



Excmo. Ayuntamiento de Valladolid
Excmo. Sr. Alcalde
Plaza Mayor, 1
47071 VALLADOLID

Asunto: Actuación denuncias agentes de la O.R.A. / Ayto. de Valladolid

Excmo. Sr.:

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 **406/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

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

«Un agente de la ORA formula denuncia por “estacionar en zona reservada para vehículos oficiales”, realizando fotografías y colocando en el parabrisas el correspondiente ticket de denuncia.

Es sabido que un particular puede formular denuncia en materia de tráfico, aportando las pruebas que considere pertinentes para apoyar la misma.

Sin embargo aquí no se trata de un particular, se trata de un trabajador, de una empresa privada, que utilizando medios tecnológicos (dispositivo electrónico que realiza fotografías y emite boletín de denuncia) de la empresa, formulando la correspondiente denuncia y tipificándola ya en el ticket como infracción cod: 161, art: 100.3.1 R.M.T.

No puede ser considerada denuncia formulada por un particular ya que en el ticket figura como identificación del denunciante: “Controlador ORA: 64 con domicilio en Calle Expósitos 3. 47003 Valladolid”. En el expediente de la denuncia que tramita el Ayuntamiento de Valladolid tampoco se identifica al denunciante como particular.

En la ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DE LOS APARCAMIENTOS LIMITADOS se indica que los controladores de la ORA vigilarán el área regulada por la O.R.A., no otro tipo de infracciones. Sin embargo el dispositivo electrónico que portan y utilizan tanto para la formulación de denuncias en materia de la ORA, como de otras infracciones en las que no son competentes, están incluidas otro tipo de infracciones de las que entiendo no son competentes y por tanto se están arrogando potestades



sancionadoras que corresponden a los funcionarios (policía municipal) y usurpando sus funciones.»

Añadía el autor de la queja, que “Siendo estas actuaciones, las referidas a la interposición de denuncias en materia no ORA por controladores de la ORA (Trabajadores de empresa privada), una práctica habitual y amparada por el propio Ayuntamiento, considero que existe una usurpación de las funciones de los funcionarios públicos con potestad sancionadora en la materia, lo que puede ser también entendido como una privatización encubierta de un servicio público con el respaldo del Ayuntamiento sin amparo alguno en norma que legitime estas actuaciones”.

Y concluía indicando que “No se pide aquí pronunciamiento sobre la multa en particular; (...), ya que entiendo que hay una situación expuesta que afecta a la generalidad de los ciudadanos no ajustándose a la ley”.

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 lo siguiente:

Primero.-

«1.- El Reglamento Municipal de Tráfico, en su artículo 100, denominado “Estacionamientos”, recoge casos y lugares en los que está prohibido el estacionamiento, y por lo tanto, normas generales sobre estacionamientos en la Ciudad de Valladolid.

2.- La Ordenanza Municipal Reguladora de los Aparcamientos Limitados en su artículo 17.3 dice que “las personas encargadas de la vigilancia de las zonas de estacionamiento limitado deberán formular denuncias de las infracciones generales de estacionamiento, del incumplimiento del tiempo de estacionamiento que se fije en las zonas de carga y descarga, así como de las referidas a las normas específicas que regulen dichas zonas”.

3.- Los controladores de la ORA levantan denuncias con todos los datos que tienen que figurar, así como la identificación suya como denunciante, y las presentan ante un agente de la Policía Municipal que la puede ratificar y se considera como denunciada por él, o bien pueden remitirlas directamente a la Administración municipal, como establece el punto 5 del artículo 17 de la Ordenanza de la ORA.

4.- En conclusión:

**Los agentes de la ORA además de sus cometidos como vigilantes del cumplimiento de los estacionamientos limitados, están obligados (“deberán formular”) a*



denunciar las infracciones generales de estacionamiento, considerándose así todas las infracciones de estacionamiento contenidas en el artículo 100 del RMT, entre las que está en el punto 3 “paradas debidamente señalizadas de....organismos oficiales”.

**En base a todo ello, no se considera que exista usurpación de funciones en relación con los funcionarios públicos con potestad sancionadora, ya que la legislación que le es de aplicación lo establece así, invistiéndoles de las facultades necesarias para formular dichas denuncias.»*

Segundo.- *«El informe remitido por la División de Control de Legalidad Vial de fecha 5 de abril de 2023 evidencia que la Ordenanza Municipal reguladora de los aparcamientos limitados, establece las obligaciones de denuncia de las infracciones generales de estacionamiento para las personas encargadas de vigilancia de las zonas de estacionamiento limitado y que el Reglamento Municipal de tráfico establece los lugares en los que está prohibido el estacionamiento, siendo susceptible de incluirse los que motiva la presente queja.*

En este orden de cosas, entendemos que la cuestión fundamental reside en determinar si en una concreta resolución que desconocemos se han respetado los principios y garantías exigibles al procedimiento sancionador. En este sentido, es necesario realizarlas siguientes consideraciones generales.

En primer lugar, señalar que es constante la jurisprudencia al señalar que el antiguo artículo 73.1 del 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 (artículo 86.1 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) permite incoar el procedimiento sancionador mediante denuncia que podrá formular cualquier persona, lo cual implica que la denuncia de un controlador o vigilante de la ORA que está vinculado a la Administración en este caso por una relación contractual, es una prueba legítima que, en principio, aunque no goce de la presunción de veracidad reconocida a las denuncias de las Autoridades y sus Agentes sí puede tener eficacia probatoria en el ejercicio del correspondiente procedimiento sancionador.

En segundo lugar, respecto del valor de la denuncia efectuada por Agentes de la “ORA” no puede negarse, como señala la jurisprudencia, el carácter de prueba de cargo de los empleados de la empresa concesionaria del servicio de que se trata, pues debe entenderse que “el denunciante que presencia un hecho ilícito, penal o administrativo, no deja de ser testigo por la circunstancia de poner los hechos (denunciar) a la autoridad competente”, pues es tener en cuenta que “una cosa es la calificación como prueba de cargo hecha por el denunciante respecto de la denuncia por él formulada, y otra distinta la valoración que pueda darse posteriormente a esa prueba” y por tanto se



entiende que no es admisible el criterio de considerar de carencia de todo valor de la denuncia efectuada por tales controladores -testigos a los efectos de acreditar una infracción de tráfico-, como no lo sería la privación de valor a la denuncia efectuada por cualquier particular que observare la comisión de la misma, ya que la denuncia de quien tuviere conocimiento directo de tales hechos será siempre un elemento probatorio a tener en cuenta conjugándolo con el resto de circunstancias (fotografías, identificación...) que puedan proveer de verosimilitud a la misma, constituyendo un elemento de valoración del órgano sancionador.

En todo caso, es necesario aclarar que la incoación del procedimiento sancionador y el valor de la denuncia efectuada como prueba de cargo en los términos señalados, en ningún caso supone la transferencia de la potestad sancionadora que tiene la Administración como manifestación del ius puniendi del Estado reconocida en el art. 25 CE y que, como tal, debe ser ejercitada mediante el procedimiento sancionador adecuado.»

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, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

1.- En la información remitida por esa Administración se afirma que «*La Ordenanza Municipal Reguladora de los Aparcamientos Limitados en su artículo 17.3 dice que “las personas encargadas de la vigilancia de las zonas de estacionamiento limitado deberán formular denuncias de las infracciones generales de estacionamiento, del incumplimiento del tiempo de estacionamiento que se fije en las zonas de carga y descarga, así como de las referidas a las normas específicas que regulen dichas zonas”*».

Esta aseveración debemos enmarcarla en el contexto en que se sitúa, esto es, en el marco de la **Ordenanza municipal reguladora de los aparcamientos limitados**, que según establece en su artículo 2, “***implica*** la limitación del tiempo de estacionamiento, así como ***la localización del área o ámbito territorial de su aplicación***”

A mayor abundamiento, el artículo 15 de la Ordenanza establece,

«1. La infracción de cualquiera de los artículos de la presente Ordenanza, así como de las disposiciones que en su desarrollo se dicten por la Alcaldía, tendrá la consideración de infracción a las normas de ordenación del tráfico y circulación y traerá consigo la imposición de sanciones mediante el procedimiento legal establecido.

2. *Se considerarán infracciones:*

a) *Rebasar el tiempo máximo de estacionamiento autorizado.*

b) *Rebasar el tiempo máximo de estacionamiento señalado en el “ticket horario de aparcamiento”.*



c) *Volver a estacionar una vez finalizado el periodo máximo de estacionamiento en un radio inferior a 250 metros del lugar último de estacionamiento.*

d) *Estacionar sin “ticket” o “acreditación de autorización”.*

e) *Utilizar un “ticket” o “acreditación de autorización de estacionamiento” manipulados o falsificados.*

f) *Utilizar un “ticket” o “acreditación de autorización de estacionamiento” anulado, caducado o no idóneo.*

g) *Utilizar la tarjeta de residente una vez transferida la propiedad del vehículo para el que se otorgó.*

h) *No utilizar debidamente cualquiera de las tarjetas contempladas en la Ordenanza.*

i) *Incumplir los titulares de las tarjetas la obligación de comunicar el cambio de domicilio o transferencia del vehículo.*

j) *Dejar de cumplir alguno de los requisitos en virtud de los cuales se concedió la tarjeta, sin comunicarlo al Ayuntamiento dentro del plazo al efecto señalado.»*

Como se puede observar, en ese apartado se delimita el marco legal en el ámbito sancionador en el que deben moverse las personas encargadas de la vigilancia de las zonas de estacionamiento limitado. **Todas las infracciones que pueden denunciar se corresponden con incumplimientos de las obligaciones impuestas a los conductores que hacen uso de esas áreas determinadas.**

Es cierto que, como informa el Ayuntamiento, el artículo 17.3 de la Ordenanza determina que, *“Las personas encargadas de la vigilancia de las zonas de estacionamiento limitado deberán formular denuncias de las infracciones generales de estacionamiento, del incumplimiento del tiempo de estacionamiento que se fije en las zonas de carga y descarga, así como de las referidas a las normas específicas que regulen dichas zonas”.*

Previsión que, realizando una interpretación teleológica de la misma, así como a interpretación restrictiva que debe guiar la aplicación de las normas punitivas, conduce a entender que *“las denuncias de las infracciones generales de estacionamiento”* deberán ceñirse al área o ámbito territorial de aplicación de la Ordenanza.

En definitiva, las personas encargadas de la vigilancia de las zonas estacionamiento limitado están habilitadas para actuar en relación con las infracciones que se cometan por incumplimiento de las determinaciones que afectan a dichas zonas.



Sin embargo, si actúan fuera de ellas lo deberán hacer conforme al régimen legal que establece el artículo 86.1 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 adelante, LTSV), en el que se dispone que:

“El procedimiento sancionador se incoará de oficio por la autoridad competente que tenga noticia de los hechos que puedan constituir infracciones tipificadas en esta ley, por iniciativa propia o mediante denuncia de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas o de cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos”

Sin embargo, el ticket de la denuncia formulada por el vigilante de las zonas que no están afectadas por la O.R.A, tiene un contenido que no se diferencia en nada de aquellos que habitualmente emiten para efectuar la denuncia dentro de las zonas O.R.A, llegando a establecer cuál es el precepto infringido, y a determinar la cuantía de la sanción, figurando, además, el siguiente texto **“DENUNCIA NO ANULABLE”**.

Más aún, en el apartado de DENUNCIANTE solo aparece, Controlador ORA: 64 y un domicilio, que es el de la empresa para la que trabaja, omitiendo que en estas denuncias, según dispone el artículo 5 del 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, deberá figurar el **“nombre, profesión y domicilio del denunciante”**, obviándose que en este caso actúa fuera de las zonas de estacionamiento regulado. Solo cuando el denunciante sea un Agente de la autoridad podrán sustituirse estos datos por su número de identificación.

De todo lo anteriormente expuesto, resulta que el vigilante de las zonas O.R.A se excede de las funciones que estos trabajadores tienen atribuidas cuando califican la infracción y, tanto más, cuando fijan el importe de la sanción, por ser atribuciones todas ellas que corresponden a los Agentes de la autoridad que tienen la condición de funcionarios (artículo 87.3 de la LTSV).

En consecuencia, la actuación como la que consideramos en este expediente puede llevar al conductor que halle en el parabrisas de su vehículo, situado fuera de zona O.R.A, un boletín de denuncia a considerar que siempre lo ha formulado un Agente de la autoridad y no, por todo lo argumentado, un particular, generando una confusión que puede afectar de forma determinante al derecho de defensa, puesto que no tiene la misma validez la denuncia formulada en espacio ajeno a las zonas O.R.A por un particular que por un agente de la autoridad.

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:**



ÚNICA: Que por el Ayuntamiento de Valladolid, cuando se trate de denuncias efectuadas por vigilantes de las zonas de estacionamiento limitado que excedan de las competencias que tienen atribuidas como tales dentro de las zonas O.R.A, se determine el contenido de aquellas, de tal forma que se ajusten a lo establecido por el artículo 5 del 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, de modo que sea diferente al de aquellas que habitualmente emiten para realizar la denuncia dentro de las zonas O.R.A.

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