

**T. S. J. CASTILLA-LEON CON/AD
VALLADOLID**

SENTENCIA: 00667/2022

C/ ANGUSTIAS S/N
MMG

N.I.G: 47186 45 3 2021 0000012

Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0000159 /2022

Sobre: ADMINISTRACION LOCAL

De: AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID

Representación:

Contra: D^a.

Representación: D^a. PAULA MARGARITA MAZARIEGOS LUELMO

SENTENCIA

En la Ciudad de Valladolid a, treinta y uno de mayo de dos mil veintidós.

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, constituida por los Ilmos. Sres. Magistrados Don AGUSTÍN PICÓN PALACIO, Doña MARÍA ANTONIA LALLANA DUPLÁ, Don FRANCISCO JAVIER PARDO MUÑOZ y Don FRANCISCO JAVIER ZATARAÍN Y VALDEMORO, siendo Ponente de la misma el señor Zataráin y Valdemoro, ha dictado la siguiente:

S E N T E N C I A nº 667

En el recurso de apelación contencioso-administrativo núm. 159/2022 interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID, representado y defendido por el/la letrado/a de sus Servicios Jurídicos contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Valladolid, núm. 03/2022, de 17.01.2022, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 001/2021 seguido por los trámites del procedimiento ordinario; habiendo comparecido como parte apelada D^a M^a P^a r del O^o M^o, Presidenta y concejal del Grupo Municipal Popular, representada por D^{ña}. PAULA MAZARIEGOS LUELMO, Procuradora de los Tribunales y asistido/a por el/la Letrado/a Sr./Sra. Machado Huelva.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Valladolid se dictó su sentencia núm. 03/2022, de 17.01.2022, finalizando en instancia el recurso contencioso-administrativo nº 001/2021 seguido por los trámites del procedimiento ordinario.

La mencionada sentencia contenía el siguiente fallo: *“ACUERDO ESTIMAR el recurso interpuesto por el Procurador/a D^a Paula Mazariegos Luermo, en nombre y representación de D^a M^a P^a DEL O^o M^o en su doble condición de Presidenta del Grupo Municipal Popular del Ayuntamiento de Valladolid y de Concejala de dicho Ayuntamiento, contra el Decreto nº 7647 de 6 de noviembre de 2020 del Sr. Concejal Delegado General del Área de Seguridad y Movilidad del Ayuntamiento de Valladolid por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto frente al Decreto nº 5842 de 10 de septiembre de 2020 dictado en el Expediente CMU 21/2020, por el que se deja sin efecto el Decreto 4101 de 25 de junio de 2020 y se aprueba nuevamente la implantación de los carriles bus-taxi en las vías de la ciudad que se enumeran y la implantación de carriles bicis segregadas en Paseo de Isabel la Católica y en parte de la Avenida de Gijón, DECLARANDO la*

resolución recurrida contraria a derecho y nula, por infracción del artículo 7.b) del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.”.

Mediante escrito de 07.02.2022, el ayuntamiento condenado interpuso recurso de apelación contra la mencionada sentencia, suplicando de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo su revocación.

SEGUNDO.- Tras la admisión del recurso se confirió traslado a la administración demandada y hoy apelada para que formalizase su impugnación o adhesión a la apelación interpuesta, habiendo presentado la demandada escrito de oposición al recurso de apelación con fecha 25.02.2022.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León el 04.03.2022, no siendo necesaria la celebración de vista, se dio traslado al magistrado ponente y se señaló el día 26.05.2022 para votación y fallo, lo que se efectuó.

Se han observado las prescripciones legales en la tramitación de este recurso.

Es magistrado ponente de la presente sentencia el Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Zatarain y Valdemoro, quien expresa el parecer de esta Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sentencia apelada y posiciones de las partes.

