



Ayuntamiento  
de Vitoria-Gasteiz  
Vitoria-Gasteizko  
Udala

[www.vitoria-gasteiz.org](http://www.vitoria-gasteiz.org)

**INFORME** solicitado en virtud de lo establecido por el Reglamento Orgánico del Pleno, Artículo 275, párrafos 2 y 3, a petición de la Portavoz del Grupo Municipal EH BILDU Gasteiz, Sra. Larrión Ruiz de Gauna.

“Artículo 275.2.- Además de los informes preceptivos señalados en el artículo 122.5 letra e) de la Ley Reguladora de las Bases de régimen Local, podrán solicitar a la Secretaría General informe jurídico sobre la legalidad de un asunto de competencia municipal la cuarta parte como mínimo de las personas que sean miembros de la Corporación o quienes sean Portavoces de los grupos que representen el mismo”.

#### **ASUNTO:**

1.- Tras una remodelación de un espacio público o tras una peatonalización, ¿el Ayuntamiento puede modificar los espacios y condiciones de carga y descarga sin indemnización alguna?

2.- El Ayuntamiento tras la reforma de la Plaza Santa Bárbara ¿puede modificar la situación y condiciones de los vados y pasos existentes por el interés general?



## NORMATIVA MUNICIPAL APLICABLE

### 1.-

La ordenación del tráfico y el establecimiento de zonas y condiciones de carga y descarga vienen regulados en la Ordenanza municipal reguladora de los Usos, Tráfico, Circulación y Seguridad en las Vías Públicas de carácter urbano, aprobada el 29/11/2013 y modificada por acuerdo plenario de fecha 26/02/2016. Fue dictada en virtud de la competencia atribuida al Municipio en materia de tráfico y circulación por la Ley 7/85, así como por el RDL 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad vial, y por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, que lo modifica. Su exposición de motivos remite al Plan de Movilidad Sostenible y Espacio Público (PMSEP) entre cuyos objetivos figura la ampliación de la red de zonas peatonales, y la recuperación de espacio público de calidad para otras funciones diferentes de la movilidad o el tránsito.

En su articulado se recogen, entre otras, las siguientes disposiciones:

Artículo 5.1 .- Por la autoridad municipal podrán adoptarse las medidas de ordenación del tráfico que se consideren oportunas, autorizando, modificando, restringiendo o prohibiendo, con carácter fijo o temporal, las condiciones de circulación de todos o algunos vehículos o peatones, y reordenando o regulando el estacionamiento, las operaciones de carga y descarga y el transporte de personas o mercancías.

Artículo 10.1.- Áreas peatonales son aquellas calles o vías urbanas en las que la Administración municipal ha establecido la prohibición total o parcial de la circulación rodada y el estacionamiento de todos o algunos vehículos.

Artículo 12.3.4.- La Autoridad Municipal determinará los espacios reservados para la realización de operaciones de carga y descarga. Asimismo tendrá la facultad de limitar su utilización a determinados periodos del día y de la semana.

Artículo 12.4.- La Alcaldía podrá dictar disposiciones que versen [entre otras] sobre las siguientes materias:

Señalización de zonas reservadas para carga y descarga

Delimitación de las zonas de carga y descarga

Delimitación de peso y dimensiones u otras características técnicas de los vehículos para circular y/o estacionar en determinadas vías de la ciudad

Horario permitido para realizar las operaciones de carga y descarga, en relación con la problemática propia en las diferentes vías y barrios de la ciudad y, en su caso, la obligación de obtener un título habilitante previo pago de la tasa correspondiente.



2.-

Las licencias de vado se regulan en la Ordenanza reguladora del otorgamiento de licencias de paso de vehículos, publicada en el BOTHA nº 73, de 25 de junio de 2003, y que define:

Artículo 1.- Objeto y régimen jurídico

La presente Ordenanza tiene por objeto establecer los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de las licencias de paso de vehículos por aceras o zonas peatonales y el establecimiento de los correspondientes vados.

