



**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SEDE DE VALLADOLID**

SECCIÓN TERCERA

SENTENCIA: 01420/2024

Equipo/usuario: MSE
Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA
C/ ANGUSTIAS S/N
Correo electrónico: TSJ.CONTENCIOSO.VALLADOLID@JUSTICIA.ES

N.I.G: 47186 33 3 2023 0101093
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001116 /2023 /
Sobre: ADMINISTRACION LOCAL
De D./ña. ECOLOGISTAS EN ACCION VALLADOLID
ABOGADO JOSE CARLOS CASTRO BOBILLO
PROCURADOR D./D^a. LAURA CARDEÑOSA CALVO
Contra D./D^a. AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID AREA DE PARTICIPACION CIUDADANA Y DEPORTES
ABOGADO LETRADO AYUNTAMIENTO
PROCURADOR D./D^a.

SENTENCIA NÚM. 1420 .

ILTMOS. SRES.:
MAGISTRADOS:
D. AGUSTÍN PICÓN PALACIO.
D^a. MARÍA ANTONIA DE LALLANA DUPLÁ.
D. FRANCISCO JAVIER PARDO MUÑOZ.
D. FRANCISCO JAVIER ZATARAÍN Y VALDEMORO.

En Valladolid, a veinticinco de noviembre de dos mil veinticuatro.

Visto por esta Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el presente litigio en el que se impugna:

La Ordenanza Municipal para establecer determinados carriles de uso restringido en la ciudad de Valladolid, aprobada por el Pleno de su Ayuntamiento celebrado el día treinta de octubre de dos mil veintitrés y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia núm. 219, del día quince de noviembre del mismo año.

Son partes en dicho recurso: de una y en concepto de demandante, la entidad “**ECOLOGISTAS EN ACCIÓN VALLADOLID**”, defendida por el Letrado don Carlos Castro Bobillo y representada por la Procuradora de los Tribunales doña Laura Cardeñosa



Calvo; y de otra, y en concepto de demandado, el **EXCMO. AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID**, defendido y representado por sus Servicios Jurídicos; siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado don Agustín Picón Palacio, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Interpuesto y admitido a trámite el presente proceso y recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en que, con base en los hechos y fundamentos de derecho que se tuvieron por convenientes, solicitó de este Tribunal que se dictase sentencia donde *«se sirva declarar la nulidad de pleno derecho o anular el acuerdo recurrido con expresa imposición de costas a la Administración demandada»*. Por otrosí, se interesa el recibimiento a prueba del litigio.

SEGUNDO.- En el escrito de contestación, con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal se dictase sentencia que desestimase las pretensiones contenidas en el escrito de demanda.

TERCERO.- El procedimiento se recibió a prueba, desarrollándose la misma con el resultado que obra en autos.

CUARTO.- Conferido traslado a las partes para presentar conclusiones, se evacuó el trámite por ambas y se señaló para votación y fallo el día veintiuno de noviembre de dos mil veinticuatro.

QUINTO.- En la tramitación de esta causa se han observado las prescripciones legales, salvo los plazos fijados por el legislador, por causa del volumen de pendencia y trabajo que soporta la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I.- La entidad actora impugna en este proceso la conformidad a derecho de la Ordenanza Municipal para establecer determinados carriles de uso restringido en la ciudad de