En resumen, la SJCA núm. 1 de Valladolid núm. 03/2022, de 17.01.2022, anuló el decreto nº 7647 de 6 de noviembre de 2020 del Sr. Concejal Delegado General del Área de Seguridad y Movilidad del Ayuntamiento de Valladolid por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto frente al Decreto nº 5842 de 10 de septiembre de 2020 dictado en el Expediente CMU 21/2020, por el que se deja sin efecto el Decreto 4101 de 25 de junio de 2020 y se aprueba nuevamente la implantación de los carriles bus-taxi en las vías de la ciudad que se enumeran y la implantación de carriles bici segregadas en Paseo de Isabel la Católica y en parte de la Avenida de Gijón, por infracción del artículo 7.b) del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

La administración apelante esgrime, como motivos de apelación los siguientes:

1º.- Que la regulación del uso de las vías urbanas titularidad del Ayuntamiento no debe realizarse mediante una disposición de carácter general u Ordenanza. Que el artículo 7 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece una diferenciación entre regulación y ordenación del tráfico, de forma que sólo la regulación deberá realizarse mediante Ordenanza, y lo hecho es mera ordenación del tráfico.

2º.- Que el Decreto 3957/2021, de 3 de mayo, ratificó en todos sus términos las medidas aprobadas por el Decreto 5842/2020 de 10 de septiembre, a la luz de la nueva regulación del Reglamento Municipal de Tráfico, Aparcamiento y Seguridad Vial del Ayuntamiento de Valladolid, que entró en vigor el 20 de abril de 2021, por lo que se ha producido una convalidación. Que de existir, sólo se habría generado un vicio de incompetencia material o territorial operando una ratificación y una convalidación.

3º.- Que en el Ayuntamiento de Valladolid siempre se ha acordado la peatonalización de calles y la implantación de carriles bici y bus mediante Decreto e incluso mediante Resolución o adjudicación de un contrato de obras, y que la interpretación de la distribución de competencias del artículo 7.b) TRLCVM no solo es la que ha seguido el Grupo Municipal demandante cuando gobernó

este Ayuntamiento durante veinte años, sino que es la que siguen la práctica mayoría de los Ayuntamientos de España.

4º.- Que el Decreto impugnado se dictó en desarrollo y aplicación del Plan Integral de Movilidad Urbana Ciudad de Valladolid (PIMUVA) y el Plan General de Ordenación Urbana.

5º.- Que la sentencia no anuló el Decreto 3957/2021, de 3 de mayo, por el que se ratificaron en todos sus términos las medidas aprobadas por el Decreto 5842/2020 de 10 de septiembre, a la luz de la nueva regulación del Reglamento Municipal de Tráfico, Aparcamiento y Seguridad Vial, que entró en vigor el 20 de abril de 2021, porque no pudo hacerlo porque la demandante no amplió su demanda al mismo y este ampara las medidas de movilidad afectadas en este proceso.

La apelante defiende la conformidad a derecho de la sentencia apelada.

SEGUNDO.- Sobre la intensidad de la medida.

Hay coincidencia entre las partes en litigio en que el debate es jurídico y no fáctico.

El debate no trata sólo de la implantación de un carril bici, sino de la creación de un itinerario de transporte público en autobús y taxi en varias calles de la ciudad, con la denominación de **VA-10**.

1º.- La implantación de los **carriles bus-taxi** en el carril derecho, según el sentido de circunvalación al centro, afectó a las siguientes vías:

- Avenida de Gloria Fuertes (entre la avenida de Salamanca y el puente de Poniente).
- Puente de Poniente.
- Plaza de Poniente.
- Plaza de la Rinconada.
- Calle Cebadería.
- Calle Especería.
- Plaza del Ocho.
- Calle Vicente Moliner.
- Plaza de Fuente Dorada.
- Calle Cánovas del Castillo.
- Calle Fray Luis de León (entre las calles Cánovas del Castillo y López Gómez).
- Plaza de la Universidad.
- Calle López Gómez.
- Plaza de España.
- Calle Miguel Íscar.
- Plaza de Zorrilla.
- Calle María de Molina (entre la plaza de Zorrilla y la calle Doctrinos).
- Calle Doctrinos (entre la calle María de Molina el paseo de Isabel la Católica).
- Puente de Isabel la Católica.
- Avenida de Miguel Ángel Blanco (entre puente de Isabel la Católica y calle Joaquín Velasco Martín).
- Paseo de Isabel la Católica (entre calles san Ildefonso y Encarnación).

Esta implantación privó en muchos casos del segundo carril de circulación de la vía de que se trate.

2º.- Además, se ordenó la **prohibición de la circulación** de vehículos en las calles Cánovas del Castillo y Fray Luis de León (entre las calles Cánovas del Castillo y López Gómez) (permitiendo el acceso y circulación de transporte público, bicis, cyd y acceso a vados autorizados).

