

Paseo a pedales por la ribera del Ebro. La bicicleta en Zaragoza desde una perspectiva jurídica: estado de la cuestión

Darío Badules Iglesias¹

RESUMEN

Zaragoza ha experimentado en la última década (2008-2017) un cambio radical en su fisonomía, y la bicicleta (amén de la infraestructura dedicada a ella) ha tenido un papel fundamental. Este estudio pretende analizar el estado de la cuestión desde una perspectiva jurídica: la literatura, la jurisprudencia, los dictámenes y resoluciones sobre la bicicleta en Aragón, y Zaragoza en particular. Se hará, al fin, una referencia especial al contrato «Bizi», de alquiler público de bicicletas y a su controvertida vida jurídica y política.

Palabras clave: Ordenanzas ciclistas, bicicletas, peatones, Bizi, contratación pública, presupuestos participativos.

ABSTRACT

Saragossa (Spain) has experienced in the past decade (2008-2017) a radical change in its features, and bicycles (as well as the infrastructure devoted to them) played a major role. This paper assesses the current status of the issue from a legal perspective: the literature, the case law, the opinions and resolutions about bicycles in the region of Aragon, and Saragossa in particular. I

.....

- 1 Graduado en Derecho y en Ciencias Políticas por la Universidad Carlos III de Madrid y Máster Universitario en Abogacía por la Universidad de Zaragoza. Ha sido becario de colaboración (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) en el Departamento de Derecho Público de esta última, en cuyo marco se encuadra esta investigación, bajo la dirección del Prof. Dr. Antonio Embid Irujo, a quien muestra su agradecimiento. Correo: dbadules@unizar.es

will analyze, at the end of this study, the controversial political and legal development of the “Bizi” contract, the local public cycle hire service.

Keywords: Cyclists by-laws, bicycles, pedestrians, Bizi, public procurement, participatory budgets.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA LITERATURA SOBRE LA BICICLETA III. LA JURISPRUDENCIA DEL TSJ DE ARAGÓN Y DEL TS EN EL ÁMBITO CICLISTA. 1. Impugnación de las ordenanzas ciclistas. A. El argumento básico: la ilegalidad de las ordenanzas. B. Las discrepancias entre las ordenanzas y la legislación de cobertura. 2. Responsabilidad patrimonial de la Administración por accidentes en bicicleta. IV. CONTRATACIÓN PÚBLICA SOBRE CUESTIONES CICLISTAS DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA. 1. Análisis general de los contratos sobre la bicicleta. 2. La bicicleta en los presupuestos participativos. V. DICTÁMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN. VI. ESPECIAL REFERENCIA AL CONTRATO DE ALQUILER DE BICICLETAS «BIZI» DE ZARAGOZA. 1. La ruptura del equilibrio económico. 2. La pretendida modificación del contrato. 3. Apunte sobre la litigiosidad en la vida de este contrato. VII. CONCLUSIONES (PROVISIONALES) Y PERSPECTIVA DE FUTURO. VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. ANEXO. TABLAS.

I. INTRODUCCIÓN

La expansión en el uso y la apuesta por la bicicleta por parte del Ayuntamiento de la capital aragonesa han sido la tónica dominante de la última década –especialmente, de 2008 al presente–, a pesar de todos los impedimentos con los que, en ocasiones, técnicos y políticos cargados de buena voluntad se han topado –producidos, posiblemente, por algunos equívocos ampliamente arraigados en sus prácticas–.

Se trata de un medio de transporte que presenta innumerables ventajas: su consumo energético es hasta 12 veces menor que el del automóvil (*Ciudades y bicicletas* 2016, 13); la contaminación, por consiguiente, también es muy reducida; el gasto que habrá de soportar un ciclista es muy inferior al de un conductor de vehículos a motor; en muchas ocasiones, los transportes urbanos son más rápidos en bicicleta que en cualquier otra forma; y, no menos importante, pedalear contribuye al mantenimiento de un nivel de salud adecuado.

Este artículo pretende hacer un breve resumen del estado de la cuestión de la bicicleta en Zaragoza, desde una perspectiva jurídica y un punto de vista local. Trata no solo de llenar cierto vacío en la literatura –pues, como se verá en seguida, esta es escasa, aunque no inexistente– sino de recopilar en una única investigación las cuestiones relativas a la bicicleta en la capital del Ebro.

Para ello me propongo un análisis por los distintos sectores de interés y que pueden arrojar algo de luz sobre esta materia. En primer lugar, estudiaré por qué derroteros se mueve la literatura indicada. Continuaré escudriñando la jurisprudencia contencioso-administrativa sobre la bicicleta como medio de transporte, tanto del Tribunal Supremo (en adelante, TS) como de nuestro Tribunal Superior de Justicia (TSJ). Seguiré con un estudio sobre la contratación pública local del Ayuntamiento de Zaragoza sobre esta cuestión; para proceder, después, con los dictámenes que, a lo largo de su existencia, ha emitido el Consejo Consultivo de Aragón (CCA) sobre este vehículo de tracción humana a dos ruedas. Concluiré haciendo un *excursus* sobre el polémico contrato de servicio de alquiler público de bicicletas.

Será necesario, a lo largo de la investigación, hacer referencia a hechos de cuya noticia se ha tenido conocimiento a través de diarios locales de prensa escrita. Solo hilando los eventos jurídicos con los «históricos» se podrá tener una idea adecuada de qué ha pasado en Zaragoza en los últimos años.

II. LA LITERATURA SOBRE LA BICICLETA

Sin ser un tema de moda ni que haya merecido una gran atención, la bicicleta sí ha servido de base de algunos estudios que pueden encuadrarse en distintas categorías, ya sea desde el punto de vista político, jurídico, económico, o de la movilidad. En nuestro caso solo comentaré brevemente las obras referentes a nuestra ciudad o a aspectos estrictamente jurídicos.

BRAVO (2014) hace un ameno análisis de estos ciclos desde el punto de vista político, incidiendo en interesantes aspectos culturales, sociales y hasta jurídicos, con alguna referencia a la situación de Zaragoza. CABEZAS (2016) estudia también este vehículo no motorizado desde distintas perspectivas, aunque es de destacar –en lo que aquí nos interesa– su comentario sobre los distintos sistemas españoles de bicicletas públicas de alquiler (78-81). Sin embargo, en el ámbito de la movilidad, cabe destacar la investigación de PUEYO *et al.* (2015) centrada en la evolución de la bicicleta en Zaragoza como medio de transporte urbano. En ella, de necesaria remisión en este asunto, se ofrece una aproximación al fenómeno ciclista en la ciudad del Ebro, explicando cómo se ha pasado en apenas una década de una situación prácticamente marginal, a una extensión nada desdeñable de su uso, con un porcentaje de usuarios de hasta el 5%, y casi 200 km de vías ciclistas, cuando antes de 2008 no llegábamos a 20 km (*ib.*, 105)².

.....

2 VALERO, F. (20-6-2004): «Los 20 kilómetros de carriles-bici de Zaragoza están infrautilizados», *El Periódico de Aragón*, Zaragoza.

En la literatura jurídica, algunas obras se limitan a la glosa de ciertos pronunciamientos judiciales aislados, a los que aquí también se hará referencia (FERNÁNDEZ DE GATTA 2014³ y REAÑO 2017). Otra parte de la doctrina ha analizado, de manera pionera, la bicicleta desde el punto de vista del turismo, los deportes de montaña y el medio ambiente en nuestro ordenamiento (GALÍNDEZ ARRIBAS 2014⁴).

Las aportaciones más interesantes, en lo que se refiere a esta investigación, proceden, por una parte, de la profesora MOREU (2012), que analiza el papel de las ordenanzas municipales en la regulación de la movilidad ciclista, con especial referencia al caso de Zaragoza; por otra, de la profesora PRIETO (2012), que estudia el mismo asunto, aunque para el caso de la ordenanza de Sevilla⁵; y, al fin, la interesantísima obra colectiva *Ciudad y movilidad: La regulación de la movilidad urbana sostenible* (2014), que representa un punto de partida necesario y obra fundamental para el entendimiento de la movilidad del siglo XXI. En ella, merecen ser destacados los capítulos de los profesores BASTIDA y, de nuevo, MOREU, que se refieren, en particular, a aspectos muy relacionados con las bicicletas⁶. Requiere también mención la reciente obra *Ciudades y bicicletas. El papel de las ordenanzas municipales* (2016, ed. Pons),

.....

- 3 Este autor, además, critica (posiblemente en una generalización injusta) a los ciclistas urbanos, a los que acusa de «poca educación vial», de un «incumplimiento reiterado de la legislación de tráfico y seguridad vial», lo que provocaría, a su juicio, una «situación de avasallamiento hacia los peatones digna de criticar» (2014, 238).
- 4 GALÍNDEZ no dejó pasar la ocasión de estudiar, someramente, la cuestión de la responsabilidad civil patrimonial derivada de los accidentes de tráfico en los que algún ciclista se vio inmerso. Hace referencia a la doctrina del TS, reiterada en pronunciamientos recientes de otros órganos judiciales, según la cual las exigencias de precaución de los ciclistas y automovilistas no serían coincidentes, exigiéndose un plus a estos últimos (GALÍNDEZ 2014, 140).
- 5 Esta autora hace referencia a las dos teorías contrapuestas existentes en cuanto a la relación del ciclista con el resto del tráfico: la que opta por segregarlo del motorizado, y la que considera que debe integrarse con él (2012, 1979).
- 6 BASTIDA estudia las distintas fases de relación entre el Derecho y las bicicletas, e identifica hasta cuatro: una primera de ignorancia del fenómeno ciclista, otra de marginación, una más reciente de cierto reconocimiento, y la última, todavía en ciernes, con el pretendido cambio de filosofía del nuevo Reglamento General de Circulación (RGC) y las nuevas iniciativas en torno a este ciclo (2014, 154-170). Por su parte, MOREU estudia en profundidad el concepto de movilidad urbana sostenible y hace referencia a un hecho fácilmente constatable (incluso también en lo relativo al objeto de esta investigación): «Las medidas de racionalización del tráfico y la pacificación suelen ser muy conflictivas y *políticamente incorrectas* para los gestores públicos, especialmente a nivel local» (2014, 85).

que analiza las posibilidades de estos instrumentos regulatorios respecto de la movilidad ciclista⁷.

En definitiva, se puede concluir que la literatura académica y, especialmente, la jurídica, es bastante escasa –sobre todo en comparación con otros ámbitos de la vida social–. Sí hay que destacar la profunda sensibilidad de quienes escriben sobre este tema, normalmente ávidos ciclistas que tratan (tratamos) de defender las virtudes de este ciclo de dos ruedas como «motor» de cambio hacia una movilidad sostenible. Solo desde una perspectiva integradora, que considere las conclusiones de una literatura con distintos enfoques y desde distintos puntos de vista, se podrán ofrecer resultados útiles para la sociedad. Es necesario conocer el estado fáctico del asunto para poder sentar doctrina jurídica. En eso, la literatura sobre la bicicleta lleva ventaja.

III. LA JURISPRUDENCIA DEL TSJ DE ARAGÓN Y DEL TS EN EL ÁMBITO CICLISTA

Analizar los pronunciamientos judiciales tiene un interés capital cuando de lo que se trata es de establecer y delimitar el estado de una cuestión desde el punto de vista jurídico. Para ello, he centrado el análisis de la jurisprudencia relativa a las bicicletas de nuestro TSJ y del TS, en relación siempre con nuestra Comunidad Autónoma. De este estudio se puede concluir que la (no muy abundante) relación de pronunciamientos judiciales (incluidos en la TABLA 1) giran en torno a tres ejes: las ordenanzas municipales sobre circulación de las bicicletas, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas cuando hay involucrados ciclos, y el contrato «Bizi». Podría añadirse un cuarto, de menor interés, relativo a infracciones de tráfico cometidas por ciclistas. Dada la escasa relevancia de estos últimos pronunciamientos, me centraré en los tres primeros, debiendo añadirse en este punto que a la jurisprudencia sobre el contrato «Bizi» se hará referencia en el apartado exclusivo que sobre el mismo se incluye más adelante en esta investigación.

