no es extensible a los VMP, por lo que los ayuntamientos podría retirarlos cuando incumplan las normas de estacionamiento, aunque no dificulten la circulación de vehículos o personas o aunque no dañen el mobiliario. Esto es importante, porque en el mejor de los casos los usuarios de VMP los aparcen en sitios reservados a las bicicletas.

- b) Ciclista, responsabilidad patrimonial y ayuntamiento.** Sin duda, es lo que más le interesa a los ayuntamientos, pero *éstos no tienen competencia para exigir a los ciclistas particulares el suscribir una póliza de seguro de responsabilidad civil.* Los ciclistas son más bien víctimas de accidentes, que causantes de los mismos. Éstos son estadísticamente bajos y la preocupación social por garantizar la responsabilidad que generen es fruto del desconocimiento por la ciudadanía de los seguros que cubren la actividad del ciclista, especialmente el seguro del hogar que protege la responsabilidad familiar civil.

Tampoco el ayuntamiento tiene competencia para exigir a los usuarios particulares de un VMP un seguro de responsabilidad patrimonial. Cosa distinta es que bajo la figura genérica de VMP circulen vehículos encuadrables en la categoría de ciclos de motor y ciclomotores.

- c) El ayuntamiento y su propia responsabilidad patrimonial.** Otra cara de este problema es la responsabilidad que podría exigírsele a los ayuntamientos por su culpa *“in vigilando”*. Pudiera suceder que la víctima de un accidente causado por un ciclista (o un conductor de un VMP) reclamase directamente al ayuntamiento su responsabilidad patrimonial al no vigilar el cumplimiento de prohibición de circular las bicicletas por las aceras.

Evidentemente, no puede haber un policía en cada acera, pero si un juez constatase la permisividad generalizada del ayuntamiento en esta materia, podría condenar a la administración local al pago de los daños ocasionados por el ciclista o el conductor de un MP que circulaba por la acera. Esta responsabilidad debería de estar cubierta por la póliza de seguro contratada por el ayuntamiento y que normalmente incluye *la culpa in vigilando*. Es importante que el ayuntamiento cuando contrate dichas pólizas extienda su cobertura a estos riesgos.

Por otra parte, de los accidentes que causen los agentes de la policía local que patrullen en bicicleta o en un VMP, responde directamente la Administración, que está igualmente cubierta por la póliza de responsabilidad patrimonial de sus funcionarios.

4. Los Vehículos de Movilidad Personal (VMP), las flotas de VMP y los ayuntamientos.

La aparición de los nuevos vehículos de movilidad personal, la mayoría empujados por un motor eléctrico y no por fuerza humana, están siendo de una especial preocupación en las ciudades, porque, a diferencia de las bicicletas, han incrementado de manera considerable el riesgo social de su presencia en las vías públicas. El problema se ha agrandado por la aparición de flotas de VMP alquilables por internet, así como empresas de turismo que los usan en sus itinerarios urbanos.

La ausencia de un marco regulatorio estatal y su continua demora está provocando que los ayuntamientos aprueben ordenanzas municipales sobre el uso de los VMP; a veces excediéndose de sus competencias, y, desde luego sin una necesaria homogeneidad normativa.

La problemática de los VPM desde el punto de vista del seguro es diversa y estos son los supuestos más relevantes:

- a) **Usuario de un VMP.** El particular que usa un VMP, ya sea de su propiedad, préstamo o alquiler, tiene protegida, al igual que el ciclista, su responsabilidad patrimonial por el seguro del hogar, sin perjuicio de la existencia de seguros adicionales. La proliferación de patinetes eléctricos convierte a estos aparatos en un vehículo de riesgo potencial mucho mayor que las bicicletas, ya que son más invisibles, tienen una gran aceleración y su impacto puede causar daños más graves.

El ayuntamiento no puede exigir a este tipo de usuarios un seguro obligatorio, pero sí controlar si el VMP es en realidad un vehículo equiparable a los ciclos de motor y ciclomotores regulados tanto por la normativa española como por la europea.

En la medida en que los daños causados por un VMP pueden ser mayores que los ocasionados por una bicicleta, el usuario de un VMP debería verificar la cuantía que cubre su póliza del seguro del hogar en el capítulo de responsabilidad familiar civil.

