

Expte.

DI-1317/2011-3

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza**

SUGERENCIA

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- La preocupación de los ciudadanos por la pacífica convivencia entre peatones y usuarios de bicicleta en la ciudad de Zaragoza ha sido, de forma recurrente, objeto de queja por parte de ciudadanos que, bien de forma individual, bien colectivamente, se han dirigido a esta Institución exponiendo sus pretensiones, opiniones y sugerencias.

En el año de 2009, esta Institución tramitó los expedientes 956/2009-3, 1340/2009-3, 1694/2009-3, 1988/2009-3 y 2046/2009-3; en el año 2010, se incoaron los expedientes 181/2010-3, 803/2010-3, 818/2010-3, 913/2010-3, 960/2010-3 y 1487/2010-3. En el presente año, dos han sido los expedientes que se han tramitado relacionados con esta cuestión, el expediente 776/2011 y el presente expediente 1317/2011.

Los temas expuestos en los expedientes tramitados durante los años de 2009 y 2010 fueron: la disconformidad de algunos ciudadanos con la circulación de bicicletas por determinadas aceras de la ciudad, (llegando algunos de ellos a sugerir que únicamente se permita la circulación de bicicletas por la calzada), la indebida velocidad a la que circulan algunos ciclistas por las aceras, la supuesta falta de claridad en la redacción de la Ordenanza de Circulación de Peadones y Ciclistas respecto a la autorización de la circulación de las bicicletas por algunas aceras y la supuesta pasividad

por parte de la autoridad competente para sancionar las conductas de los usuarios de la bicicleta prohibidas por la referida Ordenanza. Además, en alguno de los expedientes aludidos, los ciudadanos hacían referencia a la especial vulnerabilidad de los peatones de edad avanzada y, también, de los más pequeños, frente a la, a veces, distraída y veloz conducción de algunos ciclistas.

En todos estos expedientes, esta Institución se dirigió a la Policía Local de Zaragoza solicitando información sobre las cuestiones expuestas en las quejas, quien, en un primer momento remitió un Informe cuyo contenido se puso en conocimiento de las personas interesadas y que se transcribe a continuación:

“Desde la Oficina de la Bicicleta, agradecemos su queja, ya que nos sirve para mejorar el servicio. El Ayuntamiento de Zaragoza está realizando una intensa labor para fomentar el uso de medios de transporte sostenibles y concretamente, en lo que concierne al uso de la bicicleta, se ha ampliado la red de carriles bici, se ha incrementado el número de aparcamientos de bicicleta privada, se ha reforzado y expandido el sistema de bicicleta pública, se ha elaborado el Plan Director de la Bicicleta y se ha redactado, consensuado y aprobado la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas, cuya entrada en vigor se produjo el pasado 26 de julio (BOPZ n° 157, de 11 de julio de 2009).

El uso de la bicicleta como modo de transporte tiene beneficios no sólo para los usuarios de la misma, sino para la sociedad en su conjunto. El ejemplo de otros países cercanos, que sirven de referente para políticas en otros ámbitos, demuestra que los resultados a medio y largo plazo de fomentar el uso de la bicicleta son positivos para la generalidad de la sociedad. La bicicleta ayuda a descongestionar el tráfico, sin contaminar y ofrece una imagen de la ciudad mucho más amable. Para sus usuarios, a las mejoras que favorece en su salud, se añaden ventajas como el ahorro económico, la reducción de los tiempos de espera en los atascos o la mayor interacción social que se genera al circular en bicicleta.

El incremento del uso de la bicicleta en Zaragoza ha traído consigo la necesidad de repartir el espacio de una forma diferente a la que se venía haciendo. La idea básica que subyace a la creación de los carriles que se están ejecutando en 2009 es la de implantar carriles bici en las vías principales, donde la densidad del tráfico motorizado disuade claramente del uso de la calzada y entraña riesgos para los ciclistas y pacificar el resto de las zonas de la ciudad. Zaragoza está viviendo la transición hacia ese modelo deseado por todos, en el que las bicicletas tengan su espacio propio cuando sea necesario y se integren en el tráfico motorizado cuando, por las

características de éste, se pueda garantizar la seguridad de los ciclistas. Sin embargo, adaptarse a los cambios tiene un coste, en tiempo y dinero, que se debe tener en cuenta. No sería realista pretender una ciudad totalmente adaptada al uso de la bicicleta en un periodo muy corto de tiempo, puesto que la justificación del gasto que acarrea la construcción de infraestructuras ciclistas debe estar asociada al uso de la bicicleta como medio de transporte habitual.