1. IMPUGNACIÓN DE LAS ORDENANZAS CICLISTAS

Hace aproximadamente algo más de una década, al compás de la Expo 2008 y desde la experiencia de otras urbes españolas y europeas, el Ayuntamiento de

.....

7 Si bien, es necesario apuntar que, en ocasiones, parece desconocer intencionadamente la doctrina sentada por el TS en lo relativo a la subordinación del reglamento a la Ley y las ordenanzas ciclistas (por ejemplo, en cuanto a la circulación por las aceras, 2016, 70). Ello no obsta para que la perspectiva comparada ofrecida en esta obra sea interesantísima.

Zaragoza decidió emprender un camino de reconversión de una movilidad ciudadana basada en el motor, a otra impulsada a pedales y centrada en el peatón y el ciclista⁸. Así, en junio 2009, se aprobó definitivamente la «Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas», cuya exposición de motivos establece que «el Ayuntamiento trabaja día a día para alcanzar el objetivo de que Zaragoza sea una ciudad ciclable» (ordenanza publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza* [BOPZ], 157, de 11 de julio de 2009).

Uno de los modelos en los que se basó la ordenanza zaragozana fue la homónima de Sevilla, aprobada definitivamente en mayo de 2008. Ambas sufrieron sendas impugnaciones directas en vía contencioso-administrativa y acabaron siendo enjuiciadas en casación por el TS. Sin embargo, a pesar de contener reglamentaciones semejantes –que no enteramente coincidentes– obtuvieron pronunciamientos radicalmente contrarios en cuanto al resultado, quedando prácticamente desdibujado el contenido de la de Zaragoza, y conservando su vigencia la de Sevilla. En la TABLA 2 podemos ver las equivalencias entre las reglamentaciones de una y otra ordenanza. Hay que adelantar que, tanto los matices diferenciadores en la redacción de una y otra ordenanza, como el distinto alcance de los recursos impugnatorios de un caso y del otro fueron los que determinaron, en gran medida, una respuesta, a simple vista (que no en el fondo), contradictoria.

A. El argumento básico: la ilegalidad de las ordenanzas

Dentro del plazo de interposición de recursos directos contra disposiciones de carácter general⁹ un ciudadano y una mercantil impugnaron ante el TSJ aragonés la legalidad de determinados preceptos de esta ordenanza, instando su anulación. Casi tres años después, en febrero de 2012, el TSJ se pronunció y estimó la práctica totalidad de las pretensiones formuladas por los demandantes, mediante su **STSJ de Aragón de 17 de febrero de 2012**, desfigurando por completo la filosofía básica de esta ordenanza.

.....

- 8 La entonces Consejera de Movilidad, Carmen Dueso, reconoció en una conferencia pronunciada en el XIV Congreso Ibérico «La Bicicleta y la Ciudad», celebrado en Zaragoza en abril de 2017, que el objetivo del Ayuntamiento era conseguir «una ciudad más amable, con menos humos, menos ruido; donde sean protagonistas las personas y no los coches» (sesión del 27 de abril de 2017, Centro Pignatelli de Zaragoza).
- 9 No hace falta, por su obviedad, argumentar que una ordenanza municipal es una disposición de carácter general de naturaleza reglamentaria y que, como tal, es susceptible de recurso contencioso-administrativo directo en el plazo de dos meses desde su publicación, *ex art.* 46.1 en relación con el 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), o indirecto, por la vía del art. 26.1 de la citada Ley.

Así, el recurso planteado ante el TSJ de Aragón sobre la ordenanza zaragozana sustentaba sus pretensiones anulatorias en la ilegalidad de esta por contravenir distintos preceptos de la normativa estatal de tráfico¹⁰. Recurrida la sentencia en casación ante el TS por la representación del Ayuntamiento, esta fue confirmada en su integridad mediante STS de 10 de abril de 2014. La representación procesal del consistorio zaragozano argüía que «la legislación sectorial del Estado en materia de tráfico y circulación no impide ni limita que un ayuntamiento, en uso de su potestad reglamentaria autónoma, establezca la regulación de la utilización de las bicicletas en el espacio urbano que estime apropiada» (Fundamento de Derecho [FD] 2). Sin embargo, esta idea fue rechazada por el TS con el argumento de que la ley (estatal o autonómica), «funciona como un límite a la potestad reglamentaria de las entidades locales» y que no por regular cuestiones locales una ley estaría viciada de incompetencia (*ib.*).

En el mismo sentido tuvo ocasión de pronunciarse el TS en sus sentencias resolutorias de los distintos recursos de casación interpuestos contra las sentencias del TSJ de Andalucía que anularon varios preceptos de la ordenanza de circulación de bicicletas de Sevilla. Así, por ejemplo, la STS de 8 de noviembre de 2010¹¹, reitera la necesaria subordinación de las ordenanzas municipales en materia de tráfico y circulación de vehículos a lo dispuesto en las leyes correspondientes, citando la exposición de motivos de la Ley 5/1997, donde se indica expresamente que dichas competencias municipales derivan de lo que al respecto prevén las Leyes de Bases de Régimen Local y de Tráfico y Seguridad Vial (FD 4).

Esta interpretación del TS es criticada, en parte, por la doctrina. Así, MOREU (2012, 4), sostiene que «la competencia estatal se limita a los *vehículos de motor*» y, por lo tanto, las bicicletas no encajarían en esta definición. Esta autora

.....

- 10 Es preciso remitirse en este punto a la regulación general sobre tráfico y seguridad vial contenida tanto en la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (ya sea en su redacción dada por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, vigente en el momento de impugnación de estas ordenanzas y de la resolución de los recursos interpuestos; ya sea en la actualmente vigente redacción del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre). En particular, sería de gran interés para el lector revisar los conceptos básicos contenidos en el Anexo I, especialmente los números 74 a 79, donde se definen las vías ciclistas, los carriles bici (también los protegidos), las aceras-bici, las pistas-bici y las sendas ciclables. También, y muy especialmente, hay que estar al Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el RGC.
- 11 Las SSTS de 8 de marzo de 2011 y 22 de enero de 2013, que resuelven, a su vez, otros recursos de casación contra las Sentencias del TSJ de Andalucía (también prácticamente idénticas), tienen un contenido sustancialmente semejante, por no decir el mismo.

«alberg[a] serias dudas de que la competencia estatal pueda extenderse a regular con detalle las condiciones de equipamiento de las bicicletas, por no ser *vehículos de motor*, especialmente cuando circulan por vías urbanas» (*ib.*, 6). Dudas que surgen de la lectura del precepto constitucional contenido en el art. 149.1.21 según el cual el Estado ostenta competencia exclusiva en materia de «tráfico y circulación de vehículos *de motor*» (la cursiva es mía). Efectivamente, las dudas y críticas expuestas por la profesora MOREU son completamente fundadas¹² y deberían merecer, a mi juicio, una revisión por parte del legislador; sin embargo, y por el momento, la interpretación que a este respecto ha hecho el TS es la expuesta y, a falta de otro pronunciamiento distinto, es la que se ha de aplicar...

B. Las discrepancias entre las ordenanzas y la legislación de cobertura

La profesora MOREU (2012, 4) identifica hasta cinco discrepancias en relación con los contenidos de estas ordenanzas y la regulación estatal sobre circulación: I) la circulación de bicicletas por zonas peatonales (incluidas aceras); II) los límites de velocidad de los ciclos; III) estacionamiento de bicicletas en aceras; IV) autorización de circulación en sentido contrario en viales de un solo carril; y V) exigencia de timbre, visibilidad y alumbrado para las bicicletas.

En cuanto a la citada tercera discrepancia, esta fue resuelta por la STSJ de Aragón ya comentada, en el sentido de no declarar la nulidad del precepto de la ordenanza donde se permite estacionar las bicicletas sobre las aceras, puesto que existe una «legalidad sobrevenida» dado que la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, en su redacción dada por la Ley 18/2009, así lo consintió expresamente. En el mismo sentido se había ya pronunciado el TS en la Sentencia de las ordenanzas de Sevilla, considerando que las aceras, en tanto que partes integrantes del dominio público municipal, están sujetas a la voluntad del Ayuntamiento que, *extraordinariamente*, puede autorizar tales aparcamientos siempre que no perjudiquen el tránsito peatonal ni la salud de árboles o del mobiliario (STS de 8 de noviembre de 2010, FD 6). No merece, pues, mayor comentario.

La problemática comienza con los restantes cuatro puntos. La distinta solución que a dos cuestiones aparentemente semejantes –la impugnación de las ordenanzas de Sevilla y de Zaragoza– ha ofrecido el TS en sus pronunciamientos al respecto ha sido objeto de análisis y discusión. Así, REAÑO (2017, 18), considera que la respuesta del TS a la impugnación de la ordenanza zaragozana debería haber corrido la misma suerte –estimatoria– que la de Sevilla, solución más «pro bici», alabada por PRIETO (2012, 1997): «debe ponerse en valor la doctrina del

.....

12 Otros expertos miembros del colectivo CicloJuristas también apoyan la interpretación de la profesora MOREU, con cita a su trabajo (p. ej., REAÑO 2017, 17-21).

Tribunal Supremo, frente a la más alejada de la realidad y formalista del TSJ de Andalucía». En mi opinión, el quid de la cuestión radica en el presupuesto básico de los pronunciamientos del TS: las ordenanzas de circulación no pueden contravenir lo dispuesto en la normativa estatal de tráfico. Siendo esto así (por muy discutible que a algunos parezca), la conclusión lógica es la adoptada en su resolución sobre la ordenanza de Zaragoza: todo aquello que se oponga a lo dispuesto en la normativa estatal básica debe ser anulado.

A mi parecer, dos pueden ser los factores causantes de una distinta respuesta judicial por parte del TS: por un lado, la redacción de la ordenanza zaragozana contradecía prácticamente de manera literal distintos preceptos de la legislación estatal de tráfico¹³; por otro, el distinto alcance y contenido de los recursos interpuestos ante el Supremo pueden generar –y, de hecho, generan– pronunciamientos diversos ante cuestiones que, *a priori*, parecen semejantes.

Veamos algún ejemplo. La ordenanza de Sevilla define en su anexo las «Vías ciclistas» y los denominados «Itinerarios ciclistas señalizados en zonas peatonales». La de Zaragoza hacía referencia a la «Acera compartida» y «Acera bici sugerida». Descartemos de plano las «vías ciclistas» de la sevillana, por no ser más que una traslación de la acera bici y el carril bici ya definidos en la normativa estatal, y también la «acera compartida» de la zaragozana por ser abiertamente contraria a la prohibición de circulación por zonas peatonales. Nos restan los «itinerarios ciclistas señalizados en zonas peatonales» y las «aceras bici sugeridas». El TS considera que, en el caso de Sevilla, los «itinerarios» no conculcan la delimitación de zona peatonal puesto que se está acotando «un espacio lateral o parte de las aceras que antes era del exclusivo uso de los peatones» (FD 5 de la STS de 8 de noviembre de 2010). Respecto de Zaragoza, el TSJ anula las dos definiciones por apartarse del concepto de senda ciclable sobre el que pivotaban las definiciones de la ordenanza (FD 5 de la STJS de Aragón de 17 de febrero de 2012). Sin entrar a valorar las definiciones concretas, el TS confirmó dicha anulación.

