



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZAMORA  
ILMO. SR. ALCALDE**

**Expediente: 2217/2025 Actuación de oficio (cítese al contestar).**

**Asunto: Ordenanzas locales sobre vehículos de movilidad personal, exigencias impuestas a sus usuarios y medios y actuaciones de control implementados para verificar su cumplimiento / Resolución**

Ilmo. Sr.:

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

Como recordará, esta Institución, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 18 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y los artículos 12 y siguientes de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, acordó en el mes de noviembre de 2025 el inicio de una **actuación de oficio** dirigida a conocer el estado de la regulación municipal sobre vehículos de movilidad personal en las ciudades de mayor población de la Comunidad Autónoma, las medidas de control y vigilancia implementadas, y la actividad sancionadora desarrollada en este ámbito durante el período 2021-2025.

La decisión de iniciar esta actuación se fundamentó en las numerosas consultas y quejas recibidas por esta Defensoría en los últimos años, relativas al uso de vehículos de movilidad personal (en adelante, VMP) en el espacio urbano, particularmente patinetes eléctricos. Las cuestiones planteadas versaban sobre circulación por aceras y espacios peatonales, estacionamiento indebido en la vía pública, velocidad excesiva o inadecuada en determinados entornos, incumplimiento de normas de circulación y seguridad vial, así como situaciones de riesgo para la integridad física de peatones y de los propios usuarios de estos medios de transporte, con especial incidencia en colectivos vulnerables como personas mayores, personas con discapacidad y menores.

La proliferación de estos vehículos en las ciudades de Castilla y León durante los últimos años ha generado, sin duda, nuevos retos para la ordenación del tráfico urbano, la convivencia en el espacio público y la seguridad vial, planteando interrogantes sobre la suficiencia y eficacia de la regulación municipal existente, así como sobre la intensidad y



efectividad de las actuaciones de control y vigilancia desarrolladas por las Corporaciones Locales.

Por todo ello, se consideró oportuno dar inicio a esta actuación de oficio con arreglo a las facultades conferidas al Procurador del Común de Castilla y León por el Estatuto de Autonomía y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella, en concreto se pidió que se remitiera a esta Institución:

**PRIMERO:** Copia íntegra de la Ordenanza municipal vigente reguladora de VMP, indicando fecha de aprobación definitiva y entrada en vigor.

**SEGUNDO:** Descripción de mecanismos y procedimientos de control implementados, especificando servicios encargados, medios personales y materiales, actuaciones de vigilancia programadas durante 2021-2025, y sistemas de colaboración con empresas de alquiler.

**TERCERO:** Información estadística sobre actividad sancionadora durante 2021-2025, con desglose por años, tipología de infracciones, calificación jurídica, importes y estado de tramitación.

**CUARTO:** Cualquier otra información, estudio o documentación relevante sobre la problemática y medidas adoptadas.

El Ayuntamiento de Zamora dio respuesta mediante escrito de la Jefatura de la Policía Municipal, aportando la información requerida, de cuyo contenido se desprenden los siguientes datos relevantes:

1.- El municipio no dispone de ordenanza específica reguladora de VMP. La Ordenanza de Circulación y Usos de las Vías Públicas vigente data del año 2003, anterior a la regulación estatal de estos vehículos.

2.- Se encuentra en tramitación una "*Ordenanza de movilidad amable, utilización de los espacios públicos y zonas de bajas emisiones*" que podría incluir regulación específica sobre VMP.

3.- La vigilancia y control corresponde a la Policía Municipal, sin que existan unidades o medios específicamente destinados a esta función.

4.- No consta que se hayan desarrollado campañas programadas de control específico, limitándose a reforzar la vigilancia en zonas peatonales durante fines de semana y festivos.



5.- No existen en el municipio empresas de alquiler de VMP, si bien se han distribuido trípticos informativos a comercios y en campañas de educación vial.

6.- Durante el período 2021-2025 se incoaron 145 expedientes sancionadores (18 en 2021, 14 en 2022, 8 en 2023, 42 en 2024 y 63 en 2025), con un incremento significativo en los dos últimos años.

