



Nº Total Asesoría Jurídica 750/2023

Nº Informe Asesoría Jurídica 275/2023

INFORME JURÍDICO

ASUNTO: DEROGACIÓN PARCIAL DE LA ORDENANZA MUNICIPAL PARA ESTABLECER DETERMINADOS CARRILES BICI Y CARRILES BUS-TAXI EN LA CIUDAD DE VALLADOLID

El 10 de julio de 2023 desde la Dirección del Área de Tráfico y Movilidad se nos remite el expediente referente a la derogación parcial de la ordenanza municipal para establecer determinados carriles bici y carriles bus-taxi en la ciudad de Valladolid.

Dentro del procedimiento para la aprobación, modificación y derogación de una Ordenanza Municipal está la necesidad de emitir un informe jurídico sobre la adecuación de la misma al ordenamiento jurídico.

El presente informe se emite para valorar la adecuación a la legalidad de la derogación parcial-modificación de la Ordenanza por la que se establecieron determinados carriles bici y carriles bus-taxi aprobada por el Pleno Municipal el 5 de julio de 2022, sin entrar a valorar la ejecución de los proyectos de carriles (bici, bus y taxi) que se plantean como alternativas a los existentes, que serán objeto de otro informe jurídico que se emitirá en su correspondiente momento procedimental.

Esta Asesoría Jurídica en cumplimiento de la función encomendada por el artículo 129 de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local y por el artículo 38.1.a) de la Ordenanza de Procedimiento Administrativo y Administración electrónica del Ayuntamiento de Valladolid, del 2 de octubre de 2018, informa lo siguiente:

1.- Antecedentes de la Ordenanza que se pretende modificar:

1.1.- Por Decreto 4101/2020, de 25 de junio, se aprobó la propuesta de implantación de la prioridad de itinerario de transporte público en autobús y taxi en varias calles de la ciudad, con la denominación de VA-10 y la habilitación de un carril bici segregado bidireccional en el Paseo Isabel la Católica y en la Avenida de Gijón.

1.2.- Por el Decreto nº 5842/2020, de 10 de septiembre, se dejó sin efecto el Decreto 4101/2020 de 25 de junio por los motivos que se indican, y se aprobó nuevamente la implantación de los carriles bus-taxi en las vía de la ciudad que se enumeran y la



implantación de carriles bicis segregados en Paseo de Isabel la Católica y en parte de la Avenida de Gijón.

1.3.- El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 13 de abril de 2021, acordó la aprobación definitiva de la modificación del “Reglamento Municipal de Tráfico, Aparcamiento y Seguridad Vial” de 1992, que se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia del 19 de abril de 2021, que entró en vigor al día siguiente. Esta modificación afectó a 73 de sus 117 artículos.

1.4.- Mediante Decreto 3957/2021, de 3 de mayo, 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.

1.5.- El 30 de noviembre de 2021, el Pleno del Ayuntamiento de Valladolid aprobó de manera definitiva el Plan Integral de Movilidad Urbana, Sostenible y Segura de la Ciudad de Valladolid (PIMUSSVA), en el que se marcan una serie de líneas de actuación en materia de movilidad para la ciudad de Valladolid, entre ellas, las referidas a la potenciación de los modos no motorizados.

1.6- La Sentencia 3/2022, de 17 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Valladolid, dictada en el Procedimiento Ordinario 1/2021 acordó:

“ESTIMAR el recurso interpuesto por el Procurador/a Dª Paula Mazariegos Luelmo, en nombre y representación de Dª MARIA PILAR DEL OLMO MORO 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. Concejale Delegado General del Area 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”.

La sentencia, por tanto, estimó el recurso interpuesto por el Grupo Municipal Popular del Ayuntamiento, en cuanto a que la Ley de tráfico efectúa una reserva en favor de la Ordenanza para la regulación de los usos de las vías públicas, y así motivó que:



“FD. Cuarto. - De la normativa citada se desprende que la regulación del uso de las vías urbanas titularidad del Ayuntamiento debe realizarse mediante una disposición de carácter general u Ordenanza; y ello en la medida en que incida en las reglas de uso y circulación de las calles de la ciudad, con una afectación de alcance general a los usuarios de la vía (pej. Sentencia de la sala de lo contencioso del TJS de Cataluña, sección 5ª, de 23 de febrero de 2021, nº 775/2021, recurso 39/2020). (...)