Cero que no yerra el TS al declarar nulos (confirmando la STSJ cuya casación se pretendía) los preceptos de la ordenanza de Zaragoza, máxime después de la interpretación realizada respecto a la necesaria subordinación de las ordenanzas a la Ley, sino que no acierta al declarar ajustado a Derecho el contenido impugnado de la ordenanza sevillana. De hecho, siguiendo con el ejemplo an-

.....

13 En esta línea apunta también REAÑO (2017, 17): «Debe decirse que quizás se pecó de ingenuidad en la redacción de ese artículo de la ordenanza de Zaragoza, pudiendo haberse referido a una circulación lenta de las mismas, sin adoptar la misma terminología recogida en el RGC (véase el art. 49.1), lo que facilita su confrontación textual con esa norma y propicia su infortunio».

terior, la argumentación que llevó a aceptar los «itinerarios ciclistas señalizados en zonas peatonales» fue a base de considerar una definición idéntica a la de «acera bici». Si la acera bici ya se encontraba definida en otro punto, ello implicaba, necesariamente, que el Ayuntamiento de Sevilla se refería a otra cosa distinta, posiblemente más próxima a la «acera bici sugerida» zaragozana. Pero no empleó «palabras clave» que despertasen la «furia anulatoria» del TS.

En fin, el Alto Tribunal consideró ilegales y, por lo tanto, nulos de pleno derecho, los preceptos de la ordenanza zaragozana que permitían la circulación ciclista por las aceras y zonas peatonales, los límites de velocidad inferiores a los reglamentariamente establecidos, la circulación en sentido contrario si no existe un vial reservado y la voluntariedad del timbre y luces¹⁴. Sobre la base de lo anterior, el TSJ de Aragón declaró, en ejecución de sentencia, mediante Auto de 14 de noviembre de 2016, que la práctica totalidad de las instrucciones dictadas por las Consejeras de Movilidad para tratar de salvar la declaración de nulidad por parte del TS de los preceptos indicados, eran también contrarias a Derecho por contravenir, de nuevo, lo dispuesto en la Ley y en la STS ya citada¹⁵ y debían ser declaradas nulas.

Conviene hacer una consideración final: el TSJ de Aragón es consciente de la importancia social derivada de esta materia. Así, pueden existir «consideraciones de carácter social y político» pero estas no pueden ser valoradas «en contra de lo legal y reglamentariamente ordenado» (FD 11 de la STSJ de Aragón de 17 de febrero de 2012). En opinión de quien esto escribe, las buenas intenciones –aunque quizás no siempre acertadas–, de los políticos municipales se situaron, en ocasiones, en frente de la Ley y no pudieron superar su test de legalidad. Es

.....

- 14 Aunque parece que esta solución ata de pies y manos a los ayuntamientos, BASTIDA recuerda que la solución, en ciertos aspectos, pasa por la potestad local de delimitación como zonas peatonales o de tráfico restringido y que, en gran medida, no se utiliza adecuadamente (conferencia pronunciada en el XIV Congreso Ibérico citado).
- 15 Estas instrucciones (la 1/2014, de 31 de octubre; la 1/2015, de 23 de enero; y la 2/2015, de 26 de octubre) dictadas con el propósito de solventar las incidencias creadas por la anulación de los preceptos comentados, establecían, entre otras cosas: la posibilidad de que las bicicletas circularan por calles de tráfico restringido, por los bulevares de determinados paseos, por las pasarelas y puentes; publicando, además, un listado de calles con aquella denominación. Considera el TSJ en su Auto que el Ayuntamiento está permitiendo, *de facto*, circular a ciclistas por calles peatonales, cuando no puede (sí puede autorizar la circulación en calles de tráfico restringido, como recuerda el Tribunal). También discrepa en la interpretación de senda ciclable aplicable a determinados bulevares, pues no transcurren entre espacios abiertos; no así los puentes y pasarelas, pues, a su juicio, sí entrarían en esta definición. Finalmente, considera que no es posible que las bicicletas circulen en sentido contrario por un mismo carril donde el resto de circulación es en el otro sentido, pues vulnera lo establecido en el RGC.

comprensible la resignación o frustración que puede suponer el hecho de que unas ordenanzas similares obtuvieran una resolución favorable y no así las propias. Sin embargo, habría que preguntarse, en realidad, por qué el TS avaló las ordenanzas sevillanas cuando, quizás, debía no haberlo hecho.

2. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR ACCIDENTES EN BICICLETA

Continuemos con el otro asunto que ha sido tratado con amplitud por la doctrina jurisprudencial aragonesa. No es este lugar para hacer referencia a los requisitos generales y la configuración de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas que queda delimitada *ex constitutione* (art. 106.2 CE) y *ex lege* (arts. 32 a 35 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público), pero sí resulta de interés hacer un repaso somero por los pronunciamientos que, al respecto, ha emitido nuestro TSJ en relación con accidentes ocurridos en bicicleta, especialmente para su comparación, en un punto posterior, con los dictámenes que, con carácter preceptivo, ha emitido el CCA, sobre supuestos semejantes, a lo que se volverá más abajo.

Son interesantes las SSTSJ de Aragón de 30 de diciembre de 2000 y de 19 de febrero de 2001, pues cuestionan, en cierto modo, la exención de responsabilidad por parte de la Administración al celebrarse en el término municipal determinados eventos ciclistas.

En la primera, a pesar de que no se acredita que el Ayuntamiento fuese el organizador de una carrera en la que un participante cayó de su bicicleta lesionándose, sí considera el Tribunal que el consistorio puso medios para la seguridad del acontecimiento (por ejemplo, requiriendo la presencia de la Cruz Roja) y lo autorizó (aunque pudo haber sido organizado por particulares). Es por ello que «asume su responsabilidad en el mismo» y «cabe entender que la organización fue a cargo del Ayuntamiento y de personas particulares que colaboraron con él, pertenecientes a un club ciclista» (FD 4). Estima parcialmente la pretensión del actor.

Por su parte, la segunda de estas sentencias, considera también responsabilidad de la Administración la caída de un ciclista en una zanja no señalizada (y cubierta por maleza) de un solar no vallado en la ribera del Ebro, coincidiendo la eventualidad de que, ese mismo día, el interesado regresaba a su domicilio procedente de una marcha ciclista organizada en la ciudad: «Que la caída del ciclista es imputable al funcionamiento de los servicios municipales es cuestión clara desde el momento de que en aquel descampado no existía prohibición de transitar y circular, ni estaba vallado, ni había indicación alguna. Con la circunstancia añadida de que la zanja no estaba protegida, cubierta y señalizada. Des-

cuido más evidente en aquella fecha por la concurrencia de personas y ciclistas en los alrededores del lugar por donde transitó la concentración ciclista» (FD 4).

Como se ve, el TSJ hace recaer sobre los consistorios en los que se celebran eventos ciclistas una responsabilidad extra en tanto que garantes de la seguridad de sus participantes, responsabilidad que solo podría (quizás) haber sido atemperada en la hipótesis de haber acreditado los suficientes medios de prevención, hipótesis que no acaeció en estos casos.

En lo referente a la infracción de las normas de circulación (incluidas las ordenanzas) por parte de los ciclistas, es interesante recordar que la **STSJ de Aragón de 6 de junio de 2009** desestima la pretensión del actor por las lesiones sufridas al haber caído a una zanja de obra abierta en la acera, al atravesar un paso de peatones con vallas de protección. Resulta natural no atribuir a la Administración la responsabilidad por las lesiones producidas en la persona y bienes de un usuario de las vías que incumple sus obligaciones, pues «fue la propia actuación del recurrente [la productora del daño], pues debió bajar de la bici para cruzar el entramado de tablas, y la inobservancia de esa elemental norma de prudencia [...] fue la causa fundamental del accidente». Al menos no le sancionaron...

La **STSJ de 11 de abril de 2016** recuerda que corresponde a la actora la carga de la prueba de que el funcionamiento del servicio público es el causante de un perjuicio en la persona o bienes de la interesada. En el caso analizado en este pronunciamiento, el servicio público eventualmente implicado sería un hospital zaragozano que atendió a la después denunciante tras un accidente en bicicleta. Si bien las lesiones inicialmente valoradas no requirieron cirugía, una segunda inspección en el mismo centro sí la consideró necesaria. Alega la recurrente que el retraso (de 12 días) en la operación le produjo daños personales. Sin embargo, esta pretensión es desestimada por el Tribunal en tanto que, a pesar de existir informes contradictorios, no solicitó la pericial judicial independiente y tal daño no quedó suficientemente acreditado.

Los dos últimos casos de cierta relevancia que se van a analizar corresponden a sendos sucesos de similares características, en cuanto a los hechos, a otros recientemente analizados por el CCA, en los que se entrará después.

El supuesto enjuiciado en la **STSJ de 7 de noviembre de 2003** se refiere a la caída de un menor mientras montaba en bicicleta como consecuencia de un accidente producido por la introducción de una rueda en una alcantarilla con la tapa de registro quebrada. El accidente ocasionó lesiones al menor y, a consecuencia de las pruebas médicas realizadas, se le diagnosticó al poco un tumor cerebral, enfermedad esta última que desencadenó su fallecimiento. La madre del menor reclamó a la Administración una indemnización por responsabilidad patrimonial, puesto que consideraba que el traumatismo causado por la caída

precipitó «la alteración vascular y proliferación celular de dicho tumor, acortando su periodo de vida» (FD 4).

El Tribunal concluyó, sin embargo, que en la evolución del tumor «nada influyeron tales lesiones», pero acepta sin ambages que la caída se produjo por un funcionamiento anormal de un servicio público. Es interesante recalcar que, según la Sala, «dado el deber que tiene [el Ayuntamiento] de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté normalmente garantizada, no siendo permisible que presente dificultades y riesgos a la normal circulación de peatones y vehículos, siendo el incumplimiento de tal deber de conservación, en concreto el deficiente estado del registro de la alcantarilla que se encontraba en la calzada por la que circulaba el menor, con la tapa que lo cubría rota –poniéndose una nueva, según se reconoció por el Alcalde en período probatorio, a los dos días de ocurrir el suceso–, el determinante de la caída por este sufrida y, como consecuencia de ella, de las lesiones padecidas. No pudiendo apreciarse, como se sostiene por las codemandadas, concurrencia de culpas o culpa exclusiva de la víctima, al no resultar de lo actuado que el menor condujera la bicicleta a una velocidad excesiva o inadecuada» (FD 3). El deber de conservación no parece atemperado, sin embargo, a juicio del tribunal, por el hecho de que en el momento posterior al accidente se reparase la alcantarilla. Veremos que el CCA es más restrictivo en esta interpretación que la realizada por el TSJ (quizás por un inadecuado descargo por parte del Ayuntamiento).

Por último, la STSJ de 18 de octubre de 2011, enjuicia un caso de responsabilidad patrimonial por la muerte de un ciclista debido a un accidente consecuencia del mal estado del firme de una carretera, similar a uno de los analizados por el CCA en uno de sus dictámenes. En este caso, el ciclista sufre un traumatismo cráneo-encefálico que le produce la muerte al introducirse su rueda trasera en un bache de la carretera, parcialmente en sombra por la presencia de árboles. El ciclista iba acompañado por otras personas, portaba casco reglamentario y obligatorio en vías interurbanas, conocía la vía y era un experimentado usuario de la bicicleta; además, su velocidad no era elevada (unos 40 km/h) según los testigos.