La entrada y salida de vehículos de las fincas a la vía pública, a través de aceras o zonas peatonales, constituye un uso común especial de los bienes de dominio público, cuya autorización estará regida por esta ordenanza y cuantas normas regulan dicho dominio.

Este precepto desarrolla el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

Artículo 75

En la utilización de los bienes de dominio público se considerará:

.1º Uso común, el correspondiente por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados, y se estimará:

general, cuando no concurren circunstancias singulares

especial, si concurren circunstancias de este carácter por la peligrosidad, intensidad del uso o cualquiera otra semejante

.2º Uso privativo, el constituido por la ocupación de una porción del dominio público de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados

.3º Uso normal, el que fuere conforme con el destino principal del dominio público a que afecte

.3º Uso anormal, si no fuere conforme con dicho destino

Artículo 77

1.- El uso común especial normal de los bienes de dominio público se sujetará a licencia, ajustada a la naturaleza del dominio, a los actos de su afectación y apertura al uso público y a los preceptos de carácter general. ...

Artículo 78

1.- Estarán sujetos a concesión administrativa:

a) El uso privativo de bienes de dominio público. ...



Ayuntamiento  
de Vitoria-Gasteiz  
Vitoria-Gasteizko  
Udala

[www.vitoria-gasteiz.org](http://www.vitoria-gasteiz.org)

## **DOCTRINA JURISPRUDENCIAL**

I.-

Los Tribunales tienen reconocida la potestad y competencia del Ayuntamiento para la ordenación del tráfico en el municipio, incluida la peatonalización de determinadas calles o plazas, siempre obviamente que lo sea por razones de interés público y sin infracción del ordenamiento, y “sin que frente a la misma ningún vecino ostente derecho adquirido alguno para seguir transitando por ellas con vehículos en la forma en que venían haciéndolo” (STS 13 diciembre 1999, FJ Primero).

Asimismo, STS 15 de enero de 2002, FJ Cuarto

“Competencia que incluye la potestad de declarar una vía pública municipal de uso exclusivo peatonal, con revocación, incluso, de las licencias de vado que hubieran podido concederse, que son revocables por razones de interés público que así lo aconsejen, o porque existan nuevos criterios de apreciación derivados de las necesidades urbanísticas, como ocurre en casos de remodelación de vías públicas y su conversión en calle peatonal. En términos de STS de 4 de junio de 1997, por mucho tiempo que el demandante hay usado la vía pública de que se trata como paso para vehículos, ningún derecho adquirido puede deducir de tal hecho, porque los bienes de dominio publico son inmunes frente a la posesión continuada de los particulares, que en ningún caso puede originar para los particulares la adquisición de derechos reales por usucapión (artículos 132 CE, 80 LRBRL y 5 del Reglamento de Bienes de las CL)”

O también, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, de 20 de noviembre de 2000

Estas actuaciones pueden suponer “las lógicas molestias que produce una obra en la vía pública, pero que más que un daño indemnizable producen, en el medio plazo, unos beneficios objetivos para el vecindario en general y para los comerciantes en particular. Es un hecho notorio en esta ciudad que las obras de peatonalización de una céntrica calle originaron protestas de los comerciantes, y, en muy poco tiempo, supusieron un notable aumento de valor de los inmuebles que ha repercutido positivamente en todos. Y esto es lo que cabe esperar que ocurra en el caso de autos, salvando las distancias de todo tipo entre un supuesto y otro. En conclusión, no hay un daño que jurídicamente tenga que soportar el actor, porque no existe, propiamente, un daño que vaya más allá de las incomodidades generales que todos estamos obligados a soportar en aras del bien común.”



