

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 4.^a), de 10 de abril de 2014 (ROJ: STS 1491/2014)

TRÁFICO Y SEGURIDAD VIAL. SUBORDINACIÓN DE ORDENANZA MUNICIPAL DE CIRCULACIÓN DE CICLISTAS A LA LEY DE TRÁFICO. LAS BICICLETAS NO PUEDEN CIRCULAR POR LAS ACERAS

La circulación de vehículos y la seguridad vial son dos materias complejas y problemáticas en España y en los países de nuestro entorno, debido al modo de transporte, y de vida, basado esencialmente en los automóviles (*vid.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2013: «Riesgos, seguridad vial y responsabilidad patrimonial de la Administración por accidentes de tráfico en vías interurbanas». En T. Quintana López (dir.) y otros: *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*. 2.^a ed. Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch, tomo II, 1695-1780). La [legislación](#) en la materia se ha elaborado pensando esencialmente en ellos, pero obviamente no son los únicos vehículos que circulan por nuestras vías (camiones, furgonetas, motocicletas y... bicicletas). Debido a los problemas que ha traído consigo el uso, y abuso, del automóvil, principalmente, en el ámbito de lo que se ha dado en llamar «movilidad sostenible», se pregona cada vez más el uso de la bicicleta, e incluso en España se han construido muchos kilómetros de carriles-bici y otras vías de circulación específicas (en particular al hilo del llamado «plan aceras» aprobado por el Gobierno del presidente Rodríguez Zapatero).

No obstante, esta adecuada promoción del uso de la bicicleta en las ciudades no ha tenido en cuenta los problemas (¿No previstos, no queridos?... ¿O sí?) provocados por la poca educación vial de una gran parte de los usuarios de bicicletas, principalmente por el incumplimiento reiterado de la legislación de tráfico y seguridad vial, aplicable obviamente a las bicicletas, a sus conductores y a la forma de circular con ellas, como vehículos que obviamente son, p. ej., al circular por las aceras, al no circular por los carriles-bici, al no llevar los instrumentos de visibilidad y protección o acústicos y al circular a velocidades no permitidas; todo lo cual está provocando una situación de avasallamiento hacia los peatones digna de criticar.

En relación con esta problemática ciclista, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2014, cuyo ponente es el magistrado D. Luis María Díez-Picazo, que comentamos es muy clara y no deja lugar a duda alguna.

La Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la [Sentencia del Tribunal de Justicia de Aragón 140/2012, de 17 de febrero](#) que anuló varios artículos de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas de esa ciudad, de 29 de junio de 2009, al estimar que infringían varios preceptos de

la [Ley de Tráfico y Seguridad Vial de 1990](#) y del [Reglamento General de Circulación de 2003](#).

El Tribunal Supremo entiende que no ha lugar al recurso de casación, desestimándolo.

La STS de 10 de abril de 2014 analiza primero el ámbito de la potestad reglamentaria de las Entidades Locales, ya que sostiene el recurrente que las Entidades Locales ostentan ciertas competencias en las cuales no puede interferir el legislador estatal; entre las que se hallaría la regulación del tráfico en las vías urbanas, materia sobre la que, afirma, se habría operado una *deslegalización* a favor de las entidades locales, al entender 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.

Tal argumento no lo acepta el Tribunal Supremo, al señalar, de forma impecable, que

... esta concepción de la potestad reglamentaria de las entidades locales es errónea. 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.

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 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.

Además, por estas razones, no admite que la utilización de las vías urbanas sea una cuestión que haya sido deslegalizada para su regulación directa por las Ordenanzas municipales.

En base a estos irreprochables argumentos, el Tribunal Supremo concluye con firmeza que

la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas aprobada por el Ayuntamiento de Zaragoza está subordinada, sin duda alguna, a la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, así como al Reglamento General de Circulación. De aquí que, a la hora de examinar los distintos motivos formulados en este recurso de casación, la cuestión fundamental sea dilucidar si la sentencia impugnada interpretó y aplicó correctamente los correspondientes preceptos de la legislación estatal de tráfico y circulación.

En segundo lugar, se plantean los conceptos de «vehículo» y de «conductor», y su aplicación a las bicicletas y a sus usuarios, sobre lo que el Tribunal Supremo señala, con no menos rotundidad, desestimando el motivo, que

... la inclusión de las bicicletas dentro de la categoría de «vehículo» se ajusta plenamente a lo establecido en el Anexo I de la Ley de Tráfico, que en su apartado 4 define aquél como «artefacto o aparato apto para circular por las vías o terrenos a que se refiere el artículo 2», sin distinguir según sean o no de motor. Tan es así que, cuando en el apartado siguiente define 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», no cabe ninguna duda de que, a efectos de la legislación estatal de tráfico, la bicicleta es una especie del género vehículo. Por tanto, le son aplicables las normas referidas a los vehículos. Si a ello se añade que, según el apartado 1 del citado Anexo I, «conductor» es quien va al mando de un vehículo, debe concluirse que la premisa de la sentencia recurrida es correcta.

En tercer lugar, se plantea directamente la cuestión del uso de las aceras por los ciclistas, que permite la Ordenanza; concretamente, la utilización de unos mismos espacios por los peatones y las bicicletas: las llamadas «vía ciclista señalizada en la

acera» y las «zonas de prioridad peatonal». El Tribunal Supremo desestima ambos motivos, ya que

los apartados 55 y 56 del Anexo I de la Ley de Tráfico, relativos a las categorías de «acera» y «zona peatonal», no dejan lugar a ninguna duda sobre el destino exclusivo de esos espacios para los peatones. Y a partir de este punto, huelga cualquier discusión sobre la eventual utilización compartida de un mismo espacio por peatones y ciclistas, pues se trata de algo legalmente no permitido.

Finalmente, entre las cuestiones más destacables, se plantea si los ciclistas pueden adelantarse a los pasos de peatones y esperar la luz verde del semáforo (art. 94-Rgto. General de Circulación), como señala el recurrente. Pero el Tribunal Supremo también lo desestima, pues, afirma,

... el precepto invocado prohíbe a todos los vehículos parar, entre otros lugares, «en pasos a nivel, pasos para ciclistas y pasos para peatones». Dado que las bicicletas, como se ha visto, tienen la condición de vehículos, es evidente que no pueden «adelantarse a los pasos de peatones»...

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
dgatta@usal.es