

Ciudades y bicicletas: Una publicación de usuarios para técnicos urbanistas y legisladores en movilidad

Cities and Bicycles: A User Publication for City Planners and Mobility Policymakers

Manuel Martín Fernández¹

Fecha de recepción: 25-02-2020 – Fecha de aceptación: 08-04-2020

Hábitat y Sociedad (ISSN 2173-125X), n.º 13, noviembre de 2020, pp. 275-282.

<http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2020.i13.16>

Summary

“Cities and Bicycles: The role of municipal ordinances” is a book that comes from expert users, both in infrastructure and data analysis and legislation, to fill an important gap in sustainable mobility. Though it is recommended for all interested public, it is focused in technicians who want to enrich their own knowledge, based on content coming from the preferences and experiences of people who use the bicycle as a means of transport in a daily basis, and apply them in their work.

In the article, the author, an exceptional witness as a representative of ConBici for a decade, tells, in first person, how the publication was conceived and who contributed to its writing and realization.

It also, to some extent, fills a void for municipalities that currently encourage the drafting of ordinances that affect the bicycle and demand a standard text on which to rely. However, its elaboration is not possible without addressing a deep refurbishment of National mobility regulations. This process always seems imminent but it never arrives. “Cities and bicycles: the role of municipal ordinances” aims to contribute in the right way to the changes that sustainable mobility requires, at least at least regarding the bicycle.

Key words

Bicycle; Sustainable; Mobility; Ordinance; Traffic

Resumen

“Ciudades y bicicletas: El papel de las ordenanzas municipales” es un libro que surge desde personas expertas usuarias, tanto en infraestructuras como en análisis de datos y legislación, para cubrir un hueco importante en la movilidad sostenible. Está dirigido a todo el público interesado, pero especialmente a técnicos y técnicas que quieran enriquecer sus propios conocimientos con las preferencias y experiencia de las personas que cada día utilizan la bicicleta como medio de transporte y aplicarlas en sus trabajos.

En el artículo el autor, testigo de excepción como representante durante una década de la Coordinadora ConBici, cuenta, en primera persona, cómo se gestó la publicación y quiénes contribuyeron a su redacción y realización.

También, en alguna medida, cubre un vacío para los municipios que actualmente se animan a redactar ordenanzas que afecten a la bicicleta, para lo que demandan un texto tipo en el que apoyarse. Sin embargo, su elaboración no es posible sin saber hasta dónde llegarán las reformas del Reglamento General de Circulación que siempre parecen inminentes pero que nunca llegan. “Ciudades y bicicletas: El papel de las ordenanzas municipales” aspira a contribuir a que los cambios que la movilidad sostenible precisa, al menos en el aspecto de la bicicleta, se lleven a cabo por el camino adecuado.

Palabras clave

Bicicleta; Sostenible; Movilidad; Ordenanza; Tráfico

¹ Coordinador y Ex-Director Técnico de ConBici. Coordinador en Defensa de la Bicicleta entre los años 2009 y 2019. E-mail: manuel@martinonbici.org.



ConBici. Coordinadora en defensa de la bicicleta (2016). *Ciudades y bicicletas: El papel de las ordenanzas municipales.* Madrid: PONS-Seguridad Vial. ISBN 978-8494280955.

La necesidad de una ordenanza municipal adecuada

La publicación del libro “Ciudades y Bicicletas: El papel de las ordenanzas municipales” fue promovida por ConBici, la Coordinadora en Defensa de la Bicicleta, en la primavera de 2016.

Desde la década de los noventa, con frecuencia y desde diferentes entidades, se solicitaba a la coordinadora una “Ordenanza Tipo para la Bicicleta”. ConBici, desde antes incluso de 2009, trataba de redactarla a pesar de su complejidad y marcados siempre los tiempos y ritmos de una administración tan importante como la Dirección General de Tráfico (DGT). En aquellos años, prefería mantenerse al margen de las normativas que afectaban al ámbito urbano para no interferir en la autonomía de los municipios y mostraba además su inmovilismo con otros aspectos interurbanos. Respecto a la promoción, consideraba, y así lo manifestaba, que no era su misión promover el uso de la bicicleta, sino velar por su seguridad. Para lo primero ya estaba el Ministerio de Medio Ambiente.