Ayuntamiento  
de Vitoria-Gasteiz  
Vitoria-Gasteizko  
Udala

[www.vitoria-gasteiz.org](http://www.vitoria-gasteiz.org)

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo contencioso, dicta Sentencia número 998/2001, de 10 de diciembre, estima procedente la supresión o traslado de una zona de carga y descarga, señalando en su FJ Tercero que

“la Administración municipal actuante, dentro de la libertad de configuración de los trámites precisos para asegurar la legalidad y acierto de la decisión, y tras la audiencia de quien resulta ser la mercantil principalmente, si no única, afectada por la medida, recabó los informes que juzgó necesarios, sin que sea apreciable deficiencia formal susceptible de hacer inabordable su actuación.”

En su FJ Cuarto determina

“Tratándose como se trata de actuaciones adornadas de un marcado carácter técnico-discrecional, y donde tienen cabida, por tanto, diversas soluciones distintas e inicialmente lícitas, es al titular de la competencia administrativa a quien incumbe optar entre las diversas posibilidades, y la fiscalización jurisdiccional queda limitada a los elementos reglados del acto o del procedimiento al que se deba acomodar, a los fines del mismo –desviación de poder- a la concurrencia de los llamados hechos determinantes, y a la observancia de aquellos principios generales del sistema de los que ninguna actuación de los poderes públicos puede prescindir, igualdad, proscripción de la arbitrariedad.”

II.-

Ahora bien, en relación con las actuaciones de ordenación cuando hacen necesaria la revocación de licencias o autorizaciones de uso del dominio público previamente concedidas, han venido desarrollándose dos corrientes jurisprudenciales referidas a la obligación de indemnizar a los titulares de dichas licencias.

La STS 19 de julio de 1996 las describe y valora como sigue, en sus Fundamentos Jurídicos Quinto y Sexto:

“una corriente jurisprudencial que, junto a la proclamación clara de la competencia del Ayuntamiento para la ordenación del tráfico de calles y plazas y para regular la forma de su uso, que incluye, en los términos antes vistos, la declaración de uso exclusivo peatonal, exige el reconocimiento de la indemnización a que tienen derecho los titulares de autorizaciones o licencias municipales para la entrada y salida de vehículos que se dejan sin efecto con los nuevos criterios de ordenación del uso de la calle o plaza de que se trate (STS 10-4-76, 22-11-83, 30-4-87); otra representada también por múltiples sentencias de fechas más recientes, (STS 25-9-81, 25-11-86, 23-3-87, 7-4-89, 9-12-92) que, partiendo del planteamiento expuesto, consideran, no solo esencialmente revocable por razones de interés público la clase de licencia de que se trata, sino que además ello es sin derecho a indemnización alguna, como regla general, y haciendo referencia a la constancia del carácter de “a precario” en el otorgamiento de la licencia para vado permanente”.



Ayuntamiento  
de Vitoria-Gasteiz  
Vitoria-Gasteizko  
Udala

[www.vitoria-gasteiz.org](http://www.vitoria-gasteiz.org)

“La apuntada divergencia responde a que la cláusula de precario tradicionalmente impuesta por la Administración en defensa de la titularidad y afectación de los bienes de dominio y uso público, ha dado lugar a una problemática doctrinal y jurisprudencial en la que debe prevalecer el criterio de que la Administración carece de facultades para atribuirse por medio de dichas cláusulas el poder ilimitado de revocar a su libre voluntad y sin compensación indemnizatoria el uso otorgado. Por el contrario, dicha cláusula de precariedad ha de considerarse relacionada con el elemento causal y encaminada a preservar la finalidad del dominio público frente a una utilización especial o anormal del mismo, que, además, no excluye siempre el reconocimiento de la oportuna indemnización, cuando sobre su base se procede a la revocación de la autorización por motivos de oportunidad conectados con el interés público específico a que sirve el dominio público. Pero existe también una precariedad administrativa que elimina cualquier pretensión de compensación económica indemnizatoria, cuando, además de resultar normativamente admisible y consignarse dicha cláusula expresamente o resultar directamente de la disposición aplicable, la autorización demanial está ligada a una situación de reconocida interinidad.

