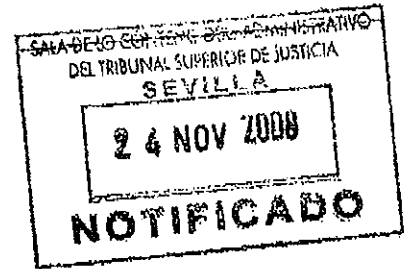


Σ
Σ
RECU

Ilmos. Sres.
D.Victoriano Valpuesta Bermúdez, Presidente
D.Joaquín Sánchez Ugena
D.Enrique Gabaldón Codesido

SENTENCIA

En Sevilla, a 20 de noviembre de 2008



ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso contencioso-administrativo, se presentó la demanda dentro del plazo legal.

SEGUNDO.- La parte demandada, en su contestación a la demanda, solicitó una sentencia confirmatoria de la resolución recurrida.

TERCERO.- Los autos tuvieron la tramitación que consta en los mismos.

CUARTO.- Señalado día para su votación y fallo esta tuvo lugar con el resultado que a continuación se expone.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se recurren diversos artículos de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla el 21 de septiembre de 2007.

SEGUNDO.- La demandante alega el incumplimiento del deber de notificar la interposición del presente recurso; que no consta notificación de la aprobación de la Ordenanza al Subdelegado del Gobierno en Sevilla y a la Junta de Andalucía; incumplimiento del principio de jerarquía normativa, por contradecir las previsiones del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla; y la nulidad de los preceptos de la Ordenanza contrarios a la Ley de Tráfico y el Reglamento de Circulación, fundamentalmente.

TERCERO.- El Ayuntamiento, opone en primer lugar la falta de legitimación activa (art.19.1 a) LJCA) de la sociedad limitada demandante para

impugnar los preceptos referidos a las zonas compartidas por peatones y bicicletas, circulación de bicicletas y uso del dominio público para estacionar.

En la STS de 11 de febrero de 2.003, entre otras, manifiesta el Tribunal Supremo en relación con la legitimación activa:

(...) la legitimación es presupuesto inexcusable del proceso, que implica en el proceso Contencioso-Administrativo, como hemos señalado en la doctrina de esta Sala, así como en la jurisprudencia constitucional (por todas, la TC S 65/94), una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto (como subraya esta última jurisprudencia en TC SS 105/1995, de 3 Jul., F. 2; 122/1998, de 15 Jun., F. 4 y 1/2000, de 17 Ene., F. 4)."

En el supuesto de autos, la sociedad demandante explota un parking en la zona declarada de acceso restringido por la Ordenanza. La eventual anulación de los preceptos que regulan el acceso y circulación de peatones y vehículos por las vías públicas y el uso del mobiliario urbano, incidiría en la viabilidad de la configuración de la circulación que hace la Ordenanza, que, a su vez, repercute en el uso futuro del parking de la demandante. Parecen elementos suficientes para reconocer su legitimación activa respecto de todos los preceptos impugnados.

CUARTO.- Reiteradamente se denuncia por la demandante el incumplimiento por el Ayuntamiento, e incluso por la Sala, de la "obligación legal previa a la remisión del expediente para formular la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el art.49.1 y ss de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con la obligación de hacer público para cuantos resulten interesados en el expediente" de la existencia del recurso. La ambigüedad de los términos de ésta denuncia impide a la Sala comprender a qué se refiere y, en su caso, atender a lo solicitado; no se indica a quien se debería emplazar para que se persone, y, por el precepto citado, no se está solicitando la publicación de la interposición del recurso (art.47 LJCA).

QUINTO.- La falta de acreditación de la remisión de copia de la Ordenanza al Estado y la Comunidad Autónoma (art.196.3 Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales) no es un vicio determinante de nulidad. El precepto prevé la remisión en el plazo de seis días "posteriores a la adopción de los actos y acuerdos", lo que implica que la Ordenanza ya está aprobada, y la omisión de la remisión no puede afectar a su validez.

SEXTO.- La demandante impugna los arts.15 a 32 ambos inclusive. Alega que la restricción del tráfico rodado en el centro periurbano al aparcamiento de rotación de uso público por ella explotado (Calle " " que queda comprendido en la "Zona de Acceso Restringido Casco Antiguo", en la que no se permite el acceso a ningún vehículo que no cuente con la correspondiente autorización municipal o que se encuentre excluido de la

prohibición general conforme al art.17 (art.15). Tales previsiones de la Ordenanza infringirían el principio de jerarquía normativa (art.51 LRJ-PAC), por contradecir el PGOU de Sevilla, que, reconoce la demandante, ya prevé lo que ahora impone la Ordenanza, pero cuando se den ciertas condiciones de desarrollo de infraestructura de transportes y aparcamientos fuera del centro.

