



**Excmo. Ayuntamiento de León**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**Avenida Ordoño II, 10**  
**24001 LEÓN**

**Asunto: Ordenanza sobre la regulación del tráfico en el casco histórico /  
disconformidad**

Ilmo. Sr. Alcalde:

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 **6487/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era que en los boletines de denuncias por exceder el límite de tiempo de permanencia en el casco histórico, no figura ni la hora de entrada ni la de salida, ni el tiempo excedido. Según manifestaciones del autor de la queja, se está omitiendo un dato básico que debe constar para conocimiento del denunciado. Así mismo, considera que el tiempo de permanencia establecido de una hora es insuficiente cuando se acude a comprar a la plaza de abastos, por lo que considera se debería ampliar. Añade, por otro lado, que las sanciones deberían ser menos gravosas y progresivas, es decir que no se sancione lo mismo si se supera el límite de tiempo permitido en dos o tres minutos, que si lo haces treinta minutos o incluso horas, pues en su caso, por sobrepasar el tiempo, en una ocasión en cinco y en otra en ocho minutos, ha tenido que pagar dos multas por importe de 200,00 euros cada una, respecto de las que afirma, que no pretende cuestionar la legalidad de las mismas (se han abonado con esta misma fecha), ya que entiende que son absolutamente legales, aunque, eso sí, tremendamente injustas por lo antes indicado.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe en el cual se hacía constar:

*“En relación al escrito de esa Institución arriba referenciado y remitido a estas dependencias de la Policía Local, en virtud del cual ruega emisión del oportuno informe sobre queja registrada con su número de referencia 6487/2020, relativa a disconformidad con la tramitación de denuncias por exceso de tiempo de permanencia en el casco histórico, mediante la presente INFORMO:*



*PRIMERO: Inicialmente la regulación del tráfico en el casco histórico de la ciudad de León, tal y como se pone de manifiesto en la exposición de motivos de la primera ordenanza que lo regula, tiene como uno de sus objetivos el de preservar este espacio del paso indiscriminado de vehículos, a la vez que fomentar su peatonalización, pues tal y como se ha podido comprobar, el aumento en la calidad de vida de los vecinos de estas zonas afectadas, así como un florecimiento comercial de importancia en la misma, dependen de ello. No hemos de olvidar que el mismo constituye en sí una micro-ciudad, pues estamos en una zona en la que se concentran dos de los monumentos más emblemáticos de la ciudad como son la Catedral y la Colegiata de San Isidoro, en la que están ubicados cinco centros escolares de importancia, así como un hospital, una residencia de ancianos, mercado, etc. y que podemos considerar dividida en dos sectores delimitados por la calle Ancha con unas peculiares características cada uno de ellos, así mientras la parte sur constituye un gran espacio donde proliferan establecimientos de bebidas y restauración en torno al denominado "Barrio Húmedo", la parte norte, concentra la mayoría de los centros escolares y el centro sanitario.*

*SEGUNDO: A lo largo de los años han ido apareciendo nuevos modelos de movilidad así como sucesivos avances tecnológicos que hicieron necesario realizar una primera y única revisión hasta la fecha de esta Ordenanza, a fin de disponer de una norma actualizada que dé respuestas a las necesidades de la ciudad y del Casco Histórico. Ello viene referido de manera especial al control de vehículos que pueden acceder a esta área que por sus circunstancias se encuentra restringida al tránsito de los vehículos en general, al régimen de su estacionamiento y a la solución de las peculiaridades que concurren en la misma donde se encuentra los monumentos principales de nuestra ciudad, una población escolar de extraordinaria importancia, mercados de frutas y hortalizas, mercado central al por menor, gran número de establecimientos hosteleros, concentración de puntos de interés turístico, etc. Por ello, los cambios en la norma fueron motivados por un cambio en el sistema de control de los vehículos en dicho área, pasándose de un sistema basado en tarjetas magnéticas que permitían el acceso al centro histórico a través de bolardos, a un sistema de control a través de cámaras de identificación de los vehículos autorizados manteniéndose los bolardos bajados salvo que circunstancias de seguridad pública aconsejen el cierre físico de dicho espacio.*