Valladolid, aprobada por el Pleno de su Ayuntamiento celebrado el día treinta de octubre de dos mil veintitrés y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia núm. 219, del día quince de noviembre del mismo año, que considera que contradice el vigente ordenamiento aplicable, pues no determina directamente el destino de los carriles restringidos que regula, con lo que deberá ser otra normativa posterior la que discipline esa materia; no respetar debidamente la regulación de la perspectiva de género, al no contemplar la situación de desigualdad, directa o indirecta, que puede suponer la adopción de las medidas que acuerda; infringir las directrices que, en relación con el uso de las vías públicas urbanas, se recogen en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, así como la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en relación con lo regulado en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética; y no respetar diversas actuaciones municipales, como el Plan General de Ordenación Urbana, para fomentar el uso del transporte público, o el Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible y Segura de Valladolid (PIMUSSVA), para tratar de lograr que los desplazamientos se realicen de manera sostenible y segura, así el Plan de Mejora de la Calidad del Aire de la ciudad de Valladolid y la Ordenanza Reguladora del Transporte Colectivo Urbano, que previene la prioridad del transporte colectivo urbano sobre otros medios de transporte. Por el contrario, la representación procesal de la administración demandada pide la desestimación de la demanda y el mantenimiento de la disposición impugnada, al entender que no concurren en el presente caso las causas de impugnación argumentadas de contrario, sino que debe prevalecer la validez y eficacia de lo acordado, conforme a lo que resulta de las actuaciones remitidas al Tribunal.

II.- Debe iniciarse el estudio de las cuestiones suscitadas en este proceso por la alegación mantenida en el escrito rector del proceso referida a la regulación contenida en la disposición impugnada y, más concretamente al ámbito de la misma, partiendo, lógicamente, de las alegaciones suscitadas por las partes litigantes, pues a ello conduce la lectura del artículo 33 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Al respecto, mientras que la parte actora sostiene, sustancialmente, que la Ordenanza objeto de este proceso no contiene la regulación debida que debería poseer, en tanto no contiene las normas que disciplinan la materia a que la misma se dirige, por el



contrario, y como es lógico, la parte demandada sostiene lo contrario, al destacar la modificación que la nueva norma hace de la anterior Ordenanza y las disposiciones que apoyan su aplicación.

Para resolver esta cuestión, debe partirse de un punto de vista incontrovertido, cual es que la disciplina de las vías urbanas en las ciudades corresponde a los órganos municipales que las dirigen, como se sigue de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con lo determinado en el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, de cuyas disposiciones se sigue la competencia ineludible de las administraciones locales en esta materia. De otro lado, y refiriéndose la materia regulada a vías públicas, la propia normativa de legislación de régimen local y el propio derecho común, determinan el derecho de los ciudadanos al uso de dichos bienes, por lo que la regulación de su utilización cabe limitar ese derecho general de los usuarios, lo que exige tomar en consideración las singulares circunstancias que afectan a tal pluralidad de interesados, adoptándose las decisiones a través de los medios de regulación que supongan mayores garantías en su determinación y disposición. Por otra parte, y tal y como se sigue de las alegaciones de las partes y de la lectura del expediente, la disposición objeto de consideración afecta a un buen número de vías públicas, preferentemente ubicadas en el centro del casco urbano de la ciudad -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 y el paseo de Isabel la Católica), paseo de Isabel la Católica (entre calles San Ildefonso y Encarnación)-, lo que implica aún más, si ello es posible, la necesidad de extremar las condiciones de su disciplina y regulación.

III.- Hechas las consideraciones precedentes, se está en condiciones de señalar, como, por otra parte, recogen las partes en sus escritos de alegaciones, que, en buena media, el presente litigio toma su razón de ser de otro conflicto jurídico que interesó a la regulación de las vías públicas arriba indicadas y que culminó con la sentencia núm. 3/2022, de diecisiete de enero, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Valladolid, dictada en el



P.O. núm. 1/2021, ratificada por la núm. 667/2022, de treinta y uno de mayo, de esta Sala, en el recurso de apelación 159/2022, que declaró la nulidad de la actuación allí impugnada y originó la aprobación por la administración demandada de una Ordenanza, que se encuentra en el origen de la hoy discutida, al haberse alterado la misma.

