



Exma. Señora Alcaldesa Presidente

Ayuntamiento de Zaragoza

Envío electrónico, destino ud. / ofic.:

LA0029398 / 000015520

ASUNTO: Sugerencia relativa al uso de remolques y semirremolques en bicicletas en el municipio de Zaragoza.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 30 de mayo de 2023 tuvo entrada en esta Institución la queja de una ciudadana en la que se hacía alusión a lo siguiente:

«Zaragoza es una ciudad que con los años ha avanzado mucho en movilidad sostenible, y de hecho con su participación en proyectos como ELABORATOR, quiere potenciar aún más una movilidad segura y sostenible.

En mi caso, me siento alineada con estas intenciones. Uso la bicicleta a diario con mi familia. Inculcando desde que mis hijas son pequeñas una buena educación vial, y respeto a las normas de circulación y su importancia, como parte de las reglas de convivencia entre las diferentes opciones de movilidad que elige cada ciudadano.

Considero que contribuyo a un buen ejemplo sobre lo que es la movilidad sostenible y el respeto de las normas. Recorremos desde que son pequeñas 3km desde nuestra casa en Camino de las Torres hasta el Actur, barrio en el que trabajo y están su colegio y guardería, siempre en carril bici.

Mi particularidad, es que para poder usar la bicicleta con mis dos hijas pequeñas, mellizas de 20 meses, necesito llevar un carro/remolque homologado para bicicleta.

Según el Reglamento de Circulación, este tipo de remolques no pueden usarse para el transporte de personas en vías interurbanas, e indica que para la circulación en vías urbanas se regulará mediante las ordenanzas correspondientes. Al acudir a la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas de Zaragoza, se ve en su artículo 37 como la Ley recoge un apartado específico para el uso de sillas y remolques en la bicicleta, en el que se seguía el estilo de la ordenanza tipo elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para permitir el uso de remolques por vías urbanas, tal y como también se hace en Barcelona en su artículo 14.12 de la Ordenanza de Circulación de



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Peatones y de Vehículos de Barcelona. Pero el tercer párrafo de este apartado fue anulado en 2012, por la sentencia 85/12 (17.02.2012), quedando sin definir completamente el uso del remolque ni en la calzada, ni en vías ciclistas, puesto que la lectura podría ser: "Uso de sillas y remolques, en cualquiera de los dos casos es obligatorio que los menores utilicen el casco protector" y no se especifica siquiera si esto sería en carril bici.

Adjunto artículo y su estado actual:

Artículo 37. - Sillas y remolques.

Las bicicletas podrán transportar, cuando el conductor sea mayor de edad y bajo su exclusiva responsabilidad, un menor de hasta siete años en sillas acopladas a las mismas. La silla deberá contar con elementos reflectantes.

Las bicicletas podrán arrastrar un remolque o semirremolque para el transporte de todo tipo de bultos y niños/as, siempre que el conductor sea mayor de edad y bajo su exclusiva responsabilidad. En caso de circular a velocidad anormalmente reducida, las bicicletas con remolque o semirremolque tendrán prohibida la circulación por la calzada, debiendo circular por vías ciclistas, zonas 30, otras vías pacificadas o zonas peatonales autorizadas.

(Anulado párrafo 3º del artículo 37, por la Sentencia nº 85/12 (17.02.2012) Dichos remolques deberán ser visibles en las mismas condiciones establecidas para las bicicletas en el artículo 35 de esta Ordenanza.

Es obligatorio, en cualquiera de los dos casos, que el menor utilice el correspondiente casco protector.

Al acudir a la sentencia, no se puede llegar a saber los motivos de la anulación del párrafo, y no se alude en ningún caso a la seguridad del menor.

En la práctica, y tras varias campañas que ha promocionado el Ayuntamiento de Zaragoza sobre el buen uso de la bicicleta este mismo año 2023, en las que la policía ha prestado más atención al uso de la bici, no he notado que se entendiera por parte de la policía que el uso del remolque en el carril bici y a una velocidad moderada fuera una práctica incorrecta, puesto que no se indicaba nada al ver el uso del remolque, y por ello entendía que aunque no estuviera contemplado expresamente su uso por la calzada, sí que se permitía su uso en carril bici.

Por otro lado, comparativamente, los remolques homologados tienen una estructura que protege al menor de cualquier golpe, impiden que puedan caerse de la bicicleta, además de tener puntos de retención adicionales a los de las sillas acopladas a la bici, por lo que aportan más seguridad.