ConBici y la DGT

ConBici entonces se reunía con el responsable de normativa de la DGT, Ramón Ledesma, que creía en el poder de la bicicleta como herramienta transformadora, pero que todavía carecía del apoyo social en los medios de comunicación y en la calle y de buena parte del personal técnico de la institución y del Consejo Superior de Tráfico para llevar a cabo reformas, ni grandes ni pequeñas. En 1993 los cambios más significativos relativos a la circulación de bicicletas fue la imposición del casco ciclista en todas las vías interurbanas y el reconocimiento de los ciclistas a circular por ellas en paralelo. Obviamente desde ConBici, además de oponernos sin éxito al casco obligatorio, se solicitaban muchas más reformas relacionadas con temas tan importantes como la homologación de bicicletas que pudieran llevar tanto menores como carga, la consideración de las infracciones de los ciclistas como leves -excepto algunas de especial gravedad- y otras que afectaban sobre todo al Reglamento General de Circulación (RGC).

El actual Director de Tráfico, Pere Navarro, tuvo una primera etapa durante el Gobierno del PSOE de José Luis Rodríguez Zapatero que se caracterizó por el éxito de la implantación del carnet por puntos, pero en cuyo mandato la bicicleta no gozó de cambios significativos, tras redactar durante meses un Reglamento General de Circulación, que quedó sin el debido trámite parlamentario al finalizar la Legislatura de Zapatero.

Navarro fue relevado por el nuevo Ejecutivo del Partido Popular por María Seguí, doctora de profesión, que, en su primera etapa, en vez de trabajar por sacar adelante un RGC ya redactado y casi consensuado para lo que entonces era posible negociar, centró sus esfuerzos en reformar la Ley de Tráfico para poder extender la obligatoriedad del casco a todos los usuarios de bicicletas. Así lo anunció en pleno mes de agosto de 2012. ConBici tuvo que emplear entonces la mayor parte de sus energías en combatir ese empeño personal que ni iba con la corriente de los países de nuestro entorno, ni contaba con una justificación estadística que la apoyara, y que se ponía en evidencia con los datos que avalaban que se trataba de una medida desproporcionada e inédita en Europa que perjudicaría gravemente el desarrollo de la bicicleta en España.

Fue entonces cuando desde ConBici y otras entidades como la Mesa Española de la Bicicleta y la Red de Ciudades por la Bicicleta se promovió en el Congreso de los Diputados el Grupo Interparlamentario por la Bicicleta, desde el que se consiguió, no sin dificultades, frenar la prohibición de usar generalizadamente la bicicleta sin casco, aunque no para los menores de dieciséis años, que desde entonces deben llevarlo y a pesar de que en la práctica apenas se cumpla esta arbitraria norma, solo apoyada por prejuicios y apreciaciones personales, pero sin datos que la avalen.

ConBici y los municipios: La FEMP y la RCxB

Entre 2010 y 2012, ConBici trató de implicar a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para que apoyaran los cambios que ya se empezaban a pedir relativos especialmente al ámbito urbano y al RGC, pero aún no era el momento por falta de conciencia política y tampoco se consiguió una eficiente colaboración. Tuvo que llegar la Red de Ciudades por la Bicicleta, compuesta por los municipios más punteros en la movilidad sostenible, para impulsar el papel de los municipios en el desarrollo de la bicicleta y, desde no hace tanto, tratar de incorporar a la FEMP a estas políticas urbanas, aunque todavía hoy la FEMP tiene unos conceptos y prejuicios hacia la bicicleta muy anquilosados. Sin embargo, la DGT sí parece salir por fin, en los últimos años, de las conservadoras posiciones que tanto han retrasado el desarrollo de la bicicleta en España. A ello han contribuido personas como Javier Villalba, Jefe de Unidad de Ordenación Normativa, que junto a otros técnicos han ido extendiendo con normalidad la necesidad de regular de forma positiva la idiosincrasia de la bicicleta, favoreciendo sus necesidades.

La necesidad de *Ciudades y Bicicletas*

Pero además de trabajar por una adecuada legislación en el GT-44, que es el Grupo de Trabajo de seguridad ciclista de la DGT, ConBici continuaba aspirando a la redacción de una “Ordenanza Municipal Tipo” que seguía siendo demandada. Ya se estaban redactando en algunas ciudades como Vitoria o Zaragoza —años después con la aparición de los patinetes eléctricos se llamarían ordenanzas de movilidad— y varios municipios importantes querían la suya.

