



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilma. Sra. Alcaldesa
(Ávila)

Asunto: Calle XXX / solicitud de pintado de paso de peatones y otras señalizaciones

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1005/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hace alusión a que por D. XXX, se dirigió, con fecha 17 de agosto de 2021, nº de registro de entrada XXX, un escrito a esa Entidad local en el que se denunciaban diversas circunstancias relativas a la ordenación del tráfico y al cumplimiento de las señalizaciones establecidas en la C/ XXX de esa localidad, y se solicitaban actuaciones para su corrección.

Según manifestaciones del autor de la queja, hasta el día de la fecha no se ha recibido contestación alguna por parte de ese Ayuntamiento.

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:

«Ciertamente es que toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente, en los términos y con los efectos establecidos por la presente Ley y sin que de su ejercicio pueda derivarse perjuicio alguno para el peticionario. No obstante, no resultarán exentos de responsabilidad quienes con ocasión del ejercicio del derecho de petición incurriesen en delito o falta.

El derecho de petición podrá ejercerse ante cualquier Institución pública, Administración, o Autoridad, así como los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas,



respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial o funcional de esta, siendo la legislación aplicable viene establecida por:

— *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

— *La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

— *Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.*

— *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local.*

— *Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado “Guía orientativa para la gestión de quejas y sugerencias”.*

Tampoco desconoce este Ayuntamiento el procedimiento a seguir, intentando atender a todos los escritos de los administrados, principalmente en aquellos en que se ven afectados los derechos e intereses de los mismos.

Conforme al artículo 21 de la Ley 39/2015, respecto a la obligación de resolver, también tiene excepciones:

La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

*En el particular que nos ocupa, cierto es que no ha habido contestación a las **sugerencias del administrado efectuadas por su escrito de fecha 17 de agosto de 2021**, que analizadas y visto que eran sugerencias que o por ya estar realizadas (las señales de limitación de velocidad en todo el municipio están situadas donde marca la normativa, esto es: en los accesos del municipio con su correspondiente señal vertical de 20 km/h) o por carecer de fundamento como el pintado de pasos de cebra dadas las características de la vía o que aparquen coches en una raya amarilla, lo que ya es señal de prohibición (debiendo ser la autoridad competente en este caso la Guardia Civil quien levante la oportuna denuncia al no contar nuestro pequeño municipio con policía local, ni se puede poner una valla donde ya existe una señal de prohibición) o bien sugerencia que ya*



estaba solucionada (arreglo del imbornal), se debió inadmitir y hacérselo saber al peticionario en el plazo que marca la normativa para los casos de inadmisión.

No habiéndose dado respuesta a la sugerencia y operando el silencio que no se produce porque la Administración no quiera atender la solicitud (aunque sea para inadmitida o desestimarla expresamente), sino porque no dispone de medios para hacerlo en el plazo máximo establecido, el administrado pudo hacer valer su recurso a la desestimación operada, no constando haberlo efectuado, lo que de haber hecho y no haber sido objeto de respuesta, podríamos entender que acudiese a ese Organismo para hacer valer sus derechos».

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 formal, no ha quedado acreditado en el expediente de queja que el Ayuntamiento de XXX haya dado respuesta al escrito que le ha dirigido D. XXX, con fecha 17 de agosto de 2021, sino más lo contrario, pues según se nos informa: “(...) cierto es que no ha habido contestación a las sugerencias del administrado efectuadas por su escrito de fecha 17 de agosto de 2021”.

Para la consideración de la inactividad administrativa es relevante el significado constitucional del Estado de Derecho, en cuanto determina que la Administración ha de actuar conforme al principio de legalidad; de tal modo que también la falta de la actuación debida constituye una vulneración de la legalidad frente a la que opera, igualmente que frente a la actuación indebida, la garantía jurisdiccional o tutela judicial efectiva de los derechos e intereses (artículo 24 CE).

Con referencia a la cuestión que nos ocupa, es decir, la actuación administrativa en el marco de los procedimientos administrativos, la propia Constitución acoge como parte de sus fórmulas principales la garantía de una respuesta efectiva al ciudadano (artículos 103.1 y 105); incluso según el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), el deber de responder de forma expresa a cada una de las cuestiones que planteen los ciudadanos a la Administración forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración.