Hoy, 29 de Mayo de 2023, mi experiencia ha chocado con los planes de movilidad sostenible, y los vacíos legales de la ordenanza de Zaragoza comentados. En mi camino



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

hacia el colegio, guardería y trabajo con 2 niñas de (9 y 6 años autónomas en bicicleta y otras 2 menores de 1 año en un remolque homologado de bicicleta), en el cruce del carril bici de la plaza San Miguel, hacia el Coso, un coche de policía que iba en el sentido contrario, ha cambiado de sentido de manera brusca, cruzándose en el carril bici con las luces de la sirena encendida, entre el paso de mis hijas mayores del semáforo y el mío para asegurarse de pararme.

Finalmente, el policía ha concluido dejándome pasar e indicándome que el próximo día me denunciará, por supuesto, dejándome una sensación de ansiedad hasta este mismo momento. Tampoco he llegado a comprender por qué si era tan grave lo que estaba haciendo, me ha permitido seguir... Mi intención no es en ningún caso incumplir la normativa

Mis conocimientos sobre cómo leer correctamente la normativa que aplica son limitados, y veo que con mi experiencia de hoy, no me lleva a las mismas conclusiones que a la pareja de agentes con la que me he topado hoy. Es por esto, que solicito una justificación clara, sobre cómo se recoge la circulación concreta por carril bici en la ciudad de Zaragoza, a velocidad moderada y con un remolque, y por qué si se consideró hasta 2012 que era posible hasta por la calzada, y se eliminó un párrafo que al menos aclaraba las condiciones de su uso.»

SEGUNDO.- Admitida a supervisión la anterior queja, con fecha 8 de junio de 2023, se solicitó información sobre este particular al Ayuntamiento de Zaragoza.

TERCERO.- Con fecha 10 de noviembre de 2023 se remite, diligentemente, informe del Área de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Zaragoza, en concreto de su Oficina Jurídica de Servicios Públicos y Movilidad, en el que se plasman las siguientes cuestiones:

«Al respecto debe partirse de lo regulado en el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, cuyo artículo 12, sobre las normas relativas a ciclos, ciclomotores y motocicletas, dispone en su apartado 4:

4. Las motocicletas, los vehículos de tres ruedas, los ciclomotores y los ciclos y bicicletas podrán arrastrar un remolque o semirremolque, siempre que no superen el 50 por ciento de la masa en vacío del vehículo tractor y se cumplan las siguientes condiciones:

*a) Que la circulación sea de día y en condiciones que no disminuyan la visibilidad.
b) Que la velocidad a que se circule en estas condiciones quede reducida en un 10 por ciento respecto a las velocidades genéricas que para estos vehículos se establecen en el artículo 48.*

c) Que en ningún caso transporten personas en el vehículo remolcado.

En circulación urbana se estará a lo dispuesto por las ordenanzas correspondientes.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Según la aclaración formulada por la Dirección General de Tráfico en respuesta a consulta de la Red de Ciudades por la Bicicleta, de fecha 24 de noviembre de 2022:

Por ello y conforme a lo señalado en este último párrafo, los Ayuntamientos mediante Ordenanza Municipal de Circulación, podrían regular la circulación de ciclos que arrastren remolques o semirremolques, en condiciones diferentes a las establecidas por los citados puntos a, b y c, incluida la prohibición de superar la masa en vacío del vehículo tractor en un 50%.

En consonancia con la disposición del RGC, la Ordenanza municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas establecía, según su redacción originaria:

“Las bicicletas podrán transportar, cuando el conductor sea mayor de edad y bajo su exclusiva responsabilidad, un menor de hasta siete años en sillas acopladas a las mismas. La silla deberá contar con elementos reflectantes.

Las bicicletas podrán arrastrar un remolque o semirremolque para el transporte de todo tipo de bultos y niños/as, siempre que el conductor sea mayor de edad y bajo su exclusiva responsabilidad. En caso de circular a velocidad anormalmente reducida, las bicicletas con remolque o semirremolque tendrán prohibida la circulación por la calzada, debiendo circular por vías ciclistas, zonas 30, otras vías pacificadas o zonas peatonales autorizadas.

Dichos remolques deberán ser visibles en las mismas condiciones establecidas para las bicicletas en el artículo 35 de esta Ordenanza.

Es obligatorio, en cualquiera de los dos casos, que el menor utilice el correspondiente casco protector.