Por otra parte, el artículo 16 del RSCL distingue cuatro clases de revocación: por incumplimiento de condiciones, por cambio de circunstancias, por cambio de criterios de apreciación y por error en el otorgamiento. Y, asimismo, para la tercera de las enumeradas, que coincide con la revocación por razones de oportunidad, exige indemnización por los daños y perjuicios que ocasione la retirada de la licencia. En el caso de la revocación por cambio de circunstancias, que es un supuesto de ineficacia sobrevenida por incompatibilidad de la licencia con las circunstancias surgidas con posterioridad a su otorgamiento, se trata de una revocación obligada o forzosa que no lleva aparejada ordinariamente indemnización; si bien, como ha precisado la jurisprudencia, no cabe considerar a estos efectos como cambio objetivo de circunstancias aquel que es determinado por la propia Administración.”

II.-a)

Como ejemplos de la segunda categoría de sentencias, valgan los dos siguientes:

STS 9 de diciembre de 1992, FJ Segundo

...”el vado de acceso de carruajes cuya reposición material se pretende supone un uso normal especial de bienes de dominio público, cuales son las vías públicas urbanas, incluidas sus aceras, siendo en consecuencia esencialmente revocables por razones de interés público las licencias o autorizaciones que a tal fin puedan otorgarse, y ello sin derecho a indemnización alguna, como regla general; debiendo significarse que tal



circunstancia de esencial revocabilidad de la autorización concedida se hizo constar expresamente en la que en su día se otorgó al actual demandante para el uso del repetido vado permanente, en la que literalmente se decía que tenía “carácter de a precario, pudiendo ser anulada por la Administración Municipal por necesidades de urbanización o regulación del tráfico”... que es precisamente lo que motivó la denegación del restablecimiento de aquel vado; análoga condición se hizo constar en la posterior autorización municipal, de fecha 8-3-1984. Este criterio hermenéutico está avalado por la doctrina jurisprudencial sentada por este Alto Tribunal en casos análogos a los planteados en el presente litigio, entre otras las Sentencias 25-9-1981, 25-11-1986 y 7-4-1989, a cuyo tenor el derecho de vado constituye un aprovechamiento común especial de un bien de dominio público, en cuanto las aceras forman parte de la calle –art. 59.1 b) del citado Reglamento de Bienes de 1955-, uso especial que, según previene el artículo 61.1 del propio Reglamento, puede otorgarse mediante licencia a título de precario, por regla general revocable por interés público, al tratarse de una situación de mera tolerancia de la Administración, que no genera normalmente derechos subjetivos indemnizables a favor del titular de tal tipo de autorizaciones provisionales.

A la misma conclusión se llegaría si se considerasen aplicables los artículos 78 y siguientes del actual Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.”

#### STS 4 de junio de 1997, FJ Quinto

“Cualquier tolerancia que el Ayuntamiento haya hecho respecto del paso de los vehículos particulares por esa zona, o cualquier licencia expresa que se haya otorgado ... son esencialmente revocables por su propia naturaleza, por constituir el paso un aprovechamiento común especial del dominio público que puede suprimirse cuando existan razones de interés público que lo aconsejen (aquí, la remodelación de una vía pública y su conversión en calle peatonal). Así se deduce del artículo 80.10 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, de 13 de junio de 1986, que prevé, incluso en el caso de concesiones, el fin de éstas cuando así lo exijan motivos sobrevenidos de interés público.”