El aumento del uso de la bicicleta en los dos últimos años es innegable, como también lo es la existencia de ciertas fricciones que se han venido generando por una regulación estatal relativa a la bicicleta incompleta e incoherente. Es por ello que se consideró necesario elaborar una normativa municipal que delimitase de manera precisa los derechos y deberes de todos los usuarios de la vía. Conforme al artículo 7 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial (LTSV de ahora en adelante), se atribuye a los municipios la competencia para la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, por lo que el Ayuntamiento de Zaragoza tiene plena competencia sobre este asunto, si bien es cierto que debe ejercerla dentro del marco jurídico que establece la propia LTSV, de manera que no se desvirtúe ni altere su contenido.

La normativa que rige el uso de la bicicleta en el ámbito estatal no sólo es incompleta y contradictoria sino que ha generado un problema jurídico al obligar a los distintos municipios a regular una realidad que se estaba observando en las vías urbanas de su titularidad y que podía convertirse en un foco de conflictos. En estos momentos existen Ordenanzas que regulan la circulación de bicicletas en vías urbanas en ciudades como Barcelona, Sevilla, Pamplona, San Sebastián y Vitoria. Pese al esfuerzo que han realizado los diversos Ayuntamientos por homogeneizar los criterios en las distintas regulaciones, cada una de ellas determina las zonas de circulación en las que está permitido circular con bicicleta, especificando requisitos diferentes. Esto genera inseguridad jurídica, ya que, teniendo en cuenta la alta movilidad por la que se caracteriza la sociedad de hoy, no es extraño que una persona que se mueve entre provincias españolas quiera circular en bicicleta por ellas, viéndose expuesto a una posible sanción por incumplimiento de una normativa desigual en el territorio español.

La Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas de Zaragoza establece en el artículo 24 que las bicicletas circularán por la calzada, añadiendo que cuando exista algún tipo de vía ciclista, circularán preferiblemente por ella. En cuanto a la circulación en zonas de prioridad

peatonal, se permite a las bicicletas la circulación en zonas 30 y zonas residenciales, con la única restricción de la limitación de velocidad que imponga la vía y la exigencia de extremar la precaución ante una posible invasión de la vía por otros usuarios.

En cuanto a las zonas peatonales que no son las aceras, como los parques públicos o paseos centrales, se puede circular en bicicleta siempre que se respete la prioridad del peatón, se adecue la velocidad a la de los viandantes (con un límite máximo de 10km/h) y no se realicen maniobras negligentes o temerarias que puedan afectar a la seguridad de los peatones o incomodar su circulación.

En lo que se refiere a la circulación de las bicicletas en aceras, resulta evidente que, como vehículo que son, las bicicletas no deben circular de manera genérica por las mismas.

Sin embargo, en el proceso de adaptación que está viviendo la ciudad a este modelo de transporte sostenible y hasta que la ciudad esté dotada de las infraestructuras necesarias y una mentalidad verdaderamente favorable al uso de la bicicleta, se ha hecho necesaria una interpretación flexible del artículo 121 apartado quinto del Reglamento General de Circulación, aprobado mediante RD 1428/2003, de 21 de noviembre. En este precepto se prohíbe la circulación de vehículos por las aceras y demás zonas peatonales. Sin embargo, para la correcta interpretación de este precepto, se debe tener en cuenta el marco jurídico en el que se mueve la regulación de la circulación en bicicleta en vías urbanas.

