



**Excmo. Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**Plaza Mayor, 27**  
**37500 CIUDAD RODRIGO**  
*(Salamanca)*

**Asunto: Autorización para venta ambulante**

Ilmo. Sr.:

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 230/2023, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la disconformidad de un vendedor del mercadillo de Ciudad Rodrigo (Salamanca) ante lo que parece ser la retirada de su licencia comercial.

Según manifestaciones del autor de la queja, don (XXX) se dedica a la venta ambulante y venía acudiendo con asiduidad al mercado que se celebra los sábados en esa localidad, como titular del puesto nº (XXX), hasta el momento en que el agente de la Policía Local encargado del control del recinto comercial no le permitió, al igual que a otros comerciantes, ejercer dicha actividad.

Se indica en la solicitud de actuación que ha tenido entrada en esta Defensoría que don (XXX) fue informado verbalmente por personal municipal, en el lugar de celebración del mercadillo, que su nombre no aparecía en las listas de personas autorizadas para instalarse en dicho mercado, motivo por el cual no se le permitió montar el puesto ni acceder al recinto.

Por todo ello, entiende el autor de la reclamación que al Sr. XXX le ha sido revocada la autorización municipal referida y relata, además, que esta actuación municipal se ha realizado prescindiendo de la tramitación del correspondiente expediente administrativo.

Finalmente, el escrito de queja señala que el Sr. XXX, tras ponerse en contacto telefónico con la persona responsable del mercadillo, presentó dos escritos, para aclarar la



situación referida, en fechas 12 de enero de 2021 y 2 de septiembre de 2022, respectivamente, sin que hasta el momento en que se dirigió a esta Institución se le haya facilitado respuesta a ninguno de ellos por parte de esa Administración local.

Como recordará, iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a ese Ayuntamiento sobre el particular en dos ocasiones.

En el primero de los informes remitidos figuraba lo siguiente:

*“PRIMERO.- Según consta en los archivos municipales el titular del puesto n° XXX el mercadillo sabatino corresponde a D. (XXX) con DNI n° (XXX), figurando como suplente de dicho puesto D (XXX) con DNI n° (XXX).*

*SEGUNDO.- Motivada a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, el mercadillo semanal fue suspendido desde marzo del año 2020 hasta el 1 de julio de 2021, en que se retomó la actividad.*

*El puesto n° (XXX), tenía una deuda contraída con el Ayuntamiento de XXX €, procediendo el Excmo. Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo a fraccionar dicha deuda, con motivo de la situación sanitaria anteriormente aludida.*

*Este fraccionamiento era independiente de la obligación de proceder al abono, en tiempo y forma, de las tasas correspondientes recogidas en el Art. 28 de la Ordenanza Reguladora. Dicho artículo establece que se procederá al ingreso de las mismas en los quince primeros días de los meses de enero (para el primer semestre) y julio (para el segundo semestre). La propia Ordenanza establece que transcurridos los periodos para realizar el pago de los semestres, se aceptará, durante quince días más, los ingresos del semestre correspondiente con un 20% de recargo. Por lo tanto el titular/suplente del puesto n° (XXX), debería haber realizado el pago semestral del puesto como máximo el 30 de julio de 2020, cosa que no realizó.*

*TERCERO.- La forma y modalidad de pago viene recogida en la Ordenanza Reguladora de la Venta Realizada Fuera de Establecimiento Comercial Permanente, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca n°. 223, de fecha 18 de noviembre de 2018, complementada con Resolución de Alcaldía de 16 de Marzo de 2021.*

*CUARTO.- Dentro de la normativa y los Acuerdos del mercadillo es infracción muy grave no acatar la obligación del pago, Art.29, llevando aparejada la pérdida de la autorización administrativa para la venta en el mercadillo de los sábados de esta localidad, Art. 30 de la citada Ordenanza.*

*QUINTO.- En el ejercicio 2020 no abonó, en tiempo y forma, las tasas ni las amortizaciones de deuda prorrateada mensualmente, excepto la mensualidad de julio,*



*relativa al fraccionamiento de la deuda. Se ha producido, con independencia de la titularidad/suplencia del puesto n° (XXX), una dejación de la obligación del abono del puesto, quedando el mismo vacante. A este respecto, no se ha producido ningún cambio de criterio por parte del Excmo. Ayuntamiento”.*

En el mismo se decía claramente que don (XXX) es el titular del puesto n° (XXX) del mercadillo semanal que se celebra en Ciudad Rodrigo los sábados y que el suplente de dicho puesto y autorizado como tal es don (XXX), constando ambas circunstancias, tal y como expresamente se determina en los archivos de ese Ayuntamiento.