La Sala estima, en parte, la reclamación de sus causahabientes dado que considera que existe una concurrencia de culpas: «a la producción del desgraciado accidente contribuyó no solo la existencia del bache en la calzada, sino la falta de una atención adecuada por parte del ciclista, que le era exigible en cuanto deportista experimentado y conocedor del terreno por el que transitaba, de modo que aunque la velocidad indicada no fuera, en sí, excesiva teniendo en cuenta que se trataba de una bajada, sí lo era en relación con el estado del firme el cual, por lo antedicho, no fue sorprendente para aquel» (FD 7). Volveremos sobre algunos de estos pronunciamientos después, cuando tendremos ocasión de compararlos

con varios Dictámenes del CCA. Se comprobará, así, que el TSJ parece bastante proclive a favorecer a los usuarios más débiles de la vía, incrementando el grado de responsabilidad del resto de actores presentes –especialmente, de las Administraciones Públicas en tanto que garantes de unos servicios públicos seguros–.

IV. CONTRATACIÓN PÚBLICA SOBRE CUESTIONES CICLISTAS DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Uno de los aspectos de la gestión pública que permite medir con especial precisión el interés de los distintos sectores de acción política de una Administración es el económico¹⁶. Así, los presupuestos de una institución y su posterior ejecución dejan a la vista las prioridades de los actores políticos involucrados. Voy a hacer aquí una pequeña referencia a los contratos públicos celebrados por el Ayuntamiento de Zaragoza que gozan de alguna relación con la bicicleta. En la TABLA 3 se puede consultar la relación completa¹⁷.

1. ANÁLISIS GENERAL DE LOS CONTRATOS SOBRE LA BICICLETA

De la información de que disponemos se puede concluir que el gasto acumulado (excluidos aquellos contratos cuya cuantificación se ha hecho difícil o imposible) rondaría los 8 millones de euros, con IVA. Ha de señalarse que, sin duda, el gasto ha sido mayor, por las prevenciones ya formuladas en cuanto a la metodología empleada para la elaboración de la tabla de contratos. Ahora bien, por motivos obvios, hemos de ceñirnos al contenido de esta¹⁸.

.....

- 16 Símbolo de la importancia de la política presupuestaria a nivel local es, por ejemplo, la cuestión de confianza vinculada a la aprobación de los presupuestos anuales regulada en el art. 197.bis.1.a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril.
- 17 Una prevención sobre dicha relación: son todos los que están pero no están todos los que son. Si bien se han incluido todos los contratos que tratan sobre cuestiones ciclistas (al menos en su denominación), existen, en la práctica, modificaciones que afectan a este ámbito, incluidas en otros contratos. Así, por ejemplo, la construcción de un carril bici puede realizarse licitando un único contrato a tal efecto, o bien mediante inclusión de distintas actuaciones en otros contratos (de señalización de viales, semaforización, obras menores, etc.). Dadas las características del buscador proporcionado por el Ayuntamiento, no se pueden incluir estos contratos que, indudablemente, tratan sobre la bicicleta, en la relación aquí proporcionada. La metodología empleada para la búsqueda se puede consultar en la propia tabla.
- 18 Ha de señalarse, además, que a la fecha de redacción de este artículo, el Ayuntamiento de Zaragoza ha licitado un importante contrato que tiene por objeto la «Corrección, mejora y mantenimiento de la Red Ciclista de la Ciudad de Zaragoza», por un importe de 800.000 eu-

Teniendo en cuenta que el presupuesto anual medio del Ayuntamiento (en el periodo 2008-2017) ronda los 800 millones de euros, considerando el presupuesto acumulado para ese lapso, estaríamos hablando de cerca de 8 billones de euros. Por consiguiente, sobre la cifra total acumulada para esta década, los gastos ocasionados como consecuencia de la implantación y desarrollo de la infraestructura ciclista y todas las acciones que sobre la bicicleta ha desempeñado el Ayuntamiento de Zaragoza han supuesto una ínfima parte de las partidas presupuestadas –un 0,001%, ligeramente superior si adicionamos aquellas mejoras sobre bicicleta incluidas en otros contratos–.

A pesar de esta limitada inversión, como se hizo referencia al comienzo de esta investigación, la evolución, tanto de los usos de la bicicleta como medio de desplazamiento urbano como de la infraestructura ciclista en la ciudad de Zaragoza, ha sido exponencial en la última década. Sobre ello han incidido PUEYO *et al.* (2015) en la investigación ya comentada, a la que me remito.

En cuanto a los principales contratos, la mayor parte de estos han sido de obras, que representan más de un 43% sobre el total, seguidos de los servicios, con un 35%, y también, con cierta entidad, están los de suministros, con un 15%. Pero si consideramos la inversión, queda patente que el grueso de esta ha ido dirigida a los contratos de obras, con un 92% del total del dinero presupuestado; lejos encontraríamos los de servicios, con un 5%; y, por último, los de suministros, con un residual 2%. Las obras han sido licitadas con el principal propósito de construir vías ciclistas (tanto carriles-bici como aceras-bici), mientras que los servicios han tenido una temática más variada, aunque en general encaminada a la redacción de planes y proyectos de movilidad ciclista. Los suministros se han limitado, en fin, a la provisión de aparcamientos para bicicletas en la vía pública (las «grapas» en las que pueden estacionar estos ciclos).

En definitiva, una inversión bastante pequeña con resultados contrastables: la movilidad y uso de la bicicleta han crecido, ciertos indicadores de contaminación atmosférica han mejorado y el tráfico de vehículos a motor por el centro de la ciudad también se ha minorado¹⁹. La extensión actual de la red ciclista es más que considerable, por lo que, en el futuro, sería recomendable que el Ayuntamiento invirtiese en otro tipo de medidas de fomento del uso de este medio no contaminante y sostenible distintas de las obras de construcción de viales.

.....

ros y una duración de 4 años. No se incluye en el análisis por no haberse licitado en un año todavía en curso, pero es de interés resaltar la existencia de este contrato dado su coste.

19 Sobre esto, pueden consultarse distintas noticias en diarios locales y notas de prensa del Ayuntamiento de Zaragoza, contrastando los datos aquí mencionados.

2. LA BICICLETA EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

El interés que, en determinados sectores, generaron los primeros Presupuestos Participativos²⁰ desarrollados en Zaragoza en 2017 conviene ser resaltado. La Cátedra de Participación e Innovación Democrática de la Universidad de Zaragoza ha emitido recientemente (en 2017) un informe con objeto de la *Evaluación de los Presupuestos Participativos del Ayuntamiento de Zaragoza* de julio del citado ejercicio y bajo la coordinación de Manuel CALVO.

En este informe se resaltan, por un lado, los resultados relativos a las propuestas para el gasto de los 5 millones de euros disponibles y, por otro, las conclusiones y aportaciones sobre esta experiencia piloto, desarrollada por primera vez en nuestra ciudad. Entre las distintas categorías en las que se agruparon las propuestas, resalta el informe el tema de los ciclos de dos ruedas (siendo los más importantes «Deporte, Urbanismo, Movilidad, Bicicleta, Colegios y Parques y Jardines», CALVO 2017, 46). Debe señalarse que, a juicio de algunos participantes y técnicos, los llamados *lobbies* o «grupos de interés» de ámbito local han sido determinantes en la configuración del reparto de los presupuestos, dado su poder de movilización en este nivel municipal.

Asevera así el informe que «en el debate de los grupos [se] ha ido más allá y han emergido cuestiones como la presencia de ciertos *lobbys* [sic] o grupos con un gran protagonismo vinculados con lo que se denominaba un cierto *corporativismo* (GD1 y GD2). Son recelos que significan una cierta desconfianza hacia cambios importantes en el tejido asociativo» (*ib.*, 75). Aunque se refiere, principalmente, a las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos de distintos centros educativos, no puede desconocerse que, gracias a estos presupuestos, se han acometido distintos proyectos de conexión de vías ciclistas en la ciudad. Desconozco si ha existido, en realidad, una participación determinante de los colectivos ciclistas, pero de la evidencia se desprende que sí han suscitado interés en este proceso, y, gracias a ellos, se han acometido variadas iniciativas ciclistas. Me remito a la lista de contratos para más detalle.

.....

20 Un «presupuesto participativo» es aquel proceso de participación ciudadana desarrollado por entes locales que tiene por objeto establecer qué proyectos prioritarios y actuaciones concretas son deseadas por la ciudadana, a través de algún medio de expresión de sus preferencias, como puede ser una votación o un proceso de participación cualitativa y representativa. En el caso de Zaragoza, se optó por la modalidad de votación, amparada por el «Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana», publicado en el BOPZ, 203, de 5 de septiembre de 2005, y por la «Instrucción sobre procedimiento de promoción y celebración de encuestas ciudadanas» de 1 de octubre de 2014..

Veremos, en sucesivas ediciones, cuál va siendo la evolución sobre esta cuestión²¹.

V. DICTÁMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

Merece la pena analizar desde el prisma que aquí nos ocupa la actuación del CCA: hasta la fecha (y salvo error de quien escribe), nunca se ha realizado una recopilación sobre la atención que este órgano consultivo (regido en la actualidad por la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón y resto de disposiciones de general aplicación) ha venido prestando a lo largo de su ya dilatada existencia a cuestiones relativas a las bicicletas. Dicha atención, adelante ya aquí, ha sido escasa²². Este órgano tan solo ha emitido siete²³ dictámenes relacionados con este medio de transporte: cuatro referentes a una hipotética responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas; dos más sobre contratación pública y otro sobre revisión de oficio de actos nulos. De los siete, seis han estado relacionados con la ciudad de Zaragoza y otro con una carretera situada en la provincia del mismo nombre (véase la TABLA 4).

Los Dictámenes 215/2013, 74/2015, 98/2016 y 86/2017, se emiten como preceptivos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas al superar la reclamación los 6000€.

.....

- 21 De nuevo, a la fecha de redacción de este estudio, ya ha comenzado el proceso participativo para el ejercicio 2018. Son numerosas las propuestas relacionadas con la bicicleta las que han superado la primera fase de apoyos populares. Sin embargo, no será hasta la conclusión del proceso cuando se podrán recabar conclusiones definitivas.
- 22 Recuérdese que, de acuerdo con el art. 13.2 de esta ley, cuando las leyes así lo requieran, los entes locales solicitarán del Consejo Consultivo la preceptiva emisión de dictamen. Así se hace indispensable para los supuestos de exigencia de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas que superen cierto umbral (art. 91 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre [LPAC], en conexión con el art. 15.10 de la Ley aragonesa 1/2009, del Consejo Consultivo de Aragón), las modificaciones contractuales que también superen una determinada cantidad (art. 191 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público [LCSP], en conexión con el art. 15.8 de la Ley 1/2009 ya citada), o la revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas nulos de pleno Derecho (art. 106.1 LPAC en conexión con el art. 15.5 de la Ley 1/2009).
- 23 Siete han sido, al menos, los dictámenes que una búsqueda en la base de datos de Dictámenes del CCA ha ofrecido con las palabras clave «bicicleta» y «ciclista» (y sus derivados). Es posible que exista alguno adicional pero a este autor le ha resultado imposible encontrar más. Base de datos en línea. Disponible en: <http://www.aragon.es/OrganosConsultivosGobiernoAragon/OrganosConsultivos/ConsejoConsultivoAragon/AreasTematicas/ci.11_base_de_datos.detalleDepartamento?channelSelected=0> [consultado: 2018-01-24].

