



H

**Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª).****Sentencia núm. 85/2012 de 17 febrero**[JUR\2012\90717](#)

**ADMINISTRACION LOCAL:** Municipio: Ayuntamientos: ordenanzas municipales: Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas: determinaciones: falta de competencia del Ayuntamiento: vulneración de competencias estatales: nulidad procedente.

**Jurisdicción:** Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo núm. 368/2009

**Ponente:** Ilmo. Sr. D. luis ignacio pastor eixarch

El TSJ de Aragón estima el recurso contencioso interpuesto por la entidad mercantil «ZALESCO,SL» y otro contra una Resolución del Ayuntamiento de Zaragoza de 29-06-2009, por la que se aprueba la ordenanza de circulación de peatones y ciclistas.

**T.S.J.ARAGON CON/AD SEC.1**

ZARAGOZA SENTENCIA: 00085/2012

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN****SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO****- SECCIÓN TERCERA DE REFUERZO -****RECURSO Nº: 368/09-D**

SENTENCIA: 00085/2012

**S E N T E N C I A Nº 85 DE 2012****ILUSTRÍSIMOS SEÑORES****PRESIDENTE**

D. LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH

**MAGISTRADOS:**

DÑA. CARMEN SAMANES ARA

D.IGNACIO MARTÍNEZ LASIERRA

=====

En Zaragoza, a diecisiete de febrero de dos mil doce.

En nombre de S.M. el Rey.

La Sección tercera, funcional de refuerzo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, integrada por los Magistrados de la Sala de lo Civil y Penal citados al margen, HA VISTO el presente recurso número 368/09 -D seguido entre la partes demandantes la entidad mercantil **ZALESCO,S.L.** y **D. Belarmino** representados por el Procurador D. Ángel Ortiz Enfedaque y dirigidos por el Letrado D. Belarmino y la demandada el **AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

~~Las bicicletas podrán arrastrar un remolque o semirremolque para el transporte de todo tipo de bultos y niños/as, siempre que el conductor sea mayor de edad y bajo su exclusiva responsabilidad. En caso de circular a velocidad anormalmente reducida, las bicicletas con remolque o semirremolque tendrán prohibida la circulación por la calzada, debiendo circular por vías ciclistas, zonas 30, otras vías pacificadas o zonas peatonales autorizadas.~~

~~Dichos remolques deberán ser visibles en las mismas condiciones establecidas para las bicicletas en el artículo 35 de esta Ordenanza.~~

~~Es obligatorio, en cualquiera de los dos casos, que el menor utilice el correspondiente casco protector.~~

~~(...)~~

### ~~ANEXO. DEFINICIONES~~

~~-**Acera:** Zona longitudinal de la carretera o calle, elevada o no, destinada al tránsito de peatones.~~

~~-**Acera compartida:** Espacio compartido por peatones y ciclistas. La preferencia será siempre de los peatones.~~

~~-**Acera bici sugerida:** Vía ciclable sugerida con señalización horizontal o vertical en aceras y resto de zonas peatonales. No se trata específicamente de una vía ciclista, por lo tanto los peatones pueden cruzarla por cualquier motivo.~~

~~(...)~~

### SEGUNDO

Respecto del texto normativo impugnado, considera el recurrente en primer lugar que son nulos los artículos 17 , 19 , 28 y concordantes de la OCPC por contravenir lo dispuesto en el artículo 121.4 del Reglamento General de Circulación , aprobado por [Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre \( RCL 2003, 2997 \)](#) (RGC, en adelante), ya que la Ordenanza permite alcanzar a las bicicletas la velocidad máxima de 10 Km./hora, en contra de la previsión contenida en el [RGC \(RCL 2003, 2997\)](#), que limita la velocidad de circulación "a paso de persona" en el caso de uso de zonas peatonales por monopatines, patines o aparatos similares.

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.

### TERCERO

Respecto de la posibilidad de circulación de bicicletas por aceras, y por zonas peatonales en general, debe, en primer lugar, considerarse que por disposición de las normas contenidas en los apartados 4, 5 y 6 del Anexo I de la [\( RCL 1990, 578 y 1653 \)](#) Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, (LSV en adelante) dentro de la categoría de "vehículo" se encuentra la del "ciclo", y dentro de esta última la de "bicicleta", definida legalmente como "Ciclo de dos ruedas". Y también a los efectos legales, conforme al apartado 1 del mismo Anexo, el ciclista tiene la condición de conductor de vehículo. En consecuencia, y dentro de las previsiones de la misma Ley, el artículo 19, regulador de los límites de velocidad, resulta plenamente aplicable a las bicicletas, en cuanto vehículos, y a los ciclistas, como conductores.

Este artículo 19 deriva a la norma reglamentaria la posibilidad de fijar las velocidades máximas y mínimas para los conductores, los vehículos y las vías, así como la fijación del límite máximo con carácter general, para la velocidad autorizada en vía urbana y en poblado. Y sólo en este caso autoriza que puedan las corporaciones municipales, en caso de vías urbanas, rebajar el límite de velocidad.