En este sentido, la LTSV ha tratado de paliar el vacío legal que caracterizaba a la Ley original en esta materia a través de la Ley 43/1999, de 25 de noviembre, sobre adaptación de las normas de circulación a la práctica del ciclismo. Sin embargo, pese al reconocimiento expreso en su Exposición de Motivos de la bicicleta como "un eficaz medio de transporte que representa una alternativa cotidiana viable para muchas personas", la regulación se centra en la circulación en bicicleta por vías interurbanas, sin delimitar claramente los derechos y deberes de los ciclistas en vía urbana. Concretamente, se prohíbe la circulación en bicicleta por autopistas y autovías, pudiéndose autorizar la circulación por autovía en los casos en los que no se disponga de vía alternativa para realizar el desplazamiento, y se permite a los ciclistas la utilización del arcén de su derecha, en el caso de que no exista vía o parte de la misma que les esté especialmente destinada, si es transitable y suficiente, y, si no lo es, se indica que se debe utilizar la parte imprescindible de la calzada. Parece, por tanto, que la intención del

legislador estatal no es que la bicicleta circule por la calzada de manera genérica, sino sólo cuando el arcén correspondiente no sea transitable y suficiente.

De la terminología utilizada se desprende que esta normativa no está planteada para la circulación las bicicletas por vías urbanas.

La Ley 43/1999 recoge otras disposiciones que generan obligaciones para los ciclistas en relación con los elementos que refuerzan su visibilidad o el uso del casco, que impone como obligatorio sólo en vías interurbanas y con excepciones que se desarrollan en el Reglamento. En el artículo sexto de la Ley 43/1999, de 25 de noviembre, que modifica el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 339/199, de 2 de marzo, el legislador vuelve a entrar en contradicción, ya que en el apartado primero afirma que "No podrá circular por las vías objeto de esta Ley, el conductor de vehículos o bicicletas con tasas superiores a las que reglamentariamente se establezcan de bebidas alcohólicas, estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes y otras sustancias análogas." El uso de la conjunción disyuntiva "o" en este caso, demuestra que el legislador no siempre considera las bicicletas vehículos. Esta contradicción se ve replicada en otros artículos del mismo texto donde se indica "Todos los conductores de vehículos y bicicletas quedan obligados a..."

De este análisis jurídico se extraen varias conclusiones importantes:

En primer lugar, la normativa recogida en el ordenamiento estatal relativa a la circulación en bicicleta no contempla de manera específica la circulación de la bicicleta en vías urbanas y no es posible extrapolar la que recoge para las vías interurbanas.

En segundo lugar, los preceptos contienen contradicciones conceptuales, ya que, si la bicicleta se considera un vehículo siempre, no puede establecerse la disyunción "bicicleta o vehículo".

En tercer lugar, la normativa pudo dar respuesta al incremento del uso de la bicicleta con fines deportivos, sin embargo, ha quedado obsoleta debido al cambio en el uso tan importante que ha sufrido la misma en los últimos años.

En este contexto, parece claro que el tenor literal del artículo 121 en su apartado 5 del Reglamento General de Circulación, aprobado mediante RD 1428/2003, de 21 de noviembre, debe ponerse en relación con todo lo expuesto. De una interpretación conjunta de la Ley y el Reglamento, parece que la circulación de bicicleta queda restringida al carril bici. No puede ser ésta la intención del legislador cuando en la Exposición de Motivos de la mencionada Ley 43/1999, de 25 de noviembre, se dice específicamente que "el logro de una situación equilibrada y una óptima utilización de los distintos medios de transporte imponen la búsqueda de soluciones de combinación".

Conforme al artículo 3.1 del Código Civil, la interpretación de las normas debe realizarse conforme al tenor literal y los antecedentes históricos y legislativos, en relación con el contexto y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de las mismas. La realidad social del momento exige una interpretación de la norma que generalice el uso de la calzada y el carril bici, pero no prohíba de manera absoluta el uso de las zonas peatonales. No es razonable que se exija en todo caso a quienes comienzan a habituarse a un medio de transporte que implica un esfuerzo humano a ir por la calzada, donde se genera una sensación de peligro por no dominar correctamente la bicicleta, si las condiciones de la zona peatonal permiten el uso compartido de la misma sin riesgo para ninguno de sus usuarios.

La Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas de Zaragoza ha tratado de plasmar una interpretación razonable y conforme a la normativa estatal, permitiendo el uso de aceras exclusivamente cuando concurren las siguientes condiciones: que la calzada no esté pacificada (es decir, que la velocidad permitida en calzada sea superior a 30km/h), que no exista vía ciclable señalizada, que la intensidad del tráfico en calzada disuada de su utilización, que la acera disponga de al menos cuatro metros de anchura total, estando al menos tres de ellos libres de elementos de mobiliario urbano, arbolado o otros obstáculos fijos y que no exista aglomeración de viandantes. En cualquier caso, se debe respetar siempre la prioridad peatonal, adecuar la velocidad a la de los viandantes, sin que exceda nunca la velocidad máxima de 10 km/h y no se deben realizar maniobras negligentes o temerarias, que puedan afectar a la seguridad de los peatones o incomodar su circulación. Conforme a esta regulación municipal, la conducta de quienes circulan por las aceras incomodando a los peatones es sancionable y quien conduce la bicicleta debe responder de los posibles daños y perjuicios que genere. La entrada en vigor de la Ordenanza pretende reducir al máximo los conflictos y favorecer la convivencia en la vía urbana de todos los usuarios, sin embargo, todos debemos tratar de aportar una dosis de respeto mutuo y sentido común, porque el uso de la bicicleta es beneficioso para todos."

Con relación a la supuesta falta de vigilancia por parte de la Policía Local de Zaragoza de las conductas de algunos ciclistas, infractoras de la Ordenanza, la propia Policía Local emitió un Informe, que se dio a conocer a los interesados y cuyo contenido literal es el siguiente:

“El 26 de julio de 2009 entró en vigor la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas, la cual ha sido aprobada por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza realizando una apuesta decidida por modificar el tipo de ciudad hacía un modelo que responda al panorama actual de la movilidad. El art. 28 de la Ordenanza permite la circulación en bicicleta por los parques públicos, paseos centrales y resto de zonas peatonales, siempre que se respete la prioridad del peatón, se adecue la velocidad a la de los viandantes, sin sobrepasar los 10 Km/h, y no se realicen maniobras negligentes o temerarias que puedan afectar a la seguridad de los peatones o incomodar su circulación.

Desde la Policía Local se procede a vigilar y controlar el cumplimiento de las prescripciones establecidas en dicha ordenanza, en especial todas aquellas situaciones que afecten directamente a la seguridad vial, de los peatones, de los propios ciclistas o del resto de usuarios, teniendo en cuenta que nos encontramos en un periodo de implantación de la misma y de adaptación por parte de todos los usuarios de la vía pública.”

Además, el Área de Servicios Públicos del Servicio de Movilidad Urbana del Ayuntamiento de Zaragoza remitió nuevo Informe, en respuesta a la cuestión suscitada sobre la supuesta falta de control policial de las conductas irregulares de los usuarios de la bicicleta, cuyo contenido es el siguiente:

“Siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, así como de distintas instituciones europeas y del Estado, el Ayuntamiento de Zaragoza está llevando a cabo una apuesta decidida por modificar el tipo de ciudad hacia el que se ha tendido en las últimas décadas, e ir hacia un modelo más amable, sostenible y seguro. Se está trabajando para conseguir una movilidad urbana basada en los desplazamientos a pie, en bicicleta y en transporte público.

La bicicleta, unida a la futura puesta en marcha del tranvía, está suponiendo un gran cambio en el modelo de ciudad, y cada vez son más los que apuestan por este modo de transporte, habiéndose multiplicado por cinco el número de desplazamientos en bicicleta en tan sólo dos años.

El incremento del uso de la bicicleta como modo de transporte tiene

numerosos beneficios para quien lo realiza, pero también para la colectividad y el entorno en los que se produce. La situación óptima sería contar con las infraestructuras ciclistas necesarias en las vías principales y un tráfico pacificado en las vías secundarias, de manera que los ciclistas puedan desplazarse por la ciudad sin riesgos y sin necesidad de invadir el espacio del peatón. Esa es, precisamente, la línea básica de actuación, pero en el periodo de tránsito hasta que alcancemos esa situación tan deseable, todos los usuarios de la vía pública debemos tener presente este objetivo común por el que estamos trabajando, respetando los derechos de los demás y asumiendo nuestras obligaciones responsablemente.

