



Excmo. Ayuntamiento de Valladolid

Ilmo. Sr. Alcalde

Plaza Mayor, 1

47071 VALLADOLID

**Asuntos: Sanción por circular en bicicleta en zonas peatonales /
disconformidad. Ordenanza reguladora de la movilidad en bicicleta /
Ayuntamiento de Valladolid**

Ilmo. Sr. Alcalde:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con los expedientes que se tramitan en esta Institución con los números **3950/2021** y **3967/2021**, referencias a las que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hace alusión a lo siguiente:

“En Pleno del Ayuntamiento de 3 de marzo de 2015 se aprobó la Ordenanza Reguladora de la Movilidad en Bicicleta en el término municipal de Valladolid, en virtud a las competencias que atribuye a los municipios los artículos 7 y 84.4 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. Dicha Ordenanza Municipal fue publicada en el BOP de Valladolid el 21 de marzo de 2015 y está expuesta en la página web del Ayuntamiento de Valladolid como la norma reguladora de la movilidad en bicicleta.

Esta Ordenanza Municipal de Movilidad en Bicicleta hace una serie de excepciones respecto del Reglamento de Circulación (RD 1428/2003), permitiendo circular en bici por las aceras y zonas peatonales del municipio de Valladolid entre las 22:00 h. y las 8:30 horas”.

En concreto, D. XXX, fue denunciado por la policía municipal a las 8:12 horas por circular por la acera del Paseo de Zorrilla de Valladolid, que dio lugar a la tramitación de un expediente sancionador en materia de tráfico con el nº de expediente XXX.



También se pone de manifiesto que, posteriormente, se presentaron alegaciones, que se visitó la Oficina de Disciplina Vial, y por último se interpuso un recurso de reposición, pidiendo siempre que se aplicara la Ordenanza Municipal de Movilidad en Bicicleta.

Sea añade, que la respuesta del Ayuntamiento siempre ha sido su desestimación, en aplicación de la Ley de Tráfico o el Reglamento de Circulación, sin hacer mención a la Ordenanza, y sin contestar, en concreto, a la petición de por qué no se aplica la citada misma.

Se continúa diciendo que “El Reglamento de Circulación prohíbe circular en bici por las aceras, pero la Ordenanza Municipal, aprobada con posterioridad, permite circular por las mismas entre las 22:00 h y las 8:30 h. Es decir, la Ordenanza Municipal crea una serie de excepciones a la aplicación del Reglamento de Circulación en el municipio de Valladolid sin generar una controversia entre ellas. La controversia la genera el Ayuntamiento de Valladolid al usar el Reglamento de Circulación de manera unilateral y arbitraria, controversia que a pesar de alegar, consultar, recurrir, etc. se niegan a resolver”.

Que la única vía que el Ayuntamiento ha dejado abierta “es el recurso contencioso-administrativo (con el coste que eso supone) sin haber hecho referencia ni una sola vez a su propia Ordenanza Municipal en la diversas ocasiones que se han dirigido al Consistorio. No han interpretado su texto ni afirmado si dicha ordenanza es ilegal. Simplemente aplican la normativa de circulación y sancionan”.

Se sostiene que “Por otro lado, se observa una persecución a los ciclistas, así como un afán sancionador o incluso recaudatorio ya que justifican la sanción con una norma (Ley de Tráfico) que no prohíbe la circulación de las bicicletas por las aceras, en vez de aplicar el Reglamento de Circulación que sí que prohíbe el citado uso y la Ordenanza Municipal que exceptúa al Reglamento de Circulación. Es decir, hacen un copia/pega de otra sanción con la finalidad de perseguir a los ciclistas, en vez de argumentar jurídicamente su actuación con la totalidad de las normas reguladoras en vigor (Reglamento de Circulación y Ordenanza Municipal).