Ahora bien, el párrafo tercero ha sido anulado por el fallo de la Sentencia 85/2012, de 17 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

En efecto, el fallo dispone literalmente:

“Que estimando el recurso contencioso número 368/09-D interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil [...] debemos declarar y declaramos la nulidad de los artículos y apartados siguientes de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas aprobada por el Ayuntamiento de Zaragoza, el día 29 de junio de 2009:

- Del artículo 17, los apartados encabezados con los epígrafes "Zonas o calles residenciales" y "Zonas peatonales".*
- Los artículos 19 y 21, en su totalidad.*

- Los párrafos 20, 30, 40 y 50 del artículo 24.- El párrafo 40 del artículo 26.*
- El artículo 28, en su totalidad.*
- Los párrafos 70, 30 y 40 del artículo 29.*
- El artículo 35, en su totalidad.*
- El párrafo 20 del artículo 36.*



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

- *El párrafo 30 del artículo 37.*
- *Del Anexo II, los apartados encabezados como "Acera compartida" y "Acera bici sugerida".*

La argumentación sobre el fallo en lo relativo a este precepto concreto se contiene en el Fundamento de derecho Quinto, que afirma:

“Los artículos impugnados números 17, 19, 21, 28, 37 y Anexo II de la OIPC infringen, como indica el recurrente, las normas antes citadas y sus concordantes, puesto que contradicen lo dispuesto en ellas sin que el Ayuntamiento tenga competencia para hacerlo. En concreto:

- *El artículo 17, apartados encabezados como "Zonas o calles residenciales" y "Zonas peatonales", al establecer que las zonas y calles residenciales o peatonales son de mera preferencia peatonal, y no, como ordena la LSV (RCL 1990, 578, 1653) y el RGC (RCL 2003, 2997), de exclusión de vehículos particulares, con la posibilidad general sólo de poder cruzarlas.*
- *El artículo 19 en su integridad, al autorizar la circulación de vehículos en zona peatonales con carácter general fuera de los casos legal y reglamentariamente previstos*
 - *El artículo 21 en su integridad, por ser consecuencia de la regulación de los artículos 17 y 19 que antes se han definido como infractores de /as normas superiores.*
- *El artículo 28, porque autoriza con carácter general la circulación de bicicletas por la acera y zonas peatonales, fuera de los casos reglamentariamente previstos.*
- *El artículo 37 párrafo tercero, al prohibir la circulación por la calzada de bicicletas y obligarlas a ir por zonas peatonales, con contradicción de la norma legal y reglamentaria, que establece lo contrario.*
- *El Anexo, al definir "Acera compartida" y "Acera-bici sugerida", puesto que ambos casos parten de la ocupación no permitida para las bicicletas de espacios destinados a uso peatonal, y apartándose del concepto de senda ciclable recogido en el apartado 74 del Anexo I de la LSV.”*

Es claro, por lo tanto, que la declaración de nulidad de este párrafo tercero del art. 37 se fundamenta en el hecho de que regula los lugares en los que deben o no deben circular las bicicletas, y lo hace de forma contraria a la regulación del reglamento estatal que, en esencia, califica a las bicicletas como vehículos y en cuanto tales establece que deben circular por la calzada y prohíbe que lo hagan por las aceras y zonas peatonales, lo que es la ratio decidendi fundamental de toda la Sentencia.

En consecuencia, lo lógico sería que el fallo anulara únicamente el inciso de ese párrafo tercero que se inicial con "En caso de circular...". Pero lo cierto es que la sentencia, firme, anula todo el párrafo.

En definitiva, el estado de la cuestión actual, a la vista de la normativa expuesta, es, a nuestro juicio, el siguiente:



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

La norma estatal, art. 12.4 RGC, prohíbe taxativamente transportar personas en remolques de ciclos; no obstante, remite para la circulación en vías urbanas a lo que puedan regular las Ordenanzas municipales.

En el caso de Zaragoza, lo cierto es que, al estar anulado el repetido párrafo tercero del art. 37, no existe previsión normativa que regule la circulación de estas bicicletas con remolque, por lo que entendemos ha de estarse a la prohibición general establecida por el reglamento estatal.

Obviamente, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, sería conveniente establecer la regulación que se estime oportuna, que en el caso de reintroducir el texto del citado párrafo en su primer inciso (entre "Las bicicletas podrán arrastrar" y "bajo su exclusiva responsabilidad") no sería contrario a la interpretación sentada por la sentencia 85/2012 del TSJA.

En cualquier caso, las cuestiones de lege ferenda desbordan las competencias del informante.

Por último, entendemos conveniente se emita informe por Policía Local, tanto en razón de su específica cualificación en materia de normativa sobre tráfico, seguridad vial y circulación de vehículos, como por referirse la queja de que trae causa el expediente a una concreta actuación de agentes de dicho cuerpo.»

