

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: CUARTA

SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 10/04/2014

RECURSO CASACION

Recurso Núm.: 2094/2012

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Votación: 08/04/2014

Procedencia: T.S.J.ARAGON CON/AD SEC.3

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Secretaría de Sala : Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Escrito por: RBA

Nota:

**POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES:
"VINCULACIÓN NEGATIVA" A LA LEY. ORDENANZA MUNICIPAL DE
CIRCULACIÓN DE PEATONES Y CICLISTAS DEL AYUNTAMIENTO DE
ZARAGOZA. NO CABE LEGALMENTE QUE PEATONES Y BICICLETAS
CIRCULEN POR UN MISMO ESPACIO.**

RECURSO CASACION Num.: 2094/2012

Votación: 08/04/2014

Ponente Excmo. Sr. D.: Luis María Díez-Picazo Giménez

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

S E N T E N C I A

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: CUARTA**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. José Manuel Sieira Míguez

Magistrados:

**D. Segundo Menéndez Pérez
D. Luis María Díez-Picazo Giménez
D^a. María del Pilar Teso Gamella
D. Ramón Trillo Torres**

En la Villa de Madrid, a diez de Abril de dos mil catorce.

Visto por la Sala Tercera, Sección Cuarta del Tribunal Supremo constituida por los señores al margen anotados el presente recurso de casación con el número 2094/12 que ante la misma pende de resolución,

interpuesto por la representación procesal del EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA contra sentencia de fecha 17 de febrero de 2012 dictada en el recurso 368/09 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Siendo parte recurrida D^a TERESA LARRIPA ARNAL

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor: "FALLAMOS.- 1.- Que estimando el recurso contencioso número 368/09-D interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil ZALESCO,S.L. y D. JUAN J. ERNESTO PALACIOS, debemos declarar y declaramos la nulidad de los artículos y apartados siguientes de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas aprobada por el Ayuntamiento de Zaragoza, el día 29 de junio de 2009:

- Del artículo 17, los apartados encabezados con los epígrafes "Zonas o calles residenciales" y "Zonas peatonales".
- Los artículos 19 y 21, en su totalidad.
- Los párrafos 2º, 3º, 4º y 5º del artículo 24.
- El párrafo 4º del artículo 26.
- El artículo 28, en su totalidad.
- Los párrafos 1º, 3º y 4º del artículo 29.
- El artículo 35, en su totalidad.
- El párrafo 2º del artículo 36.
- El párrafo 3º del artículo 37.
- Del Anexo II, los apartados encabezados como "Acera compartida" y "Acera bici sugerida".

2º.- No se hace expresa imposición de las costas causadas por la tramitación del procedimiento".

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, presentó escrito ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, preparando el recurso de casación contra la misma. Por Diligencia de Ordenación la Sala tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, la parte recurrente, se personó ante esta Sala e interpuso el anunciado recurso de casación, expresando los motivos en que se funda y suplicando a la Sala: "... con estimación del recurso presentado y casación y anulación de la resolución impugnada, declare la desestimación del recurso contencioso administrativo nº 368 del 2009 interpuesto por la entidad mercantil ZALESCO SL y D. JUAN JOSE ERNESTO PALACIOS contra el Acuerdo Plenario del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza de 29 de Junio de 2009 por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas; y lo demás procedente ".

CUARTO.- Con fecha 15 de junio de 2012 la representación procesal de ZALESCO, S.L. , presentó escrito solicitando la inadmisión del recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza. Dicha solicitud fue resuelta por Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 13 de septiembre de 2012, en el que se acuerda: "Primero.- No acceder a la solicitud de inadmisión del recurso propuesta por la parte recurrida ZALESCO, S.L., y Juan José Ernesto Palacios. Segundo.- Declarar la admisión a trámite del recurso de casación interpuesto por el Letrado del Ayuntamiento de Zaragoza contra la Sentencia, de 17 de febrero de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera, de refuerzo) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, dictada en el recurso

número 368/2009-D; ... Tercero.- Imponer a ZALESCO, S.L., y de D. Juan José Ernesto Palacios las costas de este incidente, declarándose que la cantidad máxima a reclamar en concepto de honorarios de letrado del Ayuntamiento de Zaragoza, es de 600 euros".

QUINTO.- Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 27 de diciembre de 2012, El Procurador de los Tribunales D. Fernando Gala Escribano pone en conocimiento de la Sala la defunción de su mandante D. Juan-José Ernesto Palacios, parte recurrida en el presente recurso de casación.

Por Diligencia de Ordenación de fecha 3 de enero de 2013, la Sección Cuarta de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo, suspende el procedimiento dando traslado del antedicho escrito de defunción a la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza.