Todo ello, en definitiva, abunda en la exigencia de su regulación a través de una disposición normativa u Ordenanza, en atención a la afectación a la regulación y ordenación del tráfico urbano de la ciudad de Valladolid, que ha producido un cambio sustancial del tráfico rodado en las zonas afectadas. (...)

Concluyendo, conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, procede estimar la demanda planteada por ser la resolución recurrida contraria a derecho y nula por infracción del artículo 7.b citado”.

1.7.- La Sentencia 667/2022, de 31 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ratificó la sentencia citada del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 y determinó que “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”.

Esta sentencia ha sido recurrida en casación ante el Tribunal Supremo.

1.8.- En cumplimiento de las sentencias citadas, el Pleno aprobó el 5 de julio de 2022 (BOP 13 de julio) la Ordenanza de carriles bici y bus. “Ordenanza municipal para establecer determinados carriles bici y carriles bus-taxi en la ciudad de Valladolid”.

El expediente remitido para informe consta de la siguiente documentación:

- 1.- Decreto de inicio del expediente del 19 de junio de 2023.
- 2.- Consulta pública previa.
- 3.- Acreditación de publicación por edicto de la consulta pública previa.
- 4.- Informe del Servicio de espacio público e infraestructuras, firmado por el jefe del centro de conservación de la vía pública y el director del servicio el 29 y el 30 de junio de 2023.
- 5.- Informe del jefe del centro de movilidad urbana del 7 de julio de 2023.



6.- Memoria justificativa firmada el 7 de julio de 2023 por el concejal de Tráfico y Movilidad y el director del área.

Consta que desde el Área de Tráfico y Movilidad se ha solicitado informe al Interventor Municipal.

Fundamentos de derecho:

Primero. - El Pleno Municipal aprobó el 5 de julio de 2022 (BOP 13 de julio) la Ordenanza de carriles bici y bus, que tiene el siguiente contenido:

“ORDENANZA MUNICIPAL PARA ESTABLECER DETERMINADOS CARRILES BICI Y CARRILES BUS-TAXI EN LA CIUDAD DE VALLADOLID

TÍTULO I: IMPLANTACIÓN DE CARRILES BUS-TAXI

ARTÍCULO 1.- Implantar carriles bus-taxi en el carril derecho, según el sentido de circulación de vehículos por el itinerario de circunvalación al centro, o en su caso prioridad bus, de 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).

ARTÍCULO 2.- La señalización de un carril bus-taxi en las vías referidas en el artículo anterior implicará la adopción de las siguientes medidas:

- Eliminación del ciclocarril en las vías del punto anterior que lo dispusieran y en donde en su lugar se señalice el carril bus-taxi. Dicho ciclocarril, se trasladará al carril izquierdo anexo (en caso de que el mismo exista), limitándose la velocidad máxima en dichos casos, tanto en el ciclocarril/ciclovía como en el carril bus-taxi, a 30 km/h.
- Modificación de los movimientos permitidos en los viales de acceso.

ARTÍCULO 3.- La señalización de la prioridad bus-taxi previstos en las calles Cánovas del Castillo y Fray Luis de León, incorporará la posibilidad de que circulen por dichas vías, además del transporte público, las bicicletas, los vehículos dedicados al transporte de mercancías y los que se dirijan a uno de los vados autorizados del entorno más próximo.

TÍTULO II: IMPLANTACIÓN DE CARRILES BICI

ARTÍCULO 4.- Implantar los siguientes carriles bici segregados:

- 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 Paseo 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.



ARTÍCULO 5.- En ambas ubicaciones se utilizará el carril derecho de circulación (en los tramos en los que no se dispone de estacionamiento) para la ubicación del carril bici dotado con doble sentido de circulación. En los tramos en que existe estacionamiento, éste pasará a ocupar el carril derecho de circulación y el carril bici utilizará la zona de estacionamiento con el objetivo de conseguir una mayor protección para el ciclista.

ARTÍCULO 6.- Los carriles bus-taxi, así como los carriles bici, se señalizarán, de acuerdo con la normativa aplicable en materia de regulación de control del tráfico y señalización correspondientes.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente ordenanza entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia”.

Segundo: Modificación de la Ordenanza.

