



Ayuntamiento de XXX
XXX
(León)

Asunto: Peatonalización Plaza XXX / Resolución.

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **869/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Constituía el objeto del expediente la peatonalización de la Plaza XXX entre los números XXX, esquina calle XXX.

Se exponía en la reclamación que la decisión de peatonalizar ese espacio perjudicaba a los edificios que habían sido privados del acceso rodado del que disfrutaban. En concreto, se había causado un perjuicio al negocio situado en la planta baja del edificio nº XXX al que no podían aproximarse los vehículos siendo el único establecimiento comercial del municipio en el que esto sucedía, previendo un descenso en las ventas por este motivo.

Indicaba también que la construcción de un carril de sentido único para acceso de vehículos de una anchura de 3 metros delimitado por una hilera de pilonas, no cumplía las normas urbanísticas, ni permitía maniobrar a los vehículos de emergencias o del servicio extinción de incendios en caso de necesidad, tampoco se había previsto el control del uso de los pivotes semifijos, ni constaba ninguna memoria, ni proyecto de la obra que se estaba realizando.

Añadía que la decisión había sido adoptada por el Pleno el 13/11/2020 sin haber realizado ninguna comunicación previa a los afectados y, por otra parte, el texto del acuerdo notificado con fecha 16/02/2021 (salida nº XXX) no coincidía con el reflejado en el acta de la sesión.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información de ese Ayuntamiento sobre la cuestión planteada.

En atención a dicha petición se remitió la copia del acta del Pleno de 13/11/2020 y el expediente tramitado por el Ayuntamiento para adoptar la medida de peatonalización de la plaza.



En el expediente constan los siguientes documentos:

- Providencia de la Alcaldía de 10/11/2020 que decide el inicio del expediente y solicitud de informe a la Secretaría sobre la *“legislación aplicable y el procedimiento a seguir”*.
- Informe de Secretaría emitido el 10/11/2020.
- Notificaciones del acuerdo del Pleno adoptado el 13/11/2020, cuya salida fue registrada los días 12/02/2021 (XXX, XXX y XXX) y 15/02/2021 (XXX).

El contenido del informe de Secretaría es el siguiente: *“De acuerdo con lo ordenado por la Alcaldía mediante Providencia de fecha 10 de noviembre de 2020 y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.3 a) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, emito el siguiente,*

INFORME:

“PRIMERO. La propuesta que hace el equipo de gobierno del Ayuntamiento de XXX es realizar una apuesta clara por la sostenibilidad y la movilidad dentro del municipio, que redundará en la mejora de la calidad de vida de los vecinos así como de los visitantes tanto ocasionales como habituales de nuestro municipio, así, la Plaza XXX de la localidad se convierte en un punto de encuentro.

La peatonalización convierte a la zona en un punto de atracción, ya que la peatonalización llama a la gente y la gente llama al negocio, la explicación es sencilla para el peatón en mucho más cómodo pasear por una zona peatonal que por una calle rodeado de coches mal aparcados, la zona se convierte.

En cuanto a los efectos beneficiosos de la peatonalización están los sociales: Salud pública y bienestar, seguridad revitalizando los entornos urbanos para los peatones, los económicos: fomentar las actividades económicas y turísticas, ambientales, como mejorar la habitabilidad con la disminución del ruido y la contaminación y por últimos políticos, con una mejora de la gestión urbana.

Los objetivos principales a seguir con la implantación de una zona peatonal se fundamentan en garantizar el desplazamiento a pie seguro por los vecinos y crear un entorno público en armonía.

Aunque en la zona peatonal el tráfico de vehículos va a ser muy reducido, es necesario tener garantizado el acceso a vecinos y servicios.



Estaría permitido la zona como carga y descarga comercial así como para estacionar los vehículos de emergencia en caso de ser necesario.

En cuanto a la señalización pasa por la colocación de pilonas semifijas ya que se trata de una vía de escasa longitud y con pocos vados.

La medida propuesta no afecta a los servicios de recogida de residuos.

El tramo afectado se encuentra entre los números XXX esquina calle XXX, de la Plaza Ramón y Cajal, dejando el acceso restringido a residentes y vehículos de servicio.

SEGUNDO. La Legislación aplicable viene establecido por:

- 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, establece en su artículo 7”.

A la vista de la documentación remitida se ha considerado preciso realizar las siguientes consideraciones.