SEXTO.- Por escrito de fecha 11 de enero de 2013 el Procurador de los Tribunales Sr. Álvarez-Buylla Ballesteros, en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza suplica a la Sala el emplazamiento de D^a María Teresa Larripa Arnal, viuda de D. Juan José Ernesto Palacios.

Por Diligencia de Ordenación de fecha 1 de febrero de 2013 se requiere, mediante exhorto a D^a María Teresa Larripa Arnal, para que en el término de veinte días manifieste si desea comparecer en el procedimiento como parte recurrida, apercibiéndole de que de no comparecer se la tendrá por apartada del mismo.

SÉPTIMO.- Con fecha 25 de febrero de 2013, el Procurador de los Tribunales D. Fernando Gala Escribano, en nombre y representación de D^a Teresa Larripa Arnal se personó como parte recurrida en el presente procedimiento.

Por Diligencia de Ordenación de fecha 20 de mayo de 2013 de esta Sala y Sección, se tuvo por personado en calidad de recurrido a dicho

Procurador, con entrega de copia del escrito de interposición del recurso, para que en el plazo de treinta días formalice escrito de oposición.

OCTAVO.- Mediante escrito de fecha 28 de junio de 2013, la representación procesal de la parte recurrida formuló oposición al recurso de casación, suplicando a la Sala: "... dicte Sentencia declarando no haber lugar al recurso interpuesto, confirmando la Sentencia citada, con imposición de las costas a la parte recurrente, de conformidad con el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional".

NOVENO.- Evacuado dicho trámite, se dieron por conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia el día 8 de abril de 2014, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **LUIS MARÍA DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ**, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación es interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de febrero de 2012.

El asunto tiene origen en la impugnación por parte de la entidad mercantil Zalesco S.L. y de don Juan José Ernesto Palacios de varios preceptos de la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas, aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 29 de junio de 2009. La sentencia ahora recurrida entiende que la mencionada Ordenanza efectivamente infringe, en distintos extremos, la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto

Legislativo 339/1990) y el Reglamento General de Circulación (Real Decreto 1428/2003). En consecuencia, estima el recurso contencioso-administrativo y declara la nulidad de los siguientes preceptos de la Ordenanza:

- *Del artículo 17, los apartados encabezados con los epígrafes "Zonas o calles residenciales" y "Zonas peatonales".*

- *Los artículos 19 y 21, en su totalidad.*

- *Los párrafos 2º, 3º, 4º y 5º del artículo 24.*

- *El párrafo 4º del artículo 26.*

- *El artículo 28, en su totalidad.*

- *Los párrafos 1º, 3º y 4º del artículo 29.*

- *El artículo 35, en su totalidad.*

- *El párrafo 2º del artículo 36.*

- *El párrafo 3º del artículo 37.*

- *Del Anexo II, los apartados encabezados como "Acera compartida" y "Acera bici sugerida".*

SEGUNDO.- Se basa este recurso de casación en siete motivos, de los que el primero se apoya en la letra c) del art. 88.1 LJCA y los demás en la letra d) del mismo precepto legal. Antes de abordar el examen particularizado de cada uno de ellos, sin embargo, es conveniente hacer algunas consideraciones sobre la relación de la potestad reglamentaria de las entidades locales con la ley, porque a lo largo de todo este recurso de casación late una interpretación de dicha relación que esta Sala dista de compartir.

Sostiene el recurrente, en efecto, que las entidades locales ostentan ciertas competencias en las cuales no puede interferir el legislador estatal. Entre ellas se hallaría la regulación del tráfico en las vías urbanas, materia sobre la que llega a afirmar que se habría operado una "deslegalización" a favor de las entidades locales. El argumento central del recurrente, en otras

palabras, es 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 bicicletas en el espacio urbano que estime más apropiada.

Pues bien, esta concepción de la potestad reglamentaria de las entidades locales es errónea. Es verdad que esta Sala ha afirmado en algunas ocasiones que -a diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria de la Administración del Estado o, en su caso, de la Administración autonómica- la potestad reglamentaria de las entidades locales mantiene con la ley una relación menos intensa, como consecuencia precisamente del principio de autonomía local. Dado que las entidades locales gozan de autonomía para el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas y dado que sus órganos plenarios de gobierno disfrutan de innegable legitimidad democrática, hay que entender que disponen de margen para diseñar sus propias políticas en los ámbitos de su competencia; y esa capacidad de tener una propia orientación política no puede por menos de reflejarse en la configuración de su potestad reglamentaria. Dentro de sus ámbitos de competencia, la potestad reglamentaria de las entidades locales puede adoptar, en principio, las normas que estime oportunas siempre que no conculquen otras normas de rango superior; es decir, la ley estatal -lo mismo valdría para la ley autonómica- funciona como un límite a la potestad reglamentaria de las entidades locales. A diferencia de los reglamentos estatales o autonómicos, los reglamentos locales no suelen ser un instrumento auxiliar para actuar opciones ya adoptadas y predeterminadas en sus rasgos esenciales por la ley. Esto es lo que en alguna ocasión, con fórmula sintética, esta Sala ha llamado la "vinculación negativa" a la ley de la potestad reglamentaria de las entidades locales.