El artículo 128.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde (además de al Gobierno de la Nación y a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas), a los órganos de gobierno Locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

El artículo 4.1.a) LBRL, atribuye la potestad normativa o reglamentaria a los municipios, las provincias y las islas, “*en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias*”.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 84, dispone que “*Las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: A) Ordenanzas y Bandos*”. El Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local establece que “*En la esfera de su competencia, las Entidades Locales podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos, y la Alcaldía dictar Bandos...*” (art. 55).

La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al procedimiento establecido en el artículo 49 LBRL y en el Título VI de la Ley 39/2015, LPACAP. El citado artículo 49 LBRL establece que: “*La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:*

a) Aprobación inicial por el Pleno.

b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.



c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional”.

Pero, desde la reforma del 2003, que introdujo el Título X de la LBRL, debemos tener en cuenta el artículo 127.1.a), que atribuye a la Junta de Gobierno Local:

“La aprobación de los proyectos de Ordenanza y de los Reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y de sus Comisiones”.

Y en cuanto a los Municipios de Gran Población, el artículo 123.1, apartados, c) y d) de la LBRL atribuye al Pleno de la Corporación Local, la competencia para aprobar, respectivamente, los reglamentos de naturaleza orgánica y las ordenanzas, así como sus modificaciones.

En la directriz 51 de las Directrices de técnica normativa Aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de la Administración General del Estado, se describe que *“Las disposiciones modificativas pueden ser de nueva redacción, de adición, de derogación, de prórroga de vigencia o de suspensión de vigencia”.*

En la propuesta que se nos plantea, a pesar de que se utiliza la expresión “derogación” de la Ordenanza, lo que se propone es modificar los artículos 1 y 6 y suprimir el 2, 3, 4 y 5 por lo que se trata de una modificación de esta.

Por su parte, el artículo 56 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, dispone que *“para la modificación de las Ordenanzas y Reglamentos deberán observarse los mismos trámites que para su aprobación”.*

Tercero. – Texto que se propone y motivación de la modificación de la Ordenanza.

En la Memoria justificativa de la derogación parcial-modificación de la Ordenanza, del 7 de julio de 2023 se justifica ésta en que *“A la vista del citado informe (el Informe del Centro de Movilidad urbana del 7 de julio de 2023), de las sugerencias recibidas durante el trámite de consulta pública previa y los criterios recibidos del nuevo equipo de gobierno, se desecha la idea de una derogación total de la Ordenanza en cuestión y se opta por una derogación parcial y modificación de la misma, suprimiendo aquellas medidas contempladas en ella que se considera que han generado mayores problemas para el tráfico de la ciudad.*



Por otro lado, tratando de huir de la rigidez que impone la regulación de una ordenanza municipal, se propone la sustitución de la denominación de carriles bus taxi, por la de carriles de uso restringido, que permitiría en su momento, si así se considera procedente, el permitir el uso de dichos carriles, sólo por autobuses y taxis, o bien ampliarlo a otro tipo de vehículos, como por ejemplo, motocicletas, vehículos eléctricos o de transporte de mercancías, todo ello con la oportuna señalización de acuerdo con la normativa en la materia.

Todo ello supone la sustitución del título de la ordenanza que pasaría de denominarse “Ordenanza Municipal para establecer determinados carriles-bici y carriles bus-taxi en la ciudad de Valladolid” a llamarse “Ordenanza Municipal para establecer determinados carriles de uso restringido en la ciudad de Valladolid”.

El título I, sustituye su denominación de “Implantación de carriles bus-taxi”, por la de “Implantación de carriles de uso restringido”.

En el artículo 1 se suprimen las referencias a los siguientes viales: Avenida de Gloria Fuertes (entre la avenida de Salamanca y el puente de Poniente), Puente de Poniente, Plaza de la Universidad, Calle López Gómez, Puente de Isabel la Católica y Avenida de Miguel Ángel Blanco (entre puente de Isabel la Católica y calle Joaquín Velasco Martín).Asu vez, ya no se habla de carriles bus taxi, si no de carriles de uso restringido. (...)

Se suprimen totalmente los artículos 2 y 3, ya que su texto se refería a temas de ejecución, más que de implantación, y se considera superfluo incluir dichos aspectos en una ordenanza, por la rigidez que implica. Se suprimen totalmente los artículos 4 y 5, conforme a las indicaciones recibidas y las consecuencias que se detallan en el informe del Centro de Movilidad, sin perjuicio de las alternativas que puedan articularse.