La principal infracción detectada es la circulación por aceras o zonas peatonales (67 expedientes, representando el 46,2% del total), seguida del incumplimiento de señales semafóricas (23 expedientes) y del transporte de más personas de las autorizadas (20 expedientes).

La calificación jurídica de las infracciones (leves, graves o muy graves) y el número de expedientes correspondientes a cada categoría, fue el siguiente:

- 16 infracciones muy graves (multa de 500€).
- 39 infracciones graves (multa de 200€).
- 94 infracciones leves (multa de 80€).

Del total de expedientes, 140 concluyeron con resolución firme sancionadora y 9 fueron sobreseídos.

De la información remitida se desprende, prima facie, la existencia de una aparente contradicción entre el número de expedientes sancionadores incoados (145) y el que resulta posteriormente al calificar las infracciones y detallar los expedientes concluidos mediante resolución sancionadora firme y los sobreseídos (149). Cuestión que desconocemos a que se puede deber.

Debemos recordar que la parte esencial del marco jurídico estatal regulador de los vehículos de movilidad personal se halla en vigor desde el año 2021, y se encuentra actualmente integrado por las siguientes normas:

1.- 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 adelante, TRLTSV), que establece en su artículo 7 las competencias de las entidades locales en materia de tráfico, incluyendo:

*“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”.*

2.- Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifican el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre (en adelante, RGR) y el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, en materia de medidas urbanas de tráfico.

Esta norma, en vigor desde el 2 de enero de 2021, incorporó por primera vez una regulación específica de los VMP en el ordenamiento jurídico español:

- Definición de VMP (Anexo II, apartado A del Reglamento General de Vehículos): *“Vehículo de una o más ruedas dotado de una única plaza y propulsado exclusivamente por motores eléctricos que pueden proporcionar al vehículo una velocidad máxima por diseño comprendida entre 6 y 25 km/h. Sólo pueden estar equipados con un asiento o sillín si están dotados de sistema de autoequilibrado”.*

- Prohibición de circular por aceras y zonas peatonales (artículo 121.5 RGC): Los VMP, al ser definidos formalmente como vehículos, tienen prohibida su circulación por aceras y zonas peatonales, como cualquier otro vehículo.

- Prohibición de circular por determinadas vías (artículo 38.4 RGC): Se prohíbe circular con VMP por travesías, vías interurbanas, y autopistas y autovías que transcurren dentro de poblado, así como por túneles urbanos.

- Delegación en ordenanzas municipales: El RD 970/2020 no estableció normas estatales específicas sobre las vías urbanas por las que los VMP deben circular, delegando esta regulación en las ordenanzas municipales. En municipios sin ordenanza específica, los VMP pueden circular por cualquier calzada urbana, quedando únicamente prohibidas las aceras, zonas peatonales y las vías expresamente excluidas por el artículo 38.4, anteriormente citado.

3.- Resolución de 12 de enero de 2022, de la Dirección General de Tráfico, por la que se aprueba el Manual de características de los vehículos de movilidad personal (publicada en BOE núm. 18, de 21 de enero de 2022).

Establece los requisitos técnicos que los VMP deben cumplir para su puesta en circulación, con las siguientes obligaciones temporales:



- Certificado de circulación obligatorio desde 22 de enero de 2024 para VMP comercializados a partir de esa fecha.

- Los VMP adquiridos antes del 22 de enero de 2024 pueden circular sin certificado hasta el 22 de enero de 2027.

4.- Real Decreto 465/2025, de 10 de junio, por el que se modifica el Reglamento General de Circulación en materia de señalización de tráfico, publicado en el BOE núm. 145, de 17 de junio de 2025 (en vigor desde el día 1 de julio de 2025), que introduce importantes novedades en materia de señalización para vehículos de movilidad personal (VMP), adaptando el catálogo de señales a la “*Nueva Movilidad*”.

5.- Ley 5/2025, de 24 de julio, por la que se modifica el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y otras normas del sector de la movilidad. En vigor desde el 25 de julio de 2025, establece:

- VMP que pasan a ser vehículos a motor: Aquellos con masa superior a 25 kg y una velocidad superior a 14 km/h deben contar con seguro obligatorio de responsabilidad civil desde el 26 de enero de 2026, sin necesidad de inscripción previa en registro.