Esta vinculación negativa, contrariamente a lo que parece entender el recurrente, no implica que a la ley –estatal o autonómica, según el caso- le esté vedada la entrada en aquellas materias que son competencia de las entidades locales. No hay materias excluidas de la potestad legislativa. El reparto competencial diseñado por el art. 149 CE y llevado a la práctica por los Estatutos de Autonomía opera entre el legislador estatal y los legisladores autonómicos; nunca con respecto a las entidades locales, que están sometidas a uno y otro. Tan es así que la enumeración de las competencias de las entidades locales está constitucionalmente atribuida a la ley. Las entidades locales, en suma, no pueden argüir que una norma con rango de ley está viciada de incompetencia por regular cuestiones locales; y lo mismo vale, por supuesto, para una norma reglamentaria estatal o autonómica que tenga suficiente cobertura en la ley. La única defensa que las entidades locales tienen frente al legislador viene dada por el principio de autonomía local, proclamado en el art. 137 CE; pero éste sólo determinaría la inconstitucionalidad de la ley en el supuesto de que ésta vaciara o perturbara gravemente la libre administración de las entidades locales, algo que no sucede por el mero hecho de que haya legislación –estatal o autonómica- sectorial en los ámbitos de competencia local.

Aplicado al presente caso, todo ello significa que la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas aprobada por el Ayuntamiento de Zaragoza está subordinada, sin duda alguna, a la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, así como al Reglamento General de Circulación. De aquí que, a la hora de examinar los distintos motivos formulados en este recurso de casación, la cuestión fundamental sea dilucidar si la sentencia impugnada interpretó y aplicó correctamente los correspondientes preceptos de la legislación estatal de tráfico y circulación.

TERCERO.- En el motivo primero, se denuncia incongruencia y falta de motivación. El recurrente sostiene, mediante un alegato prolijo y no del todo claro, que la sentencia recurrida sienta una premisa consistente en qué debe entenderse por “vehículo” y “conductor” en la legislación estatal de tráfico y, a partir de ahí, va más allá de lo pretendido en la demanda sin ajustarse a los argumentos desarrollados en ésta.

Ocurre, sin embargo, que todos los preceptos examinados por la sentencia recurrida habían sido objeto de impugnación en la demanda, por lo que no puede hablarse, en rigor, de incongruencia; y, desde luego, basta leer la muy detallada sentencia impugnada para comprobar que, cualquiera que sea la valoración que de sus razonamientos pueda hacerse, no adolece de ninguna falta de motivación. La verdad es que todo este primer motivo está dedicado a combatir el hilo argumental de fondo de la sentencia recurrida; algo que, como es sabido, no puede apoyarse en la letra c) del art. 88.1 LJCA.

No es ocioso señalar, por lo demás, que la inclusión de las bicicletas dentro de la categoría de “vehículo” se ajusta plenamente a lo establecido en el Anexo I de la Ley de Tráfico, que en su apartado 4 define aquél como “artefacto o aparato apto para circular por las vías o terrenos a que se refiere el artículo 2”, sin distinguir según sean o no de motor. Tan es así que, cuando en el apartado siguiente define la categoría de “ciclo” como “vehículo de dos ruedas, por lo menos, accionado exclusivamente por el esfuerzo muscular de las personas que lo ocupan, en particular mediante pedales o manivelas”, no cabe ninguna duda de que, a efectos de la legislación estatal de tráfico, la bicicleta es una especie del género vehículo. Por tanto, le son aplicables las normas referidas a los vehículos. Si a ello se añade que, según el apartado 1 del citado Anexo I, “conductor” es quien va al mando de un vehículo, debe concluirse que la premisa de la sentencia recurrida es correcta.

Por todo ello, el motivo primero de este recurso de casación debe ser desestimado.

CUARTO.- En el motivo segundo, se alega infracción del art. 25.2.b) LBRL, así como de los arts. 7 y 19 de la Ley de Tráfico y 50 del Reglamento General de Circulación, por entender que la utilización de las vías urbanas ha sido objeto de deslegalización para su regulación mediante ordenanza municipal. Pues bien, lo dicho anteriormente sobre la inexistencia de deslegalización alguna en esta materia basta para mostrar la carencia de fundamento de este motivo segundo.

