

Las bicicletas eléctricas no son vehículos a motor

Comentario de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de octubre de 2023. Asunto C-286/22

José A. Badillo Arias

Delegado territorial en Madrid

Consorcio de Compensación de Seguros

Introducción

No cabe duda de que los denominados vehículos de movilidad personal (VMP), las bicicletas eléctricas de pedales con pedaleo asistido (EPAC – *Electronically Power Assisted Cycles*) y otros similares han irrumpido en nuestras ciudades en los últimos años, ocasionando problemas relativos a la seguridad vial, así como accidentes de los propios usuarios de estos vehículos y de terceros. Por ello, es necesario que haya un marco regulatorio claro que favorezca una circulación ordenada de este tipo de vehículos y que evite o aminore los accidentes de circulación.

Hasta ahora, nos encontramos con una legislación dispersa e incompleta, en la que conviven normas de ámbito estatal con otras municipales que, a nuestro juicio, no resuelven todavía los problemas que se están planteando, sobre todo de seguridad vial. En tal sentido, es necesario aclarar cuestiones relativas a la clasificación de este tipo de vehículos, sus características, los requisitos de los usuarios, la identificación y registro, el seguro que deben tener, etc.

En la actualidad, como no se consideran vehículos a motor, no se les aplica la legislación sobre el seguro de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor, ni el código penal en lo que respecta a los delitos contra la seguridad vial de los artículos 379 y siguientes. Así, por lo que se refiere al criterio de atribución de responsabilidad civil, se aplica el artículo 1902 del Código Civil, que es la norma general en este ámbito cuando no existe una normativa específica. Por tanto, si colisiona, por ejemplo, un ciclomotor con un VMP o una EPAC, en teoría, se aplican distintos criterios de atribución de responsabilidad civil, lo cual resulta, cuando menos, llamativo.

Esta cuestión está dando lugar a una jurisprudencia ciertamente contradictoria con respecto al criterio de atribución de responsabilidad civil de los usuarios, así como de los propietarios y arrendadores de este tipo de vehículos.



Hasta ahora, nos encontramos con una legislación dispersa e incompleta, en la que conviven normas de ámbito estatal con otras municipales que, a nuestro juicio, no resuelven todavía los problemas que se están planteando, sobre todo de seguridad vial.

La Directiva 2021/2118 sobre el seguro de automóviles

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 que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad, ha definido lo que debe entenderse por vehículo a motor y hecho de la circulación, recogiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que viene constituida, entre otras, por sus resoluciones en los asuntos Vnuk (Sentencia TJUE de 4 de septiembre de 2014, asunto C-162/13), Rodrigues de Andrade (Sentencia TJUE de 28 de noviembre de 2017, asunto C-514/16) y Torreiro (Sentencia TJUE de 20 de diciembre de 2017, asunto C-334/16)¹.

En cuanto al concepto de «vehículo», el apartado 1 de la Directiva 2021/2118 modifica el artículo 1 de la Directiva 2009/103/CE, indicando que se considera como tal «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.».

Como puede verse, al definir lo que debe entenderse por vehículo deja fuera de su ámbito a las bicicletas de pedales con pedaleo asistido (EPAC), puesto que exige que sean accionadas «exclusivamente» mediante una fuerza mecánica, requisito que no cumplen las citadas bicicletas.

Asimismo, con respecto a los vehículos eléctricos, la Directiva 2021/2118 establece en su considerando 4 que los vehículos eléctricos ligeros que no entren en la definición de «vehículo» deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/103/CE. Sin embargo, da opción a que los Estados miembros exijan, en virtud de su derecho nacional, un seguro de vehículos automóviles en las condiciones que ellos mismos establezcan para los equipos motorizados que circulan por el suelo que no estén incluidos en la definición de «vehículo» de dicha Directiva y para los que, por consiguiente, dicha Directiva no exija tal seguro.

