

Administración  
de Justicia**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 26  
C/ GRAN VÍA, 19-6ª PLANTA. MADRID.**

P.O. 49/ 2006

Demandante: D. Oscar Iglesias Fernández y D. Manuel García Hierro Caraballo.

Demandado: Ayuntamiento de Madrid

**SENTENCIA nº 253/2008**

En Madrid, 23 de septiembre de 2008.

La Ilma. Sra. Dña. Juana Patricia Rivas Moreno, Magistrada Juez del Juzgado Contencioso Administrativo nº 26 de Madrid, habiendo visto los presentes autos de procedimiento ordinario nº 49/06 seguidos ante este Juzgado, incoado a instancia de D. Oscar Iglesias Fernández y D. Manuel García Hierro Caraballo, como recurrente, contra el Ayuntamiento de Madrid, sobre impugnación de decreto municipal.

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

Primero.- Con fecha 28 de abril 2006, recibido en este Juzgado el 18 de mayo, se presentó escrito por el Letrado D. José Mariano Benítez de Lugo, en nombre y representación de D. Oscar Iglesias Fernández y D. Manuel García Hierro Caraballo, interponiendo recurso, cuya tramitación correspondió en reparto a este Juzgado, contra el decreto del concejal del gobierno de seguridad y servicios de la comunidad de 16 de febrero de 2006, por el que se acuerda la ampliación de los límites del servicio de estacionamiento regulado.

Segundo.- Admitido a trámite el recurso, se reclamó el expediente, y recibido que fue, se concedió traslado del expediente administrativo a la parte demandante, a fin de que formalizara demanda, lo que hizo dentro de plazo.

Tercero.- Con fecha 29 de diciembre de 2006, se dio traslado de la demanda y documentos presentados a la administración demandada a fin de que contestara, presentando la parte escrito de alegaciones previas, manteniendo la falta de legitimación activa de los recurrentes.

Cuarto.- Tramitada la alegación, se dio traslado a los recurrentes, y se resolvió por auto de fecha 25 de abril de 2007, de forma desestimatoria, concediendo a la demandada el resto del plazo para que contestara a la demanda, lo que hizo con fecha 11 de junio de 2007 alegando los hechos y fundamentos que estimaron de aplicación.

Quinto.- Por auto de 18 de junio de 2007 se fijó la cuantía del procedimiento en indeterminada.

Por auto de 4 de septiembre de 2007 se acordó no haber lugar a recibir el pleito a prueba.

*Not. Pardo  
M.C.B.*

Madrid



Sexto.- A petición de las partes se dio al procedimiento el trámite de conclusiones escritas, presentando las partes sendos escritos, que se unieron a los autos, quedando a continuación el procedimiento visto para sentencia, con fecha 22 de enero de 2008.

Séptimo.- En el procedimiento se han seguido los trámites establecidos en la Ley, a excepción del plazo para dictar sentencia, por acumulación de asuntos en el Juzgado.

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Es objeto de este procedimiento el Decreto del Concejal del Gobierno de Seguridad y Servicios de la comunidad de 16 de febrero de 2006, por el que se acuerda la ampliación de los límites del Servicio de Estacionamiento Regulado.

Segundo.- Los recurrentes, D. Oscar Iglesias Fernández y D. Manuel García Hierro Caraballo, respectivamente, Concejal y portavoz Adjunto del Grupo Municipal Socialista; y Concejal del Ayuntamiento, presentan la demanda destacando la relevante contestación ciudadana surgida en los barrios afectados por la ampliación de la zona SER.

Hacen hincapié en que, a pesar de que el informe que justifica las ampliaciones del Servicio de Estacionamiento Regulado afirma en relación con las que se acometieron en 2003 y 2004, que respondían a las demandas vecinales, que solicitaban la ampliación del sistema a sus domicilios; en este caso no ha sido así.

Tercero.- Los recurrentes reconocen que la ampliación de las zonas SER viene posibilitada por las previsiones contenidas en la ordenanza de movilidad para la ciudad de Madrid, del 26 de septiembre de 2005.

Pero indican que no se ha realizado en este caso un estudio que justifique la ampliación.

Señalan que los contratos del servicio se han concertado con una duración de 7 años prorrogables, lo que revela la voluntad de permanencia de la regulación.

Cuarto.- Mantienen el carácter normativo de la ampliación, u consecuentemente, la falta de competencia del órgano administrativo que la acuerda, y la falta absoluta del procedimiento; considerando que la autorización que se concede en el art. 63 de la Ordenanza de Circulación es nula, por ir en contra de la Ley de Bases de Régimen Local y del Reglamento del Pleno del Ayuntamiento.

Ponen de manifiesto su falta de motivación.

Y, por último, consideran que ha sido dictado con desviación de poder, al no responder a la finalidad que justifica la competencia en la ordenación del tráfico que corresponde a las autoridades municipales.