*TERCERO: En este mismo sentido el artículo 2 de la ordenanza que nos ocupa, establece como objetivos los de regular el tráfico, suprimiendo la circulación de vehículos de manera absoluta en algunas áreas concretas, a la vez que regular el tráfico, restringiendo la circulación en el resto de las vías, al objeto de conseguir una mejor calidad de vida de las personas que viven en aquel área y la utilizan con frecuencia con motivo de esparcimiento, visitas turísticas, etc. existiendo en estas zonas*



*un tráfico de coexistencia, en el que en todo caso resulta privilegiado el tráfico peatonal.*

*CUARTO: Partiendo de tales parámetros, se ha tratado, con la complejidad que ello ha llevado, de regular minuciosa y pormenorizadamente las diversas casuísticas, contemplándose para cada una de ellas un determinado tipo de perfil, y así se ha hecho con residentes, usuarios de cocheras garajes, titulares de establecimientos, servicios de carácter urgente o rigurosa necesidad, carga y descarga, centro hospitalario, centros educativos, turismo colectivo, mercado del Conde Luna, mercado de la plaza Mayor y de antigüedades del barrio del Mercado, establecimientos hoteleros, acceso de personas mayores, acceso de personas con movilidad reducida, acceso a segunda vivienda, permisos especiales, estacionamientos en la plaza del Conde Luna, obras, etc. etc.*

*QUINTO: Toda esta casuística hace que sea ciertamente complejo contestar de forma genérica la queja en este momento planteada, si bien ha de señalarse que la propia ordenanza reguladora del casco histórico califica como infracción grave en su art. 30, párrafo segundo, apartado b), el de "la permanencia en la zona por tiempo superior al autorizado", habida cuenta que todo aquel vehículo que dispone de cualquier tipo de autorización tiene perfectamente detallado tanto los lugares de acceso y salida, como el horario establecido a tal fin, a la vez que quien accede a esta área careciendo de autorización, tiene igualmente señalizados los horarios establecidos, de forma que en ambos casos se conoce sin lugar a duda el tiempo en el que han de abandonar la zona, que es lo que se sanciona en este tipo de denuncias. No hemos de olvidar, tal y como señala el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 3 de León en sentencia dictada con fecha 16 de noviembre de 2020 número 158/2020, en el procedimiento abreviado número 53/2020, que estamos ante una zona en la que está prohibida de forma general la circulación y el acceso ha de producirse en los términos de la Ordenanza reguladora.*

*El dispositivo actualmente en funcionamiento identifica tanto el momento de entrada del vehículo como el momento de salida, de forma que a partir de este último dato, tras verificar la entrada, se procede a formular propuesta de sanción siempre que medie un tiempo de permanencia superior al establecido.*

*En la notificación de denuncia, razones de índole técnica, que en la actualidad se está tratando de solventar por parte de nuestro técnicos, nos impiden señalar la hora concreta de entrada, señalándose únicamente la salida, si bien tales datos están a disposición de todos aquellos interesados que así lo soliciten sin necesidad de presentar recurso alguno, únicamente como mera solicitud de cualquiera de los datos obrantes en el expediente, al igual que se hace en el caso de las denuncias por velocidad, donde,*



*salvo que así se solicite, no se acompaña a su notificación la verificación metrológica del dispositivo de medida, o las fotografías originales.*

*SEXO: En relación a la valoración de la posibilidad de ampliar el tiempo de permanencia dentro del caso histórico más allá de los sesenta minutos que actualmente se permite para el supuesto de acceso para compras en el Mercado del Conde Luna, señalar que este límite temporal no ha sido impuesto unilateralmente por este Excmo. Ayuntamiento, sino que fue fijado tras distintas reuniones tanto con los propios comerciantes del mercado como con las asociaciones de usuarios del mismo, entendiéndose que era un tiempo más que suficiente para llevar a cabo las compras en dicho mercado.*

*SÉPTIMO: La cuantía de las sanciones viene establecida a lo largo del artículo 80 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, en función del tipo de infracción de que se trate. De forma que en el caso que nos ocupa, calificada como infracción grave, tal y como anteriormente ya ha sido puesto de manifiesto, corresponde ser sancionada con multa de 200 euros, sin que la norma contemple determinar la calificación de la sanción en función del mayor o menor tiempo que se infrinja el hecho denunciado, que por otra parte no es otro que rebasar el tiempo de permanencia.”*

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución.