3º.- Se ordenó la realización de los siguientes **carriles bicis segregados** (dobles):

· Carril bici bidireccional en el Paseo de Isabel la Católica en el tramo comprendido entre el Puente Mayor y el Puente de Isabel la Católica, de forma que queden conectados el carril bici que discurre por el Parque Ribera de Castilla finalizando en el Puente Mayor y el de la calle Miguel Ángel Blanco que confluye en el Pº de Isabel la Católica.

· Carril bici bidireccional en la Avenida de Gijón, comenzará su afectación una vez rebasado el acceso al Cementerio de las Contiendas en sentido centro ciudad hasta su confluencia con la plaza de San Bartolomé, conectando con infraestructura reservada uno de los accesos principales a la ciudad para su posterior dispersión a través de la existente en la Avda. de Salamanca.

Esta medida supuso la correlativa **pérdida de un carril** de circulación de vehículos en esos tramos neurálgicos.

Así las cosas, la primera aproximación jurídico fáctica que debe hacerse es que el decreto anulado supuso una intervención extraordinariamente intensa en la circulación de vehículos en la ciudad de Valladolid. Tanto, que puede afirmarse que existe un antes y un después de la implantación de las tres medidas controvertidas. La argumentación del ayuntamiento vallisoletano de “...que unas medidas que afectan a 23 de las 1.800 calles de la ciudad no pueden ser calificadas como “cambio sustancial del tráfico” o “afectación de alcance general” “ es singularmente incierta. En esa línea argumental, simplemente numérica, podría afirmarse que la peatonalización de la avenida de Salamanca o del Paseo Zorrilla, o incluso, de ser calle, de la VA 30 no afectaría a la ciudad. Es evidente que la afectación al tráfico y la intensidad de aquella no dependen del número de calles implicadas.

En segundo lugar, es un hecho notorio el colapso circulatorio que ha supuesto la implantación de esas medidas, especialmente la prohibición de la circulación de vehículos en las calles Cánovas del Castillo y Fray Luis de León, la realización de los carriles bus-taxi y la realización del carril bici segregado (dobles) en el Paseo de Isabel la Católica, colapso que se manifiesta más si cabe en contraste con la casi nula utilización de esos carriles bus taxi y bici (escasa en los primeros, casi nula en los últimos). Además de notorio para cualquier vecino de las zonas afectadas, la documental aportada por la actora así lo corrobora.

TERCERO.- Sobre la adecuación del Decreto nº 5842 de 10 de septiembre de 2020 al artículo 7.b) del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

El art. 7 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial ofrece la siguiente redacción:

“Artículo 7. Competencias de los municipios.

Corresponde a los municipios:

a) La regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.

b) La regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social.

c) La inmovilización de los vehículos en vías urbanas cuando no dispongan de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida, hasta que se logre la identificación de su conductor.

La retirada de los vehículos de las vías urbanas y su posterior depósito cuando obstaculicen, dificulten o supongan un peligro para la circulación, o se encuentren incorrectamente aparcados en las zonas de estacionamiento restringido, en las condiciones previstas para la inmovilización en este mismo artículo. Las bicicletas sólo podrán ser retiradas y llevadas al correspondiente depósito si están abandonadas o si, estando amarradas, dificultan la circulación de vehículos o personas o dañan el mobiliario urbano.

Igualmente, la retirada de vehículos en las vías interurbanas y el posterior depósito de éstos, en los términos que reglamentariamente se determine.

d) La autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías.

e) La realización de las pruebas a que alude el artículo 5.o) en las vías urbanas, en los términos que reglamentariamente se determine.

f) El cierre de vías urbanas cuando sea necesario.

g) La restricción de la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales.”.

La exégesis del precepto (también la de su precedente en el texto de 1990) supone que:

- A. El apartado 7.a), único que alude a “ordenación”, se refiere a la ejecución de esa competencia por medio de agentes propios. Difícilmente puede entonces ubicarse la idea del bando o decreto para “ordenar” el tráfico.
- B. El apartado 7.b) literalmente permite la “regulación mediante ordenanza municipal de circulación”, poco margen queda para el debate.
- C. Y el art. 7.g) permite a los ayuntamientos esa restricción, pero no dice mediante qué instrumento normativo, que evidentemente ha de ser una ordenanza por superar la indeterminación de potenciales destinatarios a diferencia del acto plúrimo.
- D. No se comparte, en absoluto, la artificiosa diferenciación que se pretende entre regulación y ordenación basada en la modificación o no sustancialmente de las infraestructuras. La regulación del tráfico puede hacerse con afectación o no de las infraestructuras, y la ordenación, en principio, no puede afectar sustancialmente. Desde luego, implantar un carril bus-taxi o un carril bici con la correlativa eliminación de otro carril en esa misma vía es una afectación esencial y estructural. El concepto de ordenación que propone el ayuntamiento es de mera regulación.
- E. La totalidad de las sentencias aluden a la necesidad de regulación mediante ordenanza; incluso se ha dicho que “*el Ayuntamiento de Madrid está habilitado para que, por medio de la Ordenanza, regule la forma de señalización viaria de determinadas plazas de estacionamiento regulado mediante otros colores distintos del azul*”. (v. STSJ Madrid Contencioso sección 2 del 27 de abril de 2016 (ROJ: STSJ M 5354/2016 - ECLI:ES:TSJM:2016:5354) Sentencia: 335/2016 - Recurso: 510/2014)

- F. No se está afirmando que para modificar un sentido de circulación de una determinada calle se tenga que aprobar o modificar una ordenanza, ni siquiera para instalar un carril bici, sino que ha de ser mediante ordenanza aquella regulación del uso de las vías urbanas que implique una privación o restricción **sustancial** del general derecho de todo vecino a utilizar las vías urbanas. Cambiando un sentido de circulación no se desnaturaliza el derecho de utilización de esas vías; instalando un semáforo tampoco; haciendo peatonal esa vía o, como confiesa la propia administración (v. Plan Integral de Movilidad Urbana Ciudad de Valladolid) reducir la movilidad del vehículo privado, primar la utilización del transporte público frente al vehículo privado y fomentar el uso del transporte público y “disuadir” el uso del vehículo privado sí se afecta general e intensamente a los derechos de los vallisoletanos y por ello, como mínimo, se ha de hacer por ordenanza.

La utilización de un mero decreto para regular materias propias de una ordenanza municipal supone un vicio de nulidad radical por infracción de los apartados b) y e) del art. 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Se desestima el motivo compartiéndose plenamente las consideraciones de la SJCA núm. 1 de Valladolid núm. 03/2022, de 17.01.2022.

CUARTO.- Sobre la posibilidad de convalidación del vicio de nulidad radical por le posterior dictado del Decreto 3957/2021, de 3 de mayo.

La administración sugiere seguidamente que el Decreto 3957/2021, de 3 de mayo al haber ratificado “en todos sus términos” las medidas aprobadas por el Decreto 5842/2020 de 10 de septiembre, implica una convalidación del acto que se anula. Sobre semejante argumento cabe decir:

1º.- La convalidación no es posible respecto de actos nulos (art. 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

2º.- El vicio declarado es de nulidad radical, absoluta, erga omnes. No es un mero vicio de incompetencia jerárquica (menos aún territorial). Lo que el Sr. Concejal Delegado General del Área de Seguridad y Movilidad del Ayuntamiento de Valladolid ha materializado mediante el dictado del decreto en cuestión es una usurpación de las competencias sobre materias que la legislación aplicable reserva al pleno del ayuntamiento de Valladolid (por todas, v. el art. 22.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

3º.- Que el ayuntamiento de Valladolid haya modificado su Reglamento Municipal de Tráfico, Aparcamiento y Seguridad Vial del Ayuntamiento de Valladolid, redactando el artículo 3.1 del siguiente modo “1.- *Las competencias del Ayuntamiento en materia de circulación y ordenación del tráfico se ejercerán a través de los órganos y servicios de la Administración Municipal, en concreto, corresponderá a la concejalía delegada en materia de movilidad dictar los decretos que correspondan que se refieran a la ordenación del tráfico (determinación de carriles bici, carriles bus, cambios de sentido, etc), salvo que sean de escasa entidad o sean consecuencia de la ejecución de algún contrato. Dicho decreto se acompañará de la correspondiente justificación, donde se indicará la señalización a realizar, y se publicará en la página web del Ayuntamiento*”, es absolutamente irrelevante para la cuestión. Un reglamento municipal no puede contravenir la reserva competencial establecida en, por ejemplo, la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local o el analizado Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. De hecho, esta Sala no se pronuncia sobre su radical nulidad por la limitación que el art. 33 LJCA hace respecto de la posibilidad de hacerlo sólo respecto de la disposición objeto de recurso y no otras conexas, por muy clara que se aprecie su nulidad.