En el primero de ellos (215/2013), desestima el Consejo la reclamación por falta de pruebas, a pesar del «indudable» daño físico que sufrió el reclamante, pero al no quedar «acreditadas las circunstancias de producción de los mismos, por lo que no nos es posible afirmar la existencia de un nexo de causalidad entre dichos perjuicios y el funcionamiento del servicio público municipal» (Consideración Jurídica [CJ] IV), pues este accidente se produjo, supuestamente, como consecuencia de una caída como consecuencia de una caída producida por las obras del tranvía de la capital aragonesa. Aun así, de haberse acreditado el nexo causal y resto de requisitos para determinar la responsabilidad, dado que esta habría sido consecuencia de una empresa contratista de un servicio público, la responsabilidad habría correspondido a esta y no a la Administración.

El segundo de estos dictámenes (74/2015), que versa sobre un accidente sufrido por un usuario del servicio municipal de alquiler de bicicletas «Bizi» como consecuencia de la rotura de un manillar de tales aparatos, también fue desestimado, a pesar de la correcta acreditación del nexo causal, dado que, de acuerdo con las cláusulas de la documentación administrativa (pliegos y contrato) y la propia LCSP (*ex art.* 196), esta corresponde al contratista titular del servicio público, o sea, la empresa que gestiona el servicio «Bizi», y no al Ayuntamiento.

En el tercero (98/2016) se analiza el accidente sufrido por un ciclista a raíz de la presencia de una mancha de gasoil en la calzada de la vía pública zaragozana. A pesar de quedar acreditado el perjuicio económicamente evaluable, no puede concluirse, a juicio del Consejo, que exista «una negligencia del Ayuntamiento en la conservación de la calzada o con la omisión de sus obligaciones una vez conocida la existencia del peligro que representaba la mancha de gasoil en la misma» y, por lo tanto, «no está acreditada la necesaria relación de causalidad entre el *estado de la calzada* y las lesiones» (CJ IV), por lo que desestima la reclamación. Llega a esta conclusión después de considerar probado que la mancha no se produjo como consecuencia del funcionamiento del servicio público de transporte por autobús de titularidad municipal ni el Ayuntamiento tuvo conocimiento de esta mancha hasta la fecha del accidente, siendo diligente la acción de limpieza contratada, que tiene carácter semanal²⁴.

.....

24 Téngase en cuenta en este punto la doctrina reiterada del TS en relación al nexo causal en lo referido a la responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración: «[...] tratándose de una omisión, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad: si así fuera, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada por evitarla sería imputable a la propia Administración; pero el buen sentido indica que a la Administración solo se le puede reprochar no haber intervenido si, dadas las circunstancias del caso concreto, estaba obligada a hacerlo» (FD 4 de la STS de 21 de febrero de 2012, de la Sala 3ª, recurso de casación 3036/2010, por todas).

Es interesante relacionar este dictamen con la ya comentada STSJ de 7 de noviembre de 2003 en la que se produjo una caída de un menor por una tapa de alcantarilla estropeada. El TSJ, recordemos, consideraba que el Ayuntamiento no había cumplido su obligación de mantener en adecuadas condiciones de seguridad la vía pública. Es posible que el ayuntamiento implicado en este caso no alegase, en su descargo, que el mantenimiento generalizado de sus viales era el adecuado, pero parece apreciarse una mayor exigencia a los gobiernos locales por parte del TSJ que del Consejo.

Finalmente, el último dictamen sobre responsabilidad patrimonial (86/2017) cuenta con un extenso relato fáctico dadas las consecuencias del accidente, que acarreó el fallecimiento del ciclista que transitaba por una carretera de la provincia de Zaragoza. En él se discuten las distintas hipótesis que, a juicio tanto de la policía, como de los técnicos autonómicos de carreteras y de un investigador privado contratado por los causahabientes del fallecido, pudieron ser la causa del fatal accidente. Entre las más probables se señala la existencia de «restos de grava, tierra y barro seco» sobre la calzada por la que circulaba. Ahora bien, puesto que esta no es más que la hipótesis más factible y no existen otros medios de prueba evidentes (por ejemplo, una testifical o algún tipo de grabación), «interpretadas con arreglo a la sana crítica las pruebas documentales unidas al expediente, no permiten decidir que la causa directa, inmediata y exclusiva [...] [del] fallecimiento [del ciclista]» fuera la presencia de tales restos en la calzada. Considera el Consejo que ni puede deducirse de la documental que la grava fuera la causa del accidente, ni se puede exigir de la Administración «una actuación permanente o en todo tiempo de vigilancia de la misma», pues el mantenimiento habitual semanal se producía con regularidad. Procede, también, desestimar la solicitud.

Recordemos que la STSJ de 18 de octubre de 2011 enjuiciaba unos hechos similares a los analizados en este dictamen. La principal diferencia entre ambos es la presencia de testigos, que se hace relevante para la determinación del nexo causal entre el estado de la vía y el accidente sufrido. Ahora bien, de nuevo (y a mi juicio) parece atemperada la responsabilidad del accidentado cuando el supuesto es analizado por el TSJ, no así cuando lo hace el Consejo, que considera que una adecuada conservación del vial es suficiente para su exculpación (aunque, insisto, entre uno y otro caso media una prueba testifical determinante, inexistente en este último).

Resulta, en resumen, complicado que el Consejo aprecie en casos de accidentes ciclistas la existencia del nexo causal necesario para informar favorablemente acerca de la estimación de una solicitud de responsabilidad patrimonial. O bien las pruebas no son suficientes, o bien la responsabilidad sería del contratista. En todo caso, son muy pocos los dictámenes que sobre esta materia se han dictado como para emitir un juicio global sobre su actuación en relación con las

bicicletas. Ahora bien, de la comparativa con las SSTSJ analizadas, parece que la exigencia hacia la Administración es mayor por parte del Poder Judicial que del Consejo Consultivo (que, no olvidemos, no deja de ser Administración Pública).

En lo que respecta a los otros tres dictámenes emitidos por este Consejo acerca de los ciclos, los tres (51/2017, 52/2017 y 150/2017) se centran en cuestiones relativas al contrato de servicios celebrado entre la empresa «Clear Channel España», SLU y el Ayuntamiento de Zaragoza para la prestación del servicio público de alquiler de bicicletas («Bizi»). Por ello, y dada la envergadura de la cuestión a tratar –que excede del ámbito de decisión del Consejo Consultivo–, conviene dedicarle un apartado independiente a este famoso contrato.

VI. ESPECIAL REFERENCIA AL CONTRATO DE ALQUILER DE BICICLETAS «BIZI» DE ZARAGOZA

1. LA RUPTURA DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO

En 2008, año de la Exposición Internacional de Zaragoza, la sociedad pública «Expoagua Zaragoza 2008», SA, celebró con la multinacional Clear Channel un contrato para la «Instalación, gestión y mantenimiento de un sistema individualizado de transporte mediante bicicletas en régimen de alquiler, así como para la instalación y explotación de soportes publicitarios de interés general y marquesinas en el término municipal de Zaragoza», también conocido como «Bici», en virtud de una encomienda de gestión del propio consistorio zaragozano hacia Expoagua. El mismo contrato preveía la posterior subrogación del Ayuntamiento en la posición de la sociedad gestora de la Expo.

El contrato de servicio público de alquiler de bicicletas cuenta con distintas fases y tiene una duración de 15 años (por lo que expirará en 2023). Dada la inicial demanda, las estaciones y el número de bicicletas comenzaron a crecer, manteniendo, no obstante, las condiciones esenciales del contrato, entre las que se encuentra una ausencia de remuneración por parte del Ayuntamiento a la contratista, sin perjuicio del derecho de la concesionaria a explotar los espacios publicitarios y a recabar para sí el precio de los abonos pagado por los usuarios.

Como se ha comentado antes, entre los años 2012 y 2016, distintas resoluciones del TSJA y del TS anularon algunos preceptos de la ordenanza sobre bicicletas de la ciudad; también se produjo una famosa «huelga de celo» por parte de la Policía Local –consecuencia de un conflicto laboral²⁵. que implicó la

.....

25 F.H.M. (28-9-2014): «El consistorio abre expediente a los agentes por multar bicicletas», *El Periódico de Aragón*, Zaragoza.

denuncia de numerosos usuarios de la bicicleta de los que circulaban indebidamente. Si bien es cierto que no se tienen datos acerca de la incidencia de estos hechos en el uso generalizado de la bicicleta en Zaragoza –más allá de la impresión que todo ciudadano pueda tener, dada la ausencia, al menos en aquel momento, de estadísticas fiables–, sí parece que fue causa directa de la disminución del número de abonados al servicio Bizi, así como del de usos²⁶.

Así las cosas, en diciembre 2016, el Ayuntamiento de Zaragoza, a solicitud de la empresa contratista, acuerda compensar a esta por la supuesta ruptura del equilibrio económico del contrato derivada de las citadas sentencias que, a su juicio, influyeron decisivamente en la caída de los ingresos por el número de abonados. Sin embargo, ni un mes después, el propio consistorio decide iniciar el procedimiento de revisión de oficio de este acuerdo, vistos los informes de los servicios jurídicos del Ayuntamiento, al considerar que concurre en tal acuerdo un vicio de nulidad radical.

El **Dictamen 52/2017** del Consejo Consultivo mencionado más arriba vino a analizar el referido Acuerdo del Gobierno de Zaragoza de 28 de diciembre de 2016, según el cual se accedía a la solicitud de Clear Channel de recibir una compensación económica para cubrir el déficit en el número de abonados previstos inicialmente en el contrato dada la ruptura, alegada por tal parte, del equilibrio económico. Sin entrar al fondo del asunto –esto es, si de verdad corresponde una indemnización por la ruptura del equilibrio económico–, el Consejo asume la argumentación posterior del propio Gobierno de Zaragoza que insta la revisión de oficio del acuerdo primitivo según el cual este infringiría el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), sobre la base de la falta de consignación presupuestaria exigida por la Ley en su art. 173.5, estableciendo este una sanción de nulidad para aquellos acuerdos que se dicten contraviniendo esta obligación. Así, en virtud del art. 47.1.g) de la LPAC, corresponde la declaración de nulidad de este Acuerdo.

2. LA PRETENDIDA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO

No hay indemnización posible para la contratista, al menos no en el estado actual de las cosas. Sin embargo, durante el pasado año 2017, el Gobierno municipal apostó decididamente por la extensión del servicio Bizi a toda la ciudad, con gran interés, ya manifestado en numerosas ocasiones anteriores en los plenos y comisiones municipales por parte de los distintos grupos políticos²⁷. Para ello, se propuso una modificación del contrato inicial, con objeto de instalar nuevas

.....

26 Según parece acreditar la contratista con las estadísticas de usos y abonados a este servicio.

27 CJ VII del Dictamen 51/2017, entre otras.

estaciones y suministrar más bicicletas, realizando diversas mejoras en materia de *software*, atención al usuario y características de las estaciones, todo ello asegurando una contraprestación directa por parte del consistorio.

El **Dictamen 51/2017** del CCA tiene por objeto la citada modificación contractual de este servicio, pretendida inicialmente por el Ayuntamiento. A pesar de que, como se argumenta detalladamente en el Dictamen, esta variación cumple con el requisito de satisfacer necesidades de interés general –pues «puede entenderse que reviste interés público por la mejora de la movilidad que supone para los ciudadanos, e incluso que la extensión del servicio responde a necesidades nuevas, dada la evolución cambiante de la movilidad urbana y de las necesidades de los potenciales usuarios del servicio», CJ X–, los amplios términos del contrato, aun permitiendo modificaciones, no avalan, a juicio de este órgano consultivo, cualquier tipo de modificación. Así, concluye que «la variación del modelo de bicicleta, la ampliación del plazo de duración del contrato y las nuevas condiciones económicas que se proponen para mantener el equilibrio económico del mismo suponen modificaciones de gran importancia que alteran las condiciones esenciales a las que respondía el contrato inicial» y, por consiguiente, informa desfavorablemente la propuesta de modificación presentada por el Ayuntamiento.

