



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE BURGOS
EXCMA. SRA. ALCALDESA

Asunto: Ausencia de señalización de calles peatonales autorizadas para la circulación de bicicletas y VMP

Excma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.E. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **110/2026**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacían, resumidamente, las siguientes consideraciones:

- Que el Ayuntamiento de Burgos no había señalado, más de cuatro años después de la aprobación de su Ordenanza de Movilidad, varias de las calles peatonales del Anexo IV en las que dicha norma permite la circulación de bicicletas y VMP, por lo se pedía expresamente la colocación de señalización específica. Entre las vías afectadas se citaban la calle San Lesmes, la calle Gran Teatro, el puente Bessón, la pasarela entre la calle Gran Teatro y el paseo Sierra de Atapuerca, el paseo Sierra de Atapuerca y la calle San Juan.

- Que esta omisión había tenido consecuencias prácticas: durante una campaña de vigilancia de la Policía Local, en noviembre de 2025, los agentes apercibieron a ciclistas y usuarios de VMP que circulaban por esas vías, argumentando que la ausencia de señal impedía su uso, pese a estar incluidas en el Anexo IV.

Según manifestaciones del autor de la queja, ese Ayuntamiento debía proceder a señalar, sin más dilación, todas las calles del Anexo IV, reconocer su error y emitir *“una disculpa pública a los usuarios de bicicletas y VMP”*.

Admitida a trámite la queja, se solicitó el correspondiente informe al Ayuntamiento de Burgos, que ha sido evacuado en los siguientes términos. La Unidad de Tráfico municipal ha señalado que la vigente Ordenanza de Movilidad Sostenible (en adelante, OMS) establece, en su artículo 16.3, que excepcionalmente en las calles peatonales podrán circular los vehículos autorizados conforme al artículo 21; que el artículo 21.12 autoriza la circulación de ciclos y VMP en las calles recogidas en el Anexo IV; y que el



artículo 28.3 y 28.4 condiciona la circulación de bicicletas en zona peatonal a que la plataforma cuente con una vía ciclista reservada y señalizada, ajustándose en todo caso, la circulación de bicicletas y VMP, a lo dispuesto en los artículos 16 y 21. El propio Anexo IV, tras enumerar las calles afectadas, entre ellas las citadas por el autor de la queja, dispone expresamente que *“estas calles deberán de disponer de la señalización específica indicativa de tal circunstancia”*. El Ayuntamiento concluye de ello que la circulación de ciclos y VMP por las calles peatonales del Anexo IV únicamente resulta posible cuando dichas calles cuentan con la señalización correspondiente.

El informe municipal precisa además que lo manifestado en la queja no se ajusta totalmente a la realidad en dos extremos: la calle San Juan disponía de la señalización horizontal correspondiente, si bien esta se ha borrado por las características del pavimento existente; y el paseo Sierra de Atapuerca cuenta, en toda su longitud, con un tramo de acera-bici.

Comenzaremos por indicar que el Anexo IV de la OMS no se limita a enumerar las calles peatonales en las que resulta admisible la circulación de ciclos y VMP. Para cuatro de las vías afectadas por la queja, la calle San Lesmes, la calle Gran Teatro, el puente Bessón y la pasarela entre la calle Gran Teatro y el paseo Sierra de Atapuerca, el Anexo IV no las incluye solamente en el listado, sino que añade, respecto de cada una de ellas, una cláusula de contenido pleno: *“exclusivamente se permite la circulación de ciclos y VMP. No autorizando la circulación del resto de vehículos a motor”*. Se trata de una norma que, simultáneamente, autoriza a ciclos y VMP y prohíbe la circulación del resto de vehículos a motor, dictada directamente por el Anexo IV.

La norma habilitante de dicha autorización es, en rigor, el artículo 21.12 de la OMS, que bajo el título *“vehículos autorizados en calles peatonales”* dispone sin condicionante alguno que están autorizados *“los ciclos y vehículos de movilidad personal (VMP) en las calles recogidas en el anexo IV de la presente ordenanza”*. Es este precepto, por remisión a un listado normativo vigente y publicado, el que constituye la autorización; la obligación de señalización que cierra el Anexo IV, redactada en términos de mandato dirigido a la Administración (*“Estas calles deberán de disponer de la señalización específica indicativa de tal circunstancia”*) opera como una carga de ejecución material posterior, de naturaleza declarativa y no constitutiva, comparable a la función que con carácter general cumple la señalización de tráfico respecto de las normas de circulación que representa: la señal facilita el conocimiento y el cumplimiento de la regla en un punto concreto, pero no es la fuente de la regla misma.

El artículo 28, apartados 3 y 4, invocado por el Ayuntamiento para sostener la tesis contraria, regula un supuesto distinto: la exigencia, específica para las bicicletas, de que la plataforma peatonal cuente con una vía ciclista reservada y señalizada dentro de la propia calle, como condición adicional pensada para la convivencia física entre bicicletas y



peatones en el mismo espacio. Se trata de una norma especial aplicable a las bicicletas cuando circulan por plataforma peatonal, y no de una relectura restrictiva de la autorización general del artículo 21.12, que además alcanza también a los VMP, no mencionados en el artículo 28.