La pacificación del tráfico en las vías secundarias pretende ayudar a mejorar el modelo de ciudad y consiste en ajustar la velocidad y/o intensidad del vehículo motorizado en dichas vías hasta niveles compatibles con la utilización peatonal y ciclista segura y confortable. Se considera que las vías pacificadas forman parte de la red ciclable.

La armonía se consigue a través del respeto y el sentido común, dos aspectos cuya regulación no es posible y cuya mención no debería ser necesaria.

Todos contamos. Si como peatones pedimos que los ciclistas circulen por calzada, como conductores tenemos que favorecer que los mismos se sientan seguros en ella. La Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas pretende conciliar el papel preponderante del peatón con el fomento de otros medios de transporte, cuyo uso generalizado, deseable para todos desde muy diversos puntos de vista, puede generar fricciones si no quedan delimitados, comprendidos y aceptados los derechos y obligaciones de cada uno de los usuarios de la vía pública.

En dicha norma se delimitan dichos derechos y obligaciones, reforzando el papel del peatón y tratando de favorecer un modelo sostenible de ciudad. La prioridad en las aceras es siempre del peatón, mientras que las bicicletas, que sólo de manera excepcional pueden circular por las mismas, no deben en ningún caso incomodar a los peatones.

La Ordenanza trata de llenar el hueco de la normativa estatal en lo que se refiere a la circulación ciclista en vías urbanas y plasmar una interpretación razonable y conforme a dicha normativa estatal, permitiendo el uso de aceras a los ciclistas exclusivamente cuando concurren todas las condiciones siguientes: que en la calzada se permita circular a velocidades superiores a 30 Km/h; que no exista vía específica ciclabe señalizada; que la intensidad de tráfico en la calzada disuada al usuario medio de su utilización por riesgo vital; que la acera disponga al menos de cuatro metros de anchura, estando tres de ellos libres de elementos de mobiliario urbano, arbolado u otros obstáculos y que no exista aglomeración de peatones. Además de utilizarse la acera se ha de respetar siempre la prioridad peatonal, se ha de adecuar la velocidad a la de los peatones, sin sobrepasar

los 10 Km/h, y no se deben realizar maniobras negligentes, temerarias o irrespetuosas que pongan en peligro la seguridad del peatón o le incomoden en su circulación.

La conducta del ciclista que circula sin respetar escrupulosamente todas las reglas anteriores, es sancionable; y si produce daños, deberá responder de los mismos.

La policía local tiene instrucciones claras de sancionar a todos aquellos ciclistas que circulen sin respetar las normas básicas de circulación, de forma negligente o incomodando a los peatones.

Sí que es cierto que muchos ciclistas noveles, por temor a circular por calzada, lo hacen por cualquier tipo de acera, contraviniendo la ordenanza. Para evitar que se siga produciendo esta situación, se está preparando una campaña de comunicación importante destinada a ciclistas, a automovilistas y a peatones para que todos los usuarios de la vía tengan claros sus derechos y obligaciones y se resuelvan las posibles dudas.

Asimismo se pretende que las nuevas y céntricas vías ciclistas, y sobre todo la pacificación de las calles secundarias sirva, además de para humanizar la ciudad, para conseguir que todos los ciclistas circulen de forma segura por la calzada y no lo hagan por las aceras.

En cualquier caso, no queremos dejar pasar la ocasión de decirle que el uso de la bicicleta como modo de transporte tiene beneficios no sólo para los usuarios de la misma sino para la sociedad en su conjunto. La bicicleta ayuda a descongestionar el tráfico en la ciudad, sin contaminar, de manera saludable y ofreciendo una imagen mucho más amable de la misma.”