Con carácter general, debemos recordar que la competencia sobre la ordenación del tráfico en las vías urbanas se atribuye a los municipios, tanto a tenor de lo establecido por el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 abril, de Bases del Régimen Local, (“el Municipio ejercerá en todo caso, competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: g) tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad.”); como por el artículo 7 a) y b) 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, al establecer:

*“Corresponde a los municipios:*

*a) La regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.*



*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.”*

El Tribunal Supremo (STS de 19 de julio de 2000), puntualiza que “...el ejercicio de la potestad discrecional en la ordenación del tráfico viario ha de verificarse a través de la adopción de los criterios técnicos más eficaces para conseguir esa misma finalidad, criterios que dependen de multitud de complejas circunstancias y cuya elección y acogimiento en el caso concreto han de referirse al juicio ponderado de la Administración encargada de velar por su correcta regulación”.

En virtud de dicha competencia, el Ayuntamiento de León acordó aprobar el documento de regulación del tráfico rodado en el ámbito del Conjunto Histórico de la Ciudad de León, estableciendo la correspondiente Ordenanza.

Así pues, la normativa sustantiva aplicable queda articulada mediante 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; el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo; el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y la Ordenanza sobre la Regulación del Tráfico en el Casco Histórico aprobada por el Ayuntamiento de León.

Una vez determinada la normativa aplicable, la primera cuestión que debemos delimitar en esta queja, es su propio contenido, pues su autor no pretende cuestionar la legalidad de sendas multas que por importe de 200,00 euros cada una le han sido impuestas, y que según manifiesta ya han sido abonadas, dado que entiende que son absolutamente legales, aunque las considera “*tremendamente injustas*” por las razones que alega (arriba indicadas).

En efecto, lo que plantea, es que en los boletines de denuncias por exceder el límite de tiempo de permanencia en el casco histórico no figura ni la hora de entrada ni la de salida, ni el tiempo excedido, omitiendo, a su juicio, un dato básico que debe constar para conocimiento del denunciado. Así mismo, considera que el tiempo de



permanencia establecido de una hora es insuficiente cuando se acude a comprar a la plaza de abastos, por lo que considera se debería ampliar. Añade, por otro lado, que las sanciones deberían ser menos gravosas y progresivas, es decir que no se sancione lo mismo si se supera el límite de tiempo permitido en dos o tres minutos, que si lo haces treinta minutos o incluso horas, pues en su caso, por sobrepasar el tiempo, en una ocasión en cinco y en otra en ocho minutos, ha tenido que pagar dos multas por importe de 200,00 euros cada una.

Cuestiones a considerar:

1º.-Que en los boletines de denuncias por exceder el límite de tiempo de permanencia en el casco histórico, no figure ni la hora de entrada ni la de salida, ni el tiempo excedido.

Sobre esta cuestión, el propio Ayuntamiento informa *“en la notificación de denuncia, razones de índole técnica, que en la actualidad se está tratando de solventar por parte de nuestro técnicos, nos impiden señalar la hora concreta de entrada, señalándose únicamente la salida, si bien tales datos están a disposición de todos aquellos interesados que así lo soliciten sin necesidad de presentar recurso alguno, únicamente como mera solicitud de cualquiera de los datos obrantes en el expediente, al igual que se hace en el caso de las denuncias por velocidad, donde, salvo que así se solicite, no se acompaña a su notificación la verificación metrológica del dispositivo de medida, o las fotografías originales.”*

De lo informado se deduce que el Ayuntamiento reconoce que estos datos deberían de figurar en el boletín de denuncia, cuando manifiesta que *“ en la notificación de denuncia, razones de índole técnica, que en la actualidad se está tratando de solventar por parte de nuestro técnicos, nos impiden señalar la hora concreta de entrada, señalándose únicamente la salida”*.

A estos efectos conviene traer a colación lo que establece el artículo 87.2 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, cuando dispone que:

*“2. En las denuncias por hechos de circulación deberá constar, en todo caso:*

- a) La identificación del vehículo con el que se haya cometido la presunta infracción.*
- b) La identidad del denunciado, si se conoce.*



•c) *Una descripción sucinta del hecho, con expresión del lugar o tramo, fecha y hora.*

•d) *El nombre, apellidos y domicilio del denunciante o, si es un agente de la autoridad, su número de identificación profesional.*”

La expresión de que hace uso el artículo referido determina que basta con una descripción sucinta de los hechos, lo que supone que es suficiente con que en la denuncia sean recogidos de una forma breve o compendiosa. Pero, en todo caso, la recepción de los hechos en la denuncia, como causa que la origina, debe atender a la finalidad que la misma cumple en el procedimiento, que es la de permitir el adecuado ejercicio de la competencia sancionadora por el órgano que la tiene atribuida y la posibilidad de ejercer, al denunciado, su derecho de defensa y de hacerlo con todas las garantías que nuestro ordenamiento le ofrece. No hay que confundir brevedad con inexistencia. La exigencia es que los hechos estén indicados y que aparezcan de forma clara y precisa. Con ello se cumple con lo establecido, de igual manera que una extensa redacción de los hechos no resultaría suficiente si a pesar de una dilatada redacción con ella no se pueden determinar ni los hechos ni las circunstancias que lo rodean. Una descripción precisa de los hechos no tiene porqué requerir de largas explicaciones y no tiene porqué resultar incompatible con la brevedad y concisión.

De la regulación que acabamos de transcribir esta Procuraduría llega a la conclusión de que en el boletín de denuncia deben figurar, en todo caso, la hora de entrada, la hora de salida de salida y, lógicamente, el tiempo excedido, que es el hecho sancionable según establece el artículo 30 de la Ordenanza Sobre la Regulación del Tráfico en el Casco Histórico, cuando al referirse de la clasificación de las infracciones, dice *“Tendrán la condición de graves, las siguientes: b) La permanencia en la zona por tiempo superior al autorizado”*. La ausencia de esa información puede impedir que el interesado tenga la posibilidad de ejercer, de forma adecuada, sus derechos frente a esa denuncia, consideramos que no es suficiente la remisión que hace ese Ayuntamiento cuando indica que *“tales datos están a disposición de todos aquellos interesados que así lo soliciten sin necesidad de presentar recurso alguno, únicamente como mera solicitud de cualquiera de los datos obrantes en el expediente”*.

Dentro de este mismo apartado existe otra cuestión que esta Procuraduría considera que esa Corporación debe valorar.

Para regular el control de accesos al centro histórico, el Ayuntamiento ha establecido un sistema de cámaras de video-vigilancia o identificación de los vehículos autorizados, de modo que *“el dispositivo actualmente en funcionamiento identifica tanto el momento de entrada del vehículo como el momento de salida, de forma que a partir*



*de este último dato, tras verificar la entrada, se procede a formular propuesta de sanción siempre que medie un tiempo de permanencia superior al establecido.”*

De esta regulación, puede cuestionarse que, respecto de los horarios fijados, no se haya establecido un margen de tolerancia, aunque fuera reducido, que permitiera corregir los posibles desajustes entre el reloj que utiliza el sistema y los relojes que utilizan las personas que acceden, dado que es altamente improbable que dos relojes marquen la misma hora con total exactitud, por lo que carecer de un margen de tolerancia, aunque sea mínimo, no parece muy ajustado.

A mayor abundamiento, si consideramos que la Orden ICT/155/2020, de 7 de febrero, por la que se regula el control metrológico del Estado de determinados instrumentos de medida, establece unos márgenes de error y dé posibilidad de corrección de los relojes instalados en dichos instrumentos, que están debidamente controlados y calibrados, no parece razonable que en este caso no se permita ningún margen de error o tolerancia, al tratarse de mecanismos que no están sujetos a esas verificaciones.

Aplicando por analogía el criterio considerado en la Orden citada, que establece para los instrumentos que regula, sometidos a una calibración y verificación de forma periódica, la posibilidad de corrección del reloj no será superior a 2 minutos a la semana, consideramos que se debía haber establecido un margen de error o tolerancia de 5 ó, como máximo, de 10 minutos, para evitar situaciones como las que se ponen de manifiesto en esta queja, en que las sanciones han sido impuestas por superar el tiempo de estancia permitido, en un caso en cinco minutos y otro en ocho.