Igualmente, el Anexo I, apartado 55, define la acera como la zona destinada al tránsito de peatones, y en su apartado 56 conceptúa la zona peatonal como la reservada a circulación de peatones, en ambos casos sin excepción alguna. De modo que la previsión legal de posibilidad de ocupación de las aceras o zonas peatonales por parte de vehículos particulares la limita en su artículo 23 a los casos en que deban cruzarlas, por los pasos habilitados al efecto, y con obligación, en este caso excepcional, de dejar pasar a los peatones que circulen por ellas.

Por tanto, en resumen de lo expuesto, y conforme a lo ordenado en norma con rango formal de Ley, las limitaciones de velocidad y circulación en vías urbanas que afectan a bicicletas y ciclistas, son fijadas por Reglamento, y las Corporaciones Locales sólo tienen posibilidad de rebajarlas. Junto a ello, las aceras y zonas peatonales son de uso exclusivo de peatones, autorizándose su ocupación con carácter general por vehículos particulares sólo en caso de cruzarlas, por pasos habilitados, y con obligación de dejar pasar a los peatones.

#### CUARTO

En desarrollo y cumplimiento de las previsiones de la LSV citada, el [RGC \( RCL 2003, 2997 \)](#) ordena en el artículo 121.5 que "La circulación de toda clase de vehículos en ningún caso deberá efectuarse por las aceras y demás zonas peatonales". De modo que, en congruencia, sólo permite el empleo de aceras y zonas residenciales a lo que no son vehículos en concepto legal, esto es "monopatines, patines o aparatos similares", y lo hace para ordenar que circulen, siempre, a velocidad de paso de persona.

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 [LSV \(RCL 1990, 578, 1653\)](#), 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.

#### QUINTO

Los artículos impugnados números 17, 19, 21, 28, 37 y Anexo II de la OIPC infringen, como indica el recurrente, las normas antes citadas y sus concordantes, puesto que contradicen lo dispuesto en ellas sin que el Ayuntamiento tenga competencia para hacerlo. En concreto:

- El artículo 17, apartados encabezados como "Zonas o calles residenciales" y "Zonas peatonales", al establecer que las zonas y calles residenciales o peatonales son de mera preferencia peatonal, y no, como ordena la [LSV \(RCL 1990, 578, 1653\)](#) y el [RGC \( RCL 2003, 2997 \)](#), de exclusión de vehículos particulares, con la posibilidad general sólo de poder cruzarlas.
- El artículo 19 en su integridad, al autorizar la circulación de vehículos en zona peatonales con carácter general fuera de los casos legal y reglamentariamente previstos.
- El artículo 21 en su integridad, por ser consecuencia de la regulación de los artículos 17 y 19 que antes se han definido como infractores de las normas superiores.
- El artículo 28, porque autoriza con carácter general la circulación de bicicletas por la acera y zonas peatonales, fuera de los casos reglamentariamente previstos.
- El artículo 37 párrafo tercero, al prohibir la circulación por la calzada de bicicletas y obligarlas a ir por zonas peatonales, con contradicción de la norma legal y reglamentaria, que establece lo contrario.
- El Anexo, al definir "Acera compartida" y "Acera-bici sugerida", puesto que ambos casos parten de la ocupación no permitida para las bicicletas de espacios destinados a uso peatonal, y apartándose del concepto de senda ciclable recogido en el apartado 74 del Anexo I de la LSV.

#### SEXTO

Por las consideraciones jurídicas ya expuestas, resulta igualmente disconforme a derecho la previsión del artículo 24 de la OIPC, al establecer en sus párrafos tercero, cuarto y quinto, que las bicicletas pueden circular por zonas residenciales o peatonales en todo caso, y no sólo en los casos en que lo prevén la [LSV \(RCL 1990, 578, 1653\)](#) y el [RGC \( RCL 2003, 2997 \)](#).

Igualmente, tal artículo 24, párrafo segundo, prevé que las bicicletas, con carácter general, pueden circular por la calzada a velocidad anormalmente reducida. Previsión que, como alega en el Fundamento de Derecho Cuarto de la demanda, infringe la recogida en el [artículo 49.1 del RGC \(RCL 2003, 2997\)](#), 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.

#### SÉPTIMO

- Es igualmente impugnado el contenido del artículo 29 de la OCPC, en pretensión que debe ser estimada, puesto que en sus párrafos primero y cuarto, en contra de la normativa ya considerada, parte de que pueden circular bicicletas por zonas peatonales. Y en su párrafo tercero autoriza la invasión de pasos de peatones por los ciclistas, en contra de la prohibición terminante el artículo 94.1 b) del [RGC \( RCL 2003. 2997 \)](#) de parar en pasos de peatones, sin excepción para ningún vehículo o conductor.