La interpretación del Ayuntamiento presenta, además, una debilidad lógica que conviene poner de manifiesto. Para estas cuatro calles, el Anexo IV establece en una misma frase dos reglas inseparables: que ciclos y VMP pueden circular, y que el resto de vehículos a motor no pueden hacerlo. Si, como sostiene el Ayuntamiento, la primera regla, la autorización a ciclos y VMP, no resultara aplicable mientras no exista la señal, la segunda regla, la prohibición a los vehículos a motor, debería correr la misma suerte, puesto que ambas proceden del mismo precepto y no hay en el Anexo IV ningún elemento que permita aplicar un régimen de eficacia distinto a una y a otra. La consecuencia sería que, en las calles sin señalizar, también estaría permitida la circulación de vehículos a motor, lo cual nadie sostiene ni resulta razonable. Esto pone de manifiesto que el planteamiento del Ayuntamiento es incorrecto: la autorización a ciclos y VMP, igual que la prohibición a los vehículos a motor, rige desde la entrada en vigor de la Ordenanza, con independencia de que la señal se haya instalado o no. La señalización es una obligación de ejecución que corresponde al Ayuntamiento, y constituye un deber de ejecución exclusivamente atribuible a la Administración municipal, pero su ausencia no anula ni suspende las reglas ya establecidas por la propia norma.

De la contestación municipal se desprende, por lo demás, que de las seis vías citadas en la queja el Ayuntamiento únicamente ha acreditado la existencia de señalización específica, actualmente deteriorada, en la calle San Juan, y la existencia de un tramo de acera-bici en el paseo Sierra de Atapuerca, sin pronunciamiento expreso sobre la señalización de la calle San Lesmes, la calle Gran Teatro, el puente Bessón y la pasarela. Transcurridos más de cuatro años desde la entrada en vigor de la OMS (22 de noviembre de 2021), persiste por tanto un incumplimiento municipal del deber de señalización que el propio Anexo IV impuso, incumplimiento que en modo alguno afecta a la vigencia de la autorización ya conferida a los usuarios de ciclos y VMP.

Esta situación resulta especialmente gravosa cuando se pone en relación con la actividad sancionadora desplegada por la Policía Local. Según el propio escrito de queja, durante la campaña de vigilancia de noviembre de 2025 se apercibió a usuarios de bicicletas y VMP que circulaban por vías incluidas en el Anexo IV, invocando precisamente la ausencia de una señalización cuya instalación y conservación incumbe al Ayuntamiento, y sobre la base de una interpretación de la propia Ordenanza que, por las razones expuestas, no encuentra respaldo en su artículo 21.12.

Los principios de buena fe y confianza legítima, así como el principio de eficacia, recogidos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del



Sector Público, exigen, en todo caso, que las Administraciones Públicas no hagan recaer sobre los ciudadanos las consecuencias desfavorables de sus propios incumplimientos normativos.

Procede asimismo recordar que esta Institución tramitó el expediente de oficio 2217/2025, relativo a la regulación municipal de los VMP en las principales ciudades de la Comunidad, en cuyo marco el Ayuntamiento de Burgos ya ha sido instado a proceder a una revisión integral de la OMS, encontrándose en tramitación la correspondiente modificación tras la consulta pública finalizada el 27 de noviembre de 2025. Las deficiencias de señalización ahora constatadas, y la confusión interpretativa que las acompaña, confirman la conveniencia de que dicha revisión aborde también la efectiva ejecución material de las previsiones ya vigentes de la Ordenanza, y clarifique expresamente la relación entre la autorización del artículo 21.12, el deber de señalización del Anexo IV y el régimen especial de las bicicletas del artículo 28. El estado de tramitación de la nueva ordenanza se desprende de la información que figura en la página web municipal, sin que pueda determinarse si la misma es completa respecto de las actuaciones realizadas hasta la fecha.

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: Que por ese Ayuntamiento se proceda, caso de no haberlo realizado ya, sin más dilación, a instalar la señalización específica exigida por el Anexo IV de la Ordenanza de Movilidad Sostenible en todas las calles peatonales en las que actualmente esté ausente, con especial atención a la calle San Lesmes, la calle Gran Teatro, el puente Bessón y la pasarela entre la calle Gran Teatro y el paseo Sierra de Atapuerca, así como a reponer la señalización horizontal borrada en la calle San Juan y a verificar que la señalización del paseo Sierra de Atapuerca resulta suficiente e inequívoca para los usuarios.

SEGUNDA: Que por esa Administración se valore revisar, caso de haberse tramitado, los expedientes sancionadores incoados durante la campaña de vigilancia de noviembre de 2025 contra usuarios de bicicletas y VMP que circulaban por calles del Anexo IV, procediendo a su archivo cuando se constate que la denuncia se fundó en la ausencia de señalización, dado que, conforme al artículo 21.12 de la propia Ordenanza, la autorización de circulación de ciclos y VMP en dichas calles rige desde la entrada en vigor de la norma con independencia del estado material de su señalización, sin que la interpretación contraria sostenida por la Unidad de Tráfico encuentre respaldo en el texto de la Ordenanza.

TERCERA: Que por esa Entidad local se considera establecer un protocolo de inspección y conservación periódica de la señalización horizontal y vertical de las



calles del Anexo IV, a fin de detectar y subsanar con prontitud su deterioro, evitando situaciones como la constatada respecto de la calle San Juan.

CUARTA: Que se proceda a dar traslado a la Policía Local de la necesidad de verificar, con carácter previo a la formulación de denuncias por circulación de ciclos y VMP en calles peatonales del Anexo IV, el estado real de la señalización de la vía concreta y el correcto alcance del artículo 21.12 de la Ordenanza, evitando apercibimientos o sanciones fundados en una interpretación restrictiva de la autorización que no se ajusta al régimen jurídico vigente.

QUINTA: Aprovechar la modificación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible actualmente en tramitación, en el marco del expediente de oficio 2217/2025, para clarificar expresamente la relación entre la autorización de circulación del artículo 21.12, el deber municipal de señalización del Anexo IV y el régimen especial de las bicicletas del artículo 28, evitando la confusión interpretativa puesta de manifiesto en el presente expediente.

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