Precisamente, los artículos a los que hacen referencia en la multa recibida (...), el 7 y el 84.4 de la Ley de Tráfico, se refieren a que se da competencia a los municipios para regular, ordenar, gestionar, etc. el tráfico en las vías urbanas de su titularidad, competencias que, como decía al principio, han servido para aprobar la Ordenanza de Movilidad en Bicicleta, una norma legal, publicada en el BOP de Valladolid y que se niegan a aplicar”.



Finalmente se concluye mencionando que se ha producido *“una situación de indefensión, el Ayuntamiento de Valladolid no responde ni resuelve (...) y obliga a utilizar la vía de recurso contencioso-administrativo a sabiendas de que los ciudadanos desistimos por su coste en la mayoría de las veces”*.

Según manifestaciones del autor de la queja, *“Se están vulnerando derechos que tenemos los ciudadanos en la relación con las instituciones como los derechos a petición, información o procedimiento y no cumplen con las obligaciones que tiene la Administración como la transparencia y el buen gobierno”*.

Se solicita *“que se haga una consulta al Ayuntamiento de Valladolid en los términos de si es legal o no la Ordenanza Municipal y en caso de ser legal preguntar por qué no la aplican, (...). No quieren pronunciarse sobre la Ordenanza Municipal de Movilidad en Bicicleta, a la vez de que no informan a los ciudadanos que la norma que aplican es Reglamento de Circulación. Esto genera en el ciudadano una desconfianza en hacia las instituciones ya que informan de la normativa a cumplir y sancionan aplicando otras”*.

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, que se limitaba, en esencia, a incorporar una copia del expediente sancionador tramitado y de la Ordenanza Reguladora de la Movilidad en Bicicleta en el Término Municipal de Valladolid.

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.

Desde un punto de vista competencial, debemos recordar que 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”.

La discrecionalidad en las decisiones del Ayuntamiento en esta materia debe siempre respetar la normativa general y municipal, si la hubiere.

Conforme a estos preceptos, el Ayuntamiento será competente, por tanto, para acordar “*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*”.

La normativa sustantiva en este ámbito queda configura 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; 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 (RGC); la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, y finalmente la regulación que mediante ordenanza municipal de circulación, pueda ser aprobada por cada ayuntamiento.



En el caso que nos ocupa, y por lo que a la resolución de la queja interesa, el Pleno del Ayuntamiento de Valladolid acordó, en sesión celebrada el día 3 de marzo de 2015, la aprobación definitiva de la Ordenanza Reguladora de la Movilidad en Bicicleta en el Término Municipal de Valladolid, que posteriormente fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia, el día 21 de marzo de 2015, y que por la información de que disponemos continua vigente al día de la fecha.

En su exposición de motivos se contienen algunos párrafos que por su importancia para la comprensión del propósito de la aprobación de esta norma vamos a transcribir:

«El Real Decreto 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 atribuye en su artículo 7 a los municipios competencia para la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como para su vigilancia por medio de agentes propios, 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.

Asimismo, de conformidad con el citado artículo, el municipio es competente para la regulación, mediante una 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 el uso peatonal de las calles, y siempre dentro del marco de las disposiciones legales vigentes sobre estas materias.

(...)

Por esta razón y sin abandonar el objetivo de llegar a recopilar en un único documento toda la normativa sectorial reguladora de los modos de transporte, se plantea esta Ordenanza con el objetivo de seguir fomentando el uso de la bicicleta como modo de transporte, regulando la circulación y el estacionamiento de estos vehículos por las vías de competencia municipal sin menoscabo de su convivencia con el resto de usos y usuarios - peatones, transporte colectivo y transporte privado-.»

Una vez concretado el ordenamiento legal aplicable, procede, en primer lugar, fijar los hechos que constituyen el objeto de esta queja, a saber: el día 3 de febrero de 2021, dos agentes de la policía municipal del Ayuntamiento de Valladolid proceden, a las 8:12 horas, a denunciar a D. XXX, por “*circular con el vehículo reseñado (bicicleta) por la acera o zona peatonal*”, en base a lo que establece el artículo 121.5 del RGC.