SEGUNDO.- En cuanto a los expedientes tramitados por esta Institución en el presente año, debemos señalar que el primero de ellos, el 776/2011, fue incoado en virtud del siguiente escrito de queja:

“El motivo de mi queja es que, pese a que ya salió la ordenanza de la bicicleta, nadie la hace cumplir, y los ciclistas invaden las aceras. No es que yo no entienda que les dé miedo ir por la calzada, pero no creo que los más débiles (los peatones, y entre éstos los más débiles de los débiles, los ancianos) tengan que pagar el pato: ahora ya un peatón no va tranquilo por ningún sitio, al cruzar hay que tener cuidado con los coches, pero por las aceras hay que tener cuidado con las bicis... Bicis que no tienen identificación ni seguro, además.

Hay zonas con carril bici en las que, pese a todo, los ciclistas siguen yendo por la acera. Da igual la anchura, da igual que se trate de la salida de un hospital, da igual que vayan ancianos del brazo de cuidadoras. Les da

igual a algunos ciclistas (no a todos, obviamente: sigue habiendo algunos que van por donde deben, y es muy meritorio, dado que nadie les anima a ello) y sobre todo parece darle igual al Ayuntamiento.

Se publican cartas y más cartas al director en los periódicos, se comenta en los trabajos; a mí un policía municipal me reconoció que hay muchos accidentes peatón/bici... Pero las estadísticas no son públicas. Y para un anciano, una caída puede ser la muerte. Es literalmente así.

No sé, a mí me parece atroz. ¿De verdad El Justicia no se puede hacer nada al respecto? ¿Sólo puede “aconsejar” que se respete a los peatones?”.

Incoado el oportuno expediente, se solicitó la oportuna información al Ayuntamiento de Zaragoza hasta en tres ocasiones, no habiéndose obtenido respuesta alguna.

Respecto al presente expediente, 1317/2011, su incoación se debió a la recepción de un escrito de queja, cuyas pretensiones son las que, literalmente se exponen seguidamente:

“Una parte importante de personas que circulan en bicicleta por Zaragoza, fundamentalmente quienes lo hacen por las aceras, incumple la normativa vigente y el sentido común, además de cualquier regla ética y de urbanidad. Circulan de manera temeraria, y sin ningún tipo de reflexión sobre sus consecuencias, arriesgadas incluso para ellos. A pesar de lo cual, apenas se ven, por ello, corregidos (no digo ya penados) por quienes tienen competencia y obligación de hacerlo. El riesgo hacia los peatones, mayor cuanto de más edad son y menor agilidad en su movilidad, es elevado, como lo atestiguan diversos atropellos e incidentes, algunos de ellos documentados por la prensa y en los juzgados. No obstante, habitualmente apenas se denuncian y la parte más débil, la víctima, a la que atropellan o atemorizan, ha de aguantar.

La alarma social al respecto, y el encono entre la ciudadanía, también es de grande. Basta comprobar los foros electrónicos al respecto, las cartas al director en la prensa, o los comentarios a pie de noticia en las webs de los diarios cuando sale un tema conectado...”

Incoado el expediente, e interesada la información correspondiente al Ayuntamiento de Zaragoza, se recibió Informe emitido por la Policía Local del siguiente tenor literal:

“En relación con escrito suscrito por el Justicia de Aragón de fecha 26 de Julio de 2011, código expediente D1-1317/2011-3, referido a una queja sobre personas que circulan en bicicletas por las aceras de forma temeraria, se informa lo siguiente:

El art. 28 de la Ordenanza municipal de circulación de peatones y ciclistas regula los supuestos y las condiciones en que se permite circular a las bicicletas por las zonas peatonales.

Desde Policía Local, dentro de la disponibilidad del servicio, se procede a controlar que el comportamiento de los conductores de bicicletas sea acorde con el artículo antes citado. No obstante, desde esta Jefatura se dan las instrucciones oportunas para intensificar la vigilancia y el control de aquellas actitudes de conductores de bicicletas que suponen un riesgo para la seguridad de los peatones.”

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

PRIMERA.- La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la institución de El Justicia de Aragón establece lo siguiente:

“1.- El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:

a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.

b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

c) La defensa de este Estatuto.”

Las funciones de esta Institución son plasmadas de idéntica forma en el artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

“2.- En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:

a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.

b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la ley del Justicia.

c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Atendiendo al mandato estatutario y legal, es por lo que procede estudiar, en su conjunto, el contenido de las quejas presentadas por motivo de la, a veces compleja convivencia entre peatones y usuarios de la bicicleta en la ciudad de Zaragoza.