#### II.-b)

Son numerosas, también, las sentencias que podríamos englobar en la primera categoría. Entre ellas estarían las siguientes:

#### STS 10 de diciembre de 1997, FJ Tercero

“En materia de licencias otorgadas por los entes locales, no cabe hablar con propiedad de derechos adquiridos por parte de los concesionarios, que puedan imponer la obligación de someter a previa declaración de lesividad la revocación de las mismas en los términos que establecen los



Ayuntamiento  
de Vitoria-Gasteiz  
Vitoria-Gasteizko  
Udala

[www.vitoria-gasteiz.org](http://www.vitoria-gasteiz.org)

artículos 53 y 110 de la Ley 7/1095. Al respecto es suficientemente expresivo el artículo 16 del Reglamento de Servicios aprobado por Decreto 17 de junio 1955, que especifica los diversos motivos que pueden dar lugar a tal revocación (desaparición de las circunstancias que dieron lugar a su otorgamiento, o sobreveniencia de nuevas circunstancias que habrían justificado la denegación; nuevos criterios de apreciación; incumplimiento de condiciones; u otorgamiento erróneo). A esos motivos parece aludir el Ayuntamiento recurrente cuando arguye: “que el hecho social concurrente al tiempo de apreciación de la norma debe condicionar su interpretación y alcance”. Y efectivamente, ese hecho social puede dar lugar a una modificación de criterio en el otorgamiento o mantenimiento de la licencia que justifique su revocación, con o sin indemnización, atendiendo a la casuística del artículo 16 ya mencionado. Lo que no es posible es revocar la licencia otorgada a espaldas del concesionario de la misma, prescindiendo de oír sus alegaciones en el curso del procedimiento que hubiera debido seguirse, y en el que hubieran podido valorarse los argumentos de todos los interesados, o el alcance de las nuevas circunstancias o criterios de apreciación sobrevenidos, tal como impone [la ley de Expropiación Forzosa] y reconoce el artículo 105.c) de la Constitución.”

#### STS de 18 de marzo de 1993, FJ Cuarto y Quinto

“La Sala ha formado la convicción de que se está ante un caso de cambio de criterio de la Corporación respecto a la licencia otorgada en su día, y no ante un caso de incumplimiento por la empresa de las condiciones establecidas, ni ante la existencia de circunstancias sobrevenidas que transformen o modifiquen el contexto en el que tiene lugar la relación jurídica. De dicho extremo hay que hacer una interpretación cuidadosa por la repercusión del mismo en el régimen jurídico aplicable”

“En consecuencia hay que aplicar el régimen jurídico previsto en el citado artículo [16 del Reglamento de Servicios] por lo que debe declararse que es conforme a Derecho la revocación de la licencia, pero asimismo debe declararse también que el municipio está obligado a indemnizar a la empresa. En el caso de autos [revocación de licencia para la instalación en vía pública de carteleras publicitarias] no es admisible la alegación del Ayuntamiento de que, al llevar consigo la actividad un uso del dominio público, la licencia se otorgó a título de precario. La precariedad de la situación conforme la régimen del dominio público sólo significa que el particular no tiene un derecho preexistente a obtener la autorización de uso del dominio, pero otorgada ésta en firme y no a título de precario se produce por ello el nacimiento de una relación jurídico-administrativa con derechos y deberes para ambas partes, que se rige en nuestro caso por el repetido artículo 16 del Reglamento de Servicios.”

Del mismo modo, reconoce el derecho a indemnización la Sentencia del TSJ de Cataluña número 396/2007, de 25 de abril, FJ Tercero y Cuarto





Ayuntamiento  
de Vitoria-Gasteiz  
Vitoria-Gasteizko  
Udala

[www.vitoria-gasteiz.org](http://www.vitoria-gasteiz.org)

“En el ejercicio de las competencias municipales en materia de ordenación y regulación de las vías urbanas, entre las que se incluye el aparcamiento, haciendo compatible la equitativa distribución de los mismos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos (cita los artículos 25.2, b) y 26.1, a) de la LRBRL, y el artículo 7 del RD Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley sobre tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad vial).

Nos hallamos ante una vía pública con destino al uso común por parte de todos los ciudadanos, lo que no excluye la posible concurrencia de un título habilitante para su uso privativo, que origina una situación de posesión precaria esencialmente revocable por razones de interés público y con derecho a indemnización si procede.”