Cerrado el capítulo de la obligatoriedad del casco ciclista, se empezó a revisar el anterior borrador del RGC que para entonces ya necesitaba la incorporación de nuevas normas y tendencias. Curiosamente, tras la modificación de la Ley en 2015, María Seguí evolucionó hacia un trato menos árido y más próximo. Incluso incorporó al borrador —que todavía hoy no conocemos más que verbalmente— la limitación de velocidad a 30 k/h en todas las vías urbanas de un solo carril o de un carril por sentido. Esta novedad fue bien acogida por casi todas las partes que no estaban directamente vinculadas al coche, como asociaciones ciclistas, de peatones, pero fue frenada con un Informe del Consejo de Estado que, con unas dudosas formas, criticó la invasión de competencias municipales que ello implicaba. Sea por este o por otro motivo, como sucediera en el final de la Legislatura del PSOE, volvió a suceder lo mismo con la del Partido Popular: el borrador más avanzado

que hasta el momento se había conseguido, volvió a quedar olvidado en el cajón del Consejo de Ministros.

Los Ayuntamientos quedaron entonces en espera de que el último borrador fuera aprobado para poder así aplicar medidas avanzadas que permitieran la convivencia de la bicicleta con los peatones y las ciudades españolas del siglo XXI, pero la reforma del RGC fue de nuevo paralizada y olvidada, salvo para alguna modificación puntual, como la regulación de los Vehículos de Movilidad Personal, que todavía en 2020 son debate de actualidad.

Por todo ello y ante la imposibilidad de hacer la deseada “Ordenanza Municipal Tipo” mientras no se definieran ciertos aspectos, se hacía necesaria la publicación de un libro que reflejara los conocimientos y experiencias de diferentes ciudades y realidades, vistas por las y los usuarios de las cincuenta y cuatro asociaciones de la Coordinadora ConBici. Y así fue, como Director Técnico que ejercía en aquellos años, que propuse al Secretariado de la organización la redacción y edición de este libro. Para entonces -año 2016- Ramón Ledesma, que había abandonado la DGT tras el cambio de Pere Navarro —en su primera etapa— a la nueva Directora, María Seguí, era asesor de PONS Seguridad Vial y esa relación de años con ConBici fue fundamental para obtener el interés de la Directora Shara Martín Palma, que, tras consultar con su equipo, accedió a la publicación del libro enmarcándolo en su colección editorial denominada “Movilidad Sostenible”.

Esta decisión no estuvo exenta de debate en una organización crítica y diversa, que trata de consensuar todas sus iniciativas. Y ésta no fue una excepción.

En aquellos días estaba en pleno apogeo el debate sobre carriles bici sí o no, que logró encender un reducido sector de personas usuarias de Madrid gracias a las redes sociales y a determinados medios de comunicación que vieron novedoso ese enfoque, a pesar de la amplia aceptación y evidencia de que la creación de vías ciclistas separadas del tráfico (a costa de reducir el motorizado, no el peatonal) es la fórmula que mejor funciona para sacar con mayor seguridad y equidad a más ciudadanos en bicicleta a las calles, ya sean calzadas o vías segregadas, pues en definitiva una red ciclista, facilitará la circulación de bicicletas en todos los viales urbanos. Admito que el debate llegó a alcanzar incluso a algunos miembros de ConBici, pues en el fondo todos compartimos el horizonte de ciudades amables y con apenas coches privados motorizados, con unas calles seguras para transitar y respirar y que no sólo saquen más ciclistas a sus calles, sino más niños y niñas a jugar en las puertas de sus casas y personas de capacidades diversas ocupando su espacio. En un escenario así puede parecer innecesaria o más reducida la necesidad de construcción de carriles bici, pero mientras la realidad y los poderes económicos sigan gobernando nuestros destinos, tenemos que establecer estrategias para ir ganando espacio al coche, por un lado, y sumando masa crítica ciclista por otro.

Pero, aunque las voces críticas no eran tantas, el consenso es en ConBici un importante pilar y cualquier discrepancia siempre se ha tratado de atender. Con el fin de dejar claro que el libro es en definitiva un compendio de recomendaciones que pretende avanzar hacia el horizonte que todos deseamos, redacté este texto que permitió desbloquear las resistencias a reflejar posturas que algunas personas no compartían como definitivas y que por supuesto pueden ser cambiantes en función de los avances de cada ciudad:

Con este documento, desde ConBici pretendemos ofrecer nuestras respuestas y soluciones provisionales a la situación urbanística y legislativa actual, y centrarlo en las medidas que afectan a la bicicleta, sin que ello suponga que ConBici se conforme con estas reglas del juego y que renuncie a proponer otras más globales, vanguardistas y ambiciosas para acercar un modelo de ciudad muy diferente al que ahora conocemos a todas las personas, y no sólo a los usuarios de la bicicleta (p. 9).