- Vehículos Personales Ligeros (VPL): VMP con peso inferior a 25 kg (velocidad 6-25 km/h) o con peso superior a 25 kg pero velocidad entre 6-14 km/h. El seguro es obligatorio una vez inscritos en el Registro de Vehículos Personales Ligeros, creado por el Real Decreto 52/2026 de 28 de enero (en vigor desde 30 de enero de 2026).

6.- Real Decreto 52/2026, de 28 de enero, por el que se modifica el Reglamento General de Vehículos y el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, que lo aprueba, para regular el Registro de Vehículos Personales Ligeros. En vigor desde el 30 de enero de 2026, establece:

- Creación del Registro de Vehículos Personales Ligeros dentro del Registro Nacional de Vehículos.

- Obligación de inscripción de todos los VMP desde el 30 de enero de 2026.

- Obligación de llevar etiqueta identificativa visible.

El Ayuntamiento de Zamora nos indica que carece de ordenanza municipal específica que regule el uso de VMP en su término municipal, aunque, no obstante, añade que se encuentra en tramitación la “*Ordenanza de movilidad amable, utilización de los espacios públicos y zonas de bajas emisiones*” y que, “*de ser necesario, incluirá aspectos específicos de VMP si fuera necesario a medida que avance la legislación general al respecto*”



Desde un punto de vista competencial la ordenación del tráfico en las vías urbanas de los VMP se atribuye a los municipios, y deriva de:

1.- Artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL): *“En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas: a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización”*.

2.- Artículo 25.2.g) LRBRL: Atribuye a los municipios competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de *“Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad”*.

3.- Artículo 84.1.a) LRBRL: Los entes locales, en el ámbito de sus competencias, pueden aprobar ordenanzas, respetando las normas de carácter superior.

4.- 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, anteriormente reproducido.

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 de la Corporación local en esta materia debe siempre respetar la normativa general.

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 competencia municipal en materia de ordenación del tráfico en vías urbanas no constituye una mera facultad de ejercicio discrecional, sino una obligación derivada de la necesidad de garantizar la seguridad vial, la protección de los peatones y la adecuada convivencia en el espacio público urbano.

Así resulta que, si bien los municipios tienen atribuida la facultad de regular el tráfico en las vías urbanas, a su vez se les impone el deber de velar por la seguridad en los espacios públicos. Esto determina el deber de adoptar las medidas oportunas de acuerdo



con el principio de eficacia. En este sentido, existe un auténtico derecho de los ciudadanos a que se adopten las soluciones que, de una manera realmente eficaz, garanticen la seguridad de la circulación viaria (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª).

Esta obligación se intensifica cuando, como ocurre en el caso de Zamora, los datos estadísticos evidencian:

- Un uso creciente de VMP (63 denuncias en 2025).
- Un elevado número de infracciones que afectan a bienes jurídicos esenciales (seguridad de peatones, ordenación del tráfico).
- Conductas que ponen en riesgo la integridad física de colectivos vulnerables (circulación por aceras, incumplimiento de señales semafóricas).

La adopción de medidas normativas y organizativas de carácter preventivo constituye un mandato legal dirigido a las Administraciones competentes, entre ellas las Corporaciones Locales, que no puede quedar diferido indefinidamente a la espera de futuras reformas normativas estatales.

Los peatones, y especialmente las personas mayores, las personas con discapacidad y los menores, constituyen usuarios especialmente vulnerables del espacio público urbano que merecen una protección reforzada frente a conductas que pongan en riesgo su seguridad.

La circulación de VMP por aceras y espacios peatonales, infracción más frecuente según los datos aportados, incide directamente en la seguridad de estos colectivos, justificando la adopción urgente de medidas normativas, organizativas y de control.