El cierre al tráfico de vehículos en la plaza XXX conlleva la redistribución de los aparcamientos, la delimitación de zonas de carga y descarga, la regulación del acceso por parte de los residentes y los servicios que deban ser prestados en esa zona (extinción de incendios, emergencias sanitarias), la instalación de un carril bici y de la señalización correspondiente a la nueva regulación del tráfico, incluidos algunos pivotes y otros elementos de mobiliario urbano.

Esa medida se adopta por el Pleno del Ayuntamiento, que acuerda con fecha 13/11/2020, según se hace constar en el acta de la sesión enviada a esta Procuraduría:

“PRIMERO. Peatonalizar el tramo de la Plaza XXX entre los números XXX esquina calle XXX, delimitando el carril de acceso restringido a residentes, para las tareas de carga y descarga, y el transporte de emergencias, mediante la colocación de unos bolardos que delimiten la ampliación de la zona de bancos ubicada frente a esos números.

SEGUNDO. Notificar a los interesados el presente Acuerdo”.

Tiene razón el reclamante cuando afirma que el texto del acuerdo reflejado en el acta difiere del notificado a los afectados, introduciendo dos medidas que no figuraban en el acuerdo (subrayado):



“PRIMERO. Peatonalizar el tramo de la Plaza XXX entre los números XXX esquina calle XXX, delimitando el carril de acceso restringido a residentes, para las tareas de carga y descarga, y el transporte de emergencias, mediante la colocación de pilonas semifijas, la colocación de unos bolardos que delimiten la ampliación de la zona de bancos ubicada frente a esos números, así como la colocación de bancos dobles para la zona de recreo.

SEGUNDO. Notificar a los interesados el presente Acuerdo”.

La causa de esa divergencia debería determinarse pues la notificación ha de contener el texto íntegro de la resolución, conforme al artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. No obstante, no se considera preciso señalar los efectos que pueda haber surtido la notificación de un texto distinto y si debería o no reiterarse, pues examinado el expediente se llega a la conclusión de que el acto debería declararse nulo por las razones que se exponen a continuación.

Ciertamente no se discute la competencia propia del municipio sobre ordenación del tráfico en las vías de su titularidad, atribuida en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 abril, de Bases del Régimen Local, como en el artículo 7 a) del 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. El último precepto citado en el apartado b) señala que corresponde al municipio *“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, (...)”*.

En este caso la regulación y ordenación del tráfico en las vías urbanas debe llevarse a cabo mediante ordenanza, la cual requiere la tramitación de un procedimiento específico, luego no bastaba que el Pleno adoptara un acuerdo, debió seguir el procedimiento específico establecido para aprobarla.

No consta que el Ayuntamiento de XXX haya aprobado ninguna ordenanza que regule estas cuestiones, pero aún en el caso de que existiera una ordenanza de tráfico vigente, las modificaciones de la misma requieren la tramitación de ese mismo procedimiento.

El conjunto de actuaciones previas al acuerdo reflejadas en el expediente remitido a esa Procuraduría se limitan a las siguientes: al acto de la Alcaldía de 10/11/2020 ordenando el inicio del procedimiento y la emisión de un informe de Secretaría; informe



emitido en la misma fecha, 10/11/2020, sin referencia alguna al procedimiento que debe seguir para aprobar esa ordenación; acuerdo del Pleno de 13/11/2020 y cuatro notificaciones del acuerdo practicadas tres meses después de su adopción.

No existe constancia de que se realizara ningún trámite de consulta pública ni información y audiencia públicas, ni ningún otro trámite en el cual se recabara el parecer de los afectados por la nueva ordenación, a quienes solo se comunica el acuerdo del Pleno meses después de haberse aprobado, cuando habían dado comienzo ya las obras precisas para adaptar el espacio a una nueva situación, que no se había establecido en una ordenanza.