Quinto.- Por la demandada se indica que el decreto impugnado ha sido dictado al amparo de lo dispuesto en el art. 63.2 de la Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid. Niega que tenga carácter normativo, señalando que la ordenanza posibilitó la ampliación, que se llevó a cabo



Administración  
de Justicia

mediante concurso público convocado para la concesión del servicio de gestión y control de estacionamiento, limitándose el decreto a concretar las zonas IV, V y VI del SER, no tratándose de una ampliación del objeto de un contrato administrativo sino de la concreción de los límites de actuación del servicio público, con fijación nominal de las calles comprendidas en el mismo.

Mantienen que no era necesario un estudio para justificar la ampliación, pues no se realiza una ampliación; señalando que ese estudio existe en el expediente de contratación resuelto por el decreto de 28 de diciembre de 2005, que ha sido impugnado también por los recurrentes y es objeto del recurso seguido ante el Juzgado de lo Contencioso nº 3 de Madrid con el número 40/06.

Niegan que requiera una motivación más amplia que la que contiene el decreto, e igualmente, que exista desviación de poder; alegación que consideran, en todo caso, solo podrían plantearse en el seno del recurso que se sigue ante el Juzgado de lo Contencioso nº 3 de Madrid.

Sexto.- Analizando el pliego de cláusulas administrativa particulares del contrato de gestión del servicio público de estacionamiento regulado en las vías públicas que se encuentra unido al expediente, y a la luz de la mención que se realiza en el anexo I, que define el contenido del contrato, puede entenderse la alegación el Ayuntamiento de que fue con el acuerdo por el que se sacaba a concurso este contrato con el que quedó ampliada la zona de aplicación del SER.

Sin embargo, aunque en el pliego de cláusulas administrativas, se mencionan las zonas a las que va a aplicarse el servicio, no puede entenderse que esto constituya definición, ni decisión suficiente de la ampliación de su ámbito.

La ampliación del ámbito de aplicación del SER debe entenderse realizada precisamente por medio de la resolución que es objeto de este procedimiento. Primero, porque así se dice literalmente en la resolución, aprobándose *"la ampliación de los límites del Servicio de Estacionamiento Regulado S.E.R. a las Zonas y Cascos Históricos, conforme al Plano General y a las zonas y calles relacionadas en el listado adjunto"*. Segundo, porque por mucho que se ofrezca a concurso público la vigilancia y servicio en relación con determinadas zonas, no puede entenderse que al mismo tiempo se esté acordando una definición de esas zonas, salvo en cuanto afecta al servicio contratado.

El Ayuntamiento podía haber adoptado ambos acuerdos en una sola resolución. Pero no es este el caso, sin perjuicio de que se haya alterado el orden lógico de resolver, pues primero se inicia la contratación el servicio, y luego se define el ámbito del servicio que se ha contratado.

No cabe duda de que, frente a las empresas que concursaron, el pliego de cláusulas administrativas definiría el ámbito del SER. Pero eso no quiere decir que con esa definición, pueda entenderse ampliada la zona de estacionamiento limitado por el resto de los administrados.

Séptimo.- Es cierto que la Ordenanza de Movilidad para la ciudad de Madrid de 2005 señala en el art. 63.2 que *"el alcalde o el órgano en que delegue, fijará los límites de la Zona de Estacionamiento Regulado, dentro del término municipal, previa señalización oportuna y la publicación del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma"*.



Madrid



Pero lo que se está diciendo en la ordenanza es que se fijarán los límites de la zona de estacionamiento limitado, y no que, con ocasión de la adjudicación de ese servicio, se tengan por fijados los límites.

La ordenanza viene a delegar en el Alcalde, o persona en que éste a su vez delegue, la fijación de los límites de la zona de estacionamiento regulado. No necesariamente la ampliación o modificación de su ámbito. Esto es, la ordenanza ni hace referencia a esa ampliación, ni la justifica.

Octavo.- En cualquier caso, el acuerdo ha sido dictado al amparo de lo previsto en ese precepto, ya que la ordenanza no excluye la posibilidad de que el Alcalde o persona delegada fije unos límites distintos de los vigentes. Esto es, sin necesidad de forzar la interpretación del precepto, esa ampliación puede entenderse incluida en el mismo, y en este sentido, el acuerdo dictado no haría más que ejecutar lo establecido.

Noveno.- Pero el hecho de que la ordenanza contenga esa previsión no presupone su inamovilidad, puesto que la ordenanza puede ser impugnada por vía indirecta, con motivo de su aplicación, como es el caso.

Y, es verdad que la conformidad o no a derecho de la atribución de competencia que se asume en el acuerdo impugnado, depende de la naturaleza normativa o no del mismo, que condiciona a su vez el órgano competente para su adopción y el procedimiento seguido.

Ya que no puede olvidarse que el ejercicio de la potestad reglamentaria que está atribuida al Pleno del Ayuntamiento por el artículo 22.2 d) de la Ley de 2 de abril de 1.985, Ley de Bases del Régimen Local, y tiene carácter indelegable, de conformidad con el apartado 4 de ese precepto; y el procedimiento para la aprobación de las ordenanzas está específicamente establecido (artículo 49), precisando, entre otros, de un trámite de información pública y audiencia de los interesados con resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro de plazo, y ulterior decisión final del Pleno.