“Como resulta de concluyente doctrina jurisprudencial cuya cita debe dispensarse, en el presente caso cabe detectar en la actuación administrativa que el particular ha sufrido una lesión en sus bienes o derechos que no tenía obligación de soportar, y que esa lesión ha sido real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión es claramente imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y que, por tanto, existe una relación nítida de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor. “

La referencia legislativa en que se apoyan sigue vigente, y aparece recogida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, Artículo 32. Principios de la responsabilidad

1 Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. ...

2 En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente, e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

II.-c)

En algunas sentencias se examina el caso específico de las licencias en cuya concesión se incorpora alguna cláusula de precario:

STS 19 de julio de 1996, FJ Sexto (arriba transcrito)

STS de 22 de septiembre de 1999, FJ Undécimo

“La cláusula dice así: Esta concesión se entiende hecha a reserva de decretar su caducidad cuando el interés general así lo aconseje, sin que



Ayuntamiento  
de Vitoria-Gasteiz  
Vitoria-Gasteizko  
Udala

[www.vitoria-gasteiz.org](http://www.vitoria-gasteiz.org)

tenga el interesado en este caso derecho a reclamación alguna ni a petición de perjuicios. Esta cláusula, en efecto, fue consentida por la parte demandante, que, en caso de disconformidad, podría haberla impugnado. No lo hizo, y de esa forma las licencias de instalación nacieron como licencias “a precario” que habilitaban al ayuntamiento para ordenar su retirada cuando razones de interés público lo aconsejaran, como lo aconsejan en este caso...”

“Es la aceptación por la entidad interesada, voluntariamente y sin ninguna protesta, de una cláusula explícita de precariedad en las licencias, la que impide la indemnización...Son razones de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE), de buena fe en el ejercicio de los derechos (artículo 7.1 del Código civil) y de respeto al principio de los actos propios (STS 17 de febrero de 1995, y de 5 de junio de 1978, 23 de junio de 1971 y 26 de diciembre de 1978) las que impiden la concesión de una indemnización a la que la interesada renunció en su día. Acto de renuncia que se sobrepone a lo que establece el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.”



Ayuntamiento  
de Vitoria-Gasteiz  
Vitoria-Gasteizko  
Udala

[www.vitoria-gasteiz.org](http://www.vitoria-gasteiz.org)

En conclusión:

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz puede modificar la situación y condiciones de los espacios de carga y descarga, por el interés general justificado en un expediente de remodelación de un espacio público o peatonalización de una vía pública, conforme a lo dispuesto en la "Ordenanza municipal reguladora de los Usos, Tráfico, Circulación y Seguridad en las Vías Públicas de carácter urbano".

Dicha actuación no conllevará la obligación general de indemnizar a los usuarios. Sólo podrá aspirar a indemnización quien ostente justo título para el uso especial o privativo de la vía pública, no concedido en precario, y únicamente cuando acredite que se le ha provocado una lesión antijurídica en sus bienes o derechos, causalmente vinculada a la actuación municipal.

Conforme a la "Ordenanza reguladora del otorgamiento de licencias de paso de vehículos", los vados y pasos existentes, autorizados por licencia, que no tengan la condición de provisionales (artículo 11), tendrán la vigencia que se señale en la resolución de concesión, y en todo caso la fijada en el artículo 12 de la norma.

La revocación anticipada de las licencias no concedidas en precario, cuando se deba al cambio de los criterios de concesión, podría dar lugar a indemnización según establece el artículo 16.3 del Reglamento de Servicios, siempre que se cumplan los condicionantes que determinan la concurrencia de la responsabilidad de la Administración.

Parecer que se emite, según lo solicitado, en Vitoria-Gasteiz,  
a 3 de julio de 2017

LA SECRETARIA GENERAL DEL PLENO