

TÍTULO DEL TRABAJO: *La ordenación jurídica del ciclismo urbano desde la perspectiva de los principios de jerarquía normativa y de competencia como límites de la potestad reglamentaria.*

ALUMNO: *Ricardo Mongay Elola.*

DIRECTOR DE TRABAJO FÍN DE GRADO: *José Luis Bermejo Latre.*

ÍNDICE.

I.- POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES. DISTINCIÓN ENTRE ORDENANZAS, REGLAMENTOS, BANDOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS.

II.- EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA.

III.- REGLAMENTO DE LA ENTIDAD LOCAL VS REGLAMENTO DEL ESTADO, EXAMEN DEL PRINCIPIO DE COMPETENCIA.

IV.- ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL REFERENTE A LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES CONOCIDA COMO “VINCULACIÓN NEGATIVA A LA LEY”.

V.- SINGULARIDADES DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LOS ENTES LOCALES.

VI.- CRONOLOGÍA DE LA IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE LA ORDENANZA MUNICIPAL DE CIRCULACIÓN DE PEATONES Y CICLISTAS DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA.

VII.- EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE JERARQUÍA NORMATIVA Y DE COMPETENCIA POR PARTE DE LAS ENTIDADES LOCALES, COMO LÍMITES DE SU POTESTAD REGLAMENTARIA. ESTUDIO DE LA JURISPRUDENCIA RECAÍDA EN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN Y EN EL TRIBUNAL SUPREMO Y BREVE REFERENCIA AL CONTENIDO DE LA OCPC.

7.1.- Breve referencia al contenido de la OCPC

7.2.- Argumentos jurídicos de la representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza.

7.3.- Los principios de jerarquía normativa y de competencia como límites de la potestad reglamentaria de las Entidades Locales.

7.4.- Aplicación de los referidos principios al articulado concreto de la ordenanza de circulación de peatones y ciclistas del Ayuntamiento de Zaragoza.

A).- Inclusión de las bicicletas dentro de la categoría de “vehículo” y aplicación, en consecuencia, de las limitaciones de velocidad y de

circulación previstos en la normativa estatal.

B).- Inviabilidad de la utilización compartida de un mismo espacio por peatones y ciclistas.

C).- Puesto que las bicicletas tienen la condición de vehículos, es evidente que no pueden invadir o “adelantarse” en los pasos de peatones.

D).- Las bicicletas no pueden circular en sentido contrario al habitual.

E).- La previsión de la Ordenanza municipal en materia de visibilidad es insuficiente.

VIII.- NOVEDADES DEL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL RGC

CONCLUSIONES

LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS.

CE: Constitución Española.

LRJAP: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

LRJAE: Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

LOPJ: Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigente en materia de Régimen Local.

LALA: Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

LBT: Ley de Bases 18/1989, de 25 de julio, de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

LT: Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

RGC: Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, que aprueba el Reglamento General de Circulación.

RGV: Real Decreto 2.822/1998, de 23 de diciembre, que aprueba el Reglamento General de Vehículos.

OCPC: Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas del Ayuntamiento de Zaragoza.

OCPCS: Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas de Ayuntamiento de Sevilla.

PRGC: Proyecto del Reglamento General de Circulación

LMMGL: Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

INTRODUCCIÓN:

Se trata en este trabajo de fin de grado la aplicación del principio de jerarquía normativa a la potestad reglamentaria de que disponen las Entidades Locales, a raíz del análisis de dos resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de febrero de 2012 (RJ90717)¹ y del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2014 (RJ2441)², que anularon los siguientes preceptos de la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas del Ayuntamiento de Zaragoza, aprobada definitivamente por parte del Pleno Municipal el día 29 de junio de 2009, concretamente los artículos afectados son los siguientes: art. 17 el cual permitía la utilización compartida de las bicicletas y peatones en espacios denominados “zonas o calles residenciales” y “zonas peatonales” seguidamente del art. 19 el cual autorizaba la circulación de vehículos en zonas peatonales, a continuación el art. 21 relativo a la modificación de la velocidad máxima legal establecida por RGC, el art. 24, párrafos 3º, 4º y 5º los cuales permitían la circulación de vehículos en zonas peatonales con carácter general seguidamente del art. 26, párrafo 4º, se permite la circulación en viales de un solo sentido con carácter excepcional, art. 28 se permite de manera generalizada la circulación en zonas peatonales de los ciclistas, art. 29, párrafos 1º, 3º y 4º el cual permite a los ciclistas adelantarse en los pasos de peatones y tener prioridad sobre los peatones en las vías ciclistas, art. 35 en materia de visibilidad queda insuficiente ante la regulación estatal, deberán disponer de luces y/o reflectantes que los hagan visibles, tras este el art. 36, párrafo 2º se permite no tener que llevar un timbre, el cual es obligatorio según el RGV y por último el art. 37, párrafo 3º, prohíbe la circulación de las bicicletas por la calzada, y dos encabezados del Anexo II, concretamente: “Acera compartida” y “Acera bici sugerida” puesto que permiten la utilización compartida de la acera por peatones y ciclistas”

La elección del tema se da a raíz de la lectura en prensa de que el Tribunal Supremo había anulado gran parte de la OCPC del Ayuntamiento de Zaragoza.

Se trata de una cuestión muy interesante, que tenía una proyección real en la

1 ECLI:ES:TSJ:2012:90717

2 ECLI:ES:TS:2014:2441

vida de los vecinos, tanto del peatón que camina por la acera, como del propio ciclista, o para el conductor de un vehículo a motor.

Por lo tanto, considero que es un tema atractivo y de actualidad por su inmediatez en el tiempo, prueba de ello fue la gran controversia que se generó entre la ciudadanía y diversos colectivos de ciclistas, con opiniones fuertemente encontradas, y que tuvo reflejo no sólo en prensa escrita³, sino en otros medios como la radio y la televisión.

Se aborda un tema que en principio parece sencillo en Derecho administrativo, como es que un reglamento no puede vulnerar la norma legal, pero ello se complica porque la normativa del Estado que se expone y estudia en este trabajo, tanto la que tiene carácter legal como reglamentario, la propia del tráfico y de la seguridad vial, es sectorial y de carácter muy técnico, a veces es de difícil comprensión. Además tratamos de una ordenanza municipal, que tiene un procedimiento de elaboración y aprobación singular.

Se lleva a cabo la búsqueda de la legislación por medio de la base de datos, tanto de las normas legales como las reglamentarias, después, también se lleva a cabo la búsqueda de la diversa jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón y del Tribunal Supremo sobre la materia. Leyendo dicha jurisprudencia, una vez analizada y estudiada, se comprueba que había otros Ayuntamientos que habían redactado y aprobado ordenanzas de circulación de bicicletas y de convivencia con los peatones, que lo habían hecho correctamente, por ejemplo, el Ayuntamiento de Sevilla, lo que me llevó a buscar también la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla y la del Tribunal Supremo.

Acceso a los Boletines Oficiales de las Provincias de Zaragoza y de Sevilla, con la finalidad de poder disponer de las ordenanzas municipales.

También, se procede a la consulta de diversos libros de doctrina cuya cita se refleja en el apartado Bibliografía y un artículo perteneciente a Elisa Moreu “La jurisprudencia sobre las ordenanzas y las competencias municipales para ordenar el uso

³ Periódico “Heraldo de Aragón”, 23 de agosto de 2015, pág 9, informa que un colectivo de personas denominado “Acera peatonal”, había presentado numerosas alegaciones a los mapas que el Ayuntamiento de Zaragoza había elaborado respecto a la circulación de bicicletas en el “Casco Histórico”

de la bicicleta como medio de transporte urbano”⁴

I.- POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES. DISTINCIÓN ENTRE ORDENANZAS, REGLAMENTOS, BANDOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Dado que en este trabajo nos referiremos a una ordenanza municipal, vamos a explicar, en primer término, el concepto jurídico de municipio.