En consecuencia, los llamados VMP que no tengan una determinada potencia de fabricación no tienen la consideración de «vehículos» a los efectos de la Directiva de Automóviles. En cuanto a las EPAC, en ningún caso tendrán la consideración de «vehículo» por cuanto que no están accionadas «exclusivamente» mediante una fuerza mecánica. No obstante, esto no impide, en virtud de lo establecido en el considerando 4 de la Directiva 2021/2118, a que los Estados miembros los consideren como «vehículos» y exijan un seguro obligatorio. De hecho, en los trabajos que se están llevando a cabo en nuestro país para trasponer la citada directiva, se encarga a la Comisión de Seguimiento de Valoración un informe razonado sobre el establecimiento de un seguro obligatorio de responsabilidad civil para vehículos de movilidad personal y otros vehículos motorizados que no estén dentro del concepto legal de «vehículo a motor» de acuerdo con lo que establece la directiva.

¹ Se recomienda la lectura de estos artículos de números anteriores de nuestra revista digital en los que se hace referencia a los tres asuntos mencionados (Vnuk, Andrade y Torreiro):

- [La obligación del propietario de un vehículo a motor de suscribir el seguro de responsabilidad civil obligatorio: comentarios en torno al Dictamen del Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de abril de 2018 en el asunto prejudicial C-80/2017](#) (A. Izuzquiza).
- [La obligación del propietario de un vehículo a motor de suscribir el seguro de responsabilidad civil obligatorio: comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 4 de septiembre de 2018 en el asunto prejudicial C-80/2017](#) (J. A. Badillo).
- [El concepto de “hecho de la circulación” en la jurisprudencia comunitaria](#) (J. A. Badillo).

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de octubre de 2023

La sentencia del TJUE de 12 de octubre de 2023, en el asunto C-286/22, analiza si una bicicleta de pedales con pedaleo asistido, según lo establecido en la directiva 2009/103/CE, vigente en el momento de los hechos, tiene la consideración de vehículo a los efectos de dicha directiva.

Aunque la definición de «vehículo» de la Directiva de 2009 es más concisa que la de 2021, indica que se entenderá por «vehículo»: *todo vehículo automóvil destinado a circular por el suelo, accionado mediante una fuerza mecánica y que no utiliza una vía férrea, así como los remolques, incluso no enganchados*. Por tanto, esta directiva también se refiere a los que son accionados mediante una fuerza mecánica.

Los hechos de esta resolución

Los hechos de esta resolución tienen que ver con el atropello por parte de un vehículo a un conductor de una bicicleta eléctrica de pedales con pedaleo asistido en Bélgica. La víctima resultó gravemente herida y falleció el 11 de abril de 2018. Dado que dicho accidente constituía para la víctima un accidente *in itinere*, P&V, aseguradora de su empleador en materia de accidentes de trabajo, abonó indemnizaciones y se subrogó en sus derechos y en los de sus causahabientes. Posteriormente, reclamó las indemnizaciones abonadas a la aseguradora del vehículo responsable en el accidente.

Cuestión jurídica planteada

La cuestión jurídica que se plantea en este procedimiento se refiere a si se puede considerar vehículo, en los términos de la Directiva de 2009, a una EPAC, puesto que, si es así, la víctima, culpable del accidente, no tendría derecho a indemnización alguna; mientras que si se entiende que la EPAC no tiene tal consideración, la víctima sí tiene derecho a ser indemnizada.

Esto es debido a que el artículo 29 de la Ley de 21 de noviembre de 1989 (belga) otorga protección a todas las víctimas de accidentes que no sean conductores de vehículos, en los supuestos en que sean culpables del accidente. Es decir, en estos supuestos no aplican ni concurrencia de culpas ni culpa exclusiva de la víctima y, por tanto, deben ser indemnizadas por los vehículos intervinientes en el accidente. Como puede verse el concepto de «víctima vulnerable» de la legislación belga es más protector que el establecido en el artículo 1 de nuestra Ley de responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor.

Las sentencias de instancia de los tribunales belgas

Por lo dicho, P&V, que había indemnizado a la víctima, presentó una demanda contra KBC, aseguradora del vehículo que la atropelló, ante el Tribunal de Infracciones Leves de Flandes Occidental, con el fin de obtener el reembolso de sus gastos sobre la base del artículo 1382 del antiguo Código Civil belga o del artículo 29 bis de la Ley de 21 de noviembre de 1989. KBC presentó una demanda reconventional en la que solicitaba la devolución por parte de P&V de una cantidad de dinero indebidamente pagada. En su escrito de contestación, P&V alegó, basándose en el artículo 29 bis, que no podía considerarse que la víctima fuera conductora de un vehículo automóvil.