Por su similitud, aunque no identidad, con este caso, cabe recordar el examinado en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 12/03/2019, la cual resuelve el recurso de apelación contra la sentencia de instancia que había desestimado un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra un bando sobre peatonalización de calles en Sant Antoni de Portmany, dictado por el Alcalde-Presidente del referido municipio, que señalaba que el Ayuntamiento había decidido cerrar al tráfico rodado una serie de calles del núcleo histórico. Los recurrentes afectados por esa peatonalización por ser vecinos de la zona lo impugnaron y la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Palma desestimó el recurso contencioso, rechazando el argumento de los recurrentes de falta absoluta de procedimiento para adoptar esa peatonalización. El Juzgado examina el expediente, detalla las actuaciones seguidas sobre esta cuestión y concluye que ha habido información pública, informes de la Policía Local, convocatorias y reuniones con distintas asociaciones de empresarios y hosteleros, de bares y cafeterías, etc. y que sin perjuicio de que podría haber sido más exhaustiva, sin embargo, no adolece de vicios invalidantes que comporten su nulidad.

Interpuesto recurso de apelación contra esa sentencia, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares lo estima (sentencia de 12/03/2019) y anula el bando considerando que “esa decisión debe contemplarse y preverse en el seno de una disposición de carácter general, o sea, una Ordenanza, disposición que exige un procedimiento administrativo ya determinado en la ley, y debe ser aprobada por el Pleno municipal con arreglo al artículo 123.1 d) de la LBRL.

Es cierto que el Ayuntamiento dio audiencia a determinadas asociaciones como apunta y señala la sentencia de instancia, que en el periódico se dio información de la medida de peatonalización que el Ayuntamiento quería implantar; que hubo también quien presentó alegaciones, pero todo ello, no puede ignorar que el instrumento jurídico empleado, el bando municipal, no es el adecuado para adoptar tan importante decisión, y que no puede hurtarse al Pleno municipal la competencia para aprobar lo que



efectivamente le corresponde, porque sólo en una disposición general puede adoptarse una decisión que afecta de forma tan decisiva y notoria a ese núcleo urbano”.

En el caso sometido a esta Procuraduría del Común, la decisión fue adoptada por el Pleno, no por la Alcaldía, pero esto no es suficiente para considerar que se ha seguido el procedimiento establecido para ejercitar la potestad reglamentaria residenciada en ese órgano.

El procedimiento de aprobación de las ordenanzas locales ha de ajustarse a lo establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local:

“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”.

El artículo 56 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local dispone que *“la aprobación de las ordenanzas locales se ajustará al procedimiento establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Para la modificación de las ordenanzas y reglamentos deberán observarse los mismos trámites que para su aprobación”.*

Además el artículo 133 de la Ley 39/2015 prevé evacuar una consulta pública con carácter previo a la elaboración de la ordenanza, conforme resulta de la sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 de 24 de mayo. Este trámite es distinto del de audiencia posterior a la aprobación inicial.

Como señala la sentencia del Tribunal Constitucional nº 55/2018, de 24 de mayo: *«El artículo 133 regula específicamente dos consultas con el fin de proporcionar a los destinatarios de la iniciativa la “posibilidad de emitir su opinión”, previo acceso a “los documentos necesarios”, que serán “claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia” (apartado 3). Se afirman como obligatorias salvo en el caso de “normas presupuestarias u organizativas” o cuando concurran “razones graves de interés público que lo justifiquen” (apartado 4, primer*



párrafo). Una es la consulta a través del portal web previa a la redacción del borrador de ley o reglamento para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones representativas potencialmente afectados acerca de los problemas que la iniciativa pretende solucionar, su necesidad, oportunidad y objetivos, así como otras posibles respuestas (apartado 1). Podrá prescindirse de ella en los casos citados y, además, si así lo prevé el régimen de tramitación urgente que resulte de aplicación y cuando la propuesta carezca de impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a sus destinatarios o regule aspectos parciales de una materia (apartados 1 y 4, segundo párrafo). La segunda consiste en la publicación del texto ya redactado en el portal web correspondiente a fin de dar audiencia a los ciudadanos afectados y conseguir cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades (apartado 2, primer inciso). Podrá 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 cuyos fines guarden relación directa con su objeto (apartado 2, segundo inciso)».

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- **Que valore el Pleno la conveniencia de revisar de oficio el acuerdo del mismo órgano de 13/11/2020 que dispone el cierre al tráfico y la declaración peatonal de la Plaza XXX entre los números XXX, esquina calle XXX.**

- **Proceda a iniciar el procedimiento previsto para la elaboración de la ordenanza que regule la ordenación del tráfico y la declaración peatonal de la zona indicada, cumpliendo los trámites que aseguren la participación ciudadana en su tramitación, según lo expuesto en el cuerpo de esta resolución.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López