En cuanto a su encuadramiento constitucional lo encontramos en el título VIII “De la Organización Territorial del Estado”, concretamente en los artículos 140-142CE, en los cuales se garantiza la autonomía de los municipios, gozando de personalidad jurídica plena, correspondiendo su gobierno y administración a sus respectivos Ayuntamientos.

El artículo 3.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, considera al Municipio como una entidad local de carácter territorial. Su artículo 11.1 señala que el Municipio es la Entidad Local básica de la organización territorial del Estado y que tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Recordemos que el artículo 19.1 del referido cuerpo normativo precisa que el gobierno y administración municipal corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales.

A lo largo del presente trabajo nos referiremos a términos o expresiones como “disposición administrativa”, “disposición de carácter general” o “reglamento”.

Siguiendo a D. Roberto Dorrego de Carlos⁵, la expresión disposición administrativa puede ser entendida de dos maneras: concepto amplio aludiría a todo mandato, normativo o no, emanado de la administración (concesión una beca, cumplimiento de una sentencia judicial...), mientras que el concepto estricto, sí que identificaría la expresión “disposición administrativa” con reglamento tal y como resulta de la utilización de ambos conceptos en la LRJAP o en la LRJAE, nos hallamos ante un

4 MOREU CARBONELL, E: “La jurisprudencia sobre las ordenanzas y las competencias municipales para ordenar el uso de la bicicleta como medio de transporte urbano” Publicado en blog “ciclojurista”, (RI1057711)

5 PENDÁS GARCÍA, B: Administraciones públicas y ciudadanos, Praxis, Madrid. P. 403-411

conjunto de mandatos normativos emanados de la administración, cuyo destino natural es integrarse en el ordenamiento jurídico.

Por su parte el profesor García de Enterría⁶ considera reglamento toda norma escrita dictada por la administración y considera que el acto administrativo es aquella declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. La principal distinción entre el Reglamento y actos administrativos es que aunque ambos son instrumentos jurídicos utilizados por la Administración, pero entre uno y otro existen diferencias sustanciales, la más obvia es que aquél forma parte del ordenamiento jurídico, en tanto que el acto es algo ordenado, producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como simple aplicación del mismo. El Reglamento por su parte innova el ordenamiento, es decir, deroga otro Reglamento anterior, crea normas nuevas, habilita relaciones o actos hasta ese momento no previstos, de esta manera el acto se limita aplicar el ordenamiento a un supuesto dado. La distinción más visible es que los actos suelen presentar un destinatario general como por ejemplo la imposición de una sanción a un particular o el otorgamiento de una licencia, mientras que el Reglamento, como las normas, suelen hablar en un lenguaje impersonal y abstracto. Además, las disposiciones administrativas de carácter general, reglamentos y ordenanzas, se diferencian, a su vez, de los actos administrativos, en que estos constituyen algo ordenado, que surgen en aplicación de la disposición administrativa de carácter general. Asimismo, la disposición de carácter general es susceptible de ser aplicada una pluralidad de veces, en cambio, tienen un destinatario universal, un lenguaje abstracto e impersonal y los actos administrativos se agotan o consumen con su ejecución.

Al igual que el artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno del Estado la potestad reglamentaria, los artículos 4.1.a) de la LRBRL y 3.2.2ª) de la LALA disponen que en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde a las Entidades Locales, en todo caso, la potestad reglamentaria.

La potestad administrativa puede definirse, en general, como una posición de poder que ostenta el titular de un órgano administrativo, por atribución de competencia

⁶ GARCÍA ENTERRÍA, E: *Curso de derecho administrativo. I*, Thomson, Madrid, 2008, p. 183.

a través de una norma, que le faculta para crear situaciones jurídicas, ya sea constituyendo, modificando o extinguiendo relaciones jurídicas, a través de actos administrativos, que vinculan a los particulares. La potestad reglamentaria de los Entes Locales comprende o abarca los reglamentos, las ordenanzas y los bandos.

Es complicado distinguir los reglamentos de las ordenanzas. Se utiliza normalmente el término ordenanza para denominar las normas que regulan las relaciones entre las Entidades Locales y los administrados. Por su lado, el reglamento se refiere a la norma que regula el régimen interno de las Entidades Locales. Es decir, que su objeto se refiere a la organización. En cualquier caso, tanto reglamentos como ordenanzas están en el mismo escalón dentro de la jerarquía normativa.

Respecto a las diferencias entre bandos, de un lado, y reglamentos u ordenanzas, de otro lado, la STS de 28 de diciembre de 1977 (RJ 473)⁷, se refiere: “... al limitado carácter propiamente normativo de los Bandos, que se reservan para cuestiones de índole menor, sirviendo a veces, de recordatorio al vecindario del cumplimiento de determinadas disposiciones legales o reglamentarias, de fijación de fechas y lugares en que se llevarán a cabo concretas actuaciones o prestaciones, o de actualización de mandatos contenidos en las leyes, cuando se producen las situaciones que estas contemplan, y se declara que cuando no nos encontramos ante una situación eventual o una medida de concreción de una norma general o de mero carácter coyuntural, sino en presencia de una regulación general, esa potestad normativa debe canalizarse a través de una ordenanza”.

La competencia para dictar bandos corresponde al Alcalde, tal y como se refleja en los artículos 21.1.e) de la LRBRL y 30.1.g) de la LALA.

El procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas de las Entidades Locales viene reflejado en los artículos 49 y 70.2 de la LRBRL, los cuales establecen lo siguiente: aprobación inicial por el Pleno, se abre período de información y audiencia a los interesados en el plazo mínimo de 30 días para presentar reclamaciones y sugerencias, posteriormente se produce a la resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y se pasa a la posterior aprobación definitiva por el pleno y al igual que en la LALA en el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entiende definitivamente adoptado el acuerdo que

⁷ ECLI:ES:TS:1977:473

hasta entonces era provisional. Posteriormente se publicarán en el Boletín Oficial de la provincia, no entrando en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto por la ley.

Dichos preceptos son desarrollados en Aragón por la LALA, en los artículos 140 y 141, que establecen lo siguiente: En primer lugar la aprobación de ordenanzas y reglamentos sigue el siguiente esquema: se da una aprobación inicial, la cual es llevada a cabo por el Pleno del Ayuntamiento, posteriormente se abre un período de información pública, previo anuncio en el correspondiente BOA, así como en el tablón de anuncios por un plazo de 30 días, en los cuales se llevarán a cabo las reclamaciones u observaciones, tras este paso, se da audiencia a las asociaciones vecinales y de defensa de los consumidores si figuran inscritos en el registro correspondiente, por último se hace una resolución con las reclamaciones, reparos u observaciones y se produce a la aprobación definitiva por el Pleno, en caso de no haber reclamaciones se entenderá adoptado el acuerdo hasta entonces provisional, en caso de modificación se seguirán los mismos pasos que para su elaboración. En cuanto a la entrada en vigor no producirán efecto en tanto no hayan transcurrido 15 días contados desde el siguiente al de la publicación de su texto íntegro en el BOA.

II.- EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA.

El principio de jerarquía normativa es básico para la salvaguarda del principio de legalidad, artículo 9.3 CE, que a su vez es primordial para todo Estado de Derecho, artículo 1.1 CE.

El principio de jerarquía normativa establece un orden de prelación, que determina la superioridad de unas normas sobre otras, que según expresa la clásica construcción kelseniana, entiende el sistema normativo como una estructura piramidal, que comienza en su cúspide con la Constitución, y se desenvuelve hacia la base a través de diversos grados o niveles que ocupan sucesivamente las leyes, los reglamentos, etc.