En la sentencia que se dictó por esta Sala en dicho proceso se recogió con la mayor claridad posible que el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial encomienda, efectivamente, a los municipios en su artículo 7.b), *«La regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social.»* Y, al efecto, se indicó en dicha resolución la intensidad de la intervención que dichas medidas suponían y que, *«No se está afirmando que para modificar un sentido de circulación de una determinada calle se tenga que aprobar o modificar una ordenanza, ni siquiera para instalar un carril bici, sino que ha de ser mediante ordenanza aquella regulación del uso de las vías urbanas que implique una privación o restricción sustancial del general derecho de todo vecino a utilizar las vías urbanas. Cambiando un sentido de circulación no se desnaturaliza el derecho de utilización de esas vías; instalando un semáforo tampoco; haciendo peatonal esa vía o, como confiesa la propia administración (v. Plan Integral de Movilidad Urbana Ciudad de Valladolid) reducir la movilidad del vehículo privado, primar la utilización del transporte público frente al vehículo privado y fomentar el uso del transporte público y “disuadir” el uso del vehículo privado sí se afecta general e intensamente a los derechos de los vallisoletanos y por ello, como mínimo, se ha de hacer por ordenanza.»*. Por lo tanto, el criterio de la Sala deriva en que fuese dicho instrumento normativo el que regulase dichas medidas del tráfico urbano, cuando la intensidad de las mismas fuese de tal trascendencia que incidiese en el derecho de los ciudadanos a usar de las vías de circulación.



Y es, precisamente, en este punto donde incide la impugnación que se hace de la disposición emanada de la administración por la parte actora y que debe ser objeto de consideración por este Tribunal.

IV.- Tal y como se sigue de las alegaciones de las partes y de lo remitido en el expediente, y como se ha incidido resumidamente más arriba, la presente disposición objeto de este litigio trae causa de la modificación que la administración demandada hizo de otra anterior emanada de la misma y que se originó en el proceso judicial antes citado. La Ordenanza hoy considerada parte de la anteriormente indicada y sustituye la referencia a los carriles a que se refiere con la denominación “*de uso restringido*”, además de alterar algunas de las vías afectadas, cambia su denominación, y hace referencia a la señalización de los citados carriles, además de regular en la disposición final su entrada en vigor. Se debate al efecto por las partes dicha regulación es o no bastante para entender cumplida la exigencia de su validez, pues mientras que la parte actora lo niega, la demandada la mantiene como suficiente, teniendo en cuenta la regulación complementaria que la acompaña.

En esta cuestión la Sala entiende que la normativa objeto de esta resolución no es conforme a derecho. Efectivamente, al limitarse en la forma que se hace la posibilidad de los interesados en la utilización de las vías públicas, sin indicarse a quienes afecta la restricción y cómo va a hacerse, dejando en manos de otras actuaciones -sobre lo que luego se volverá- con el fin de huir de la rigidez que impone la regulación por medio de una ordenanza municipal, el establecer para quien se restringe el paso y según qué circunstancias, no se cumple con la normativa vigente. Cuando la legislación vigente remite a la ordenanza municipal remite a dicho tipo de disposiciones cuando indica *«la regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social»*; con ello se está remitiendo el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial a un tipo concreto de disposición, lo que exige una cierta regulación de su materia, sin que sea admisible una normativa con tal falta de determinación

que deje en manos de quien no puede emanar la limitación de las vías públicas, su establecimiento. Como ya se dijo en la anterior resolución de este Tribunal, ello no implica que toda actuación en las vías urbanas deba llevarse a cabo por vía de una ordenanza, y explicitó algunos supuestos en que no se incidía en el derechos de los usuarios, pero ello impide establecer que la ordenanza sea el medio a través del cual se desregularice, de hecho, el uso de las vías públicas afectadas y se deje en manos de otro tipo de disposiciones determinar a quién y cómo y cuándo se aplica. Cuando el legislador se remite a un tipo concreto de norma para disciplinar una materia, esa norma debe regular los elementos esenciales que la afecten, pues, en otro caso, la remisión normativa carecería de efecto y dejaría, de hecho, sin sentido, la norma de remisión. Siendo así que la Ordenanza cuestionada no regula sino, en puridad, qué vías públicas van a ser o no afectadas por las restricciones, sin ningún añadido más, no cabe entender cumplida la exigencia que la norma estatal hace a la norma municipal en el presente caso. La exigüidad de la disposición la hace inviable jurídicamente hablando, en cuanto se convierte, en realidad, en una norma de reenvío y no cumple las finalidades para las que está prevista.