En julio de 2017, el Ayuntamiento de Zaragoza remitió nuevamente al Consejo Consultivo otra propuesta de modificación contractual²⁸, en la que «se mantenía el calendario de ampliación, que comenzaría este año [2017], y se elimina la prolongación del plazo del contrato y el nuevo modelo de bicicleta».

El **Dictamen 150/2017** respondió a las cuestiones novedosas de la segunda propuesta de modificación contractual divergentes de su dictamen inicial: se suprimía la variación del modelo de bicicleta, la ampliación de la duración del contrato, y el cambio de ciertas condiciones económicas, manteniéndose, no obstante, el pago directo por parte del Ayuntamiento de una cantidad global (más de 8 millones y medio de euros, más IVA) por la ampliación del número de estaciones y bicicletas, así como otras mejoras menores, en esta nueva versión del modificado²⁹.

Argumenta el Consejo Consultivo que esta modificación, especialmente en lo relativo al pago directo de una cantidad, no sería acorde al «modelo financiero que el contrato principal contempla, de modo que el contrato siga manteniendo su identidad»; de ser así, la modificación haría «irreconocible el con-

.....

28 Según la nota de prensa del Ayuntamiento de Zaragoza sobre la segunda propuesta de modificación del contrato. Disponible en: <https://www.zaragoza.es/ciudad/noticias/detalle_Noticia?id=225716> [consultado: 2017-8-30].

29 Que, como se aprecia, habría supuesto una inversión por el mismo o superior valor que toda la acumulada durante una década.

trato en un aspecto tan sustancial como es la forma de retribución» del mismo (CJ 5, § 23). Añadiendo que «una modificación que cambia el equilibrio económico del contrato a favor del contratista –como sería el caso, según el Consejo– de una manera que no estaba prevista en los términos del contrato inicial es una modificación sustancial del mismo», pues, de haber figurado en los términos iniciales de la oferta, «habrían permitido la participación de otros licitadores aparte de los inicialmente admitidos o habrían permitido seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada» (*ib.*, § 24, con cita de la STJUE [Gran Sala] de 13 de abril de 2010, *Wall AG*).

El Consejo no comparte la opinión de los servicios jurídicos municipales, según los cuales el proceder a la contraprestación directa no supondría más que dedicar directamente al pago de este servicio público un dinero que, de otra forma, podría dedicarse a publicidad y, así, financiar indirectamente el contrato. Ahora bien, concluye el Consejo que «al modificarse la forma de retribución del contratista, que pasa de una retribución por ingresos que son contingentes, inciertos o aleatorios (ingresos por publicidad y tarifas de los usuarios), que se darán o no en función de la gestión y explotación que el contratista realice, a una retribución fija por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, se está modificando, cuando no eliminando, el riesgo desde la perspectiva de los ingresos» (CJ V, § 35).

El Consejo Consultivo, en cumplimiento de sus deberes de objetividad e independencia (*ex art.* 2.1 de su Ley reguladora), emitió los anteriores dictámenes desde un punto de vista estrictamente jurídico y, a mi entender, sin reproche alguno de *lege lata*. Hay que resaltar aquí que el Consejo considera que las causas de interés público para la ampliación del servicio Bizi «han sido debidamente justificadas en el procedimiento tramitado y que son asumidas por la Corporación municipal, representante de los zaragozanos» (Dictamen 51/2017, CJ VII). Recoge el Consejo, así, los planteamientos a favor de este servicio público que la Corporación ha venido repitiendo en numerosas mociones (por todas, la de 28 de octubre de 2016, aprobada por unanimidad).

Ahora bien, a pesar de la extensa argumentación realizada por los servicios municipales y el empeño político (legítimo) de querer extender un servicio público a toda la ciudad, el reproche jurídico del Consejo fue meridianamente claro. A pesar de ello, el Ayuntamiento siguió adelante en contra de los dictámenes aquí analizados y procedió a la modificación del contrato con fecha de 18 de octubre de 2017. Apenas unos días después, a principios de noviembre, se procedía a presentar las primeras estaciones de la nueva ampliación³⁰, con la particulari-

.....

30 VELASCO, J.L. / PERIBÁÑEZ, C. (9-11-2017): «El Tribunal de Contratos obliga a ZEC a parar la extensión del Bizi tras poner la primera estación», *Heraldo de Aragón*, Zaragoza.

dad de que dicha ampliación había sido suspendida provisionalmente por parte del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón³¹ (en adelante, TACPA), si bien no notificada a la fecha de tal presentación. Automáticamente se paralizó la ampliación y, tan solo unos días después, llegaba el jarro de agua fría definitivo, con el Acuerdo 117/2017, de 21 de noviembre de 2017, del TACPA, por el que se resolvía el recurso especial en materia de contratación interpuesto por un concejal del Ayuntamiento de Zaragoza, frente a la modificación ya indicada.

Este Acuerdo, fulminante, declara la nulidad radical de pleno Derecho de la modificación planteada al amparo de lo dispuesto en el art. 39 LCSP, y ello, a pesar de que comienza sosteniendo que «no se cuestiona la necesidad o conveniencia de la ampliación de la prestación del transporte individualizado mediante bicicleta, sino que esta ampliación, en tanto su nuevo objeto se considera esencialmente distinto al inicial, no se haya tramitado como un nuevo contrato conforme a los principios de transparencia y concurrencia» (FD 1). Considera el Tribunal que esta modificación podría implicar una adjudicación ilegal al no satisfacer los requisitos exigidos por la doctrina europea sentada por el TJUE para la modificación de contratos y, en caso de precisarse tal modificación sustancial, debería haberse procedido «a su licitación y nueva adjudicación mediante procedimientos concurrentes» (FD 5) para garantizar los principios de libre concurrencia e igualdad de trato.

El hecho de que el Ayuntamiento deseara cambiar el modo de abono del precio es considerado una característica «sustancialmente diferente de las del contrato inicial y, por consiguiente, pone de relieve la voluntad de las partes de volver a negociar los aspectos esenciales del contrato» (*ib.*), pues alteraría la configuración de los riesgos asumidos por el contratista inicialmente, y resultaría incompatible con su naturaleza originaria: se pretendía pasar de una retribución variable dependiendo del uso y la publicidad, a una fija por parte del consistorio. Concluye el Tribunal que la modificación pretendida: 1) es contraria a la jurisprudencia europea sobre modificación de contratos³² pues «encubre una nueva adjudicación directa que debe ser declarada ilegal» al otorgar una ventaja competi-

.....

- 31 De la misma forma que se realizó una búsqueda de resoluciones del CCA relacionadas con las bicicletas, se procedió sobre los acuerdos de este TACPA, si bien esta no aportó ninguna resolución adicional a la aquí comentada. Base de datos en línea. Disponible en: <http://www.aragon.es/trb/ci.BD_Acuerdos.detalleDepartamento> [consultado: 2018-02-11].
- 32 En particular, cita con profusión (de la misma forma que ya lo hizo el CCA) la STJUE *Succhi di frutta*, de 29 de abril de 2004, como pionera en la definición de modificaciones contractuales válidas al amparo de la legislación de la Unión.

tiva a la actual adjudicataria (FD 6); y II) podría tener la consideración de ayuda estatal incompatible con el art. 107 del TFUE. La modificación entró en periodo de liquidación y de restitución recíproca de las prestaciones, según la parte dispositiva del citado Acuerdo, si bien es cierto, como se dijo antes, que algunas de las estaciones llegaron incluso a ser colocadas.

No es este lugar para juzgar las intenciones del consistorio y de los representantes políticos que decidieron la modificación contractual pero, a pesar de que la extensión propuesta suponía una mejora de un servicio público y gozaba, incluso a juicio de los órganos que la desestimaron, de «interés general», no es menos cierto que esta decisión suponía, *de facto*, una perpetuación del statu quo en tanto que consolidación del oligopolio que dos grandes multinacionales forman en la gestión de este tipo de servicios, «empresas que se repartan las inversiones: la francesa JCDecaux y la norteamericana Clear Channel» (como sostiene BRAVO 2014, 97, y, en términos semejantes, RIVIÈRE³³ y CABEZAS 2016, 81).

Esta historia tiene tintes de culebrón, por las idas y venidas que ha experimentado. Y así continúa: en diciembre de 2017 el Ayuntamiento decidió recurrir³⁴ la declaración de nulidad por parte del TACPA ante los tribunales. En la humilde opinión de quien esto escribe, las pretensiones municipales tienen escasos visos de prosperar, dada la fuerza de los argumentos esgrimidos por el Consejo Consultivo y el Tribunal de Contratos. Pero, como en todo, la última palabra será judicial y la película continuará... Esperemos (o así lo espero yo, al menos) que todos los zaragozanos podamos disfrutar pronto de este servicio público en igualdad de condiciones y dentro de la Ley.

3. APUNTE SOBRE LA LITIGIOSIDAD EN LA VIDA DE ESTE CONTRATO

Aunque las cuestiones más relevantes referidas al contrato «Bizi» son las comentadas en los dos apartados anteriores, el servicio público de alquiler de bicicletas en Zaragoza tuvo que superar ya en fecha temprana su primera prueba

.....

33 Si bien no se ha podido tener acceso a la tesis doctoral de este autor titulada «Socio-histoire du vélo dans l'espace urbain : d'une écologie politique à une économie médiatique: Toulouse, Genève, Saragosse», defendida en 2009 en la Universidad de Toulouse, el mismo, en una conferencia impartida en el XIV Congreso Ibérico al que se ha hecho mención más arriba, sostuvo estas ideas, añadiendo ciertas similitudes entre las tres ciudades estudiadas, incluso respecto de las empresas contratistas de los servicios públicos de alquiler de bicicletas.

34 LÓPEZ, M. (13-12-2017): «ZEC recurre ante los tribunales la anulación de la ampliación del servicio Bizi», *Heraldo de Aragón*, Zaragoza.

jurídica de envergadura, con el recurso que una de las empresas que concurrió en a su licitación interpuso frente al mismo, sobre la base de distintos argumentos.

Este recurso, resuelto por la STSJ de Aragón de 10 de mayo de 2011, analizó, como cuestión de fondo, la «valoración de los distintos apartados objeto del informe que sirvió de base a la Mesa de contratación para la adjudicación del contrato» (FD 6). Concluyó, como es natural, que la discrecionalidad técnica propia de este tipo de órganos no permite su sustitución por los tribunales de Justicia salvo en supuestos de desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación, o por fundarse en error. No admite, pues, esta pretensión y declara que la valoración es conforme a Derecho y, por consiguiente, no se producen alteraciones en las puntuaciones ni en la adjudicación inicial.

Sin embargo, el recurso presentaba otras pretensiones de mayor calado en cuanto a la forma del contrato. Sostenía que: I) el Ayuntamiento no había creado con carácter previo el servicio público de alquiler de bicicletas, II) que el convenio con Expoagua se había concluido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido, y III) que el Presidente de Expoagua carecía de competencia para adjudicar el contrato (Antecedente de Hecho 2). Por lo expuesto, instaba la declaración de nulidad del contrato y la entrada del mismo en fase de liquidación.