A continuación, en segundo término, conviene detenerse en el análisis del contenido de la Ordenanza citada ut supra, concretamente en lo que se establece en su artículo 1, apartados 1 a 4, que pasamos a transcribir:



«Artículo 1.- Normas generales.

1.- Como norma general las bicicletas circularán obligatoriamente por la calzada, permitiéndose la circulación en paralelo, especialmente en el viario incluido dentro de las “ZONA a 30” y del señalizado como “Calle residencial” mediante señal S-28 y que conlleva la limitación de velocidad a 20 Km/h.

2.-Las bicicletas circularán obligatoriamente por los carriles reservados para bicicletas cuando estén debidamente señalizados mediante la señal R-407 a, respetando la señalización, ordenación del tránsito y las normas de prioridad de paso previstas para el resto de usuarios de la vía.

3.-Las bicicletas también podrán circular, excepto en momentos de aglomeración peatonal y siempre respetando la prioridad de los peatones, por:

Los arcenes, en su caso. Parques públicos. Las zonas peatonales en horario de 22:00 h. a 8:30 de la mañana adaptando la velocidad y condiciones de circulación al entorno y al resto de los usuarios. Sobre aceras y zonas peatonales para el recorrido imprescindible para alcanzar un aparcabicis o zonas reservada al aparcamiento de bicicletas, o puesto del servicio municipal de préstamo de bicicletas Vallabici, especialmente cuando exista una señal de entrada prohibida excepto para “acceso a vados autorizados”.

4.-A los efectos expresados en este artículo, se entenderá que hay aglomeración cuando no sea posible conservar 1 metro de distancia entre la bicicleta y los peatones que circulen, o circular en línea recta 5 metros de manera continuada y preferentemente por el centro de la vía.»

Dentro de este mismo contexto se hace necesario precisar alguna de las definiciones que se establecen en la norma, en particular qué se entiende por zona peatonal, para ello debemos acudir, de nuevo a la referida Ordenanza, que en su Anexo/Definiciones, estipula lo siguiente: **“Zona peatonal: Parte de la vía, elevada o delimitada de otra forma, reservada a la circulación de peatones. Existe una prohibición general de acceso, circulación y estacionamiento de todo tipo de vehículos. Se incluyen en esta definición aceras, los paseos centrales, etc”.**

Llegados a este punto, conviene traer a colación las alegaciones que formula D. XXX, en el recurso de reposición que presenta contra la resolución sancionadora, en concreto dentro del apartado de sus fundamentos jurídicos 1 y 2, cuando dice:

«1. Principios que gobiernan la potestad sancionadora y normas de procedimiento administrativo aplicables



Que se vulnera el principio de TIPICIDAD por cuanto que los hechos realizados por el supuesto Infractor; XXX, no son constitutivos de infracción administrativa grave ya que es de aplicación en este caso la Ordenanza Reguladora de la movilidad en bicicleta en el término municipal de Valladolid de 3 de marzo de 2015 que en su artículo 1, apartado 3 establece que “Las bicicletas también podrán circular, excepto en momentos de aglomeración peatonal y siempre respetando la prioridad de los peatones, por: Los arcenes, en su caso. Parques públicos. Las zonas peatonales en horario de 22:00 h. a 8:30 de la mañana adaptando la velocidad y condiciones de circulación al entorno y al resto de los usuarios”, entendiéndose por zona peatonal (según el Anexo Definiciones de la citada Ordenanza) como “parte de la vía, elevada o delimitada de otra forma, reservada a la circulación de peatones. Existe una prohibición general de acceso, circulación y estacionamiento de todo tipo de vehículos. Se incluyen en esta definición aceras, los paseos centrales, etc”., por lo que el órgano sancionador no ha aplicado esta norma municipal, que es plenamente aplicable en el término municipal de Valladolid y ha considerado infracción administrativa la conducta realizada forzando con ello una aplicación incorrecta de la norma que, en sentido estricto, no se refiere en su descripción del tipo a los hechos objeto de este expediente. En efecto, el artículo 25.1 CE ha recogido el mandato de la tipificación legal al expresar que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento, y en el mismo sentido el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), establece sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