#### OCTAVO

El Reglamento General de Vehículos aprobado por [Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre \( RCL 1999. 204 y 427 \)](#), establece en su artículo 22, apartado 1, que en todo caso, los ciclos deben disponer de timbre, sin excepción para las bicicletas. Y en su apartado 4 que las bicicletas, además, deben disponer obligatoriamente de luz de posición delantera y trasera, y catadióptrico trasero, para poder circular de noche, por tramos de vías señalizadas con la señal de túnel o cuando existan condiciones meteorológicas o ambientales que disminuyan sensiblemente la visibilidad. Por tanto, infringen tales normas el artículo 35 de la Ordenanza, que hace opcional disponer de luz o de catadióptrico, y el párrafo segundo del artículo 36, que hace también opcional el equipamiento de timbre.

#### NOVENO

El artículo 26, párrafo cuarto, permite la circulación de ciclistas excepcionalmente en sentido contrario, en caso de viales de un solo sentido. Esta posibilidad contraía la previsión del [artículo 41 del RGC \( RCL 2003. 2997 \)](#), que autoriza la habilitación para circulación en sentido contrario, pero exige que sea un carril completo, y sólo en los casos y condiciones especiales que tal situación de riesgo comporta, pero no que, manteniendo el carril en un sentido, por el mismo puedan circular vehículos de cualquier clase en sentido contrario.

#### DÉCIMO

Última norma impugnada es la prevista en el artículo 32 de la OCPC, que permite el estacionamiento de bicicletas en zonas peatonales. 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 noviembre \( RCL 2009. 2257 \)](#), se modificó el artículo 39, apartado 2, párrafo e) de la [LSV \(RCL 1990. 578, 1653\)](#) 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.

#### UNDÉCIMO

Los razonamientos jurídicos expuestos, que conducen a concluir que no son ajustados a derecho varios artículos de la OCPC, no quedan contradichos por las alegaciones formuladas por la representación legal de la demandada, Ayuntamiento de Zaragoza, puesto que, sin perjuicio de las consideraciones de carácter social y político que contiene la contestación a la demanda, y que no cabe valorar en contra de lo legal y reglamentariamente ordenado, la argumentación jurídica que pueda justificar la oposición de la Ordenanza a las normas de superior rango se centra en entender que el Ayuntamiento tiene facultades para el dictado de la Ordenanza al amparo de la previsión antes citada del artículo 7 de la [LSV \(RCL 1990. 578, 1653\)](#).

Y tal pretensión no es admisible, porque, como ya se expuso, tal habilitación de competencia a las Corporaciones Locales lo es siempre para cuestiones concretas, y con respeto en todo caso a las normas dictadas en el ámbito de su competencia por el Estado, entre las cuales se encuentran las infringidas.

En consecuencia, por aplicación de la previsión del artículo 63.1 de la [Ley de Régimen Jurídico 30/92, de 26 de Noviembre \(RCL 1992. 2512, 2775 y RCL 1993. 246\)](#), procede anular, por infracción de norma superior, los artículos y apartados citados antes como contrarios a la LSV y [RGC \( RCL 2003. 2997 \)](#).

#### DUODÉCIMO

Estimada la demanda, salvo, por legalidad sobrevenida, en la cuestión referida a posibilidad de estacionamiento de bicicletas en aceras, paseos y zonas peatonales, sería contrario a tal pronunciamiento sobre el fondo interesado por el recurrente proceder a retrotraer el procedimiento por las

razones de falta de motivación de la resolución recurrida que la misma parte también articula en su demanda, además de que se considera que sí existió suficiente motivación a lo largo de todo el expediente respecto de las razones que motivaron al Ayuntamiento de Zaragoza a dictar la Ordenanza parte de cuyos artículos son anulados.

#### DECIMOTERCERO

De conformidad con lo establecido en el [artículo 139](#) de la [Ley 29/98 de 13 de julio \( RCL 1998. 1741 \)](#), reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no existen motivos que justifiquen la expresa imposición de las costas causadas en el procedimiento.

**VISTAS** las normas citadas y demás de general y pertinente aplicación,

#### FALLAMOS

1

Que **estimando** el recurso contencioso número **368/09-D** interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil **ZALESCO,S.L.** y D. Belarmino, debemos declarar y declaramos **la nulidad** de los artículos y apartados siguientes de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas aprobada por el Ayuntamiento de Zaragoza, el día 29 de junio de 2009:

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

- Los artículos 19 y 21, en su totalidad.

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

- El párrafo 4º del artículo 26.

- El artículo 28, en su totalidad.

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

- El artículo 35, en su totalidad.

- El párrafo 2º del artículo 36.

- El párrafo 3º del artículo 37.

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

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

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

#### PUBLICACIÓN

: En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr/a. Magistrado que la dictó, celebrando Audiencia Pública. Doy fe.

**DILIGENCIA** : Seguidamente se procede a cumplimentar la **no** tificación de la anterior resolución. Doy fe.

El presente texto se corresponde exactamente con el distribuido de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.6 b) del Reglamento 3/2010 (BOE de 22 de noviembre de 2010). La manipulación de dicho texto por parte de Editorial Aranzadi se puede limitar a la introducción de citas y referencias legales y jurisprudenciales.