QUINTO.- En los motivos tercero y cuarto, se alega infracción de los arts. 7 y 19 de la Ley de Tráfico y de los arts. 158 y 159 del Reglamento General de Circulación respectivamente. Se citan, además, las sentencias de esta Sala de 8 de noviembre de 2010 (rec. 399/09) y 8 de marzo de 2011 (rec. 6648/09). En ambos motivos se tratan temas similares, relacionados con la utilización de unos mismos espacios por los peatones y las bicicletas: en el motivo tercero, la llamada “vía ciclista señalizada en la acera”; y en el motivo cuarto, las llamadas “zonas de prioridad peatonal”.

Estos motivos no pueden ser acogidos. Tiene razón la sentencia recurrida cuando observa que los apartados 55 y 56 del Anexo I de la Ley de Tráfico, relativos a las categorías de “acera” y “zona peatonal”, no dejan lugar a ninguna duda sobre el destino exclusivo de esos espacios para los peatones. Y a partir de este punto, huelga cualquier discusión sobre la eventual utilización compartida de un mismo espacio por peatones y ciclistas, pues se trata de algo legalmente no permitido.

Conviene señalar, asimismo, que las sentencias de esta Sala que el recurrente invoca no sirven para apoyar su tesis, pues parten del

presupuesto contrario, a saber: que una ordenanza municipal reguladora del uso de las bicicletas está sometida a la legislación estatal sobre tráfico y circulación. En el caso entonces examinado, relativo a una ordenanza municipal sevillana, la razón por la que aquélla fue considerada ajustada a derecho fue precisamente su conformidad con la legislación estatal, concretamente en la medida en que preveía la existencia de un específico “carril-bici” desgajando una franja de acera y, por tanto, manteniendo la separación espacial entre peatones y bicicletas; algo que no sucede en el presente caso, en que la ordenanza municipal permite que las bicicletas circulen por el mismo espacio que los peatones.

SSEXTO.- En el motivo quinto, se alega infracción del art. 94 del Reglamento General de Circulación. El recurrente sostiene que, contrariamente a lo que dice la sentencia impugnada, este precepto permite a los ciclistas “adelantarse a los pasos de peatones y esperar la luz verde del semáforo”. Este motivo no puede prosperar, pues el precepto invocado prohíbe a todos los vehículos parar, entre otros lugares, “en pasos a nivel, pasos para ciclistas y pasos para peatones”. Dado que las bicicletas, como se ha visto, tienen la condición de vehículos, es evidente que no pueden “adelantarse a los pasos de peatones”.

SSEXTIMO.- En el motivo sexto, se alega infracción del art. 41 del Reglamento General de Circulación. Sostiene el recurrente que la sentencia impugnada hace una interpretación excesivamente rígida de dicho precepto, al considerar que nunca cabe que las bicicletas circulen en sentido contrario al habitual; pero la verdad es que, tal como atinadamente afirma la sentencia impugnada, la circulación en sentido contrario sólo está permitida por el citado art. 41 cuando hay un carril completo, algo que no ocurre en el presente caso. De aquí que este motivo sexto haya de ser desestimado.

OCTAVO.- En el motivo séptimo y último, se alega infracción del art. 98 del Reglamento General de Circulación. El recurrente, en este extremo, realmente no combate la sentencia impugnada. Ésta entiende que la previsión de la Ordenanza en materia de visibilidad es insuficiente para satisfacer lo exigido por el art. 22 del Reglamento General de Vehículos (Real Decreto 2822/1998), a tenor del cual las bicicletas deben disponer de timbre y de “luz de posición delantera y trasera, y cardióptrico trasero”. Dado que el propio recurrente recuerda que la Ordenanza dice que las bicicletas “deberán disponer de luces y/o reflectantes que las hagan suficientemente visibles para todos los usuarios de la vía pública”, es claro que no se cumple lo requerido por el art. 22 del Reglamento General de Vehículos. Esta conclusión, por lo demás, no se ve enervada mediante la invocación del art. 98 del Reglamento General de Circulación, que no es la norma en que se funda la sentencia recurrida. Así tampoco este motivo séptimo puede prosperar.

NOVENO.- Con arreglo al art. 139 LJCA, la desestimación del recurso lleva aparejada la imposición de las costas al recurrente. Habida cuenta de las características del asunto y haciendo uso de la facultad prevista en el apartado tercero de dicho precepto legal, quedan las costas fijadas en un máximo de 4.000 € para la parte recurrida que ha formulado oposición y por todos los conceptos.

F A L L A M O S

No ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de febrero de 2012, con imposición de las costas al recurrente hasta un máximo de 4.000 € para la parte recurrida que ha formulado oposición y por todos los conceptos.

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

D. José Manuel Sieira Míguez

D. Segundo Menéndez Pérez

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Dª Pilar Teso Gamella

D. Ramón Trillo Torres

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Luis María Díez-Picazo Giménez**, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.