La respuesta a estos argumentos preliminares (previos a la cuestión de fondo ya analizada) vino de la mano de la buena fe, la seguridad jurídica y la doctrina de los actos propios (*venire contra factum proprium non valet*). Si la empresa participó en la licitación, tuvo conocimiento del convenio, del acuerdo y demás elementos preparatorios del contrato y en su momento no opuso alegación alguna sobre estos extremos, carecería de sentido aceptar su impugnación cuando, por consentidos, devinieron firmes. A lo que añade el Tribunal, que «no cabe duda de que si hubiera resultado la adjudicataria del contrato nada hubiera alegado al respecto» (FD 5). Desestimó, pues, el recurso.

Finalmente, esta sentencia fue confirmada en casación mediante STS de 26 de junio de 2013. Los motivos de impugnación, relativos a una hipotética incongruencia, fueron rechazados sobre la base de que el TSJ rechazó la «viabilidad jurídica de la declaración de invalidez de la encomienda de gestión» (FD 6), amén de que, como sostuvo el TSJ, los actos devinieron firmes por no ser recurridos en el momento oportuno, por lo que sí existe pronunciamiento al respecto. En cuanto a los pretendidos errores en la apreciación de las valoraciones, los considera vagos y poco concretos, por lo que no puede aceptar el argumento de la recurrente (FD 8).

VII. CONCLUSIONES (PROVISIONALES) Y PERSPECTIVA DE FUTURO

Este estudio pretendía, en cierto modo, llenar un vacío en la literatura relativa a la bicicleta en nuestra ciudad de Zaragoza. Para ello, he hecho un repaso por los principales ámbitos de interés para los juristas. Se ha visto cómo la jurisprudencia ha prestado atención, sobre todo, a cuestiones relativas a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, así como a la legalidad de las ordenanzas municipales de circulación de bicicletas. La contratación ha estado presidida por un gasto mayoritario en los contratos de obras, principalmente para la creación de vías ciclistas. Finalmente, los Dictámenes de nuestro Consejo Consultivo se centran también en la responsabilidad patrimonial pública y, en menor medida, en el contrato Bizi, que he analizado en profundidad.

Algunas ciudades de tamaño medio, como el caso de Zaragoza, Valencia, Sevilla, Bilbao y, en alguna medida, hasta Barcelona, han desarrollado verdaderas políticas públicas a favor de la bicicleta. Sin embargo, se echa de menos una política en tal sentido por parte de las Comunidades Autónomas y del Estado. En el caso concreto de Zaragoza, la acción de los poderes públicos se ha dirigido a la construcción de la necesaria infraestructura ciclista, siguiendo la teoría de segregación de vías para aquellos que circulan en bicicleta. Faltan, a mi juicio, mayores acciones de sensibilización. Es verdad que existen, pero no se ha dedicado a ellas un esfuerzo económico considerable, en relación con otras partidas destinadas a estos ciclos.

En mi opinión, la senda por la que debe transitar la política estatal y autonómica es la de ofrecer instrumentos de acción a los entes locales, en tanto que administración más próxima a los ciudadanos, que han de ser quienes desarrollen y fomenten el uso de la bicicleta como alternativa sostenible, creando marcos normativos adecuados. Con carácter general, la regulación que las ciudades pueden hacer de la bicicleta responde a cuestiones residuales como, por ejemplo, dónde se puede aparcar o el establecimiento de algún tipo de registro voluntario de bicis, como existe en Zaragoza, pero la normativa estatal de circulación no puede desconocerse, por lo que el margen de maniobra es, por el momento, escaso. Solo contemplando esta opción desde una perspectiva global podrá darse el verdadero impulso que el uso de la bicicleta necesita en nuestro país para lograr estar a la altura de nuestros amigos del Norte de Europa.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTIDA FREIJEDO, F.J. (2014): «La movilidad ciclista en España y su regulación jurídica», en A. BOIX PALOP / R. MARZAL RAGA: *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, pp. 153-174.
- BOIX PALOP, A. / MARZAL RAGA, R. (2014): *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València.
- BRAVO, P. (2014): *Bicisiosos. ¿Por qué vamos en bici? y otras preguntas que te haces cuando vas a pedales*, Barcelona, Debate.
- CALVO, M. (coord.) (2017): *Evaluación de los presupuestos participativos del Ayuntamiento de Zaragoza*, Cátedra de participación e innovación democrática, Zaragoza, Universidad de Zaragoza.
- CABEZAS, D. (2016): *La revolución silenciosa. La bicicleta como motor de cambio en el siglo XXI*, Barcelona, UOC.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2014): «Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 10 de abril de 2014», *Ars Iuris Salmanticensis*, pp. 238-241.
- GALÍNDEZ ARRIBAS, J. (2014): *Regulación jurídica de la bicicleta de montaña en los ámbitos deportivo, turístico y medioambiental*, Madrid, Desnivel.
- MARQUÉS, R. / MERALLO, J. / CALVO-SALAZAR, M. (2016). *Ciudades y bicicletas. El papel de las ordenanzas municipales*, Madrid, Pons Seguridad Vial.
- MOREU CARBONELL, E. (2012): «La jurisprudencia sobre ordenanzas ciclistas y las competencias municipales para ordenar el uso de la bicicleta como medio de transporte urbano», *Diario del Derecho Municipal*.
- (2014): «Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible», en A. BOIX PALOP / R. MARZAL RAGA: *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, pp. 79-90.
- PRIETO ETXANO, E. (2012): «La bicicleta como medio sostenible de transporte urbano. Comentario a la STS de 8 de noviembre de 2010, sobre la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas de Sevilla», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. / ALONSO GARCÍA, R.: *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Volumen I. España*, Madrid, Thomson Reuters, pp. 1971-1997.
- PUEYO CAMPOS, Á. / LÓPEZ ESCOLANO, C. / DIESTE HERNÁNDEZ, J. (2015): «L'évolution de Saragosse vers la mobilité durable: le vélo comme mode de transport urbain. Consensus, paralysie et conflits d'un modèle en effercescense», *Sud-Ouest Européen* (40), pp. 101-114.
- REAÑO LAMBEA, M. (2017): «Por qué Sevilla sí y Zaragoza no. De la distinta suerte para las ordenanzas ciclistas ante el Tribunal Supremo», en A.C. Pedalea: *XIV Congreso Ibérico «La Bicicleta y la Ciudad»*. *Cinco ejes, cincuenta comunicaciones, una publicación*, Zaragoza, Pedalea, pp. 17-21.

ANEXO
TABLAS

TABLA I
Jurisprudencia Contencioso-Administrativa citada sobre las bicicletas

ROJ (CENDOJ)	CASO	RESOLUCIÓN	NÚMERO	TRIBUNAL	SECCIÓN	FECHA	RECURSO	PONENTE
STSJ AR 3217/2000	Daños bicicleta carrera en municipio	Sentencia	961/2000	TSJ Aragón	2ª	30-12-00	954/1996	García Matute
STSJ AR 477/2001	Daños caída bicicleta en zanja	Sentencia	192/2001	TSJ Aragón	1ª	19-02-01	918/1997	Cubero Romeo
STSJ AR 2852/2003	Daños caída bicicleta en alcantarilla	Sentencia	986/2003	TSJ Aragón	1ª	07-11-03	630/2001	Arias Juana
STSJ AR 2701/2005	Daños caída bicicleta en obra	Sentencia	413/2005	TSJ Aragón	3ª	06-06-05	638/2001	Fernández Álvarez
STSJ AR 1350/2006	Daños caída bicicleta carretera	Sentencia	462/2006	TSJ Aragón	3ª	15-06-06	462/2006	Samanes Ara
STSJ AR 852/2011	Contrato Bizi	Sentencia	288/2011	TSJ Aragón	3ª	10-05-11	524/2008	Martínez Lasierra
STSJ AR 1743/2011	Muerte caída bache calzada	Sentencia	647/2011	TSJ Aragón	3ª	18-10-11	647/2011	Samanes Ara
STSJ AR 140/2012	Ordenanza ciclista de Zaragoza	Sentencia	85/2012	TSJ Aragón	3ª	17-02-12	368/2009	Pastor Eixarch
STSJ AR 416/2016	Daños caída bicicleta Hospital Zaragoza	Sentencia	165/2016	TSJ Aragón	3ª	11-04-16	240/2014	Martínez Lasierra
ATSJ AR 15/2016	Ordenanza ciclista de Zaragoza	Auto	143/2016	TSJ Aragón	1ª	14-11-16	8/2016	—

FUENTE: Elaboración propia a partir de la base de datos del CENDOJ.

TABLA 2
**Correspondencias entre las ordenanzas
 de circulación de peatones y ciclistas**

CONTENIDO	ZARAGOZA	SEVILLA
Zona o calle residencial	Art. 17*	Art. 15-bis
Zonas peatonales	Art. 17*	Art. 16
Circulación en zonas peatonales	Art. 19*	Arts. 16, 33
Autorizaciones en zonas peatonales	Art. 21*	Art. 18
Velocidad anormalmente reducida	Art. 24*	~
Cruce por paso de peatones	Art. 24*	~
Circulación en sentido contrario	Art. 26*	Art. 41
Circulación de bicis por zonas peatonales	Art. 28*	Arts. 40, 41
Circulación por carril bici obligatoria, si no, por calzada	~	Art. 35
Prioridades de bicis	Art. 29*	~
Aparcamiento de bicicletas	Art. 32	Arts. 42, 48
Visibilidad	Art. 35*	Art. 38
Elementos accesorios	Art. 36*	Art. 38
Sillas y remolques	Art. 37*	Arts. 38, 44
Acera compartida	Anexo*	~
Acera bici sugerida	Anexo*	+
Itinerarios ciclistas señalizados en zonas peatonales	+	Anexo
Vías ciclistas (acera bici/carril bici)	~	Anexo

LEYENDA DE SÍMBOLOS

* Artículos declarados nulos por sentencia judicial firme.

~ Sin correspondencia.

+ Correspondencia relativa entre las dos ordenanzas.

FUENTE: Elaboración propia a partir del texto oficial de las respectivas ordenanzas.