SEGUNDA.- Antes de abordar las cuestiones expuestas anteriormente, debemos señalar, como argumento previo, que esta Institución valora de forma muy positiva el impulso, por parte de los poderes públicos y de la propia ciudadanía, a través de sus cauces de participación, de la utilización de la bicicleta como medio de transporte habitual en la ciudad de Zaragoza. Las razones aludidas en los diferentes Informes recibidos por parte de los distintos servicios municipales y, también, las argumentaciones vertidas en la Exposición de Motivos de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas se suscriben de forma general por esta Institución.

Es innegable que la utilización de la bicicleta como medio de transporte en la ciudad produce un beneficio individual y colectivo, al resultar saludable y no contaminante; además, coadyuva a la pacificación del tráfico, previene y elude atascos, reduce el nivel de las emisiones de humos y

ruidos, agiliza los trayectos, ahorra energía y dinero, y, en definitiva, contribuye a crear un modelo de ciudad más amable y humanizada. Es por ello que desde esta Institución se apoya y se aprecia el esfuerzo que el Ayuntamiento de Zaragoza ha llevado a cabo en estos últimos años para dotar a la ciudad de la infraestructura adecuada para destinar a los usuarios de la bicicleta espacios propios de circulación. Y es, atendiendo a la imposibilidad de que dichos espacios se extiendan a todas las calles de la ciudad, que el Consistorio, en uso de las competencias que la Ley le atribuye, ha regulado la circulación de los peatones y de los ciclistas por medio de Ordenanza Municipal, vigente al día de la fecha.

En efecto, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 42 de la Ley de Administración Local de Aragón, bajo el epígrafe de *“Competencia de los municipios”* se establece:

“1.-Los municipios, en el ejercicio de su autonomía y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

2.- Los ámbitos de la acción pública en los que los municipios podrán prestar servicios públicos y ejercer competencias, con el alcance que determinen las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, serán los siguientes:

.....

b) La ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas y caminos rurales.”

A lo largo de sus 56 artículos, de su Disposición Adicional y Final y de su Anexo, el texto de la Ordenanza regula, entre otras cuestiones, la circulación peatonal y la de bicicletas, dispone zonas específicas de circulación para los distintos usuarios de la vía y su correspondiente señalización y establece reglas de prioridad en dicha circulación junto con normas relativas a los derechos y los deberes de los distintos usuarios y a la convivencia de los peatones, de las bicicletas y del tranvía, lo que conlleva dedicar un Título al régimen sancionador en el que se tipifican aquellas conductas infractoras de las normas de obligado cumplimiento recogidas en el texto.

Así, y por lo que respecta a la primera de las cuestiones planteadas, es decir, la circulación de bicicletas por determinadas aceras de la ciudad de Zaragoza, debemos acudir al artículo 28 del texto de la Ordenanza municipal que, bajo el título *“Circulación en zonas peatonales”* dispone lo siguiente:

“Excepto en momentos de aglomeración o salvo prohibición expresa, en cuyo caso el ciclista deberá apearse de la bici, se permite la circulación en bicicleta por los parques públicos, paseos centrales y resto de zonas peatonales descritas en el artículo 17 de esta Ordenanza, siempre que se

respete la prioridad del peatón, se adecue la velocidad a la de los viandantes, sin sobrepasar nunca los 10 Km/h, y no se realicen maniobras negligentes o temerarias que puedan afectar a la seguridad de los peatones o incomodar su circulación.

Esta velocidad se podrá rebasar en parques públicos y sendas ciclables, siempre que se cumplan el resto de restricciones impuestas en este artículo.

El Ayuntamiento podrá establecer zonas debidamente señalizadas de tránsito compartido entre peatones y bicicletas. En estas zonas, las bicicletas deberán atenerse a todas las restricciones anteriormente impuestas para las zonas peatonales.