En definitiva, la ausencia de ordenanza municipal, o marco regulatorio, no parece encontrar suficiente fundamento legal por las siguientes razones:

a) Existencia de un marco normativo estatal vigente. Como se ha expuesto, el Real Decreto 970/2020 incorporó desde el 2 de enero de 2021 una regulación específica sobre los VMP en el Reglamento General de Circulación y en el Reglamento General de Vehículos. Por tanto, consideramos que no existe vacío normativo estatal que justifique la inacción municipal.

b) Ejercicio pleno de la competencia municipal: Los municipios tienen competencia exclusiva para regular el tráfico en vías urbanas (artículo 7 TRLTSV) y potestad reglamentaria propia (artículo 4.1.a LRBRL). Esta competencia les habilita para aprobar ordenanzas que, respetando la normativa estatal básica, establezcan prescripciones específicas adaptadas a las características de cada municipio.



La pendencia de futuras modificaciones normativas estatales no suspende ni condiciona el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal, que puede y debe ejercerse sobre la base de la normativa vigente en cada momento.

c) Inseguridad jurídica generada: La ausencia de regulación municipal específica genera inseguridad jurídica tanto para los usuarios de VMP como para el resto de usuarios de la vía pública, al no existir normas municipales claras, públicas y accesibles sobre cuestiones de gran relevancia práctica, tales como:

- Delimitación precisa de zonas de circulación permitidas y prohibidas en el ámbito urbano.
- Velocidades máximas adaptadas a las diferentes zonas y tipos de vías urbanas.
- Requisitos específicos de estacionamiento y zonas habilitadas.
- Obligaciones específicas de señalización y seguridad adaptadas a las características del municipio.
- Régimen sancionador específico y graduado.

Los datos aportados por el Ayuntamiento de Zamora evidencian, como ya se ha indicado con anterioridad, que la circulación por aceras o zonas peatonales constituye la infracción más frecuente, representando el 46,2% del total de expedientes sancionadores incoados.

El artículo 121.5 del RGC, viene a determinar que los VMP no podrán circular por las aceras y demás espacios reservados a los peatones. Sin embargo, la eficacia de esta prohibición requiere que los municipios habiliten vías alternativas seguras para la circulación de estos vehículos, tales como carriles bici, vías ciclistas o calzadas con limitación de velocidad que permitan la coexistencia con el tráfico rodado.

El artículo 10.1 del TRLTSV establece que todos los usuarios de las vías están obligados a comportarse de forma que no entorpezcan indebidamente la circulación ni causen peligro, perjuicios o molestias innecesarias a las personas, ni daños a los bienes.

La educación y sensibilización de los usuarios de VMP constituye un instrumento fundamental para la prevención de conductas infractoras y la reducción de la siniestralidad. Las campañas informativas, la distribución de material divulgativo y las actuaciones de educación vial dirigidas especialmente a jóvenes y adolescentes resultan medidas complementarias esenciales a la actividad de control y sanción.

El incremento significativo de expedientes sancionadores experimentado en los años 2024 y 2025 (de 8 en 2023 a 42 y 63 respectivamente) puede obedecer tanto a un



aumento del uso de VMP como a una intensificación de la actividad de control. En cualquier caso, evidencia la necesidad de reforzar las medidas preventivas y educativas que contribuyan a modificar conductas de riesgo antes de que deriven en infracciones sancionables.

Con base en las consideraciones precedentes, se concluye que:

PRIMERO.- El Ayuntamiento de Zamora carece actualmente de ordenanza municipal específica que regule de manera integral la circulación, estacionamiento y uso de VMP en el término municipal, lo que puede generar inseguridad jurídica y dificultar el ejercicio efectivo de las competencias municipales en materia de ordenación del tráfico urbano.

SEGUNDO.- Si bien se encuentra en tramitación una “*Ordenanza de movilidad amable, utilización de los espacios públicos y zonas de bajas emisiones*”, consideramos que resulta necesario que esta incorpore una regulación completa y específica sobre VMP que aborde todos los aspectos relevantes para su adecuada ordenación.

TERCERO.- La elevada proporción de infracciones consistentes en circular por aceras o zonas peatonales (46,2% del total) puede sugerir la posible insuficiencia de vías alternativas seguras para la circulación de VMP, lo que requiere, en su caso, un análisis de las infraestructuras existentes y, en su caso, la adopción de medidas para su mejora.

CUARTO.- No consta que el Ayuntamiento haya desarrollado campañas programadas y sistemáticas de control específico sobre el uso de VMP, limitándose a reforzar la vigilancia en determinados espacios y momentos, lo que puede resultar insuficiente para garantizar un control efectivo y preventivo.