Tabla 3
Contratos públicos relativos a la bicicleta celebrados por el Ayuntamiento de Zaragoza (2008-2017)

ORD.	EXPEDIENTE	TÍTULO	ENTIDAD	TIPO	AÑO	ESTADO	IMPORTE	IMPORTE+IVA
1	0950856-08	Redacción del Plan Director de la Bicicleta de Zaragoza	Ayuntamiento de Zaragoza	Servicios	2008	Adjudicación definitiva	43.103,45	50.000,00
2	1226876-08	Suministro de estacionamientos de bicicletas para la vía pública	Ayuntamiento de Zaragoza	Suministros	2008	Adjudicación definitiva		90.480,00
3	0048572-09	Carril de bicicletas en camino de las Torres, puente de la Unión y c/ Marqués de la Cadena hasta la c/Velilla de Ebro	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2009	Adjudicación definitiva	1.107.508,55	1.284.709,92
4	1227798-08	Carril de bicicletas entre avda. de los Pirineos y la avda. Valle de Broto	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2009	Adjudicación definitiva	395.369,38	458.628,48
5	1397694-08	Carril de bicicletas entre c/ Sixto Celorrio y pº Longares	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2009	Adjudicación definitiva	233.280,12	270.604,94
6	1454090-08	Carril bicicletas en paseo avda. Agustín, avdas. Clavé, Goya y Tenor Fleta, entre pº Echegaray y camino de Las Torres	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2009	Adjudicación definitiva	649.282,50	753.167,70
7	1454126-08	Carril de bicicletas en las avdas. Juan Carlos I y Duquesa de Villahermosa, entre el centro comercial Aragón y el parque Delicias en Zaragoza	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2009	Adjudicación definitiva	136.854,83	158.751,60
8	0153657-10	FEESL-Z-10-48 Implantación de carril bici en c/ Miguel Servet entre Compromiso de Caspe y Coso	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2010	Adjudicación definitiva		324.800,00
9	0153694-10	FEESL-Z-10-49 Obras de nueva implantación carril bici pº Calanda y c/ Franco y López	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2010	Adjudicación definitiva	520.000,00	603.200,00

ORD.	EXPEDIENTE	TÍTULO	ENTIDAD	TIPO	AÑO	ESTADO	IMPORTE	IMPORTE+IVA
10	0153718-10	Conexión del carril bici y peatonal entre los barrios Parque Goya I y Parque Goya II	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2010	Adjudicación definitiva	700.000,00	812.000,00
11	0153718-10	FEESL-Z-10-50 Obras de carril bici y peatonal entre los barrios Parque Goya I y Parque Goya II	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2010	Adjudicación definitiva	700.000,00	812.000,00
12	0154262-10	FEESL- Z-10-62 Obra carril bici en las calles Sobrarbe, San Juan de la Peña y Academia General Militar desde la c/ Paseo de la Ribera hasta Parque Goya en c/ Sobrarbe, s/n	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2010	Adjudicación definitiva		1.372.512,00
13	1043173-10	Suministro y colocación de Estacionamientos para bicicletas en vías públicas para la ciudad de Zaragoza	Ayuntamiento de Zaragoza	Suministros	2010	Contrato formalizado	21.159,90	24.968,68
14	(3)	Revisión de la tarifa aplicable al servicio de transporte individualizado mediante bicicletas en régimen de alquiler	Ayuntamiento de Zaragoza: Servicios Públicos	Servicios	2012	Adjudicación definitiva		
15	0646705-12	Servicio de mantenimiento de aparcamiento subterráneo para bicicletas en c/ Menéndez Pelayo	Ayuntamiento de Zaragoza	Servicios	2012	Contrato formalizado	58.600,00	
16	0845044-12	Servicios de corrección, mejora y mantenimiento de la red ciclista de la ciudad de Zaragoza	Ayuntamiento de Zaragoza	Servicios	2012	Contrato formalizado	330.578,51	
17	8642-12	Concesión del uso privativo de quioscos, destinados a la actividad de BAR, FLORES, ALQUILER DE BICICLETAS y PRENSA en las vías públicas municipales	Ayuntamiento de Zaragoza: Servicios Públicos	Servicios	2012	Adjudicación	(4)	

ORD.	EXPEDIENTE	TÍTULO	ENTIDAD	TIPO	AÑO	ESTADO	IMPORTE	IMPORTE+IVA
18	(2)	Concesión administrativa para construcción, utilización y explotación de pequeño edificio a modo de quiosco-local, destinado al fomento de elementos de movilidad sostenible (bicicletas, patines, segways, etc...), denominado Quiosco de Bicicletas, situado en la avda. Ramillas, 91	ZGZ @ Desarrollo Expo, SA	Servicios	2013	Contrato formalizado	64.000,00	
19	196815-14	Contratación del servicio de ampliación 2014 de las actuaciones de corrección, mejora y mantenimiento de la red ciclista de Zaragoza	Ayuntamiento de Zaragoza	Servicios	2014	Contrato formalizado	206.611,57	
20	EXP305080-14	Concesión de la utilización del dominio público local, mediante la explotación de un espacio dedicado al fomento de uso de Bicicletas y otros medios de movilidad sostenible, denominado «Alquiler de Bicicletas»	ZGZ @ Desarrollo Expo, SA	Servicios	2014	Renuncia	64.000,00	(1)
21	1322161-2015	Camino escolar. Estacionamientos ciclistas en los centros educativos	Ayuntamiento de Zaragoza	Suministros	2015	Adjudicación	16.528,92	20.000,00
22	85794-16	Continuidad ciclista en el entorno de la rotonda ciudad de Toulouse	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2016	Adjudicación		60.305,25
23	89886-16	Conexión ciclista entre avda. Alcalde Caballero y avda. San Juan de la Peña	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2016	Adjudicación		59.566,98
24	96706-16	Infraestructura ciclista en c/ Violante de Hungría entre pza. Emperador Carlos V y c/ Asín y Palacios	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2016	Suspendida la licitación		60.421,45
25	DEP08-2016	La Bicicleta en la Escuela 2017	Zaragoza Deporte	Servicios	2016	Contrato formalizado	49.900,00	

ORD.	EXPEDIENTE	TÍTULO	ENTIDAD	TIPO	AÑO	ESTADO	IMPORTE	IMPORTE+IVA
26	DEPMIN07-2016	Suministro e instalación de estacionamientos de bicicletas en la ciudad de Zaragoza 2016	Zaragoza Deportes	Suministros	2016	Adjudicación	18.000,00	
27	DEPMIN08-2016	Asistencia técnica de apoyo a la supervisión y el control de actuaciones relacionadas con el fomento de la bicicleta y de la movilidad sostenible en el transcurso del año 2016.	Zaragoza Deporte	Servicios	2016	Adjudicación	17.900,00	
28	105682-17	Redacción de proyectos simplificados carril bici en distritos Centro y Delicias	Ayuntamiento de Zaragoza	Servicios	2017	Adjudicación		21.417,00
29	105756-17	Redacción de proyectos simplificados carril bici en distritos Miralbueno, Actur y San José	Ayuntamiento de Zaragoza	Servicios	2017	Pendiente de adjudicar		21.417,00
30	122703-17	Infraestructura ciclista en Camino del Puente Virrey (Presupuesto Participativo 831)	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2017	Pendiente de adjudicar		42.996,04
31	125077-17	Conexiones ciclistas y peatonales en los puentes del Canal (Ptos. Participativos 97 y 91)	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2017	Pendiente de adjudicar		27.297,73
32	125084-17	Conexión ciclista en c/ Domingo Miral a la altura de la c/ San Fco. Borja (Pto. Participativo 874)	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2017	Pendiente de adjudicar		9.535,53
33	125506-17	Infraestructura ciclista en c/ Gómez Laguna, del nº 2 al 48 (Presupuesto Participativo 327)	Ayuntamiento de Zaragoza	Obras	2017	Pendiente de adjudicar		59.620,35
34	DEPMIN01-2017	Suministro e instalación de estacionamientos de bicicletas en la ciudad de Zaragoza 2017	Zaragoza Deporte	Suministros	2017	Adjudicación	18.000,00	

ORD.	EXPEDIENTE	TÍTULO	ENTIDAD	TIPO	AÑO	ESTADO	IMPORTE	IMPORTE+IVA
35	0745245-17	Suministro de al menos 14 bicicletas (7 bicicletas mecánicas y 7 bicicletas eléctricas) en régimen de arrendamiento y su mantenimiento integral y seguro para su uso por personal municipal del Ayuntamiento	Ayuntamiento de Zaragoza	Suministros	2017	Pendiente de Adjudicar	33.057,85	40.000,00
36	676889-17	Instalación, gestión y mantenimiento de un sistema de transporte individualizado mediante bicicletas en régimen de alquiler	Ayuntamiento de Zaragoza	Otros	2017	Modificación de Contrato (5)		
37	0778250-17	Obras de implantación de carril bici y conexión al existente en Vía Universitarias y c/Violante de Hungría	Ayuntamiento de Zaragoza	Servicios	2017	Pendiente de Adjudicar	246.628,50	298.420,49
38	DEP 07-17	Servicio para la realización del programa «La Bici en el Cole 2018»	Zaragoza Deporte	Servicios	2017	Pendiente de Adjudicar	49.900,00	
39	127717-17	Conexión de las infraestructuras ciclistas de Paseo Echegaray y Caballero y Camino de las Torres	Ayuntamiento de Zaragoza	Otros	2017	Adjudicación		37.202,09
TOTALES							5.680.264,08	7.774.023,23

Palabras clave: bici, bicicleta, bicicletas, ciclista, ciclistas (todos: histórico y vigentes).

NOTAS

(1) **Canon:** Fijo anual, mínimo de 1.000 euros (IVA excluido), a incrementar por los licitadores. **Inversión mínima:** 64.000 euros (IVA excluido), a incrementar por los licitadores (una sola inversión que debe ser realizada en los primeros doce meses) **Garantía provisional:** 1.371,26 euros (sin IVA)

(2) **Canon:** Fijo anual, mínimo de 1.000 euros (sin IVA), a incrementar por los licitadores. **Inversión mínima:** 64.000 euros (sin IVA), a incrementar por los licitadores. **Garantía provisional:** 1.371,26 euros (sin IVA)

(3) Solicita la fijación de la tarifa de usuario en la cantidad de 28,81 euros más IVA, 34,00 euros IVA incluido.

(4) **Garantía Provisional:** importe equivalente al 2% del tipo de licitación en cálculo para todo el periodo concesional más el presupuesto de las obras a ejecutar por el concesionario; es decir: 2% x (Tipo licitación (incluido canon en especie) x 20 años):

(5) **Importes:** Fase V - 40 estaciones (dic-2017): 1.246.581 euros.- Fase VI - 40 estaciones (dic-2018): 1.222.885 euros.- Fase VII - 40 estaciones (dic-2019): 1.247.105 euros. **FUENTE:** Elaboración propia a partir de los datos del Perfil del Contratante del Ayuntamiento de Zaragoza. Disponible en: <<http://www.zaragoza.es/ciudad/gestion-municipal/contratos/>> [consultado: 2018-01-25].

TABLA 4

Dictámenes del Consejo Consultivo de Aragón relativos a la bicicleta

NÚMERO	FECHA	MATERIA	SENTIDO
215/2013	02/08/2012	Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de los daños sufridos tras accidente de bicicleta producido en el carril bici de la ciudad de Zaragoza.	Desestimatorio
74/2015	23/07/2014	Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de daños sufridos por mal estado de una bicicleta del Servicio Bici Zaragoza.	Desestimatorio
98/2016	03/06/2015	Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de los daños ocasionados por caída de un ciclista por existencia de mancha de gasoil en la calzada de una vía pública de Zaragoza.	Desestimatorio
86/2017	18/12/2015	Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de ciclista con resultado de muerte en la carretera A-122, en el término municipal de Calatorao (Zaragoza).	Desestimatorio
52/2017	15/02/2017	Revisión de oficio del Acuerdo aportado por el Gobierno de Zaragoza relativo al restablecimiento económico del contrato de instalación, gestión y mantenimiento de un sistema individualizado de transporte mediante bicicletas en régimen de alquiler, así como para la instalación y explotación de soportes publicitarios de interés general y marquesinas en el término municipal de Zaragoza.	Nulidad
51/2017	22/02/2017	Modificación del contrato suscrito por el Ayuntamiento de Zaragoza de instalación, gestión y mantenimiento de un sistema individualizado de transporte mediante bicicletas en régimen de alquiler, así como para la instalación y explotación de soportes publicitarios de interés general y marquesinas en el término municipal de Zaragoza	Desfavorable
150/2017	03/08/2017	La Comisión del Consejo Consultivo de Aragón ha dictaminado la propuesta formulada por el Ayuntamiento de Zaragoza de modificación del contrato de instalación, gestión y mantenimiento de un sistema individualizado de transporte mediante bicicletas en régimen de alquiler, así como para la instalación y explotación de soportes publicitarios de interés general y marquesinas en el término municipal de Zaragoza.	Desfavorable

FUENTE: Elaboración propia a partir del texto oficial de los Dictámenes del CCA.