- b) **Flotas de bicicletas y VMP de alquiler.** Como se acaba de decir, el particular puede estar asegurado por su póliza del seguro del hogar, tanto si usa un VMP suyo, como si se lo han prestado o lo ha alquilado. No obstante, los ayuntamientos podrían exigir a los comercios de alquiler de estos aparatos un seguro de actividad, de manera que tuviesen que suscribir una póliza de seguro de responsabilidad tanto de sus usuarios como de los WMP que alquilan.

En el caso de negocios pequeños y con tienda física es posible que esto lo hagan voluntariamente, por la cuenta que les trae. El problema son las grandes flotas de alquiler, ya sean de bicicletas o de VMP, que se controlan a distancia, mediante aplicaciones de internet. Aunque muchas se han instalado de manera aventurera, para actuar estas flotas necesitan contar con una autorización municipal, ya que gestionan un negocio que usa el dominio público. De no contar con la correspondiente autorización o concesión, el ayuntamiento podría proceder a retirar sus bicicletas y VMP de la vía pública.

En manos del ayuntamiento está exigir a las concesionarias un amplio seguro de responsabilidad patrimonial por los daños causados por los usuarios de estos aparatos o por los propios aparatos una vez mal estacionados o abandonados por sus usuarios. Téngase en cuenta que el ciudadano víctima de uno de estos aparatos podría exigir al ayuntamiento responsabilidad patrimonial por daños causados por una concesionaria municipal.

El Ayuntamiento podría exigir que la póliza del seguro cubra no sólo los daños causados por el VMP a terceros, sino también los daños propios del usuario del VMP cuando no se deban a su conducta imprudente, sino a un defectuoso funcionamiento del aparato alquilado; por ejemplo, freno deficiente.

- c) **Empresas de turismo local con bicicletas, VMP y triciclos.** Se ha extendido en las ciudades la creación de empresas de turismo para enseñar la ciudad utilizando VMP y bicicletas, aprovechando su versatilidad para circular por vías no abiertas al tráfico general. Habida cuenta de que necesitan de una autorización para actuar, el ayuntamiento debería exigirles un amplio seguro de responsabilidad patrimonial, así como un seguro de viajeros, sobre todo si se trata de triciclos turísticos.
- d) **Empresas de transporte de mercancías mediante bicicletas y VMP.** También están proliferando las empresas de transporte de mercancías mediante bicicletas y VMP. El criterio es el mismo que el de las empresas de alquiler de VMP. El ayuntamiento debería exigirles para el desarrollo de su actividad un seguro de responsabilidad patrimonial de sus vehículos.

CONCLUSIONES

1. La responsabilidad del ciclista y la del usuario de un VMP está cubierta por el seguro de responsabilidad familiar que figura en las pólizas de los seguros del hogar que tienen contratadas una gran parte de los ciudadanos. Además, según los diferentes supuestos, puede estar cubierta por el seguro de la empresa, seguro de las asociaciones ciclistas y de las federaciones y seguro escolar, entre otros. El único país que exigía un seguro de la bicicleta, Suiza, eliminó su obligatoriedad al comprobar la generalización del seguro del hogar en sus ciudadanos.
2. Los ayuntamientos no tienen competencia para imponer a los ciclistas ni a los usuarios particulares de un VMP un seguro obligatorio, pero sí puede y deben exigir a las compañías de alquiler tanto de bicicletas como de VMP un seguro de responsabilidad civil por daños causados tanto por los usuarios de sus vehículos como por sus propios vehículos una vez estacionados o abandonados. Lo mismo a las compañías turísticas y de transporte de mercancías que emplean bicicletas y VMP.
3. Los ayuntamientos deben examinar con atención sus propias pólizas de seguro para comprobar que incluyan la responsabilidad *in vigilando*, ya que la proliferación de accidentes en las aceras causados por bicicletas y sobre todo por VMP podrían llevar a los servicios jurídicos de la víctima a demandar directamente al municipio por falta de vigilancia en la prohibición de circulación por las aceras y zonas peatonales.

Sin perjuicio de mejor opinión fundada en derecho, firmo este informe, en Oviedo a 23 de septiembre de 2020

Fdo: Francisco J. Bastida Freijedo
Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo
Portavoz de la Red de CicloJuristas