Por ello, consecuentemente con lo señalado, el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), en su apartado primero dispone que *“La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”*, lógicamente, una vez tramitado el procedimiento según lo preceptuado normativamente; **exceptuándose solamente de la obligación de resolver “los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los**



procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración". Continúa el mismo artículo, en su apartado segundo, estableciendo que "El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento" y que "Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea".

El presupuesto ineludible del cumplimiento del deber legal de resolver lo constituye, sin duda alguna, el procedimiento administrativo; por lo que la resolución administrativa expresa que debe emitir la Administración requiere, por tanto, la tramitación previamente del procedimiento al que la resolución pone fin. Sin embargo, el contenido esencial de este deber de resolver de la Administración no finaliza con dictar la resolución expresa, pues, además, esta debe ser notificada. No basta, por tanto, con la emisión del acto resolutorio, requiriéndose el acto de la notificación administrativa que, además, deber efectuarse con arreglo a lo que establecen los artículos 40 y siguientes de la LPACAP.

La legalidad vigente exige resolver y notificar en el plazo establecido, es decir, **siempre de forma expresa**, máxime cuando ya no existe la desestimación tácita, dado que la falta de resolución no se contempla propiamente como forma de terminar el procedimiento administrativo, conforme establece el 24 de la LPACAP.

Este deber de resolver y notificar las resoluciones administrativas, como ya hemos indicado, se cumple cuando esta se notifica, además, en plazo y de acuerdo con lo dispuesto en apartado 2 del citado artículo 40 de la ley citada, "Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente".

Con referencia al ámbito local, el Artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), señala que "las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local"; y el Artículo 231.1, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), establece que "las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales, se cursarán necesariamente por escrito y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo".



Conviene en este punto traer a colación lo que indica el Tribunal Supremo (STS de 18 de diciembre de 2019), cuando establece que:

“Procede reiterar como doctrina de interés casacional la que declaramos en nuestra sentencia de 5 de diciembre de 2017, cit., reafirmando que del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable”.

A mayor abundamiento, debemos recordar que los principios de celeridad y eficacia deben presidir la actuación de toda Administración pública y son aplicables como rectores de su actividad, tal y como se contempla en el ya citado artículo 103 de la Constitución española, así como en el preámbulo de la LPACAP y, con carácter normativo pleno, en el artículo 71; principios ambos que refuerzan el necesario cumplimiento del deber de resolver (y notificar la resolución).

Esa falta de respuesta de la Administración, por lo tanto, constituye una anomalía que puede afectar a la seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los particulares, siendo, además, contraria al correcto funcionamiento de la Administración prescrito por la Ley. La Administración no puede optar entre resolver en forma expresa o dejar de hacerlo; ni, en consecuencia, puede ampararse en la técnica del silencio administrativo para, incumpliendo su deber de resolver, justificar así la falta de cumplimiento del artículo 21 de la LPACAP.

Es más, la resolución que finalice el procedimiento debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y las que se deriven del procedimiento, debe ser congruente con las peticiones de los reclamantes e indicar los recursos procedentes; así lo establece con carácter general para todos los procedimientos el artículo 88.3 de la citada Ley 39/2015; en el entendido de que el conocimiento de la fundamentación de las resoluciones administrativas constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

Más aún, la falta de respuesta de las Administraciones e, incluso, el retraso en emitirla, perjudican no solo a los interesados en cada uno de los expedientes, sino que afectan a la ciudadanía en general, al generar un estado de opinión que merma la confianza ciudadana en el correcto funcionamiento del conjunto de las Administraciones públicas; sin que la figura del silencio administrativo negativo y, con ella, la apertura de la vía de recurso, aunque pueda ser utilizada como última *ratio*, desde luego no es una solución aceptable pues limita las posibilidades de defensa frente a la desestimación al ofrecer los motivos en que esta se basa.