Cada norma tiene una posición en la escala, de modo que no puede contrariar a las superiores, ni ser contrariada por las inferiores.

Como indica el profesor García de Enterría, nos hallamos ante el principio de “supremacía legal”, la “absoluta prioridad de la ley” respecto al reglamento.

En nuestro derecho positivo, la jerarquía de normas se fundamenta y se establece

en los siguientes textos legales: en primer lugar tenemos la Constitución, artículo 9.3: “La Constitución garantiza... la jerarquía normativa...”, y artículo 103.1, donde se dispone la subordinación de la Administración a la ley, y por lo tanto, también de las disposiciones administrativas dictadas por la administración, seguidamente pasamos al artículo 51.1 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que indica que las disposiciones administrativas, no pueden vulnerar ni la constitución, ni las leyes. El artículo 62.de dicha ley sanciona con la nulidad de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior y en el ámbito de la Administración local, el artículo 6.1 de la LRBRL manifiesta que las Entidades Locales actúan con sometimiento pleno a la ley. Lo que se traduce en una subordinación de la potestad reglamentaria de la Entidades Locales a la ley.

Por último hay que tener en cuenta que el artículo 55 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigente en materia de Régimen Local, establece que en ningún caso las ordenanzas y reglamentos locales contendrán preceptos contrarios a las leyes. Debemos tener en cuenta que en el presente caso el TRRL se trata de derecho supletorio ya al estar en Aragón debemos atenernos a la LALA.

Desde esta perspectiva es indudable que los reglamentos, también los de las Entidades Locales, no pueden infringir lo establecido en una norma con el rango de ley.

Su sumisión a la ley es absoluta, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos.

La STC de 14 de junio de 1982 (RJ35)⁸ nos indica el porqué de esta prevalencia, al manifestar lo siguiente: “La distinción clásica entre ley y reglamento recibe su sentido de la necesidad de diferenciar, en razón de sus fuentes, las normas de un poder potencialmente ilimitado, dentro de la Constitución, y las dictadas por otro que, por el contrario, es radicalmente limitado...”.

Estamos defendiendo que la ley es competencia del poder legislativo, norma superior, mientras que al ejecutivo corresponde la potestad reglamentaria, norma subordinada.

Para finalizar, vamos a analizar otro tipo de operación normativa, la figura

⁸ ECLI:ES:TC:1982:35

conocida como “Deslegalización”, que fue una de las instituciones jurídicas utilizada por la defensa del Ayuntamiento de Zaragoza, que de esta forma pretendía argumentar la OCPC como ajustada al ordenamiento jurídico.

Deslegalización es la operación que efectúa una ley que, sin entrar en la regulación material de un tema, hasta entonces regulado por ley anterior, permite a la Administración su regulación mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Pero el principio de jerarquía normativa no solo se refiere, sin embargo, a las relaciones entre el reglamento y la ley, también los propios reglamentos están relacionados entre sí jerárquicamente, así, en primer lugar, se hallarían las disposiciones aprobadas por Real Decreto del Consejo de Ministros, después, las disposiciones aprobadas por Orden Ministerial, de esta forma, tampoco ninguna disposición administrativa puede vulnerar los preceptos de otra de rango superior, tal y como establece el artículo 51.2 de la LRJAP.

El artículo 23.2 de la LRJAE establece que las disposiciones administrativa de carácter general se ajustarán a la siguiente jerarquía normativa: primero, Decreto; segundo, Órdenes acordadas por las Comisiones Delegadas del Gobierno; tercero, Órdenes ministeriales; cuarto, disposiciones de autoridades y órganos inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía.

El artículo 28 de LRJAP, sanciona con la nulidad de pleno derecho aquellas disposiciones administrativas que infrinjan dicha estructura.

Este esquema, Real Decreto y Orden Ministerial, referido al ordenamiento jurídico del Estado, no se reproduce en las Entidades locales, ya que al pleno del Ayuntamiento solo tiene competencias en cuanto a la elaboración de ordenanzas y reglamentos, tal y como establece el artículo 22.2.d) de la LRBRL. Ni siquiera el Pleno de un Ayuntamiento puede delegar en el Alcalde la competencia para aprobar ordenanzas y reglamentos, tal y como con toda rotundidad prescribe el artículo 22.4 de la LRBRL.

III.- REGLAMENTO DE LA ENTIDAD LOCAL VS REGLAMENTO DEL ESTADO, EXAMEN DEL PRINCIPIO DE COMPETENCIA.

Vamos a examinar ahora otro principio, el de competencia, que al igual que el de jerarquía normativa, puede ser vulnerado, si se da la contradicción entre un reglamento del Estado y un reglamento de una Entidad Local, circunstancia que puede ocurrir y que

constituye precisamente la materia del presente trabajo ya que el ordenamiento jurídico atribuye a ambas Administraciones públicas la potestad reglamentaria.

El principio de jerarquía normativa sólo actúa entre normas de distinto rango normativo, mientras un reglamento del Estado y un reglamento de un Ayuntamiento, ambos tienen el mismo rango. En ese supuesto, tal y como recuerda la STS de 13 de diciembre de 2000 (RJ77)⁹, a que nos referiremos al final de este epígrafe, no nos hallamos ante relaciones de primacía o subordinación que, en cambio, son inherentes al principio de jerarquía normativa.

En este caso hay que atender a que Administración es la competente por razón de la materia, y por ello hay que tener en cuenta que el artículo 149.1.21 de la CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la materia de tráfico y circulación de vehículos, de forma tal que si consideramos que es el Estado el competente para elaborar el RGC o el RGV, aunque la Entidad Local, en concreto, un Municipio, también pueda elaborar una ordenanza de circulación, tal y como autoriza el artículo 7 de la LT, diremos que el texto reglamentario municipal no es que no pueda infringir la LT, sino que no puede oponerse, alterar, desvirtuar o inducir a confusión con los preceptos del propio RGC, norma reglamentaria, dado que ésta ha sido dictada por la Administración pública competente, tal y como oportunamente establece el propio RGC en su artículo 93.2 RGC.

Así lo ha señalado el propio STS de 8 de marzo de 2011,(RJ3368)¹⁰, en la que se subraya que aunque el apartado 1 del artículo 93 del RGC reconoce a las Entidades Locales cierta capacidad normativa mediante el instrumento de las ordenanzas, seguidamente dicho precepto establece que estas no pueden oponerse o contradecir los reglamentos del Estado dictados sobre la materia._

Otro ejemplo de infracción del principio de competencia nos lo proporciona el examen de la cuestión que dio lugar a la STSJMadrid de 11 de diciembre de 2001 (RJ349)¹¹, se anuló el artículo 15 de la Ordenanza General de Uso de Sirenas y Alarmas, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 24 de julio de 1985, debido a la incompetencia del Consistorio madrileño para efectuar dicha regulación, al

9 ECLI:ES:TS:2001:77

10 ECLI:ES:TS:2011:3368

11 ECLI:ES:HR:2002:349

exigir señales luminosas distintas de las previstas en el RGV. Dicha sentencia afirma: “Que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el apartado b) del punto 1º del artículo 62 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, al haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, ya que se trata de materia exclusiva de la Administración del Estado, según el art. 149. 1. 21ª. Y establece que sólo el Ministerio de Industria y Energía podrá establecer excepciones al cumplimiento de algunas de las condiciones previstas en este Reglamento, por lo tanto el ayuntamiento no puede exigir modificaciones en las características de los vehículos”.