QUINTO.- Resulta necesario reforzar las medidas de prevención, información y educación vial dirigidas a los usuarios de VMP, complementando la actividad sancionadora con actuaciones que promuevan el uso responsable y seguro de estos vehículos.

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:**

**PRIMERA: Recomendar que por ese Ayuntamiento se proceda, con carácter prioritario, a la elaboración y aprobación de una Ordenanza Municipal reguladora de los vehículos de movilidad personal.**

**Esta ordenanza, que deberá respetar el marco normativo estatal vigente, debería regular de forma clara y completa los aspectos esenciales del uso de VMP en la ciudad, incluyendo: definición y clasificación de vehículos; zonas y vías de**



**circulación permitidas y prohibidas; velocidades máximas; requisitos técnicos de los vehículos; obligaciones de los conductores; normas de estacionamiento; regulación de servicios de alquiler compartido (en su caso); planificación de infraestructuras y señalización; régimen sancionador graduado; y medidas de fomento, información y educación vial.**

**Durante el proceso de elaboración sería conveniente llevar a cabo un análisis técnico de la movilidad urbana en la ciudad; mecanismos de participación ciudadana que incluyan a asociaciones de vecinos, colectivos de personas con discapacidad y mayores, usuarios de VMP, empresas de alquiler, Policía Local y comunidad educativa; y estudio de ordenanzas de municipios comparables.**

**SEGUNDA: Que se refuercen, sin perjuicio de la tramitación de la ordenanza municipal, las medidas de información, concienciación y prevención dirigidas a usuarios de VMP y a la ciudadanía en general.**

**Estas medidas deberían incluir:**

**a) Campañas informativas específicas que incidan prioritariamente en:**

- Prohibición absoluta de circular por aceras y espacios peatonales.**
- Prohibición de circular con más de una persona.**
- Respeto obligatorio a semáforos y señales de tráfico.**
- Prohibición absoluta de conducir bajo efectos de alcohol o drogas.**
- Uso responsable y respetuoso con peatones, especialmente colectivos vulnerables.**

**b) Señalización urbana específica en puntos estratégicos, indicando claramente zonas de circulación permitidas y prohibidas, señalización en carriles ciclistas, y zonas de aparcamiento para VMP.**

**c) Información en centros educativos mediante programas de educación vial dirigidos especialmente a adolescentes.**

**d) Difusión a través de medios municipales (web municipal, redes sociales, folletos informativos, campañas en medios locales).**

**TERCERA: Recomendar que se intensifiquen y sistematicen las actuaciones de vigilancia y control, especialmente en entornos escolares, centros comerciales, zonas de ocio, calles peatonales del casco urbano, y zonas con elevada afluencia de personas mayores.**



**CUARTA:** Que se analicen las causas del incremento exponencial de denuncias (18 en el año 2021 a 63 en el año 2025) y se adopten medidas específicas que incluyan:

a) Evaluación de si el incremento obedece a mayor actividad inspectora o a aumento real de conductas infractoras.

b) Identificación de patrones temporales y geográficos de las infracciones.

c) Adopción de medidas preventivas específicas dirigidas a reducir las conductas infractoras más frecuentes y, aquellas más graves, graves, priorizando:

- Circulación por aceras: señalización específica, campañas intensivas, creación de vías alternativas.

- Circulación bajo efectos de alcohol: campañas de sensibilización, controles preventivos en horarios y zonas de riesgo.

- Circulación con más de una persona: campañas informativas dirigidas a jóvenes.

- Incumplimiento de semáforos: campañas sobre riesgo de colisiones.

**QUINTA:** Se recomienda al Ayuntamiento de Zamora el establecimiento de un canal específico y accesible de denuncia ciudadana para infracciones de VMP, que permita a los peatones, especialmente a los pertenecientes a colectivos vulnerables, comunicar de forma sencilla y efectiva las conductas infractoras observadas. Este canal deberá integrarse en los sistemas de atención ciudadana ya existentes (web municipal, aplicación móvil, servicio 010), garantizando la tramitación efectiva de las comunicaciones recibidas y la información de retorno al denunciante.

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