Pero si el PGOU prevé las restricciones del acceso de automóviles al centro, deja fuera de ordenación los aparcamientos de rotación existentes en el interior del casco histórico, anuncia su intención de convertirlos en aparcamientos de residentes, y se remite, además y como indica el Ayuntamiento, a la aprobación de ordenanzas de circulación, no existe contradicción entre ambas disposiciones. En todo caso, el establecimiento de zonas restringidas a ciertos vehículos es parte de la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, competencia municipal reconocida por el art.25.2 b) LRBRL, distinta de la competencia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, de la letra d) del mismo artículo. En el ejercicio de ésta competencia, el Ayuntamiento goza de gran autonomía que no es limitada por su propia actividad normativa en urbanismo, concretada en el PGOU que, como la Ordenanza discutida, tiene rango reglamentario, y proceden de la misma Administración (Ayuntamiento). Aunque en el Plan intervenga la Administración de tutela (Junta de Andalucía) que lo aprueba definitivamente (art.31 Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía) en ejercicio de sus propias competencias urbanísticas, esto no le dota de superior rango jerárquico. Otra cosa es que el establecimiento de éstas zonas, o cualquier otra manifestación del ejercicio de la competencia de ordenación del tráfico de vehículos y personas, concretada en la Ordenanza discutida, cause un daño indemnizable, que daría lugar en su caso al reconocimiento de ésta indemnización, pero no determina por sí la nulidad de la Ordenanza.

SÉPTIMO.- El mismo art. 25.2.b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, ordena ejercer a los Municipios, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, competencia en materia de "ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas". La legislación del Estado es el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, Real Decreto Legislativo 339/90, de 2 de marzo, que, dispone en el art.7: "Se atribuyen a los Municipios, en ámbito de esta ley, las siguientes competencias: b) La regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, (...)"; y en su Disposición Final Única, sobre habilitación normativa: "1. Se faculta al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para desarrollar esta Ley, así como para modificar los conceptos básicos contenidos en su Anexo I de acuerdo con la variación de sus definiciones que se produzca en el ámbito de acuerdos y convenios internacionales con trascendencia en España". Por su parte el art.93 del Reglamento de Circulación, recuerda la atribución a las Ordenanzas municipales de cierta capacidad normativa, pero indicando: "2. En ningún caso podrán las ordenanzas municipales oponerse, alterar, desvirtuar o inducir a confusión con los preceptos de este reglamento."

Siendo por tanto innegable la competencia regulatoria del Ayuntamiento, tampoco es ilimitada, sino que depende de la Ley de Tráfico y su reglamentos, a las cuales no puede contradecir (art.51 LJCA), incurriendo en otro caso en nulidad (art.62.2 LRJ-PAC), vicio que concurre en ciertos preceptos de la Ordenanza impugnada, como a continuación se expone.

OCTAVO.- El Anexo de la Ordenanza define los "Itinerarios ciclistas señalizados en zonas peatonales: Espacio acondicionado para la circulación de bicicletas en una zona peatonal y que debe disponer de señalización horizontal o vertical, o ambas". En éstos itinerarios tiene preferencia el peatón. Tales itinerarios contradicen la definición de "zona peatonal" del número 56 del Anexo LT: "parte de la vía, elevada o delimitada de otra forma, reservada a la circulación de peatones. Se incluye en esta definición la acera, el andén y el paseo"; y la prohibición del art.121.5 RGC: "la circulación de toda clase de vehículos en ningún caso deberá efectuarse por las aceras y demás zonas peatonales". Prohibición que incluye a las bicicletas, que son vehículos según los números 4, 5, y 6 del Anexo LT. Son por tanto nulos el Anexo de la Ordenanza que define "los itinerarios ciclistas señalizados en zonas peatonales", y los arts.40 y 41 que permiten la circulación de vehículos (bicicletas) por zonas peatonales, o las que denominada "zonas de tránsito compartido entre peatones y ciclistas"; y la mención que hace el art.44 a "los itinerarios señalizados". El art.41, además, en el párrafo segundo, prevé excepcionalmente la circulación de bicicletas en sentido contrario en viales de un solo sentido de circulación, incurriendo en nulidad por contradecir los preceptos de la Ley que regulan el sentido de la circulación y la utilización de los carriles (arts. 13, 14, 15 y 16), en concreto, el art.16 prevé excepcionalmente el cambio de sentido de carriles, pero en ningún caso que en vías de un solo sentido se establezca la circulación de vehículos en sentido contrario, aunque sea sólo el tráfico ciclista. El último párrafo del art.41, también es nulo por la circunstancia específica de establecer la posibilidad de restringir la circulación de bicicletas por zonas peatonales o por las aceras, cuando lo que está prohibido es el uso por cualquier vehículo de esos espacios.