Mediante STS de 13 de diciembre de 2000(RJ77)¹², se señala, que las normas reglamentarias de las Entidades Locales no pueden contradecir, por supuesto, las normas con rango de ley emanadas del Estado o Comunidad Autónoma, sino que tampoco pueden desconocer sus reglamentos. En la sentencia se afirma el problema existe a día de hoy en los Ayuntamientos referente al orden de una supuesta prelación jerárquica entre los reglamentos municipales locales y las normas reglamentarias emanadas del Estado y Comunidades Autónomas, pues bien dicha relación no puede describirse en términos de primacía o subordinación, pero es innegable la facultad de la que gozan estas últimas para dotarse de una organización complementaria, consecuencia de su capacidad de autogobierno pudiendo añadir incluso nuevas reglas que aclaren desarrollen y completen el modelo diseñado, pero sin alterarlo ni contradecirlo.

IV.- ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL REFERENTE A LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES CONOCIDA COMO “VINCULACIÓN NEGATIVA A LA LEY”.

Como hemos señalado, cuando las Entidades locales hacen uso de su potestad reglamentaria deben respetar los principios de jerarquía normativa y de competencia, este razonamiento debe ser completado, teniendo en cuenta la doctrina específica que ha elaborado el Tribunal Supremo referente a la potestad reglamentaria de las Entidades Locales, conocida como “Vinculación negativa a la ley”.

Para partimos del Fundamento de Derecho Segundo de la STS de 10 de abril de

¹² ECLI:ES:TS:2001:77

2014 (RJ2441)¹³:

“... 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”.

Lo que ha indicado el TS es que aun cuando las ordenanzas de las Entidades locales mantienen una relación menos directa con la ley, a diferencia de lo que ocurre con la Administración del Estado y Autonómicas que cuando dictan reglamentos suelen desarrollar normas legales, mientras que esta opción no corresponde a las Entidades locales, esto no quiere decir que dicha potestad no se halle subordinada a la ley, sin que los principios de autonomía local y de legitimidad democrática sirvan como medio que pueda “flexibilizar” el incumplimiento de la norma legal

Recordamos el artículo 137 de la CE el cual proclama el principio de autonomía local, el cual solo se ve afectado por una norma legal del Estado, cuando ésta vacía o perturba gravemente la libre administración de las Entidades locales, algo que no sucede por el mero hecho de que el legislador estatal, o el autonómico, regule sectorialmente

13 ECLI:ES:TS:2014:2441

los ámbitos de competencia local, que es lo que ocurre con la normativa de seguridad vial y de tráfico, por ello, el art. 25.2 LRBRL establece que el Municipio ejercerá competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras, en la materia de tráfico de personas y vehículos en las vías urbanas, obsérvese que matiza la norma legal con la expresión “... en los términos de la legislación del Estado...” por lo que en ningún caso podrá ir en contra de la normativa estatal o autonómica, ni modificarlo según su criterio.

V.- SINGULARIDADES DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LOS ENTES LOCALES.

Llegados a este punto es importante explicar las singularidades de la potestad sancionadora de los Entes locales:

La potestad sancionadora de la Administración está reconocida en el artículo 25 de la Constitución, y en lo que aquí respecta: “según la legislación vigente en aquel momento”.

Podemos concluir que era necesaria una norma de rango de ley para dar cobertura a la potestad sancionadora, pero ocurre que las Entidades locales aunque poseen potestad reglamentaria, en cambio, carecen de la potestad legislativa.

Esta situación cambió a raíz de la ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que modificó las leyes 7/1985, de 2 de abril, y 30/1992, de 26 de noviembre, circunstancia que permite afirmar que la administración local, en el ejercicio de la potestad sancionadora, presenta, frente a la Administración del Estado y a la de las Comunidades Autónomas, ciertas singularidades:

La singularidad de la potestad sancionadora de los Entes Locales, se manifiesta en la nueva redacción del artículo 127.1 de la LRJAP, denominado principio de legalidad, que al referirse a la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, manifiesta que se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio, “pero que cuando se trate de entidades locales, se realizará de conformidad con lo dispuesto en el [título XI de la LRBRL](#)”

La potestad sancionadora de los Entes Locales también mantiene ciertas peculiaridades, en virtud de la también novedosa redacción del artículo 129.1 de la ley

30/1992, de 26 de noviembre, referente al principio de tipicidad, que tras indicar que sólo constituyen infracciones administrativas, las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una ley, a continuación matiza dicho principio al establecer “sin perjuicio de lo dispuesto para la administración local en el [título XI de la LRBRL](#)”.

Por lo tanto, el citado título XI de la ley 7/1985, añadido por la ley 57/2003, en su artículo 139, ha establecido que para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas.

En idéntico sentido se expresa el artículo 197.2 de la LALA

VI.- CRONOLOGÍA DE LA IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE LA ORDENANZA MUNICIPAL DE CIRCULACIÓN DE PEATONES Y CICLISTAS DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA.

En ejecución de su potestad reglamentaria, el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, mediante acuerdo de fecha 29 de junio de 2009, aprobó definitivamente la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas del Ayuntamiento de Zaragoza. Siendo publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza nº 157/2009.

Con posterioridad la entidad mercantil “Zalesco, SL” y Don Juan José Ernesto Palacios, interpusieron recurso contencioso-administrativo contra los artículos 17, 19, 21, 24, 26, 28, 29, 32, 35, 36, 37 y contra las definiciones “acera”, “acera compartida” y “acera bici sugerida” del anexo “definiciones” de la OCPC. Dicho recurso se formalizó mediante escrito que tuvo entrada en la Secretaría del Tribunal Superior de Justicia de Aragón el día 10 de septiembre de 2009, siendo admitido a trámite.

La Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera de Refuerzo, del TSJAragón el 17 de febrero de 2012 (RJ85)¹⁴, estimó el recurso contencioso interpuesto

¹⁴ ECLI:ES:TSJ:2012:85

y declaró la nulidad de todos aquellos artículos los artículos y apartados siguientes de la OCPC: Del artículo 17, los apartados encabezados con los epígrafes “Zonas o calles residenciales” y “Zonas peatonales”; artículo 19, en su totalidad; artículo 21 en su totalidad; párrafos 2º, 3º, 4º y 5º del artículo 24; párrafo 4º del artículo 26; artículo 28, en su totalidad; párrafos 1º, 3º y 4º del artículo 29; artículo 35, en su totalidad; párrafo 2º del artículo 36; párrafo 3º del artículo 37 y del Anexo II, los apartados encabezados como "Acera compartida" y "Acera bici sugerida”. Aquellos relativos a la no consideración de las bicicletas dentro del categoría de vehículos, sin la consiguiente aplicación de las limitaciones de velocidad y de circulación, seguidamente de todos aquellos en los que se preveía la utilización compartida de un mismo espacio por peatones y ciclistas, y aquellos que permitían a los ciclistas adelantarse o invadir los pasos de peatones, así como todos aquellos que manifestaban que las bicicletas pueden circular en sentido contrario al habitual y los referentes a materia de visibilidad, ya que no respetan la normativa Estatal.

Contra la sentencia anterior, el Ayuntamiento de Zaragoza, presentó escrito de casación ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Finalmente, STS de 10 de abril de 2014 (RJ2441)¹⁵, falló no haber lugar al recurso de casación que interpuso el Ayuntamiento de Zaragoza contra la anterior STSJ Aragón de 17 de febrero de 2012.

Ello dio lugar a que el Ayuntamiento de Zaragoza publicara en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza de 23 de septiembre, página 5, dicho fallo judicial, en ejecución de sentencia y en cumplimiento de la orden dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo y a día de hoy si observamos aquellos artículos o aquellos incisos que fueron declarados nulos, vemos que el Ayuntamiento en vez de modificarlos, optó finalmente por dejarlos sin contenido.

VII.- EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE JERARQUÍA NORMATIVA Y DE COMPETENCIA POR PARTE DE LAS ENTIDADES LOCALES, COMO LÍMITES DE SU POTESTAD REGLAMENTARIA.

¹⁵ ECLI:ES:TS:2014:2441

ESTUDIO DE LA JURISPRUDENCIA RECAIDA EN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN Y EN EL TRIBUNAL SUPREMO.