Décimo.- En este sentido, como se recuerda en la sentencia de 18 de octubre de 1983, con cita de la sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup> de 28 diciembre 1977 (RJ 1978\173), debe destacarse el limitado carácter normativo de los Bandos, (en los que habría que incluir el acto administrativo que se impugna), que, según se señala "se reservan para **cuestiones de índole menor, sirviendo a veces, de recordatorio al vecindario del cumplimiento de determinadas disposiciones legales o reglamentarias, de fijación de fechas y lugares en que se llevaran a cabo concretas actuaciones o prestaciones, o de actualización de mandatos** contenidos en las Leyes cuando se producen las situaciones que éstas contemplan, y se declara que **cuando no nos encontramos ante una situación eventual o una medida de concreción de una norma general o de mero carácter coyuntural, sino en presencia de una regulación general, esa potestad normativa debe canalizarse a través de una Ordenanza, añadiéndose en la misma resolución que, aun cuando en la Ley de Régimen Local no se delimitan las líneas que separan esas manifestaciones de la facultad reglamentaria de las entidades locales, ello no supone que puedan adoptarse indistintamente cualquiera de esas dos formas, ya que habría que atenerse al sentido o finalidad de la Ley en relación con la materia a regular**".

Administración  
de Justicia

Undécimo.- En el supuesto de autos, el acto administrativo está fijando el ámbito espacial del Servicio de Estacionamiento Regulado.

**Pero la fijación del ámbito espacial de ese servicio determina también los sujetos pasivos a los que va a afectar, lo que no puede considerarse instrumental.**

Se trata de habilitar la aplicabilidad en un determinado espacio, de todo un conjunto de limitaciones, quedando definidos al mismo tiempo, por referencia, los sujetos pasivos a los que va a afectar, que serán los residentes en esa zona, en primer término.

Pero es más, las razones que justifican la implantación de este tipo de servicio, están íntimamente relacionadas con las circunstancias específicas de las zonas concretas donde van a aplicarse. Los municipios que han puesto en práctica éste o similares sistemas de regulación del estacionamiento, nunca los han establecido de forma aleatoria. Porque, la bondad de este tipo de regulación depende de la preexistencia de determinadas necesidades, que aconsejan la rotación del estacionamiento. Y estas necesidades se aprecian en función de las zonas específicas en donde se proyecta la implantación del sistema, que permiten evaluar si está o no indicado.

Pues bien, lo que se erige como fundamento del propio servicio, no puede ser considerado como un aspecto menor.

Duodécimo.- La relevancia de la delimitación espacial, cuando, como en este caso, se está procediendo a la ampliación, determina que el contenido del acto administrativo impugnado se considere propiamente normativo, y por tanto, de imposible delegación, de conformidad con lo establecido en el art. 22 citado, procediendo declarar su nulidad, por falta de competencia del órgano que lo dicta, y defecto de forma en el procedimiento, al no haberse seguido el determinado por el art. 49 y concordantes de la Ley de Bases de Régimen Local.

Decimotercero.- Ello, sin necesidad de declarar la nulidad del art. 63 de la ordenanza, porque, conforme se ha razonado en el fundamento séptimo, cabe una interpretación del precepto acorde con la Ley de Bases, sin más que considerar que la ordenanza remitía a un momento posterior la definición específica de las calles y barrios incluidos, sobre los que ya existía de hecho el servicio de estacionamiento regulado.

En este sentido, no podrían ponerse reparos a que el Alcalde o la persona en quién él delegara fijara los límites del Servicio de Estacionamiento Regulado, dentro de los límites ya existentes, enumerando de forma detallada las calles y barrios a los que afecta.

Decimocuarto.- No procede hacer especial imposición de las costas causadas en el procedimiento, de conformidad con el art. 139 de la L.J.C.A., al no estimar que concurra temeridad, ni mala fe en ninguna de las partes.

Vistos los artículos citados y demás general y pertinente aplicación,



Madrid



Administración  
de Justicia

## FALLO

**Que estimando como estimo el recurso formulado por D. Oscar Iglesias Fernández y D. Manuel García Hierro Caraballo contra el Decreto del Concejal del Gobierno de Seguridad y Servicios de la comunidad de 16 de febrero de 2006, por el que se acuerda la ampliación de los límites del Servicio de Estacionamiento Regulado, debo declarar y declaro el mismo nulo, por no ser conforme a derecho, sin hacer expresa imposición de costas.**

Notifíquese a las partes la presente resolución, haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de apelación en el plazo de los 15 días siguientes a su notificación, de conformidad con el art. 81, 85 y concordantes de la L.J.C.A.

Y a su tiempo, y con certificación de la presente para su cumplimiento, devuélvase el expediente al lugar de su procedencia.

Así por esta mi sentencia, de la que se unirá certificación a los autos, lo pronuncio, mando y firmo.

E/La Magistrada Juez

DILIGENCIA: En Madrid, a 23 de septiembre de 2008.

La extiendo yo, la Secretario para hacer constar que en el día de la fecha, me ha sido entregada la precedente sentencia debidamente firmada para su notificación a las partes y publicidad establecida legalmente, uniendo a los autos certificación literal de la misma y archivando el original. Doy fe.



Madrid