CUARTO.- De conformidad con lo sugerido por parte del Oficina Jurídica de Servicios Públicos y Movilidad, con fecha 16 de noviembre de 2023, desde esta Institución se solicitó informe a Policía Local de Zaragoza para que mostrase su parecer sobre la cuestión objeto de queja.

QUINTO.- Con fecha 7 de diciembre de 2023 se remite, diligentemente, escrito de la Secretaría Técnica de la Policía Local de Zaragoza en el que se hace alusión a lo que sigue:

«Respecto de la normativa aplicable en la materia, el vigente Reglamento General de Circulación establece la prohibición expresa de transportar personas en vehículo remolcado por una bicicleta (art. 12.4.c), si bien, en circulación urbana se estará a lo dispuesto por las ordenanzas municipales.

En lo que respecta a la ciudad de Zaragoza, la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas, aprobada por el Ayuntamiento Pleno el 29 de junio de 2009, regula en su art. 37 lo referente al transporte de personas en bicicletas mediante silla o remolque. No obstante, el párrafo 3º, que establecía la posibilidad de transportar niños/as con remolques o semirremolques, fue derogado mediante Sentencia n.º 85/12, de fecha 17 de febrero de 2012, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Por ello y conforme lo establecido en el art. 12.4 antes citado, en la ciudad de Zaragoza no está permitido el transporte de niños/as como pasajeros en remolques o semirremolques arrastrados por bicicletas.

En cuanto a la actuación de esta Policía Local, la misma está regida conforme a la normativa vigente en la materia. En este sentido, el art. 87.1 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece la obligación de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico de denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de esa naturaleza.»

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- La cuestión objeto de queja no es otra que la posibilidad, o no, de que las bicicletas puedan hacer uso de remolques o semirremolques para transportar personas en la ciudad de Zaragoza.

Como punto de partida, se ha de acudir a lo expuesto en el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, en cuyo artículo 12.4, relativo a las normas de ciclos, ciclomotores y bicicletas se establece lo siguiente:

4. Las motocicletas, los vehículos de tres ruedas, los ciclomotores y los ciclos y bicicletas podrán arrastrar un remolque o semirremolque, siempre que no superen el 50 por ciento de la masa en vacío del vehículo tractor y se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que la circulación sea de día y en condiciones que no disminuyan la visibilidad.*
- b) Que la velocidad a que se circule en estas condiciones quede reducida en un 10 por ciento respecto a las velocidades genéricas que para estos vehículos se establecen en el artículo 48.*
- c) Que en ningún caso transporten personas en el vehículo remolcado.*

En circulación urbana se estará a lo dispuesto por las ordenanzas correspondientes.

Es decir, del precitado Reglamento General de Circulación se desprende la potestad de que sean los propios municipios los que regulen, a través de las respectivas ordenanzas, la posibilidad de que las bicicletas puedan transportar personas haciendo uso de remolques o semirremolques. Potestad que, además, ha sido corroborada por parte de la Dirección General de Tráfico mediante Oficio de 24 de noviembre de 2022 en virtud del cual se realizaban las aclaraciones pertinentes del artículo 12 del Reglamento General de Circulación, al señalar que: «los Ayuntamientos mediante Ordenanza Municipal de Circulación, podrán regular la circulación de ciclos que arrastren remolques o semirremolques, en condiciones diferentes a las establecidas por los citados puntos a,b y c, incluida la prohibición de superar la masa en vacío tractor en un 50%».

Sentado lo anterior, y en desarrollo de la potestad reglamentaria aludida, en el caso de la ciudad de Zaragoza la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas,



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

aprobada en el año 2009, posibilitó el transporte de personas en remolques o semirremolques arrastrados por bicicletas, al establecer en su artículo 37 lo siguiente: *«Las bicicletas podrán transportar, cuando el conductor sea mayor de edad y bajo su exclusiva responsabilidad, un menor de hasta siete años en sillas acopladas a las mismas.*

La silla deberá contar con elementos reflectantes.

Las bicicletas podrán arrastrar un remolque o semirremolque para el transporte de todo tipo de bultos y niños/as, siempre que el conductor sea mayor de edad y bajo su exclusiva responsabilidad. En caso de circular a velocidad anormalmente reducida, las bicicletas con remolque o semirremolque tendrán prohibida la circulación por la calzada, debiendo circular por vías ciclistas, zonas 30, otras vías pacificadas o zonas peatonales autorizadas.»

