



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

Asunto: Badenes / solicitud de adecuación a normativa

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **521/2022**, 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 una solicitud que había sido dirigida por D. XXX, a esa Entidad local, para que procediera a adecuar los pasos peatonales sobreelevados existentes en ese Municipio a la normativa establecida por la Orden FOM/3053/2008, de 23 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción Técnica para la instalación de reductores de velocidad y bandas transversales de alerta en carreteras de la Red de Carreteras del Estado.

Según manifestaciones del autor de la queja, hasta el día de la fecha no se ha recibido contestación al escrito, ni se ha procedido a la adecuación de los pasos peatonales.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de información inicial (que tuvo lugar con fecha 7/10/2022) hasta en tres ocasiones (21/11/2022, 19/12/2022 y 23/01/2023), no ha sido posible obtener una respuesta a la misma.

El art. 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el art. 16 de la misma Ley. Ese Ayuntamiento ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus tres reiteraciones, motivo por el cual se ha acordado hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de



Castilla y León y mantener su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

Sin perjuicio de lo anterior y a la vista de la información de la que disponemos, hemos estimado oportuno formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de nuestra resolución, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

1º.- Con fecha XXX, D. XXX dirigió una solicitud a esa Entidad local para que procediera a adecuar los pasos peatonales sobreelevados existentes en ese Municipio a la normativa establecida por la Orden FOM/3053/2008, de 23 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción Técnica para la instalación de reductores de velocidad y bandas transversales de alerta en carreteras de la Red de Carreteras del Estado, sin haber recibido contestación alguna.

2º.- Según se pone de manifiesto en la queja, en ese Municipio existen diversos pasos peatonales sobreelevados que no se adecúan a la normativa anteriormente indicada, circunstancia que no ha sido en ningún caso desmentida por esa Entidad local.

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 XXX.

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*”.

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 coadyuvan al 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 la solicitud dirigida a ese Ayuntamiento ha sido presentada hace más de nueve meses, sin haber obtenido respuesta.

Es evidente, pues, que ha transcurrido el plazo de que dispone ese Ayuntamiento para resolver expresamente la reclamación presentada, y que, por ello, debió dar respuesta a la misma, por escrito en tiempo y forma, respetando las previsiones legales, suponiendo su omisión un incumplimiento de sus obligaciones como administración pública.

En relación con lo que constituye el objeto de la queja, debemos señalar que desde un punto de vista competencial 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, cuando dispone:

“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”.



A este respecto, nada disponen las normas consideradas sobre los trámites administrativos que conlleva la señalización de las vías públicas, cuando se trata de intervenciones que no exigen ordenanza reguladora. Habrá que estar a las normas de procedimiento administrativo establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y al régimen específico que fija la normativa aplicable según quién sea el titular de la vía.

Así las cosas, en los municipios esta competencia corresponderá normalmente a los Alcaldes, que podrán delegar en la Comisión de Gobierno o en los Concejales delegados el ejercicio de esta competencia, por cuanto, como señala la Sentencia 516/2017, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, *“La resolución recurrida no merece la consideración de disposición general sino de acto administrativo dirigido a una pluralidad indeterminada de personas, pues no incorpora, propiamente, un contenido normativo que se integre en el ordenamiento jurídico, con el establecimiento de derechos y obligaciones, sino que lo que hace es fijar medidas de ordenación del tráfico en varias vías públicas urbanas, en atención a lo establecido en el artículo 7.a) del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en cuanto atribuye a los municipios la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad... Aunque tiene trascendencia con proyección general esa regulación no necesita contenerse en una Ordenanza municipal en los términos del artículo 7.b) del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, ya que no determina el uso de las vías urbanas que se cita el tráfico por las mismas”*.

Pues bien, las competencias atribuidas a los ayuntamientos han de ser interpretadas y aplicadas en su conjunto. Así, si bien 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 (concepto este último que no puede verse restringido hasta el punto de excluir del mismo la seguridad vial de peatones y conductores), e impone la obligación 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).

A propósito del asunto que nos ocupa, debemos señalar que el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, establece que no se considerarán obstáculos en la calzada los resaltos en los pasos para peatones y bandas transversales, siempre que cumplan la regulación básica establecida al efecto por el Ministerio de Fomento y se garantice la seguridad vial de los usuarios.



Esta regulación se ha establecido por la Orden FOM/3053/2008, de 23 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción Técnica para la instalación de reductores de velocidad y bandas transversales de alerta en carreteras de la Red de Carreteras del Estado.

Si bien se trata de una orden ministerial cuyo ámbito competencial quedaría restringido a las carreteras estatales, lo cierto es que, como ya antes hemos indicado, el artículo 5 del Real Decreto 1428/2003 señala, *a sensu contrario*, que se considerarán obstáculos en la calzada todos aquellos resaltos que incumplan la regulación básica al respecto que establezca el Ministerio de Fomento. Esta norma, por tanto, obliga a las administraciones autonómicas y locales al cumplimiento de lo estipulado por la orden ministerial.

En el caso de los Reductores de Velocidad de sección transversal trapezoidal (**paso peatonal sobreelevado**), estos dispositivos cumplen la función de pasos peatonales, situándose su rasante a un nivel ligeramente superior al del firme. A efectos legales le son de aplicación las disposiciones vigentes relativas tanto a pasos de peatones como a reductores de velocidad.

El perfil longitudinal de los Reductores de Velocidad trapezoidal comprende una zona sobreelevada y dos partes en pendiente, llamadas rampas, formando un trapecio.

Sus dimensiones serán:

Altura: 10 cm \pm 1 cm.

Longitud de la zona elevada: 4 m \pm 0,20 m (en casos excepcionales se autorizarán longitudes inferiores, hasta un mínimo de 2,5 m).

Longitud de las rampas: Entre 1 y 2,5 m (un metro para el caso de «zona 30», un metro y cincuenta centímetros cuando se señalicen para 40 km/h, y dos metros cincuenta centímetros para velocidad igual a 50 km/h).

La señalización de los pasos cumplirá lo establecido en la citada Orden FOM/3053/2008, en su anejo 3.4.1.

En base a todo lo expuesto, no puede mantenerse la inactividad de ese Ayuntamiento en relación con el problema planteado, pues, en este caso, parece existir una razón técnica válida para adoptar las medidas necesarias de adecuación de los pasos de peatones sobreelevados a la normativa *ut supra* referida, existiendo la obligación de la administración de garantizar y poner todos los medios a su alcance para minorar los riesgos concurrentes.

En conclusión, ese Ayuntamiento está obligado a adoptar las medidas de seguridad viaria necesarias, pues de lo contrario podría tener que hacer frente a posibles responsabilidades en función de los eventuales daños que pudieran producirse.



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, caso de no haberlo realizado ya, a dar contestación al escrito que le ha sido dirigido por D. XXX.

- Que considerando la obligación de ese Ayuntamiento de adoptar las medidas que sean más eficaces para garantizar la seguridad viaria, tanto de vehículos como de peatones, deberá proceder a dar respuesta a los problemas puestos de manifiesto en esta queja, adaptando, caso de no haberlo hecho ya, los pasos de peatones sobreelevados a la normativa *ut supra* indicada.

- Recordar a esa Entidad local el deber que tiene de cumplir la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.

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