Mediante sentencia de 24 de octubre de 2019, dicho órgano jurisdiccional declaró que el conductor del vehículo en cuestión no era responsable del accidente, pero que, en virtud del citado artículo 29 bis, KBC estaba obligado, no obstante, a indemnizar a la víctima, así como a P&V, que se había subrogado en los derechos de dicha víctima, debido a que esta última no era conductora de un vehículo automóvil y que, por lo tanto, tenía derecho a una indemnización con arreglo al mismo artículo.

Ante el recurso de apelación de KBC, aseguradora del vehículo, el tribunal de apelación dictó sentencia el 20 de mayo de 2020, desestimando dicho recurso al entender que una bicicleta no es un vehículo automóvil, en el sentido de dicha Ley, si dispone de un motor auxiliar cuando la fuerza mecánica por sí sola no puede poner en marcha la bicicleta o mantenerla en movimiento. De este modo, a la vista de la información facilitada por el fabricante de la bicicleta con pedaleo asistido, el citado órgano jurisdiccional declaró que el motor de la bicicleta solo prestaba asistencia al pedaleo, incluida la función «turbo» del motor, y que esa función solo podía activarse tras la utilización de la fuerza muscular, ya fuera pedaleando, caminando con la bicicleta o empujándola. De ello dedujo que la víctima no era conductora de un vehículo automóvil, en el sentido del artículo 1 de la Ley de 21 de noviembre de 1989, y que podía reclamar una indemnización con arreglo al artículo 29 bis de dicha ley como «usuario vulnerable de la vía pública», al igual que la aseguradora en materia de accidentes laborales, subrogada en los derechos de dicha víctima.

Al desestimarse de nuevo sus pretensiones, KBC interpuso recurso de casación contra la sentencia mencionada ante el Tribunal de Casación de Bélgica, que es el órgano jurisdiccional que plantea la cuestión prejudicial al TJUE. La recurrente sostiene que, dado que el artículo 1 de la Ley de 21 de noviembre de 1989 no distingue entre los vehículos destinados a circular por el suelo que pueden ser accionados exclusivamente mediante fuerza mecánica y los que pueden ser accionados también mediante fuerza mecánica, solo los vehículos accionados exclusivamente mediante fuerza muscular están excluidos del ámbito de aplicación de dicha Ley. De ello deduce que el tribunal de primera instancia belga interpretó erróneamente el concepto de «vehículo automóvil» e infringió los artículos 1 y 29 bis de dicha Ley y, en particular, el artículo 1, punto 1, de la Directiva 2009/103/CE.

A la vista de este recurso, el Tribunal de Casación de Bélgica decide plantear al TJUE la siguiente cuestión prejudicial: *¿Debe interpretarse el artículo 1, punto 1, de la Directiva [2009/103], en su versión aplicable antes de su modificación por la Directiva [2021/2118], en el que se define “vehículo” como “todo vehículo automóvil destinado a circular por el suelo, accionado mediante una fuerza mecánica y que no utiliza una vía férrea, así como los remolques, incluso no enganchados”, en el sentido de que una bicicleta con pedaleo asistido (“speed pedelec”) cuyo motor ofrece únicamente asistencia al pedaleo, de suerte que la bicicleta no puede desplazarse de forma autónoma sin utilizar la fuerza muscular, sino únicamente mediante el uso de la fuerza motriz y de la fuerza muscular, y una bicicleta con pedaleo asistido dotada con una función “turbo” mediante la cual la bicicleta acelera hasta una velocidad de 20 km/h sin pedalear cuando se pulsa el botón “turbo”, pero en la que se requiere fuerza muscular para poder utilizar dicha función, no son vehículos en el sentido de dicha Directiva?*

Como hemos adelantado, de acuerdo con la legislación belga, la consideración de una EPAC como vehículo en los términos de la Directiva 2009/103/CE, daría lugar a que la víctima no fuera indemnizada en este supuesto, al ser culpable del accidente. Sin embargo, en caso contrario, la víctima sí tendría derecho a la correspondiente indemnización, así como la entidad que ha pagado sus daños y se subroga en sus derechos.

La decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tribunal Europeo nos recuerda, una vez más, que la Directiva 2009/103/CE tiene por objeto garantizar la libre circulación tanto de los vehículos con estacionamiento habitual en el territorio de la Unión Europea como de los ocupantes de dichos vehículos y garantizar que las víctimas de accidentes causados por estos vehículos reciban un trato comparable sea cual sea el lugar de la Unión Europea en que haya ocurrido el accidente, así como garantizar de esta forma la protección de las víctimas de accidentes causados por los vehículos automóviles, un objetivo, el de la protección de las víctimas, que ha sido perseguido y reforzado de modo constante por el legislador de la Unión Europea.

Más adelante, en relación con las EPAC, que es la cuestión que se le plantea en el litigio principal, indica que unas máquinas que no se accionan exclusivamente por una fuerza mecánica y que, por tanto, no pueden desplazarse por el suelo sin utilizar la fuerza muscular, como la bicicleta con pedaleo asistido, que, por otro lado, puede acelerar sin pedalear hasta una velocidad de 20 km/h, no parecen capaces de causar a terceros daños corporales o materiales

comparables, por su gravedad o su cantidad, a los que puedan causar las motocicletas, los automóviles los camiones u otros vehículos que circulan por el suelo, accionados exclusivamente por una fuerza mecánica. Para el TJUE, estos últimos pueden alcanzar una velocidad sensiblemente superior a la que pueden alcanzar tales máquinas y, a día de hoy, se utilizan más frecuentemente en la circulación. Por lo tanto, el objetivo de protección de las víctimas de accidentes de tráfico causados por vehículos automóviles, perseguido por la Directiva 2009/103, no exige que tales máquinas estén comprendidas en el concepto de «vehículo», en el sentido del artículo 1, punto 1, de dicha Directiva.

Por todo ello, concluye que procede responder a la cuestión prejudicial planteada indicando que el artículo 1, punto 1, de la Directiva 2009/103 debe interpretarse en el sentido de que no está comprendida en el concepto de «vehículo» a efectos de esa disposición, una bicicleta cuyo motor eléctrico únicamente presta asistencia al pedaleo y que dispone de una función que le permite acelerar sin pedalear hasta una velocidad de 20 km/h; función que, no obstante, solo puede activarse tras utilizar la fuerza muscular.

Conclusiones:

A la vista de lo indicado en los párrafos precedentes, podemos concluir lo siguiente:

1. El derecho belga considera vulnerables a todas aquellas personas que no tienen la condición de conductor de un vehículo en los términos de la Directiva 2009/103/CE. Por ello, en el caso de que cualquier usuario de la vía que no tenga tal consideración sufra un accidente, deberá ser indemnizado de forma solidaria por las aseguradoras de los vehículos intervinientes, con independencia de que pudiera existir culpa exclusiva o concurrente de la víctima.
2. Siendo la cuestión controvertida en los tribunales belgas lo indicado en el párrafo anterior, el Tribunal de Casación belga plantea al TJUE una cuestión prejudicial para que determine si las EPAC tienen la consideración de vehículo a los efectos de la Directiva 2009/103/CE, porque de ello dependerá que la víctima del litigio principal sea o no indemnizada.
3. El TJUE concluye que, a los efectos de la Directiva 2009/103/CE, no está comprendida en el concepto de «vehículo» una bicicleta cuyo motor eléctrico únicamente presta asistencia al pedaleo y que dispone de una función que le permite acelerar sin pedalear hasta una velocidad de 20 km/h; función que, no obstante, solo puede activarse tras utilizarla fuerza muscular.
4. Aunque en el caso que nos ocupa era de aplicación la Directiva 2009/103/CE, debemos indicar que, de acuerdo con la Directiva 2021/2118, que en la actualidad se está trasponiendo a nuestro ordenamiento jurídico, una EPAC tampoco tiene la consideración de vehículo a motor, con independencia de la potencia que pueda tener, por cuanto que en la definición «vehículo» se alude a que debe ser «accionado exclusivamente mediante una fuerza mecánica», requisito que en ningún caso cumple una EPAC.
5. En todo caso, lo anterior no obsta para que los Estados miembros, de acuerdo con lo establecido en el considerando 4 de la Directiva 2021/2118, puedan exigir, en virtud de su derecho nacional, un seguro de vehículos automóviles, en las condiciones que ellos mismos establezcan, para los equipos motorizados que circulan por el suelo que no estén incluidos en la definición de «vehículo» de dicha Directiva y para los que, por consiguiente, dicha Directiva no exija tal seguro, como los VMP o las EPAC.