De manera excepcional, se permitirá la circulación de bicicletas por aceras en calles con calzada no pacificada, en las que no exista vía ciclista o ciclable señalizada, únicamente cuando la intensidad del tráfico en calzada disuada de la utilización de la misma y siempre que en la acera se cumplan las siguientes condiciones: que la acera disponga de al menos cuatro metros de anchura total, que al menos tres metros de anchura estén libres de elementos de mobiliario urbano, arbolado u otros obstáculos fijos y que no exista aglomeración de viandantes. Si no concurren todas estas condiciones, el ciclista deberá transitar a pie arrastrando la bicicleta o circular por la calzada. Los ciclistas que circulen por las aceras deberán cumplir además con el resto de restricciones impuestas para las zonas peatonales.

Siempre que el ciclista circule por una zona peatonal en la que haya edificios, deberá mantener una distancia de al menos un metro con la fachada de los mismos.

Asimismo el ciclista deberá mantener una distancia de al menos un metro con los peatones en las operaciones de adelantamiento o cruce.

Se recomienda mantener una distancia de seguridad adecuada en los tramos de acera anexos a carriles de aparcamiento o curvas muy pronunciadas.

Se permite la circulación en bicicleta por la acera, aún cuando no se den todas las circunstancias anteriormente definidas, a los niños menores de 8 años siempre que vayan acompañados por adultos y siempre que no se

sobrepasen los 10 km/h. Es recomendable la utilización de casco protector.

En las zonas y calles peatonales, como calles comerciales, podrá fijarse una prohibición total de circulación de bicicletas en horario previamente establecido o cuando así lo indique la autoridad.”

De su propia lectura pueden deducirse las condiciones y circunstancias en las que el usuario de la bicicleta puede circular con la misma por determinadas zonas de uso peatonal.

De otra parte, en los artículos 53 a 56 se tipifican las infracciones, calificándolas como leves, graves y muy graves; en particular, en el artículo 54 se califica como infracción leve: *“Circular en bicicleta por aceras u otras zonas peatonales sin atender a las condiciones de circulación previstas en los artículos 25 y 28 de esta Ordenanza sin provocar peligro para los usuarios de la vía”.*

El artículo 55 considera infracción grave: *“No respetar los vehículos motorizados y las bicicletas la prioridad peatonal en las zonas señalizadas” y “Circular en bicicleta por aceras o zonas peatonales superando las velocidades permitidas o realizando maniobras bruscas, con grave riesgo para los peatones”.*

De la normativa vigente invocada, debe colegirse que las cuestiones que plantean los ciudadanos en sus quejas tienen su cobertura jurídica y, por ende, puede y debe exigirse su cumplimiento en los términos establecidos en dicha normativa. Es por ello que esta Institución entiende conveniente sugerir al Ayuntamiento de Zaragoza, de una parte, que arbitre las medidas que estime oportunas para dotar de mayor difusión al contenido de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas, y, en particular, a aquellas normas que regulan la convivencia entre peatones y bicicletas, con especial incidencia en la divulgación de los derechos y obligaciones de peatones y ciclistas. Y, de otra parte, se estima oportuno sugerir a dicho Consistorio que, por parte de la Policía Local, se proceda a corregir aquellas conductas que constituyan infracción, contraviniendo la normativa vigente, según lo tipificado en la misma.

III.- RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades

que me confiere la Ley 4/1985 de 27 de junio Reguladora del Justicia de Aragón me permito formular:

SUGERENCIA:

Que, tomando en consideración los razonamientos expuestos en esta Resolución, es por lo que se estima conveniente sugerir al Ayuntamiento de Zaragoza que, en lo sucesivo, arbitre las medidas que estime oportunas para dotar de mayor difusión al contenido de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas, y, en particular, a aquellas normas que regulan la convivencia entre peatones y bicicletas, con especial incidencia en la divulgación de los derechos y obligaciones de peatones y ciclistas.

Además, se estima oportuno sugerir a dicho Consistorio que, por parte de la Policía Local, se proceda a corregir aquellas conductas que constituyan infracción, contraviniendo la normativa vigente, según lo tipificado en la misma.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes, me comuniquen se acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en las que fundamente su negativa.

Zaragoza, a 29 de diciembre de 2011

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE