EXCMO. AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID
EXCMO. SR. ALCALDE

Asunto: Seguridad peatonal y accesibilidad/ Ausencia de aceras y pasarela

Excmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.E., una vez recibida la información solicitada en relación con el expediente de queja que se tramita en esta Institución con el número **806/2026**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja se encontraba relacionado con las condiciones de accesibilidad y seguridad peatonal de la calle Panera, particularmente por la ausencia de aceras en determinados tramos, circunstancia que, según manifestaciones de la persona reclamante, obligaba a los vecinos a compartir el espacio de circulación con los vehículos.

Asimismo, se ponía de manifiesto que la presencia del Canal de Castilla dificultaba la conexión peatonal con determinadas zonas próximas, entre ellas una parada de transporte público urbano, por lo que se solicitaba la construcción de una pasarela que permitiera reducir los desplazamientos necesarios para acceder a estos servicios.

Admitida la queja a trámite, esta Institución solicitó información a ese Ayuntamiento, cuya respuesta fue posteriormente ampliada mediante un informe técnico del Servicio de Planeamiento y Gestión Urbanística, emitido el 24 de septiembre de 2026, tras una visita de los servicios municipales a la zona.

En la primera comunicación recibida, el Ayuntamiento señalaba que la calle Panera se encuentra parcialmente incluida en un sector de suelo urbano no consolidado, sin ordenación detallada y pendiente de desarrollo urbanístico. Indicaba que la ejecución de las obras de urbanización requería la previa aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión correspondientes, así como el cumplimiento de los deberes de reparcelación, urbanización y cesión que incumben a los propietarios del suelo.

Asimismo, comunicaba que se encontraba impulsando la construcción de una pasarela peatonal y ciclista sobre el Canal de Castilla, situada entre la calle Parva de la

Ría, en una de sus márgenes, y la prolongación de la calle Brezo, en la margen opuesta, habiéndose contratado la redacción del correspondiente proyecto.

Posteriormente, y en respuesta a la solicitud de ampliación de información formulada por esta Institución, el Ayuntamiento remitió un informe técnico que permite precisar la situación urbanística y las condiciones materiales de los distintos tramos de la calle Panera.

Según dicho informe, la vía discurre por la parte posterior de los inmuebles que tienen su frente y acceso principal a la calle Parva de la Ría. Una parte de su trazado se encuentra incluida en el sector de suelo urbano no consolidado SE(r).52-07, «Calle Parva de la Ría Norte», delimitado por el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid de 2020, cuya ficha establece un sistema de actuación de iniciativa privada.

El Ayuntamiento señala que, hasta la fecha, los propietarios no han promovido los instrumentos de ordenación detallada, reparcelación y urbanización necesarios para el desarrollo del ámbito, por lo que continúan pendientes las actuaciones de transformación urbanística previstas en el planeamiento.

En cuanto a las condiciones actuales de la calle, el informe distingue varios tramos. El comprendido entre la calle Troja y la conexión prevista con la futura pasarela ha sido objeto de una reciente intervención municipal. En su parte inicial, situada en suelo urbano consolidado, se ha renovado la pavimentación mediante una solución de plataforma compartida entre peatones y vehículos, ejecutada con cargo a los presupuestos participativos de 2025-2026.

Esta actuación se ha prolongado hasta el emplazamiento de la futura pasarela, aun cuando parte del recorrido se encuentra incluida en el sector de suelo urbano no consolidado, con la finalidad de garantizar la continuidad funcional de la vía y su futura conexión con la margen opuesta del Canal de Castilla. Por lo que respecta al tramo comprendido entre la ubicación de la futura pasarela y el número XXX de la calle Panera, los servicios técnicos municipales indican que dispone de pavimentación asfáltica, abastecimiento de agua, saneamiento y alumbrado público, aunque carece de aceras diferenciadas.

A partir del número XXX, la vía presenta características propias de un camino rural, con firme granular y sin infraestructuras urbanas. El informe señala que en este último tramo no parecen existir viviendas habitadas, sino principalmente almacenes y otras construcciones vinculadas a usos no residenciales y justifica la diferencia de tratamiento entre los distintos tramos en sus características urbanísticas y funcionales. En particular, explica que la parte recientemente acondicionada permite establecer una circulación de sentido único, mientras que, a partir del emplazamiento de la futura

pasarela, resulta necesario mantener la circulación en ambos sentidos, lo que exigiría disponer de una mayor anchura de suelo público para ejecutar una urbanización completa. Según los servicios técnicos, la obtención de esa superficie adicional requiere desarrollar previamente los instrumentos de ordenación y gestión urbanística correspondientes, puesto que parte de los terrenos necesarios son actualmente de titularidad privada.

En relación con la posibilidad de adoptar actuaciones provisionales, el informe indica que esta cuestión ha sido valorada por los servicios municipales. No obstante, atendiendo a las limitaciones presupuestarias y a las necesidades existentes en otras zonas de la ciudad, se ha otorgado prioridad a intervenciones en espacios con mayor intensidad de tránsito o mayores problemas de accesibilidad, especialmente cuando ya se han cumplido los deberes urbanísticos exigibles a sus propietarios.

Asimismo, el Ayuntamiento considera que el tramo habitado de la calle Panera dispone de los principales servicios urbanos y que una mejora sustancial de su configuración exigiría previamente la obtención de una mayor anchura de suelo público.

Finalmente, el informe señala que en el ámbito examinado existen aproximadamente 53 parcelas edificadas, de las cuales entre 25 y 30 cuentan con construcciones destinadas a vivienda, si bien no se ha determinado el número de inmuebles efectivamente habitados y concluye reiterando que se está impulsando la ejecución de la pasarela sobre el Canal de Castilla, cuyo proyecto tenía prevista su finalización durante el mes de octubre de 2026, para proceder posteriormente a la licitación y ejecución de las obras.

Tras la recepción de la información municipal, procedimos a dejar sin efecto la inclusión del Ayuntamiento de Valladolid en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Defensoría.

A la vista de la información recabada, procede efectuar las siguientes consideraciones.

En primer lugar, debemos señalar que la cuestión planteada exige distinguir entre las obligaciones derivadas del desarrollo urbanístico del sector en el que se encuentra parcialmente incluida la calle Panera y las competencias relacionadas con la seguridad de los desplazamientos que actualmente se realizan por dicha vía pública.

En relación con el primero de estos aspectos, la información facilitada por el Ayuntamiento ofrece una explicación suficientemente fundada de las razones por las que no se ha ejecutado la urbanización completa de la calle.

Los artículos 18 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 43 y siguientes de su Reglamento, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero,

regulan los deberes urbanísticos correspondientes a los propietarios de suelo urbano no consolidado, entre los que se encuentran los relativos a la equidistribución de beneficios y cargas, la cesión de los terrenos legalmente exigibles y la ejecución de las obras de urbanización, en los términos previstos por la legislación y el planeamiento aplicables.

En consecuencia, no cabe exigir al Ayuntamiento que asuma, con carácter general y al margen de los mecanismos legalmente previstos, las obligaciones de urbanización que corresponden a los propietarios de los terrenos incluidos en el sector. Esta consideración adquiere especial relevancia cuando, como sucede en el tramo examinado, la ejecución de una urbanización completa requiere obtener previamente terrenos de titularidad privada para disponer de una sección viaria adecuada a las necesidades de circulación.

Dicho con otras palabras, no resulta procedente recomendar la ejecución anticipada de las obras de urbanización previstas en el planeamiento (mediante la ejecución de aceras, por ejemplo), prescindiendo de los instrumentos de ordenación y de gestión urbanística necesarios.

Ahora bien, la imposibilidad de acometer actualmente la urbanización definitiva no debe confundirse con la inexistencia de facultades municipales para intervenir sobre las condiciones de circulación y seguridad de una vía que se encuentra efectivamente abierta al tránsito.

El artículo 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, reconoce las competencias municipales en materia de tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Por su parte, el artículo 7 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, atribuye a los municipios competencias para la regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina del tráfico en las vías urbanas de su titularidad.

La aplicación de esta normativa no queda condicionada a que una vía haya completado su proceso de urbanización. En efecto, su artículo 2 extiende su ámbito de aplicación a las vías y terrenos públicos aptos para la circulación y a aquellos que, sin tener tal aptitud, sean de uso común, así como, en los términos legalmente establecidos, a determinadas vías privadas utilizadas por una colectividad de usuarios.

Además, el artículo 57.1 del mismo texto legal establece que corresponde al titular de la vía mantenerla en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación e instalar y conservar las señales y marcas viales adecuadas. Esta previsión refleja la importancia que el ordenamiento atribuye a la prevención de los riesgos derivados de la

utilización de las vías públicas, cualquiera que sea la situación urbanística en la que se encuentren.

Desde esta perspectiva, consideramos que la seguridad de la circulación constituye una cuestión que merece una valoración diferenciada de la viabilidad urbanística de las obras de pavimentación y construcción de aceras. La inexistencia de estas últimas no determina necesariamente que una vía resulte insegura, pero tampoco permite presumir que las condiciones de tránsito sean adecuadas por el solo hecho de que disponga de pavimento asfáltico y de determinados servicios urbanos.

Esta consideración adquiere especial relevancia cuando los peatones deben compartir el espacio de circulación con vehículos, como sucede en el tramo habitado de la calle Panera comprendido entre la futura pasarela y el número XXX. En tales circunstancias, las características de la vía y la forma en que se organiza su utilización pueden resultar determinantes para prevenir situaciones de riesgo, especialmente para las personas con movilidad reducida, las personas mayores y quienes se desplazan con menores.

Por otra parte, la decisión de no ejecutar determinadas actuaciones por razones presupuestarias o por la existencia de otras prioridades municipales debe distinguirse de la valoración de las condiciones de seguridad de una vía. La disponibilidad de recursos constituye un factor legítimo para establecer prioridades de inversión, pero no sustituye al examen de los riesgos concretos que puedan derivarse de la utilización de un espacio abierto al tránsito público, como el analizado en este caso.

En este sentido, el artículo 35.1.i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, exige motivar los actos administrativos dictados en el ejercicio de potestades discrecionales. Sin perjuicio de que la programación de las inversiones municipales comporte un margen de apreciación, consideramos que las decisiones que descarten actuaciones solicitadas para mejorar la seguridad de una vía deben apoyarse en una valoración suficientemente concreta de las circunstancias concurrentes, especialmente cuando puedan existir alternativas que no requieran acometer obras de urbanización.

En el presente supuesto, el Ayuntamiento ha explicado las dificultades que impiden ejecutar una urbanización convencional y ha señalado que sus servicios técnicos han valorado las posibles actuaciones provisionales. Sin embargo, la información facilitada se centra fundamentalmente en las limitaciones urbanísticas y presupuestarias y no permite conocer si se han examinado específicamente las condiciones de seguridad derivadas de la circulación compartida de peatones y vehículos.

Por ello, entendemos que sería conveniente completar dicha valoración atendiendo a la anchura efectiva de la vía, la intensidad y velocidad del tráfico, las condiciones de visibilidad y la utilización habitual por los peatones, así como a la posible incidencia de la vegetación existente en sus márgenes, cuya presencia ha sido puesta de manifiesto en la reclamación.

A partir de ese examen, los servicios municipales podrían determinar si resulta aconsejable adoptar medidas de señalización, moderación de velocidades, ordenación de la circulación o mantenimiento de los espacios de paso peatonal, sin necesidad de modificar sustancialmente la configuración de la calle ni anticipar la ejecución de las obras de urbanización pendientes.

No se trata, por tanto, de imponer una solución técnica determinada ni de desconocer los deberes urbanísticos de los propietarios, sino de procurar que la situación de desarrollo pendiente del sector no impida examinar las posibilidades de mejorar la seguridad de los desplazamientos que actualmente se realizan por esta vía.

En cuanto a la pasarela sobre el Canal de Castilla, la documentación municipal acredita que se está impulsando una actuación destinada a mejorar las conexiones peatonales y ciclistas entre ambas márgenes, habiéndose contratado la redacción del correspondiente proyecto y previsto su posterior procedimiento de licitación y ejecución.

Esta iniciativa merece una valoración favorable, por cuanto puede contribuir a reducir el efecto de barrera que representa el canal y mejorar la continuidad de los itinerarios de la zona. No obstante, la información recibida no permite determinar en qué medida la ubicación proyectada resolverá específicamente las dificultades de acceso a la parada de transporte público urbano más cercana a los residentes en la calle Panera y a la que se hace expresa mención en la queja.

En este sentido, consideramos conveniente que, durante el desarrollo de la actuación, se preste atención a las conexiones de la futura pasarela con los recorridos peatonales existentes, valorando las posibilidades de facilitar el acceso a los servicios de transporte público, dentro de las limitaciones derivadas de la configuración del entorno y de las características técnicas del proyecto.

Finalmente, el Ayuntamiento manifiesta en su informe que ha mantenido reuniones con los vecinos para explicarles la situación urbanística del ámbito y ofrecerles asesoramiento técnico. Creemos que esta colaboración resulta especialmente relevante en sectores de iniciativa privada cuyo desarrollo depende de actuaciones que deben promover los propietarios, pero ello no excluye, a nuestro juicio, la conveniencia de examinar las posibilidades de mejorar sus condiciones de seguridad peatonal de la zona,

mediante la adopción de medidas proporcionadas y compatibles con su actual situación urbanística.

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 parte de la Corporación municipal que V.E. preside y sin perjuicio de las obligaciones urbanísticas que corresponden a los propietarios de los terrenos incluidos en este sector de suelo urbano no consolidado, se complete la valoración de las condiciones de seguridad del tránsito peatonal en el tramo habitado de la calle Panera, atendiendo a las características y utilización efectiva de la vía y examinando la conveniencia de adoptar medidas proporcionadas de ordenación de la circulación, señalización, moderación de velocidades o mantenimiento de sus márgenes que permitan mejorar la seguridad de los peatones mientras no se ejecute su urbanización definitiva.

SEGUNDA: Que, en el marco de las actuaciones que se están impulsando para la construcción de la pasarela peatonal y ciclista sobre el Canal de Castilla, se tenga en cuenta la continuidad y accesibilidad de los itinerarios peatonales de conexión con el entorno, valorando especialmente las posibilidades de facilitar el acceso de los vecinos a los servicios de transporte público disponibles en la zona.

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