Este epígrafe está dedicado a exponer el contenido de la OCPC, así como la jurisprudencia recaída, tanto la de primera instancia como la del Tribunal Supremo, respecto de la OCPC, y se encuentra dividido en 4 sub-epígrafes.

-El primero está dedicado a explicar el contenido de la OCPC, tras este, el segundo, lo dedicaremos a exponer, brevemente, los argumentos defendidos por el Ayuntamiento de Zaragoza, a continuación en el tercero reflejaremos la doctrina judicial referente a la contradicción de los principios de jerarquía normativa y de competencia por parte de la OCPC. Compuesto por una serie de argumentos, los cuales, se podrían aplicar a cualquier reglamento u ordenanza que infringe dichos principios, seguido del cuarto y último sub-epígrafe, en el que explicaremos el contenido concreto de cada uno de los artículos de la OCPC que fueron declarados nulos en sede judicial y analizaremos que preceptos de la LT o del RGC ignoraron. A su vez, este último sub-epígrafe se encuentra dividido en 5 apartados, para una mejor comprensión. En cada uno de dichos apartados están agrupados los preceptos de la OCPC anulada, analizados según los diversos conceptos jurídicos de la normativa del Estado que incumplieron.

7.1.-Breve referencia al contenido de la OCPC.

La Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas está compuesta de una breve exposición de motivos en la cual vemos como el Ayuntamiento hace un cambio de modelo el cual se caracteriza por ser una ciudad más sostenible y más segura y el objetivo de dicha ordenanza es que Zaragoza sea una ciudad ciclable. Se compone de VI Títulos, dedicados, el primero a las disposiciones generales, recoge el objeto y ámbito de la Ordenanza y recoge un capítulo una serie de normas relativas a la señalización de las, el Título II, está dedicado a los peatones, al tránsito de estos y de las zonas de prioridad peatonal, este Título se ve afectado por las sentencias recaídas sobre el concretamente afectando a 4 artículos, declarados nulos. El título III relativo a la circulación y uso de la bicicleta, en el que 7 de sus artículos son declarados nulos. El título IV “Circulación, Parada, Estacionamiento y Actuaciones Puntuales en Zonas de Prioridad Peatonal y Vías Ciclistas, no se ve afectado en ningún artículo. El título V referente a la señalización y normas de convivencia con el tranvía tampoco se ve

afectado en ninguno de sus artículos. Por último el capítulo VI titulado “Régimen Sancionador” no tiene artículos en nulidad. Además de los VI capítulos una Disposición Adicional y una Disposición Final. Tras ellas un Anexo con definiciones, afectado por dos de ellas concretamente las de “Acera compartida” y “Acera-bici sugerida”.

7.2.- Argumentos jurídicos defendidos por el Ayuntamiento de Zaragoza.

El Ayuntamiento de Zaragoza consideraba que conforme establecen los artículos 25.2.b) de la LRBRL, y 42.2.b) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, que desarrolla la precitada Ley estatal en el territorio de Aragón, los Ayuntamientos ostentaban competencias para la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. Además, la normativa sectorial de tráfico, en concreto, el artículo 7 de la Ley de Tráfico, en opinión del Ayuntamiento, también atribuía a los municipios facultades de ordenación y de control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad y la regulación mediante una Ordenanza Municipal de Circulación de los usos en las vías.

Por lo tanto, defendían que las entidades locales ostentaban competencias, en las cuales no podía interferir el legislador estatal, entre las que se hallaría la regulación del tráfico en las vías urbanas, materia sobre la que argumentó que se habría operado una “deslegalización” a favor de las entidades locales.

Para finalizar, los servicios jurídicos municipales entendían que la legislación sectorial del Estado en materia de tráfico y circulación, no impedía, ni limitaba que una Entidad Local, en uso de su potestad reglamentaria, estableciera una regulación de la utilización de bicicletas en el espacio urbano, en la forma que estimara más apropiada. Defendieron que el Ayuntamiento de Zaragoza gozaba de autonomía para el cumplimiento de las funciones que tenía encomendadas y dado que sus órganos plenarios de gobierno disfrutaban de legitimidad democrática, había que entender que disponían de margen para diseñar sus propias políticas en los ámbitos de su competencia.

En este punto tenemos que tener en cuenta la doctrina expuesta en el epígrafe V del presente trabajo de la vinculación negativa a la ley de la potestad reglamentaria de las entidades locales.

7.3.- Los principios de jerarquía normativa y de competencia como límites a la potestad reglamentaria de las Entidades Locales.

Tanto el Tribunal Superior de Justicia de Aragón como el Tribunal Supremo, en las sentencias cuya cita ha sido reflejada en el epígrafe VI, indicaron que la OCPC infringía la normativa del Estado que regula el tráfico y la circulación de vehículos a motor.

Al referirse a esta “colisión” de la OCPC con las normas legales y reglamentarias del Estado relativas a la materia de tráfico, circulación y seguridad vial, el Fundamento de Derecho “Cuarto”, segundo párrafo, de la STSJ Aragón de 17 de febrero de 2012 (RJ85)¹⁶ señaló lo siguiente:

“Tales normas legales y reglamentarias son de obligado cumplimiento, tanto para particulares, como para las administraciones públicas que tengan competencia sobre alguno de los aspectos que afectan al tráfico rodado. Así, y en concreto, en el caso de Corporaciones Locales, como ya se ha dicho antes, y en lo que ahora interesa, pueden rebajar las velocidades en algunos casos en vías urbanas. Y tienen competencia también, en lo que ahora es discutido, y conforme al artículo 7 de la Ley de Tráfico, para la ordenación y el control de tráfico, su vigilancia y sanciones que corresponda. Sin posibilidad, por tanto, de ejercer funciones de cambio de la conceptualización legal de qué se entienda por vehículo, de modificar al alza en vía urbana velocidades de los vehículos, o de modificar la definición legal de qué sean aceras o zonas peatonales o las reservas de uso legal y reglamentariamente ordenadas, pues tales cuestiones tienen una regulación general, sin posibilidad de que cada Ayuntamiento pueda modificarla”.

Por la aplicación de dicha doctrina referente a la imposibilidad de que las normas reglamentarias de las Entidades Locales puedan vulnerar las leyes del Estado o las dictadas por las Comunidades Autónomas, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón consideró que el artículo 32 de la OCPC, que permite el estacionamiento de bicicletas en zonas peatonales, sí se ajustaba al ordenamiento jurídico, aunque lo hace con la siguiente matización:

“Si bien cuando tal precepto fue aprobado infringía la previsión contenida al respecto en la normativa estatal de aplicación, sin embargo, a fecha de hoy tal previsión de la OCPC es ajustada a derecho dado que por Ley 18/2009, de 23 de

16 ECLI:TSJ:2012:85

noviembre, se modificó el artículo 39, apartado 2, párrafo e) de la Ley de Tráfico y se autorizó la posibilidad de estacionar bicicletas en aceras, paseos y demás zonas peatonales. En consecuencia con tal legalidad sobrevenida, no procede estimar la pretensión sostenida en tal punto por la parte recurrente”.

El Fundamento de Derecho “Segundo” de STS de 10 de abril de 2014 (RJ2441)¹⁷, dice lo siguiente:

“...Sostiene el recurrente, 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, 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...

.... 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 artículo 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 artículo 137 CE; pero éste sólo determinaría la inconstitucionalidad de la ley en el supuesto de que ésta vaciara o

¹⁷ ECLI:TS:2014:2441

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, a la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, así como al Reglamento General de Circulación...”.

La STS de 8 de marzo de 2011(RJ3368)¹⁸, manifestó lo siguiente:

“El mismo artículo 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 artículo 7: “Se atribuyen a los Municipios, en ámbito de esta ley, las siguientes competencias: La regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas... Por su parte el artículo 93 del Reglamento de Circulación, recuerda la atribución a las Ordenanzas municipales de cierta capacidad normativa, pero indicando en su apartado 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, artículo 51 LJRAP, incurriendo en otro caso en nulidad, artículo 62.2 LRJAP, vicio que concurre en ciertos preceptos de la Ordenanza impugnada...”.

7.4.- Aplicación de los referidos principios al articulado concreto de la ordenanza de circulación de peatones y ciclistas del Ayuntamiento de Zaragoza.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón y el Tribunal Supremo, con fundamento, entre otros preceptos, en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de

¹⁸ ECLI:ES:TS:2011:3368

noviembre, que sanciona con la nulidad de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución o las leyes, y 6 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que establece que los jueces y tribunales no aplicarán los reglamentos contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa, anularon los preceptos de la OCPC que a continuación se detallan al infringir la normativa sectorial de tráfico y de circulación del Estado, con base en los siguientes argumentos y fundamentos jurídicos:

A).- Inclusión de las bicicletas dentro de la categoría de “vehículo” y aplicación, en consecuencia, de las limitaciones de velocidad y de circulación previstos en la normativa estatal.

El apartado 4 del Anexo I de la Ley de Tráfico define el término vehículo como “aparato apto para circular por las vías o terrenos a que se refiere el artículo 2”, sin distinguir según sean o no de motor.

En el Anexo I, podemos ver que se refiere a 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”, por lo que no cabe ninguna duda de que, a efectos de la legislación estatal de tráfico, la bicicleta es una especie de vehículo.

En consecuencia, le son aplicables las normas referidas a los vehículos, más si añadimos que, según el apartado 1 del citado Anexo I, “conductor” es quien va al mando de un vehículo.

Esto quiere decir que las limitaciones de velocidad y circulación en vías urbanas que afectan a bicicletas y ciclistas, son fijadas por la LT, artículo 19 de la misma, y las Corporaciones Locales sólo tienen posibilidad de rebajarlas en vías urbanas.

Dicho precepto legal manifiesta: que los conductores deben respetar los límites de velocidad. En cuanto a las velocidades máximas y mínimas serán fijadas reglamentariamente y se establece reglamentariamente un límite máximo con carácter general para circular en vías urbanas y en poblado, pudiendo ser rebajado en travesías especialmente peligrosas, por decisión del órgano competente de la Corporación municipal, como vemos pueden modificar las velocidades pero siempre a la baja, en ocasiones cuando debido a la peligrosidad sea aconsejable para la seguridad del tráfico y de las personas pero nunca permitirá aumentarlo por encima de las velocidades

máximas establecidas.

Respecto del texto de la ordenanza impugnada, en argumentación de los recurrentes eran nulos los artículos 17, 19 y 28 por contravenir lo dispuesto en el artículo 121.4 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, ya que la OCPC permitía alcanzar a las bicicletas la velocidad máxima de 10 Km./hora en aceras y zonas peatonales, en contra de la previsión contenida en el RGC que limita la velocidad de circulación “a paso de persona” en el caso de uso de zonas peatonales por monopatinos, patines o aparatos similares.

Frente a tal argumentación el TSJ Aragón señaló: “Aunque la recurrente plantea la anterior impugnación en el Fundamento Segundo de su demanda, separado de las pretensiones contenidas en el Fundamento Tercero de su demanda, relativo también a cuestiones de circulación, como si es conforme a derecho que las bicicletas puedan circular por las aceras y zonas peatonales, o si es ajustado a la norma que puedan las bicicletas circular a velocidad anormalmente reducida o invadir pasos de peatones, se considera que la estrecha vinculación que tienen uno y otros motivos de impugnación y el seguir la sistemática de la Ordenanza hace conveniente el tratamiento conjunto de todos ellos”.

Puesto que el Tribunal Superior de Justicia de Aragón como el Tribunal Supremo anulaban gran parte del artículo 17, así como la totalidad de los artículos 19 y 28 de la OCPC, porque autorizaban con carácter general la circulación de bicicletas por las aceras y zonas peatonales, fuera de los casos reglamentariamente previstos, tal y como en el epígrafe siguiente exponremos, quedaron anulados también los párrafos de dichos preceptos que marcaban velocidades contrarias a la normativa estatal, anteriormente transcrita.

El párrafo segundo del artículo 24 de la OCPC contemplaba que las bicicletas, en las calzadas en que no existiera vía ciclista pudieran circular por las mismas a velocidad anormalmente reducida. Ello infringía el artículo 49.1 RGC, que prohíbe circular a velocidad anormalmente reducida salvo causas justificadas, y que, en consecuencia, exige que se circule por la calzada, al menos, a la mitad genérica de la señalada para la vía de se trate. En consecuencia, dicho precepto fue anulado.

B).- Inviabilidad de la utilización compartida de un mismo espacio por peatones y ciclistas.

Los apartados 55 y 56 del Anexo I de la Ley de Tráfico, definen la acera y la zona peatonal de la siguiente forma:

“55. Acera: Zona longitudinal de la carretera elevada o no, destinada al tránsito de peatones”.

“56. Zona peatonal: 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”.

Según el tenor literal de los artículos podemos afirmar con claridad que entre ambas definiciones no puede haber lugar a una discusión entre la utilización compartida de un mismo espacio por peatones y ciclistas, porque es algo que legalmente no está permitido y que impide la utilización de los enunciados previstos en la ordenanza impugnada tales como “vía ciclista señalizada en la acera” y “zonas de prioridad peatonal”.

Debemos señalar que la previsión legal de la posibilidad de ocupación de las aceras o zonas peatonales por parte de vehículos particulares, la LT la limita de forma excepcional en su artículo 23.2 a los casos en que los vehículos deban cruzar éstas, siempre por los pasos habilitados al efecto, y con la obligación, en este caso, de dejar pasar a los peatones que circulen por ellas.

También, se debe tener en cuenta que el artículo 121.5 del RGC, establece que la circulación de toda clase de vehículos en ningún caso deberá efectuarse por las aceras y demás zonas peatonales. Esta norma reglamentaria sólo permite el empleo de aceras y zonas residenciales a los que no se consideran vehículos, esto es, monopatines, patines o aparatos similares, y siempre que no sean arrastrados por otros vehículos, y circulen a velocidad de paso de persona, tal y como establece el artículo 121.4 del RGC.

Lo que sucedía en la OCPC, era que se permitía que las bicicletas circularan por el mismo espacio que los peatones. En concreto, los siguientes artículos de dicha ordenanza permitían tal circulación conjunta, preceptos que fueron objeto de anulación judicial, tanto por el Tribunal superior de Justicia de Aragón como por el Tribunal Supremo: el primer artículo que se ve afectado es el Artículo 17, apartados denominados como “zonas o calles residenciales” y “zonas peatonales”, que señalaban que estas zonas eran de mera preferencia peatonal, y no, como ordena LT, de exclusión

de vehículos particulares, con la posibilidad general sólo de poder cruzarlas vehículos, siempre por los pasos habilitados al efecto, y con la obligación, en este caso excepcional, de dejar pasar a los peatones que circulen por ellas, a continuación el Artículo 19, el cual autorizaba la circulación de vehículos en zonas peatonales con carácter general, fuera de los casos legal y reglamentariamente previstos, seguido del Artículo 21, que era consecuencia de la regulación prevista en los artículos 17 y 19, anteriormente derogados, tras este, el Artículo 24, párrafos tercero, cuarto y quinto, que establecían que las bicicletas podían circular por zonas residenciales y peatonales en todo caso, y no sólo en los casos previstos en la LT, continuado del Artículo 28, que autorizaba con carácter general la circulación de bicicletas por la acera y zonas peatonales fuera de los casos reglamentariamente previstos, así como el Artículo 29, párrafos primero y cuarto, que establecían que las bicicletas podían circular por zona peatonales, seguido del Artículo 37, párrafo tercero, que prohibía la circulación por la calzada de bicicletas y les obligaba a ir por zonas peatonales, con contradicción de la norma legal y reglamentaria del Estado, que establece lo contrario. Y por último las definiciones “acera compartida” y “acera-bici sugerida” de su Anexo II, puesto que ambos casos partían de la ocupación permitida para las bicicletas de espacios destinados a uso peatonal, apartándose del concepto de senda ciclable recogido en el apartado 74 del Anexo I de la LT, que la define de la siguiente forma: “Senda ciclable: vía para peatones y ciclos, segregada del tráfico motorizado, y que discurre por espacios abiertos, parques, jardines o bosques”.