Por tanto, se planteó la redacción de un compendio de recomendaciones, acompañadas de ilustraciones, referencias y cuadros con datos que convierten esta obra en un referente para organismos como la DGT, que en algún caso la ha mencionado.

En la Asamblea de primavera de Corella (Navarra), se aprobó la puesta en marcha de este trabajo, encargándose la coordinación a Ricardo Marqués, que a su vez contó con la colaboración de Juan Merallo y Manuel Calvo. También fue básica la participación de Francisco Bastida Feijedo, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, redactor de algunas Ordenanzas municipales como la de Oviedo o Jaca y representante de Ciclojuristas, una Red de profesionales juristas unidas por el derecho y la movilidad sostenible. Las variadas y acertadas fotografías que sirven para comprender e ilustrar la obra fueron facilitadas por once autores diferentes con ejemplos de España y otros países.

Todo el trabajo fue sometido a la revisión del Grupo de Trabajo de Legislación de ConBici, del que se recibieron matices y aportaciones.

Las dos partes del libro de *Ciudades y Bicicletas*

El libro se divide en dos partes. En la primera parte, titulada “Bicicleta y ciudad” se analiza el papel que la bicicleta puede jugar en el desarrollo de una movilidad urbana sostenible y las herramientas para lograrlo. En la segunda parte, titulada “Las normas municipales” se trata el papel que dichas normas pueden jugar en el desarrollo de políticas proactivas de promoción de la movilidad urbana sostenible en bicicleta.

Primera parte: “Bicicleta y ciudad”

Comienza haciendo alusión a la Carta de Aalborg de 1994, que decía:

Nosotras, las ciudades, nos hemos de esforzar por mejorar la accesibilidad y por mantener el bienestar y los estilos de vida urbana, reduciendo el transporte. Sabemos que para que una ciudad sea sostenible es indispensable reducir la movilidad forzada y dejar de fomentar el uso innecesario de los vehículos motorizados. Daremos preferencia a los medios de transporte respetuosos con el medio ambiente (en particular, los desplazamientos a pie, en bicicleta o en los transportes públicos) y situaremos en el centro de nuestros esfuerzos de planificación una combinación de estos medios. Los diversos medios de transporte urbano motorizados han de tener la función subsidiaria de facilitar el acceso a los servicios locales y de mantener la actividad económica de las ciudades.

En base a ello se argumenta con datos y ejemplos la necesidad de potenciar el papel de la bicicleta en las ciudades, analizando su indiscutible eficiencia y su menor ocupación del espacio público, que pue-

de favorecer ciudades mejores, tanto para estar como para desplazarse, facilitando además la fluidez del transporte colectivo y destacando las posibilidades de combinación de ambos modos de transporte. El papel de las bicicletas de carga también es tratado, dadas las grandes ventajas de la “logística de último kilómetro”.

Las medidas que propone para llegar a “La Ciudad Ciclable” se estima que también “favorecen tremendamente el debate de otras cuestiones igualmente importantes, como la ampliación de zonas y calles de prioridad peatonal o la necesidad de disminuir la velocidad de los automóviles o el espacio dedicado al aparcamiento” (p. 22).

Las vías ciclistas deben formar una Red en las vías y avenidas principales, pero, para que tengan éxito, deben ejecutarse -como en el caso de Sevilla- “en un tiempo razonable, pues en caso contrario acabarán siendo ocupadas por otros usos urbanos” (p. 23). Entre otras muchas recomendaciones.

Las ciclocalles y los ciclocarriles también son descritos en esta parte, así como calles de sentido único para autos, pero con doble dirección ciclista y señales de todo tipo otorgando diversas prioridades y obligaciones a las bicicletas.

A los aparcamientos individuales y colectivos para ciclos también se les dedica su espacio, así como al alquiler de bicicletas públicas. Sin olvidar la intermodalidad, que aumenta notablemente el radio de influencia de los desplazamientos.