Sin embargo, con fecha 17 de febrero de 2012, se dictó Sentencia 85/2012 por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en virtud de la cual se anulaba el párrafo tercero del artículo 37 de la Ordenanza Municipal arriba referenciada; por lo que, a partir de entonces, quedaría prohibido el transporte de personas en remolques o semirremolques arrastrados por bicicletas.

SEGUNDA.- Vistas las anteriores consideraciones, la cuestión capital de la presente queja pasa por clarificar el contenido de la Sentencia 85/2012 del TSJ de Aragón por la que se anula el párrafo tercero del artículo 37 de la Ordenanza que permitía el transporte de niños menores de siete años en remolques y semirremolques arrastrados por bicicletas.

En este sentido, la parte demandante interpuso recurso contencioso-administrativo contra el segundo inciso del párrafo tercero del artículo 37 aludido, concretamente contra el hecho de que las bicicletas con remolque y semirremolque tengan prohibida la circulación por la calzada, ya que según su regulación deben hacerlo por zonas peatonales autorizadas, entre otras vías. Y no contra el primer inciso del párrafo tercero que es el que, propiamente, permite el uso de remolques y semirremolques en bicicletas para el transporte de personas.

Muestra de ello es el Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia, en el cual se señala que el artículo 37 párrafo tercero de la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas de Zaragoza infringe la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, así como el Reglamento General de Circulación, al prohibir la circulación por la calzada de bicicletas y obligarlas a ir por zonas peatonales, con contradicción de la norma legal y reglamentaria que establece lo contrario.

Por consiguiente, el objeto del recurso contencioso administrativo era, en lo que aquí interesa, el contenido del segundo inciso del apartado tercero del artículo 37 de la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas de Zaragoza, relativo al deber de circular por zonas peatonales, y no por la calzada, de las bicicletas que arrastrasen remolques y semirremolque, al entender la parte recurrente que era contraria a derecho. Pretensión que fue estimada por el Tribunal.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Es decir, ni la parte recurrente ni el Tribunal en su fundamentación jurídica hacen alusión al primer inciso del párrafo tercero del artículo 37 recurrido, que es el que permite propiamente el uso de remolques y semirremolques arrastrados por bicicletas. Sin embargo, en su fallo, la Sentencia declara nulo todo el párrafo tercero del precepto aludido, por lo que, consecuentemente, quedará suprimida cualquier regulación relativa al transporte de personas en remolques y semirremolques.

Sentado lo anterior, cabría interpretar que al declarar el Tribunal nulo de pleno derecho el apartado tercero del artículo 37 de la Ordenanza Municipal, se prohíbe no solo la circulación por zonas peatonales de bicicletas que arrastren remolques o semirremolques, sino también el propio uso de los mismos.

En esta misma línea, es el propio informe remitido por parte de la Oficina Jurídica de Servicios Públicos y Movilidad al Justiciazgo el que subraya lo anteriormente expuesto, al señalar que *«lo lógico sería que el fallo anulara únicamente el inciso de ese párrafo tercero que se inicia con “en caso de circular...”, pero lo cierto es que la sentencia, firme, anula todo el párrafo»*.

Se trata, en definitiva, de discernir entre la regulación del uso de remolques y semirremolques arrastrados por bicicletas, y que está permitido en la mayoría de ciudades españolas -sirva el ejemplo de las Ordenanzas de movilidad de Madrid, Valencia o Sevilla-, de la regulación relativa a las especificidades de circulación de las mismas.

TERCERA.- Sentado lo anterior, cabría exhortar al Ayuntamiento de Zaragoza a que valore la posibilidad de modificar la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas de Zaragoza con el fin último de regular, por un lado, el uso de remolques y semirremolques en bicicletas para transportar bultos o personas y, por otro lado, las vías por las que han de circular, respetando en este último caso el sentido del fallo de la Sentencia 85/2012 del TSJ de Aragón.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Zaragoza las siguientes SUGERENCIAS:

Primera.- Que se valore la posibilidad de modificar la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas de Zaragoza en lo relativo al uso de remolques y semirremolques en bicicletas, en aras de clarificar el precepto reglamentario en el que aparece regulado - artículo 37- como consecuencia de su anulación parcial por parte de los Tribunales.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Segunda.- Que se valore la posibilidad de plantear por parte de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Zaragoza un incidente de ejecución de sentencia que permita conocer el alcance del fallo, de conformidad con el artículo 109 de la Ley 29/1998 Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

En Zaragoza, a 24 de enero de 2024



Javier Hernández García
Lugarteniente en funciones de Justicia de Aragón