Y el artículo 6, queda redactado de la siguiente manera: “Los carriles de uso restringido, se señalizarán, de acuerdo con la normativa aplicable en materia de regulación de control del tráfico y señalización correspondientes”.

Por tanto, la Ordenanza que se propone tendrá el siguiente contenido:

“ORDENANZA MUNICIPAL PARA ESTABLECER DETERMINADOS CARRILES DE USO RESTRINGIDO EN LA CIUDAD DE VALLADOLID

TÍTULO I: IMPLANTACIÓN DE CARRILES DE USO RESTRINGIDO

ARTÍCULO 1.-Implantar carriles de uso restringido en el carril derecho, según el sentido de circulación de vehículos por el itinerario de circunvalación al centro, o en su caso prioridad bus, de las siguientes vías:



- 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 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).
- Paseo de Isabel la Católica (entre calles san Ildefonso y Encarnación).

ARTÍCULO 2. - SUPRIMIDO.

ARTÍCULO 3. -SUPRIMIDO

TÍTULO II: IMPLANTACIÓN DE CARRILES BICI

ARTÍCULO 4.- SUPRIMIDO

ARTÍCULO 5.- SUPRIMIDO

ARTÍCULO 6.- Los carriles de uso restringido, se señalizarán, de acuerdo con la normativa aplicable en materia de regulación de control del tráfico y señalización correspondientes

DISPOSICIÓN FINAL La presente ordenanza entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia”.



Tanto en la Memoria, como en los informes del centro de movilidad urbana y de espacio público e infraestructuras se analiza el **coste económico** que supondrá la aplicación de la modificación propuesta para esta Ordenanza.

La modificación de esta Ordenanza no estaba prevista en el Plan Normativo del Ayuntamiento de Valladolid para 2023, pero se justifica en que la misma se debe al cambio de gobierno municipal surgido tras las elecciones del 28 de mayo.

Cuarto. – informe de valoración de impacto de género.

En la Memoria se motiva que no se considera necesario informe de impacto de género, ya que la modificación implica, como se ha visto, sólo la supresión de texto de la redacción original y la sustitución del término “bus taxi” por el de “uso restringido”.

Quinto.- Alegaciones

El artículo 49.3) de la Ley de Bases del Régimen Local al regular el procedimiento para la aprobación de Ordenanzas, exige la “*resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno*”.

Desde el Área de Tráfico y Movilidad se dio consulta pública previa a la modificación de esta Ordenanza, pudiéndose presentar alegaciones del 20 al 30 de junio de 2023.

Consta en el expediente que durante la consulta pública previa se han presentado 1.664 sugerencias y opiniones, de las cuales unas 1.523 son contrarias a cualquier supresión de carriles bici-bus, 78 se manifiestan a favor y 63 que plantean cuestiones ajenas a la que es objeto de la consulta.

El artículo 133 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone, al regular la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamento que :”2. *Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes



realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 2009 (Rec 2192/2006) señaló que *“el incumplimiento del trámite de audiencia se produce tanto cuando no se concede la misma, como cuando no se agota el plazo o se procede a publicar la Ordenanza sin resolver las reclamaciones que hubieran sido presentadas en el término concedido”.*

Si bien, el Tribunal Supremo en su Sentencia del 28 de marzo de 2007 (Rec 1913/2002) matizó esta obligación, indicando que *“Ciertamente el deber de tener en cuenta los datos aportados en alegaciones por parte de la Administración que ha de resolver no supone en modo alguno que la resolución haya de referirse expresamente a todas y cada una de las alegaciones formuladas. Basta que el texto del acuerdo correspondiente se desprenda que efectivamente fueron tenidas en cuenta bien para aceptarlas bien para rechazarlas”.*

En la memoria se analizan las alegaciones presentadas y se da respuesta, por bloques de contenido, a las mismas.

Por todo ello, una vez analizado el texto del proyecto de la “derogación parcial de la ordenanza municipal para establecer determinados carriles bici y carriles bus-taxi en la ciudad de Valladolid”, se informa favorablemente.

En Valladolid a 10 de julio de 2023.

EL DIRECTOR DE LA ASESORÍA JURÍDICA GENERAL

Rafael Guerra Posadas