NOVENO.- El Anexo de la Ordenanza define la "Zona de Acceso Restringido o Prioridad Peatonal: Aquellas en las que no se permite el acceso, circulación y estacionamiento a ningún vehículo que no cuente con la correspondiente autorización municipal o que se encuentre excluido de la prohibición general conforme al art.17 de la presente Ordenanza." Según el art.17 "Las prohibiciones de circulación y estacionamiento establecidas en la presente Ordenanza en las Zonas de Acceso Restringido, afectarán a toda clase de vehículos, a excepción de bicicletas, ciclomotores y motocicletas". El art.16 define las zonas peatonales, y art.18 regula la autorización de acceso de vehículos a las zonas peatonales. La demandante expone básicamente que, con la creación de la zona de acceso restringido o prioridad peatonal, se está permitiendo circular a los vehículos por zonas peatonales. Indica la contestación a la demanda, y resulta de los preceptos aquí citados, que la zona de acceso restringido no es una zona peatonal, sino una zona donde se limita la entrada de ciertos vehículos (automóviles fundamentalmente), y donde, por tanto, existen vías destinadas a los vehículos cuya circulación se permite junto con zonas peatonales. Por lo que no son nulos el Anexo de la Ordenanza que define la zona de acceso restringido o prioridad peatonal, y los arts.6 en su

párrafo segundo, 10 párrafo segundo, 15, 17 párrafo cuarto primera frase, y 32 que prevén y regulan la circulación de vehículos en zonas peatonales, todos ellos impugnados por éste motivo. Tampoco es nulo al art.39, impugnado por el mismo motivo, ya que no establece regulación sobre éstas zonas sino sobre el uso de vías ciclistas segregadas.

DÉCIMO.- En cambio, el art.16, sobre zonas peatonales, sólo establece una "prohibición general" de acceso circulación y estacionamiento de todo tipo de vehículos, posibilitando que otro precepto, art.41, permita la circulación de vehículos (bicicletas) por éstas zonas. No respeta el concepto de zona peatonal establecido por la legislación estatal (art.3, número 56 del anexo, art.121 RGC), son nulos ambos preceptos.

DÉCIMOPRIMERO.- El art.18 permite la circulación restringida de vehículos de los usuarios de las plazas de garaje incluidas en las zonas peatonales, además de los destinados a servicios. Del art.23 LT resulta la posibilidad de excepciones a la prohibición de circular en las zonas peatonales: "en las zonas peatonales, cuando los vehículos las crucen por los pasos habilitados al efecto, los conductores tienen la obligación de dejar pasar a los peatones que circulen por ellas", posibilidad que puede englobar las excepciones que incluye el art.18 de la Ordenanza, por lo que no es nulo.

DÉCILOSEGUNDO.- El art.43 permite el uso del dominio público municipal para aparcar bicicletas, permitiendo que, en caso de que no estén disponibles aparcamientos específicos, sean "amarradas a árboles o elementos del mobiliario urbano". Contradice, por una parte, el art.39 LT que prohíbe estacionar vehículos (sin especificar ni excluir clases), entre otros casos, sobre las aceras, paseos y demás zonas destinadas al paso de peatones, que son los espacios donde normalmente se encuentran los árboles y el mobiliario urbano. Además, implica la atribución del uso del dominio público municipal, que claramente no es un uso común general (art.75.1 y 76 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales), sin respetar las normas generales de licencia o concesión que rigen según el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Es también nulo.

Por las mismas razones es nula la segunda mitad del párrafo segundo del art.48, que, con diferente redacción, permite ése tipo de estacionamiento.

DECIMOTERCERO.- El párrafo segundo del art.46 no es nulo. En ciertos casos (art.23 LT), los vehículos pueden circular por las zonas peatonales, y éste artículo únicamente insiste en las normas de precaución necesaria para éstos supuestos.

DECIMOCUARTO.- No se aprecia que concurra ninguna de las circunstancias previstas en la Ley Jurisdiccional para que proceda la imposición de costas.

Por lo anterior,

FALLAMOS

1º Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo contra la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla el 21 de septiembre de 2007, declarando la nulidad de los siguientes artículos y apartados:

- El apartado del Anexo de la Ordenanza que define los "Itinerarios ciclistas señalizados en zonas peatonales";
- En su integridad los artículos 16, 40, 41, 43; del 44 la mención a "los itinerarios señalizados"; y del 48 la segunda frase del párrafo segundo.

2º Desestimar el resto de las pretensiones.

3º No se efectúa expresa imposición de las costas de este recurso.

Así por esta nuestra sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.