Habida cuenta de lo anterior, además, ha de considerarse el carácter reglado y la interpretación restrictiva del derecho administrativo sancionador, lo que conlleva que, en caso de duda, se deba acudir a la interpretación más favorable para el ciudadano.

2º.- Que el tiempo de permanencia establecido de una hora es insuficiente cuando se acude a comprar a la plaza de abastos, por lo que considera se debería ampliar.

A este respecto esa Entidad manifiesta que *“los sesenta minutos que actualmente se permite para el supuesto de acceso para compras en el Mercado del Conde Luna, señalar que este límite temporal no ha sido impuesto unilateralmente por este Excmo. Ayuntamiento, sino que fue fijado tras distintas reuniones tanto con los propios comerciantes del mercado como con las asociaciones de usuarios del mismo, entendiéndose que era un tiempo más que suficiente para llevar a cabo las compras en dicho mercado. Sin dudar en absoluto de que este margen temporal se haya establecido contando con los interesados, desde esta Procuraduría recomendamos a ese Ayuntamiento que valore la posibilidad de poder ser ampliado, pues una hora para*



realizar la compra, sobre todo si existen tiempos de espera en los establecimientos, no parece suficiente.

3º.-Que las sanciones deberían ser menos gravosas y progresivas, es decir que no se sancione lo mismo si se supera el límite de tiempo permitido en dos o tres minutos, que si lo haces treinta minutos o incluso horas.

Sobre esta cuestión el Ayuntamiento manifiesta que *“la cuantía de la sanciones viene establecida a lo largo del artículo 80 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, en función del tipo de infracción de que se trate. De forma que en el caso que nos ocupa, calificada como infracción grave, tal y como anteriormente ya ha sido puesto de manifiesto, corresponde ser sancionada con multa de 200 euros, sin que la norma contemple determinar la calificación de la sanción en función del mayor o menor tiempo que se infrinja el hecho denunciado, que por otra parte no es otro que rebasar el tiempo de permanencia.”*

Analizada la petición que realiza el firmante de la queja, parece razonable, que el apartado de infracciones por permanencia en la zona por tiempo superior al establecido, dispusiera su graduación en función del tiempo excedido, no parece que deba tener la misma relevancia rebasarlo en unos minutos que en unas horas. A título de ejemplo, así sucede en varios supuestos que se contemplan en el régimen sancionador establecido 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, en que un mismo hecho tipificado, dependiendo de en cuanto se sobrepase el límite establecido, la infracción tiene una distinta clasificación, y consiguientemente una diferente sanción.

En virtud del razonamiento anterior, desde esta Defensoría recomendamos al Ayuntamiento la posibilidad de valorar la fijación de un régimen de infracciones en este concreto apartado de permanencia en la zona por tiempo superior al establecido, disponiendo su graduación en función del tiempo excedido, estableciendo una diferente clasificación, que distinga entre infracciones leves y graves, y ajustando a ellas diferentes sanciones.

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 por el Ayuntamiento de León se valore la posibilidad de establecer un margen de error o tolerancia, de entre 5 y 10 minutos, no sancionables, en la medición de los sesenta minutos que actualmente se permiten de estacionamiento**



en el perímetro de la plaza del Conde Luna, en el supuesto de acceso para compras en el mercado del mismo nombre.

- Que por el Ayuntamiento de León se valore la posibilidad de ampliar los sesenta minutos que actualmente se permiten en el supuesto de acceso para compras en el Mercado del Conde Luna, pues una hora para realizar la compra, si existen tiempos de espera en los establecimientos, no parece suficiente.

-Que por el Ayuntamiento de León se valore la posibilidad de regular en su propia Ordenanza el régimen de infracciones, en el apartado de permanencia en la zona por tiempo superior al establecido, disponiendo su graduación en función del tiempo excedido, estableciendo una diferente clasificación, que distinga, para estos supuestos, entre infracciones leves y graves, con sus correspondientes sanciones.

- Que en los boletines de denuncias en materia de tráfico, que se formulen por ese Ayuntamiento, por exceder el límite de tiempo de permanencia en el casco histórico, se haga constar la hora de entrada, la de salida y el tiempo excedido.

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.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López