Ante esta situación entendimos que la retirada por el Ayuntamiento del permiso para el acceso al mercadillo semanal a don (XXX) debería venir avalada por la tramitación de un expediente. No obstante, el autor de la queja señalaba que no se había tramitado expediente alguno, por lo que, a la vista de ello, nos dirigimos nuevamente a ese Ayuntamiento con el fin de aclarar la cuestión.

Ante nuestro nuevo requerimiento de información, su respuesta fue la siguiente:

*“1º.- Como se desprende del informe de la Jefatura de la Policía Local de fecha 30 de marzo de 2023, el titular del puesto n° (XXX), del mercadillo sabatino corresponde a D. (XXX), con DNI n° (XXX).*

*2º.- D. (XXX), figura como suplente de este puesto, al ser la persona que montaba el puesto n° (XXX), cuando la Policía Local comenzó a controlar el acceso a la zona de instalación en el año 2021, no existiendo acuerdo municipal que le habilite como tal.*

*3º.- Al no haber abonado las tasas correspondientes del puesto n° (XXX), en plazo y tener deudas, no se permitió el acceso ni la instalación del puesto por parte de los agentes de la Policía Local.*

*4º.- La ordenanza reguladora de la venta realizada fuera de establecimiento comercial permanente, establece como infracción muy grave no estar al corriente de pago, llevando aparejada la revocación de la autorización.*

*5º.- Al no ser el titular del puesto n° (XXX), ni existir acuerdo municipal que habilite a D. (XXX) como suplente, no procede abrir expediente sancionador a su nombre.*

*6º.- La situación actual del mercadillo ha sido originada por el traspaso de puestos por los adjudicatarios sin el conocimiento ni el permiso del Ayuntamiento. Esta situación fue detectada a raíz de la pandemia, al controlar el acceso de todos los montadores por parte de la Policía Local.*



*Ese momento nos pareció que no era el más adecuado para regularizar la situación, ya que perjudicaría a las personas que ejercían la venta en un momento de grave situación económica; además del desconcierto que causaría a muchos mirobrigenses que cada sábado acuden al mercadillo sabatino para realizar sus compras.*

*7º.- Este Ayuntamiento es consciente de la necesidad de proceder a una nueva licitación de los puestos del mercadillo sabatino, ya que algunos no están siendo ocupados por los adjudicatarios originales. Dada la repercusión económica que pudiera suponer para los montadores, hasta que se lleve a cabo dicha licitación, este Ayuntamiento está permitiendo el montaje de los mismos, aún sin ser el titular original del puesto, siempre y cuando dicho puesto no tenga deudas con el Ayuntamiento”.*

Tomando en cuenta el contenido de ambos informes, así como las manifestaciones del autor de la queja, debemos hacer a ese Ayuntamiento una serie de precisiones.

En primer lugar apreciamos que existe una contradicción entre los dos informes remitidos por esa entidad local en relación con la situación del Sr. XXX.

En uno de ellos se dice que consta en los archivos municipales que el titular del puesto nº (XXX), del mercadillo semanal que se celebra en Ciudad Rodrigo todos los sábados es don XXX y que el suplente de dicho puesto y autorizado como tal es don XXX. En cambio, en el otro se señala que: *“D. XXX, figura como suplente de este puesto, al ser la persona que montaba el puesto nº XXX cuando la Policía Local comenzó a controlar el acceso a la zona de instalación en el año 2021, no existiendo acuerdo municipal que le habilite como tal”.*

Estas manifestaciones son contrarias al hecho de que el autor de la queja nos ha remitido una copia de la autorización expedida por ese Ayuntamiento en la que figura como suplente del puesto nº (XXX).

En segundo lugar, de lo señalado anteriormente a partir de lo indicado tanto por el autor de la queja como por ese ayuntamiento, se deduce que no se está realizando la oportuna vigilancia e inspección del mercadillo semanal que se celebra los sábados en esa localidad.

En este sentido cabe destacar que en el artículo 11 de la Ordenanza reguladora de la venta realizada fuera del establecimiento comercial permanente de Ciudad Rodrigo recoge que en las autorizaciones para la realización de dicho tipo de actividad comercial *“se expedirán en documento normalizado y en ellas constará:*

*1.- La identificación del titular y, en su caso, de su representante y de un suplente.*



El mismo precepto continua señalando que: *“La autorización municipal se expondrá en sitio fácilmente visible, durante todo el tiempo que dure la celebración de la actividad de venta, pudiendo ser sancionado en caso de no cumplir este extremo”*.

Parece, dudoso pensar que don XXX estuviera acudiendo habitualmente al mercadillo si no estaba debidamente autorizado para ello, pero aun en el caso de que así fuera y don XXX no estuviera acreditado como suplente del puesto nº XXX, ese Ayuntamiento habría incumplido reiteradamente la obligación recogida en el artículo 28 de la citada Ordenanza, según el cual los servicios municipales competentes en cualquiera de las materias que figuran reguladas en ella deberán vigilar y garantizar su debido cumplimiento.