Por el contrario en la STS de 8 de noviembre de 2010 (RJ7951)¹⁹ referente a la OCPCS se consideró ajustado a derecho la previsión de la existencia de un específico “carril-bici”, desgajando una franja de acera y, por tanto, manteniendo la separación espacial entre peatones y bicicletas, como se manifiesta en la sentencia, el propio Ayuntamiento de Sevilla expresa en la Exposición de motivos que debido a los cambios producidos en materia de movilidad se tiene por finalidad evitar posibles fricciones entre los usuarios de carril bici y peatones y de esta forma se acota un espacio lateral o parte de las aceras que antes era de exclusivo uso de los peatones para que puedan circular las bicicletas, de esta manera, no se hace una utilización compartida por ambos, ya que al ser una zona específica para carril bici deja por ello necesariamente de ser peatonal. Este criterio del TS respecto de la OCPCS fue posteriormente confirmado y

¹⁹ ECLI:ES:TS:2010:7951

ratificado en STS de 8 de marzo de 2011 (RJ3368)²⁰.

Así la OCPCS fue aprobada definitivamente y publicada en el Boletín Oficial de Sevilla y en los art. 35-39 y 42 manifiesta que las bicicletas circularan por los carriles bici cuando existan, la circulación en bicicleta por vías urbanas respetará la circulación y señalización, así como el tráfico y en las calzadas se circulará preferentemente por el carril de la derecha.

C).- Dado que las bicicletas tienen la condición de vehículos, es evidente que no pueden invadir o “adelantarse” en los pasos de peatones.

El artículo 94 del Reglamento General de Circulación no permite a los ciclistas invadir los pasos de peatones.

Dicho precepto, en su apartado 1, letra b), prohíbe a todos los vehículos parar, entre otros lugares: “en pasos a nivel, pasos para ciclistas y pasos para peatones”.

Dado que las bicicletas tienen la condición de vehículos, es evidente que no pueden invadir o “adelantarse” en los pasos de peatones, ya que lo que deben hacer es parar en los mismos, sin excepción para ningún vehículo o conductor.

En consecuencia, tampoco se consideró correcto el párrafo tercero del artículo 29 de la OCPC, que señalaba: “Aun cuando no se haya señalado una zona avanzada de espera específica para los ciclistas, éstos podrán, sin incomodar en ningún caso el paso de los peatones, adelantarse a los pasos de peatones y esperar la luz verde del semáforo o, en caso de no existir éste, cruzar la intersección cuando sea posible”.

D).- Las bicicletas no pueden circular en sentido contrario al habitual.

No cabe que las bicicletas circulen en sentido contrario al habitual, dado que del artículo 41 del RGC manifiesta que la circulación en sentido contrario sólo está permitida cuando hay un carril completo, algo que no ocurría en la ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza, pues el párrafo cuarto del artículo 26 de la OCPC permitía la circulación de ciclistas, en sentido contrario, en caso de viales de un solo sentido.

Curiosamente el artículo 41, segundo párrafo, de la OCPCS, tenía idéntica redacción que el párrafo 4º del artículo 26 de la OCPC, al disponer: “Con carácter excepcional y, en viales de un solo sentido de circulación, el Ayuntamiento podrá

20 ECLI:ES:TS:2011:3368

permitir, debidamente señalizada, la circulación ciclista en el sentido contrario”.

Este precepto de la ordenanza de Sevilla fue anulado por la sentencia dictada el día 20 de noviembre de 2008 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, y no fue objeto de recurso de casación ante el Tribunal Supremo. En cambio, el Ayuntamiento de Zaragoza sí que recurrió en casación ante el Tribunal Supremo la anulación en primera instancia judicial del párrafo 4º del artículo 26 de la OCPC, lo que llevo al Alto Tribunal a pronunciarse, confirmando la anulación del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

E).- La previsión de la Ordenanza municipal en materia de visibilidad es insuficiente.

La previsión de la OCPC en materia de visibilidad, es insuficiente para satisfacer lo exigido por el artículo 22 del Reglamento General de Vehículos, a tenor del cual las bicicletas deben disponer de timbre y de “luz de posición delantera y trasera, y catadióptrico trasero”.

Dado que la OCPC, en sus artículos 35 y 36, manifestaba, que las bicicletas “deberán disponer de luces y/o reflectantes que las hagan suficientemente visibles para todos los usuarios de la vía pública”, y que: “... podrán estar dotadas de timbre... “, está claro que no se cumplía lo requerido por el RGV y sin que, además, el contenido de la OCPC pudiera encuadrarse según lo establecido en el artículo 98.3 del Reglamento General de Circulación, que dice lo siguiente: “Las bicicletas, además, estarán dotadas de los elementos reflectantes que, debidamente homologados, se determinan en el RGV. Cuando sea obligatorio el uso del alumbrado, los conductores de bicicletas llevarán, además, colocada alguna prenda reflectante que permita a los conductores y demás usuarios distinguirlos a una distancia de 150 metros, si circulan por vía interurbana”.

Frente a la redacción dada por el Ayuntamiento de Zaragoza en la ordenanza impugnada, el artículo 38 de la ordenanza de circulación de peatones y ciclistas del Ayuntamiento de Sevilla señalaba: “Las bicicletas deberán disponer de timbre y luces o reflectantes previstos en la legislación vigente. Asimismo podrán estar dotadas de elementos accesorios adecuados para el transporte diurno y nocturno de menores y de carga tales como sillas acopladas, remolques, semirremolques y resto de dispositivos

debidamente certificados u homologados, con las limitaciones de peso que dichos dispositivos estipulen. Cuando sea obligatorio el uso de alumbrado, los conductores de bicicletas que circulen por vías interurbanas deberán llevar prenda reflectante”.

Como vemos la OCPCS respeta la normativa estatal en cuanto dice que deberán disponer de timbre y luces reflectantes previstos en “la legislación vigente” por tanto está haciendo referencia al art. 22 y 98.5 del RGV y del RGC respectivamente, los cuales manifiestan que las bicicletas deberán disponer de luz delantera y trasera así como de un catadióptrico trasero además de reflectantes debidamente homologados, por lo tanto podemos afirmar que no solo no lo modifica sino que lo complementa.

VIII.- NOVEDADES DEL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL RGC

Respecto a la nueva regulación del proyecto de RGC figuran novedades, que se contraponen al régimen vigente, y que en caso de que hubiera estado en vigor en el momento que el Ayuntamiento de Zaragoza aprobó definitivamente la ordenanza objeto del presente trabajo, gran parte de los preceptos de la misma fueron objeto de anulación judicial, no habrían tenido encaje en el mismo.

El RGC vigente en la actualidad consta de V Títulos y 173 artículos. El proyecto de modificación del mismo, introduce un nuevo Título, el VI, que se dedica a la circulación de bicicletas y que añade 6 artículos más numerados del 174 al 179.