QUINTO.- Sobre otros precedentes.

Ya en menor extensión, por su evidencia cabe recordar que:

1º.- Es absolutamente irrelevante para la presente cuestión que en el Ayuntamiento de Valladolid “siempre se haya acordado la peatonalización de calles y la implantación de carriles bici y bus mediante Decreto e incluso mediante Resolución o adjudicación de un contrato de obras”. El precedente administrativo no permite la vulneración de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ni el soslayo de un vicio de nulidad radical.

2º.- Que la interpretación de la distribución de competencias del artículo 7.b) TRLCVM que ahora se cuestiona “es la que ha seguido el Grupo Municipal demandante cuando gobernó este Ayuntamiento durante veinte años” o que “es la que siguen la práctica mayoría de los Ayuntamientos de España”, merece igual consideración, con independencia de la dudosa equiparación fáctica.

3º.- Poco importa que el Decreto impugnado se dictase en desarrollo y aplicación del Plan Integral de Movilidad Urbana Ciudad de Valladolid (PIMUVA) y del Plan General de Ordenación Urbana, ambas regulaciones no habilitan para permite la vulneración de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ni el soslayo de un vicio de nulidad radical.

SEXTO.- Sobre las consecuencias del fallo.

Efectivamente, constituye una contradicción que la parte actora no haya impugnado el Decreto 3957/2021, de 3 de mayo, por el que se ratificaron en todos sus términos las medidas aprobadas por el Decreto 5842/2020 de 10 de septiembre, ni tampoco la modificación del Reglamento Municipal de Tráfico, Aparcamiento y Seguridad Vial, y así se genera una gran inseguridad jurídica pues sendas disposiciones, afectadas de nulidad radical (dicho eso a efectos meramente dialécticos), mantienen una aparente vigencia. Deberá el ayuntamiento, inexcusablemente proceder tal a la revisión de esa disposición y acto nulo como ordena el art. 106.1 de la Ley 39/2015, asumiendo las consecuencias inherentes de no hacerlo.

En segundo lugar, la ficta confessio de la administración de estar tramitando una Ordenanza para la aprobación de las medidas adoptadas no hace sino apuntalarlo ya resuelto.

En tercer lugar, se cuestiona en demanda y en la sentencia la posibilidad de afectación económica por la decisión tomada en los vallisoletanos por falta de memoria, y ello es evidente. La anulación del decreto y, en verdad, del todo el proceder municipal implica evidentes consecuencias; la primera, que la totalidad de las sanciones impuestas y recaudadas por el ayuntamiento con ocasión de la implantación de esta regulación, ya declarada radicalmente nula, han de ser reintegradas a sus interesados, sin excusa ni dilación alguna. La segunda, que la falta de estudio económico sosegado y la consustancial falta de audiencia a las empresas y vecinos usuarios de esas vías y por tanto afectados puede sustentar, incuestionablemente, las oportunas reclamaciones por responsabilidad patrimonial de verificarse la concurrencia de sus elementos. Todo ello con independencia de que la ordenanza que se tramite alcance finalmente su vigor, pues no podrá convalidar lo radicalmente nulo.

Debe pues desestimarse el recurso.

ÚLTIMO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la L.J.C.A., procede la imposición de las costas procesales originadas en esta instancia a la parte apelante.

Vistos los artículos precedentes y demás de pertinente aplicación, este Tribunal, dicta el siguiente

FALLO

Que desestimamos el recurso nº 159/2022 interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID, contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Valladolid, núm. 03/2022, de 17.01.2022, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 001/2021 seguido por los trámites del procedimiento ordinario, con imposición de las costas procesales causadas en esta instancia a la apelante.

Hágase saber a los interesados, mediante entrega de copia de esta resolución debidamente autenticada, que la misma devendrá firme si contra ella no se interpone recurso de casación dentro de los treinta días hábiles siguientes al de la notificación hecha en legal forma, previa constitución, en su caso, del depósito correspondiente. El recurso se interpondrá para ante la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, salvo que la infracción en que se base se funde en infracción de normas de la comunidad autónoma, en cuyo caso se interpondrá para ante la Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos.

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