Con el desarrollo de estos y otros asuntos relacionados, se afirma “que la bicicleta representa la posibilidad cierta de sustituir al automóvil privado para un gran número de desplazamientos urbanos y metropolitanos”. Aunque lo supedita a la voluntad política para aplicar los profundos cambios urbanísticos y de gestión de la movilidad en las ciudades.

La seguridad de los ciclistas no falta en este tratado, pero de una manera integral, pues empieza por los beneficios de pedalear con regularidad, sin olvidar los peligros para la salud pública causados por la contaminación y razona que, a mayor número de ciclistas en las calles, mayor seguridad. Tanto para quien usa la bici como para quien nunca lo hará.

Los cursos de conducción en bicicleta también están mencionados como necesarios.

“Los beneficios para la salud pública del uso de la bicicleta sobrepasan sus riesgos”, concluye la primera parte.

Segunda parte: “Ordenanzas de tráfico y normas urbanísticas”

En esta parte se hace un repaso de cuestiones importantes que no deben faltar en la normativa municipal (de tráfico y urbanística).

Se recomienda comenzar cualquier ordenanza municipal referida a la bicicleta con una relación de principios rectores, recomendando estos:

- 1) El Ayuntamiento reconoce la bicicleta como un medio de transporte especialmente adecuado para desplazamientos urbanos, en cuanto coadyuva a la mejora del medio ambiente de la ciudad, a la vez que beneficia la salud y la calidad de vida de las personas que la utilizan.
- 2) La bicicleta es un medio de transporte que gozará de particular consideración y protección, tanto en el planeamiento y equipa-

miento urbanístico como en la regulación del tráfico rodado en la localidad.

- 3) El Ayuntamiento tendrá entre sus prioridades una política de fomento del uso de la bicicleta para desplazamientos urbanos, especialmente a grandes centros de trabajo, escolares, sanitarios, comerciales y de ocio, así como a estaciones de tren, autobús y transporte público en general.
- 4) Para estimular y acostumar a la ciudadanía en el uso de la bicicleta, el Ayuntamiento podrá instituir un día festivo al mes en el que estarán cerradas al tráfico de vehículos a motor las vías del centro de la ciudad y de sus barrios, organizando actividades educativas sobre bicicleta, seguridad vial y salud.
- 5) El Ayuntamiento tendrá en cuenta el uso de la bicicleta en desplazamientos interurbanos, tanto en lo que respecta a la señalización de las vías como en la accesibilidad con la bicicleta al transporte urbano y metropolitano.
- 6) El Ayuntamiento mantendrá en las mejores condiciones las sendas o vías verdes de su ámbito municipal, procurando su ampliación, la creación de otras nuevas y su conexión con las de otros concejos.
- 7) Para el cumplimiento de estos principios se adecuarán las infraestructuras municipales, tanto viales como de aparcamiento, se generará una red de movilidad ciclista que garantice el acceso a todos los puntos de la ciudad, se procurará la existencia de una red de bicicletas de préstamo o de alquiler y se establecerán acuerdos y convenios con otras administraciones, instituciones y organismos tanto públicos como privados.

Estas premisas se desarrollan en la última parte, que finaliza con un glosario de las abundantes referencias que contiene el libro.

Conclusiones del autor

Los municipios necesitan una regulación adecuada de la movilidad sostenible orientada a la reducción de los motorizados (eléctricos o no) y a facilitar los desplazamientos activos. Para ello es básico un marco legal europeo, estatal y autonómico que lo garantice, aprobándose mientras un Reglamento General de Circulación que dé cobertura suficiente a los ayuntamientos para redactar sus ordenanzas municipales y permita a la DGT o a las entidades pro-bici que se atrevan a la redacción de una “Ordenanza Municipal Tipo” que facilite la tarea muy demandada por la administración local.

Todavía queda mucho por hacer, así como resistencias que *convencer*. Y otras que vencer, pues desde la comunidad ciclista se sospecha que algunas de esas resistencias surgen de la intención de que todo siga como está; sin eliminar el negocio y beneficios que ello supone para algunos sectores profesionales y actuales “motores” económicos. Pero la unión, convicción y masa crítica ciclista es una de las armas más cargadas de futuro.

Por cuestión de supervivencia.

Martín Fernández, Manuel (2020). “Ciudades y bicicletas”: Una publicación de usuarios para técnicos urbanistas y legisladores en movilidad. *Hábitat y Sociedad*, 13, 275-282.

<<http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2020.i13.16>>