2. Disposiciones sustantivas sobre tráfico y seguridad vial

Que en este procedimiento sancionador no se ha cometido la infracción del ordenamiento jurídico aplicable, lo que debe conducir a la declaración de la invalidez de la resolución sancionadora, con todos los demás pronunciamientos favorables al interesado:

La conducta del inculpado en este expediente sancionador y consistente en “circular con el vehículo reseñado (bicicleta) por la acera o zona peatonal -8:12 horas-”, no es contraria a la reglamentación sobre otras normas de circulación, en lo referente a los peatones, y de forma particular en lo dispuesto sobre “excepciones a la circulación por zonas peatonales”, en la Ordenanza Reguladora de la movilidad en bicicleta en el término municipal de Valladolid de 3 de marzo de 2015 por cuanto el hecho no es



subsumible en la infracción definida ni se dan los elementos caracterizadores del ilícito administrativo.»

En razón de todo lo expuesto, no podemos sino compartir los argumentos expuestos por D. XXX, y por tanto, tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 25.1 CE, cuando establece que *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*; así como la citada Ordenanza aprobada por esa Entidad local, en la que se establece que *“Las bicicletas también podrán circular, excepto en momentos de aglomeración peatonal y siempre respetando la prioridad de los peatones, por: (...) Las zonas peatonales en horario de 22:00 h. a 8:30 de la mañana adaptando la velocidad y condiciones de circulación al entorno y al resto de los usuarios”*. De manera que, dada la hora de comisión del hecho denunciado y que en la denuncia no se hace referencia alguna a que en ese momento hubiera *“aglomeración peatonal”*, que pudiera, en su caso, haber motivado la existencia de la infracción, cabe concluir las resoluciones adoptadas por ese Ayuntamiento se encuentren viciadas de nulidad de pleno derecho conforme a lo establecido en el artículo 47.1.a de la LPACAP, por tratarse de actos administrativos que lesionan derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

Ante esta situación, el mecanismo para revisar las resoluciones sancionadoras será el previsto en el artículo 106 de la LPACAP, que podrá iniciarse tanto de oficio como a instancia del interesado y, previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, en este caso el Consejo Consultivo.

Finalmente, vale la pena que nos detengamos en dos cuestiones que con mucha frecuencia se repiten en cada una de las quejas que sobre esta materia presentan los ciudadanos, y que de nuevo se observan en este caso.

En primer lugar, se pone de manifiesto la escasa consideración que esa Entidad local presta a las alegaciones que presenta el denunciado dentro del procedimiento sancionador, ya que estas se despachan con una simple ratificación de los agentes denunciadores sin entrar a examinar las mismas.

En segundo lugar, el hecho de la Administración acuda, como sucede en este supuesto, con demasiada frecuencia, a la utilización de expedientes normalizados en los que no se reflejan suficientemente ni las infracciones cometidas, ni la fundamentación jurídica que les sirve de base, y que finalizan con una resolución escasamente motivada.



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**:

- Procede que por ese Ayuntamiento se revise, o en su caso se revoque, por las razones expuestas en el cuerpo de este escrito, la sanción impuesta a D. XXX, derivada del expediente sancionador nº XXX, procediendo, en su caso, a la devolución de la cantidad abonada, incrementada con los intereses legales que corresponda.

- Que por ese Ayuntamiento, y para el futuro, se procure prestar la atención debida a las alegaciones que presentan los denunciados dentro del procedimiento sancionador, sin que sea suficiente la simple ratificación de los agentes denunciantes sin entrar a su examen; así como que en los expedientes se refleje con el suficiente detalle la infracción cometida, la fundamentación jurídica que les sirve de base, y que la resolución que se emita sea suficientemente motivada.

- Que por esa Entidad local, a la hora de denunciar y sancionar, se tengan en cuenta en todos los casos las propias ordenanzas y reglamentos como, por otra parte, estamos seguro que así se viene haciendo en la mayoría de las ocasiones.

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