Tal consecuencia no puede obviarse, como se pretende por la administración demandada, acudiendo a las memorias existentes en el expediente, ni al decreto municipal que aprueba el Reglamento Municipal de Tráfico, Aparcamiento y Seguridad con su remisión a la concejalía delegada en materia de movilidad, pues ni unas ni otra cumplen, ni pueden cumplir con la finalidad indicada. Es evidente que las memorias no regulan la materia, sino que explicitan o justifican la adopción de las decisiones, y por ello no sirven al fin indicado, además de serles aplicables lo que se dice a continuación. Por otra parte, y como ya tuvo ocasión de decir esta Sala en relación con la anterior impugnación arriba reseñada, cuando la normativa general de tráfico se remite para regular la circulación urbana a un tipo concreto de disposición, las Ordenanzas, lo hace expresamente a ellas, cuya aprobación corresponde al Pleno del Ayuntamiento según el régimen jurídico correspondiente para su aprobación, y no cabe sustituir, pues contradice la norma legal indicada, lo que ésta dice. De ahí que en la anterior resolución de esta Sala se indicase la falta de eficacia de dicha disposición para sostener la validez de lo entonces impugnado, de la misma manera que ahora, en identidad de doctrina, se sostiene en la presente resolución.



Razones todas que determinan que deba acogerse la impugnación estudiada por el motivo considerado y declarar la nulidad de la Ordenanza Municipal para establecer determinados carriles de uso restringido en la ciudad de Valladolid, aprobada por el Pleno de su Ayuntamiento celebrado el día treinta de octubre de dos mil veintitrés y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia núm. 219, del día quince de noviembre del mismo año, por no ser conforme a derecho, sin necesidad de entrar en otras consideraciones, que en nada alterarían el sentido de esta resolución.

V.- Procede, por tanto, estimar la pretensión deducida, con expresa condena en las costas de este proceso a la parte demandada, de acuerdo con el principio objetivo del vencimiento, según el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin que se aprecie que concurra ninguna circunstancia que aconseje adoptar otra resolución en esta materia.

VI.- De conformidad con lo prevenido en los artículos 248.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 208.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación con la doctrina de los artículos 86 y concordantes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, redactada conforme la Ley 7/2015, de 21 de julio, procede comunicar a los interesados, mediante entrega de copia de esta resolución debidamente autenticada, que la misma devendrá firme si contra ella no se interpone recurso de casación dentro de los treinta días hábiles siguientes al de la notificación hecha en legal forma, tras, en su caso, la presentación del depósito que regula la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, de modificación de la primeramente citada. El recurso se interpondrá para ante la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, salvo que la infracción en que se base se funde en infracción de normas de la comunidad autónoma, en cuyo caso se interpondrá para ante la Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos. En la preparación del recurso deberán observarse las prescripciones contenidas en el artículo 89.2 de la referida Ley Procesal Especial.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general aplicación y administrando, en nombre de S.M. el Rey, la Justicia que emana del Pueblo Español,



FALLAMOS

Que estimamos la demanda presentada por la Procuradora de los Tribunales doña Laura Cardeñosa Calvo, en la representación procesal que tiene acreditada en autos, contra la Ordenanza Municipal para establecer determinados carriles de uso restringido en la ciudad de Valladolid, aprobada por el Pleno de su Ayuntamiento celebrado el día treinta de octubre de dos mil veintitrés y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia núm. 219, del día quince de noviembre del mismo año, que se declara nula, por no ser conforme a derecho. Se imponen las costas procesales a la parte demandada.

Firme que sea esta resolución, publíquese con arreglo a derecho en el Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid.

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

Así, por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.