El proyecto de modificación del RGC, ya en su exposición de motivos deja claro las líneas fundamentales que motivan el cambio regulatorio, las cuales pueden resumirse en las siguientes ideas: En primer lugar la movilidad de las personas está en evolución por lo que las normas de circulación de las mismas deben ir adaptándose a las nuevas necesidades y demandas. Por lo que respecta a la movilidad urbana, hay un cambio esencial, y es que se ha dado un protagonismo importante a los peatones y a las bicicletas. En segundo lugar se produce una pérdida de protagonismo del vehículo a motor y, por el contrario, el auge de otros medios para desplazarse, es un cambio cultural importante necesario también para trasladar al RGC. En tercer lugar dada la importancia del uso de la bicicleta se vienen haciendo políticas que fomentan el uso de la bicicleta como medio de transporte preferente

Es por ello que las administraciones vienen demandando cambios en la normativa general de circulación urbana, que les permitan desarrollar adecuadamente los nuevos

modelos de ciudad. Así se introduce una regulación básica que se deberá complementar con la que, en cada lugar, establezca la autoridad municipal.

Las modificaciones más importantes del proyecto de modificación del vigente RGC, respecto a la cuestión objeto del presente trabajo fin de grado, son las siguientes: En el ámbito urbano, se podrá permitir que las bicicletas transiten por las aceras y demás zonas peatonales, en los términos que se establezcan mediante ordenanza municipal. En ningún caso se permitirá que las bicicletas transiten por las aceras y demás zonas peatonales en los siguientes supuestos: en aquellas aceras que dispongan de una anchura inferior a 3 metros. Cuando la densidad de peatones lo impida por causas de riesgo o entorpecimiento indebido. Cuando dispongan de una acera que sea inferior a 1 metro desde la fachada de los edificios. Pero se establece una excepción a la regla anterior, los menores de 14 años pueden circular en bicicletas por las aceras y demás zonas peatonales siempre que la densidad de los peatones lo permita. Y un adulto podrá acompañar a uno o varios menores circulando por la acera, en las mismas condiciones.

En la circulación del ciclista por la acera y por las demás zonas peatonales, el peatón tendrá siempre la prioridad sobre el ciclista, adaptando la velocidad de su marcha para no poner en riesgo a los peatones.

En la circulación por las aceras-bici se establecen las siguientes normas: el ciclista circulara a una velocidad moderada, atendiendo a los peatones y especialmente a los niños y personas con movilidad reducida y no podrá utilizar el resto de la acera. Se establece una prohibición para los peatones y es que no podrán transitar sobre las aceras-bici, salvo para atravesarlas que en este caso la preferencia corresponde al ciclista. En los pasos para peatones que no cuenten con pasos específicos para bicicletas, los ciclistas que circulen por la acera-bici o por la acera, podrán utilizar la calzada adaptando su velocidad a la del peatón y cuidando de no ponerlos en peligro. En este caso las bicicletas tendrán prioridad de paso sobre los vehículos a motor y los peatones sobre las bicicletas.

En las vías urbanas donde esté limitada la velocidad a 30 km/h o inferior, la autoridad municipal podrá permitir la circulación de las bicicletas en sentido contrario mediante el empleo de la señalización que corresponda

CONCLUSIONES.

Primera.- Los artículos 4.1.a) de la LRBRL y 3.2.2^a) de la LALA disponen que en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde a las Entidades Locales la potestad reglamentaria.

Segunda.- En aplicación del principio de jerarquía normativa, los reglamentos y ordenanzas de las Entidades Locales están subordinados de forma absoluta a la ley, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos. Y en lo que respecta a la aplicación del principio de competencia, los reglamentos y ordenanzas de las Entidades Locales no pueden oponerse, contradecir o intentar dejar sin efecto reglamentos del Estado, cuando estos regulan materias de competencia estatal.

Tercera. La doctrina jurisprudencial conocida como “vinculación negativa a la ley de la potestad reglamentaria de las entidades locales”, puede exponerse en el sentido de que las ordenanzas de las Entidades Locales mantienen una relación menos

directa con la ley, a diferencia de lo que acontece en la Administración del Estado y en las Comunidades Autónomas, que cuando dictan reglamentos suelen desarrollar normas legales.

Cuarta.- La STSJ ARAGÓN de 17 de febrero de 2012 (RJ90717)²¹ declaró la nulidad de los artículos y apartados siguientes de la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas: todos aquellos que no preveían la inclusión de las bicicletas dentro de la categoría de vehículos y la no aplicación de las limitaciones de velocidad y circulación previstos en la normativa estatal; aquellos que permitían la utilización compartida de un mismo espacio por peatones y ciclistas; todos los que permitían a las bicicletas invadir o adelantarse en los pasos de peatones, los que permiten la circulación de las bicicletas en el sentido contrario al habitual y aquellos en los que la Ordenanza municipal no es suficiente en materia de visibilidad, es decir: art. 17 encabezados de “Zonas o calles residenciales” y “Zonas peatonales”; el artículo 19 y 21 en su totalidad; párrafos 2º, 3º, 4º y 5º del artículo 24; párrafo 4º del artículo 26; artículo 28 en su totalidad; párrafos 1º, 3º y 4º del artículo 29; artículo 35 en su totalidad; párrafo 2º del artículo 36; párrafo 3º del artículo 37 y Anexo II, los apartados encabezados como “Acera compartida” y “Acera bici sugerida”.

Por tanto la razón de la anulación judicial de los preceptos de la OCPC fue su oposición y contradicción con las normas legales y reglamentarias del Estado relativas a la materia de tráfico, circulación y seguridad vial, normas que son de obligado cumplimiento, tanto para particulares como administraciones públicas que tienen competencia sobre alguno de los aspectos que afectan al tráfico rodado

Quinta.- La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, en sentencia dictada el día 10 de abril de 2014, falló no haber lugar al recurso de casación que interpuso el Ayuntamiento de Zaragoza contra la anterior sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que adquirió el carácter de firme.

Sexta.- La situación actual referente a la circulación de las bicicletas en la ciudad de Zaragoza tras la anulación judicial de gran parte del articulado de OCPC es la siguiente: no se produce una utilización compartida de un mismo espacio por peatones y ciclistas, en consecuencia, no está permitido que las bicicletas circulen por el mismo espacio que los peatones, esto es, sobre las aceras y demás zonas peatonales. Las

21 ECLI:ES:STSJ:2012:90717

bicicletas deberán circular por la calzada destinada al tránsito del resto de vehículos, o bien por los denominados “carril-bici”, que deberán estar desgajados y segregados de la acera. En estos supuestos, sí que existe y se mantiene una separación espacial entre peatones y bicicletas.

Las bicicletas deben respetar las limitaciones de velocidad establecidas en la normativa estatal, si bien hay que señalar que las Corporaciones Locales tienen la posibilidad de rebajar aquellas en vías urbanas.

Dado que las bicicletas tienen la condición de vehículos, es evidente que no pueden invadir o adelantarse en los pasos de peatones, pues lo que deben hacer es parar en los mismos.

No cabe que las bicicletas circulen por la calzada en el sentido contrario al habitual, sino que deben respetar el sentido normal de la circulación.

Las bicicletas deberán disponer de timbre y de luz de posición delantera y trasera, así como de catadióptrico casero.

BIBLIOGRAFÍA:

LIBROS:

- García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Decimocuarta edición, año 2008, Editorial: Civitas, páginas 180 y 549-555.
- Libro coordinado por Pendás García; Benigno, Administraciones Públicas y Ciudadanos, “Estudio sistemático de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 1993, Editorial Praxis, SA. Páginas 403 a 411.

PUBLICACIONES EN INTERNET:

- Moreu Carbonell Elisa: “La jurisprudencia sobre las ordenanzas y las

competencias municipales para ordenar el uso de la bicicleta como medio de transporte urbano” Publicado en blog “ciclojurista”, (RI1057711)