Con referencia al derecho a obtener una resolución expresa en plazo, la STS de 18 de mayo de 2020, (Recurso nº 6950/2018) realiza las siguientes e importantes precisiones:

*“Tal principio reclama, más allá de ese cumplimiento estricto del procedimiento, la plena efectividad de las garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente y ordena a los responsables de gestionar el sistema impositivo (en nuestro caso), es decir, a la propia Administración Tributaria, **observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad** y la de garantizar la necesaria protección jurídica de los ciudadanos, **impidiendo situaciones absurdas, que generen enriquecimiento injusto o, también, que supongan una tardanza innecesaria e indebida en el reconocimiento de los derechos que se aducen**”.*

Llegados a este punto, también parece necesario recordar que desde que el escrito fue dirigido a ese Ayuntamiento había pasado más de un año y medio sin haber obtenido respuesta.

Es evidente, pues, que ha transcurrido el plazo de que disponía esa Entidad local para haber resuelto expresamente, y que, por ello, debió dar respuesta al mismo por escrito en tiempo y forma, respetando las previsiones legales, suponiendo su omisión un incumplimiento de sus obligaciones como administración pública, aunque, como indica en su escrito, no se ha hecho de forma deliberada, sino que es *“porque no dispone de medios para hacerlo en el plazo máximo establecido”*, problema del que esta Defensoría, dado que así nos lo ha hecho saber, es plenamente consciente.

No obstante lo anterior, no podemos dejar de lado la obligación que por imposición legal tiene esta Procuraduría en orden a la protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de los derechos y principios reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León frente a las Administración de la Comunidad, la de los entes locales y la de los diferentes organismos que de una y otros dependan.

Por ello, 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”.

Llegados a este punto conviene traer a colación una de las aseveraciones que realiza en su informe, a saber “debiendo ser la autoridad competente en este caso la Guardia Civil quien levante la oportuna denuncia al no contar nuestro pequeño municipio con policía local, ni se puede poner una valla donde ya existe una señal de prohibición”.

A este propósito, hay que señalar que el artículo 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 Vial, establece:

“La sanción por infracción a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes, los cuales podrán delegar esta competencia de acuerdo con la normativa aplicable.

Quedan excluidas de la competencia sancionadora municipal las infracciones a los preceptos del título IV, incluyendo las relativas a las condiciones técnicas de los vehículos y al seguro obligatorio.



Los Jefes Provinciales de Tráfico y los órganos competentes que correspondan, en caso de comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, asumirán la competencia de los Alcaldes cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por éstos”.

El mismo artículo, en el párrafo segundo de su apartado 2, dispone:

“Los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de sus competencias sancionadoras mediante convenios o encomiendas de gestión, o a través de cualesquiera otros instrumentos de colaboración previstos en la normativa de procedimiento administrativo común”.

En definitiva, los municipios que carecen tanto de auxiliares como de cuerpo de policía local no están privados de ordenar el tráfico, pudiendo formular denuncias en esta materia, ya sea con carácter voluntario por cualquier funcionario municipal, como pueda ser un vigilante o un alguacil, ya sea directamente por los efectivos de la guardia civil, previo convenio administrativo de colaboración suscrito, o encomiendas de gestión con el ministerio del interior a través de la delegación provincial de tráfico, a quien competará en ese caso la potestad sancionadora.

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**:

- Que por el Ayuntamiento de XXX se proceda, con la mayor celeridad, a dar contestación por escrito a la solicitud presentada por D. XXX en el registro de esa Entidad local en fecha 17 de agosto de 2021.

- Que por el Ayuntamiento de XXX se deberá velar por hacer cumplir la regulación establecida a través de las señales de tráfico que hayan sido instaladas en las vías públicas del municipio, y si carece de medios para poder garantizar su cumplimiento, deberá proceder, caso de no haberlo hecho aún, a delegar en el Jefe Provincial de Tráfico el ejercicio de sus competencias sancionadoras en materia de tráfico mediante la firma de un convenio o encomienda de gestión, o a través de cualesquiera de los otros instrumentos de colaboración previstos en la normativa de procedimiento administrativo común.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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