Además, tampoco se deduce de la información facilitada que se haya aplicado, en ningún momento, la medida cautelar recogida en el artículo 31 de la citada Ordenanza, la cual permite a la Administración municipal retirar los productos y mercancías objeto de venta en el caso de que se estuviese realizando fuera del establecimiento comercial sin la oportuna autorización municipal; contando con que el precepto dispone que se procederá a la retirada inmediata de toda aquella instalación o puesto cuando el titular o propietario carezca de autorización para el ejercicio de la venta, corriendo los gastos de retirada y almacenamiento a cuenta de quien lo hubiera instalado.

La propia Ordenanza determina también la obligación de inspeccionar, lo que parece que ese ayuntamiento ha incumplido, frente a lo que debemos recordar que las labores de inspección municipal son una técnica adecuada, dentro de los medios de los que disponen las entidades locales, para garantizar la “eficacia” en el cumplimiento del derecho, incluso como herramientas indispensables ante situaciones como la que se describe en la queja que ha dado lugar a la tramitación de este expediente. Inspección administrativa definida por la doctrina como *“la actividad de la Administración en la que se examina la conducta realizada por los administrados para comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a que están sometidos y, en su caso, preparar la reacción administrativa frente a las transgresiones que se detecten”*, que constituye un medio para poner de manifiesto hechos o actuaciones antijurídicas, de los que pueden derivarse la iniciación de los correspondientes procedimientos de control (sanción, ejecución subsidiaria, requerimientos...)¹.

Sobre esta base consideramos que una correcta inspección y control del mercadillo semanal que se celebra en esa localidad seguramente podría haber evitado que la

---

¹ RODRIGUEZ BARDAL, Máximo. “La problemática de la inspección administrativa en las entidades locales” Revista digital CEMCI, nº 46 abril-junio 2020.



situación a la que venimos haciendo referencia se hubiera producido y mantenido en el tiempo.

En tercer lugar, a la vista de la información remitida, resulta que el puesto nº XXX había contraído una deuda no satisfecha con ese Ayuntamiento por impago de las preceptivas tasas por acceso al mercadillo, por lo que siendo así, como considera la propia Entidad local, se ha cometido una infracción recogida en el artículo 29 de la mencionada ordenanza municipal reguladora del comercio no sedentario en el municipio de Ciudad Rodrigo, en el que se tipifica como infracción, entre otras conductas, “*No estar al corriente de pago*”, hecho que, en su caso, previa tramitación del expediente correspondiente, podría determinar la imposición de la sanción prevista en la propia ordenanza.

Ahora bien, si el Sr. XXX en su condición de suplente del puesto nº XXX ha cometido una infracción administrativa, que ese Ayuntamiento, como no puede ser de otra manera, debe sancionar, la sanción no puede imponerse si no es como resultado de la tramitación de un expediente administrativo, al no ser posible la imposición de sanciones de plano, según impone el artículo 25 de la Ley 40/2015, en el que se condiciona el ejercicio de la potestad sancionadora no solo a la cobertura de una norma con rango legal, sino también a la aplicación del procedimiento previsto (“*La potestad sancionadora de las Administraciones públicas se ejercerá..., con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio...*”). Línea en la que se pronuncia también el artículo 63.2 de la Ley 39/2015, dedicado a las especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora, al disponer que “*En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento*”.

En este sentido resulta suficientemente expresivo el contenido de la STS 649/2021 (Sala Tercera), de 6 de mayo de 2021 al señalar lo siguiente:

*“... debemos tomar como punto de partida la exigencia de que toda sanción que pretenda imponer la Administración, exige la tramitación del procedimiento administrativo sancionador correspondiente. En efecto, para la imposición de cualquier sanción por la Administración es una obligación ineludible la tramitación del procedimiento administrativo sancionador. Dicho procedimiento tiene por finalidad la constatación, en su caso, de la acción tipificada como infracción administrativa por norma con rango de Ley -sin perjuicio de su complemento reglamentario- y la imposición al infractor, en su caso, de la sanción prevista en dicha norma. Que ello es así -sin perjuicio de las razones, ahora innecesario de exponer, de su exigencia a nivel de derechos fundamentales basadas en la aplicación al ámbito sancionador de los principios del Derecho Penal, con matices, por ser ambos manifestación del ius puniendi del Estado-; lo ponía de manifiesto de manera taxativa el [artículo 134](#) de la [Ley 30/1992](#), aplicable al caso de autos, cuando declaraba de manera imperativa que “ el ejercicio de*



*la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido... En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento". Tal exigencia aparece ahora recogida tanto en el [artículo 25.1º de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público](#), como en el [artículo primero de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)".*

A la vista de todo ello entendemos que no cabe la revocación de la autorización concedida en su día al Sr. XXX si no es mediante la tramitación, con todas las garantías, de un expediente sancionador. Consideramos que sin esa tramitación la autorización otorgada en su día se encuentra vigente en tanto en cuanto no se dicte una resolución que acredite la comisión de la infracción recogida en el artículo 29 de la Ordenanza reguladora de la venta realizada fuera del establecimiento comercial permanente de Ciudad Rodrigo, es decir, el impago de las tasas y se imponga la correlativa sanción.

También debemos hacer referencia a que por el autor de la queja se señala que, en dos ocasiones, en fechas 12 de enero de 2021 y 2 de septiembre de 2022, don XXX se dirigió a ese Ayuntamiento en demanda de información y en ninguno de los dos casos ha recibido respuesta sobre el particular.

Pues bien, la ausencia de respuesta a los escritos y solicitudes de los ciudadanos constituye una anomalía que puede afectar a la seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los particulares, y es contraria al correcto funcionamiento de la Administración legalmente impuesto.

Como sabe, la garantía de la existencia de una respuesta efectiva al ciudadano forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración que configura el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado de Lisboa.

Debe tener presente que la obligación de resolver expresamente y en plazo cuantas solicitudes formulen los interesados es un principio esencial del procedimiento administrativo común del que deriva el derecho del ciudadano a que, ante una solicitud cursada a una Administración, se le dé puntual respuesta sobre el contenido de su petición. Ello es consecuencia directa de la previsión contenida en el artículo 103.1 de la Constitución, que impone a las Administraciones Públicas la obligación de servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

El artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su apartado 1º contempla la



obligación de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los administrados, con el fin de reforzar las garantías jurídicas de los mismos frente a la actuación de la Administración, disponiendo que:

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

Por otra parte, en el ámbito local, el artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local señala que “las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”. Resulta evidente, sin necesidad de efectuar mayores razonamientos, que la administración debe dar contestación formal a las pretensiones formuladas por los administrados, facilitando toda la información que se ha pedido por los medios que resulten procedentes.

El deber de responder de una forma expresa a aquellos ciudadanos que se dirijan a ese Ayuntamiento le viene también legalmente impuesto por el contenido del Título VI del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales cuyo artículo 231.1, en concreto, recoge que:

*“Las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales, se cursaran necesariamente por escrito, y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo”.*

De acuerdo con este precepto, el ciudadano, ante una solicitud dirigida a un Ayuntamiento, tiene derecho a una pronta respuesta conforme sobre el contenido de su solicitud, derecho que constituye un correlativo deber para la administración concernida.

Por tanto, debemos concluir, como reiteradamente venimos haciendo en situaciones de falta de respuesta, en que, cualesquiera que sean las circunstancias, ha de ser atendido el derecho de los ciudadanos a una buena administración, dando respuesta a sus escritos o contestación a sus solicitudes en un plazo razonable, así como, en su caso, dar a conocer los motivos concretos del eventual retraso en la notificación de la contestación a sus pretensiones.

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 se tomen cuantas medidas sean oportunas para determinar la titularidad y suplencia del puesto nº XXX, así como del resto de los puestos del**



mercado con el fin de evitar situaciones como la que ha motivado la presentación de esta queja y con ello, desde una perspectiva más general, ejercer debidamente las competencias municipales en una materia que tiene implicaciones no solo comerciales, sino higiénico sanitarias, como es el abastecimiento de bienes de primera necesidad, como son los alimentos.

- Que por parte de la Corporación que V.I. preside se estudie intensificar las actuaciones de vigilancia, control e inspección de la actividad de venta no sedentaria en el mercadillo que se celebra los sábados en Ciudad Rodrigo.

-Que se evalúe la conveniencia de proceder a una nueva licitación de todos los puestos del mercadillo sabatino, con el fin de regularizar su situación conforme a la Ordenanza reguladora, evitando con ello cualquier agravio comparativo o discriminación entre los comerciantes que se instalan o pretenden instalarse en el mismo semanalmente.

-Que se valore la supuesta falta de pago de las tasas por parte de don XXX como suplente del puesto nº XXX y se deduzcan las posibles consecuencias en orden a iniciar un procedimiento sancionador.

- Que ese Ayuntamiento tenga presente la obligación legal de dar respuesta a cuantas solicitudes le presenten los ciudadanos y, en concreto, a los escritos presentados por don XXX, por lo que ha de hacerlo si no lo ha hecho aún.

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