



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
XXX
(Palencia)

Asunto: Señal de vado / posibles irregularidades

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 **880/2023**, 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 que por D. XXX, en fecha 27 de octubre de 2022, se había dirigido un escrito a esa Entidad Local en relación con la colocación de una señal de vado en un solar con referencia catastral XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, la indicada señal no cumple con la homologación correspondiente, pues no consta en la misma escudo o nombre del ayuntamiento, ni tampoco el número de licencia municipal, razón por la que se puede concluir que la misma haya podido ser instalada de forma “*ilegal*”. También añade que, pese al tiempo transcurrido, no ha recibido contestación alguna al escrito presentado.

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:

«Se informa la veracidad y constancia de escrito presentado por Don XXX con fecha 27 de octubre de 2022.

En cuanto al expediente, este únicamente consta del registro de entrada del escrito presentado, puesto que la contestación se dio de forma verbal por parte del Alcalde XXX.

En cuando a la señalización colocada, se considera que se trata de un cartel de “Prohibido Aparcar”, que es exactamente lo que pone junto con una señal que indica lo



mismo, si bien no se parece demasiado a una placa real, ni tiene numeración... por lo que se considera un simple cartel, cuya colocación en una propiedad privada no es constitutivo de infracción en ningún caso. Lo cual se verificó con una llamada al cuartel de la Guardia Civil para cerciorar los hechos y saber si por parte del ayuntamiento se podía actuar. La Guardia Civil indicó telefónicamente a la secretaria que siendo un cartel con dichas características era lo mismo que colocar un cuadro cualquiera o un póster y por lo tanto carece de validez alguna, por lo que cualquier ciudadano puede aparcar porque no existe una reserva legal del espacio.

En el caso de que se hubiera intentado falsificar la señal o manipular una verdadera, Si sería sancionable, bien por falsificación de documento público o por alteración de señales de tráfico en base a Sentencia 163/2015, de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca de 3 de junio de 2015 y al Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en relación a la retirada, sustitución y alteración de las señales de tráfico. Pero no es el caso.

No tener licencia de vado, pero usar el garaje como aparcamiento, sí es sancionable pero con matices. Conforme al artículo 75 del RBEL, el aprovechamiento de la vía pública y sus aceras para la entrada de carruajes y vehículos constituye por lo general un uso común especial del dominio público que está sujeto a licencia (artículo 77 del RBEL).

La señalización del vado sin la oportuna licencia supone una usurpación del dominio público, no en cuanto a su titularidad sino en cuanto a su uso, lo que faculta al Ayuntamiento para la defensa del bien, pero si no existe reglamento u ordenanza municipal del uso del dominio público y está tipificado este hecho, no puede sancionarse. Y este Ayuntamiento no cuenta con una ordenanza reguladora de VADO.

Siendo XXX un pueblo de tan solo 30 habitantes, el Ayuntamiento no se plantea la aprobación de la ordenanza reguladora de VADO debido a las dificultades que tendría el mismo para poder sancionar y retirar vehículos al no tener personal.

Por todo lo expuesto, este Ayuntamiento pone de conocimiento la no validez del cartel colocado, por lo que cualquier vecino puede aparcar libremente, teniendo en cuenta y sin infringir las materias de tráfico. Así mismo, se llama al consenso ciudadano, siendo un pueblo pequeño con pocos habitantes y con un tráfico casi inexistente, transitar y estacionar los vehículos en zonas que no puedan ocasionar molestias.»

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:



Primero.- Que por esa Administración no se ha dado contestación, por escrito y con la debida fundamentación, a D. XXX.

Segundo.- Que en el informe municipal queda acreditado que en el lugar objeto de la queja existe colocado «un cartel de “Prohibido Aparcar”, que es exactamente lo que pone junto con una señal que indica lo mismo».

Tercero.- Que ese Ayuntamiento considera que la indicada señalización “no es constitutivo de infracción en ningún caso”, por las características referidas *ut supra* que tiene.

Cuarto.- Que por esa Entidad Local se manifiesta que “No tener licencia de vado, pero usar el garaje como aparcamiento, sí es sancionable pero con matices”, y añade que “La señalización del vado sin la oportuna licencia supone una usurpación del dominio público, no en cuanto a su titularidad sino en cuanto a su uso, lo que faculta al Ayuntamiento para la defensa del bien, pero si no existe reglamento u ordenanza municipal del uso del dominio público y está tipificado este hecho, no puede sancionarse. Y este Ayuntamiento no cuenta con una ordenanza reguladora de VADO”.

Desde un punto de vista formal, no ha quedado acreditado en el expediente de queja que el Ayuntamiento de XXX haya dado respuesta, fundada y por escrito, a la reclamación que le ha sido dirigida en relación con el objeto de la queja, así se deduce de la información que esa Administración local nos ha remitido la indicarnos que “En cuanto al expediente, este únicamente consta del registro de entrada del escrito presentado, puesto que la contestación se dio de forma verbal por parte del Alcalde Don XXX”.

Sin embargo, la garantía de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española -artículos 103.1 y 105- y 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.

Conjuntamente a este derecho a la buena administración, se ha de mencionar el deber de responder de forma expresa a cada una de las cuestiones planteadas.

Debemos recordar, además, la obligación de las Administraciones públicas de dar respuesta a cuantas solicitudes formulen los administrados, recogida en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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, pues conforme establece el 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

«1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo...»

2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio».

Con referencia al 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*”; 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 señala 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”.

También parece necesario recordar que la reclamación presentada lleva casi un año 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, sin que sirva a tal efecto, la contestación que se remite a esta Defensoría, pues es al propio interesado a quien se debe responder y, posteriormente, notificar en legal forma la resolución que se adopte, toda vez que no es finalidad de esta Institución convertirse en receptor o transmisor de las decisiones municipales, sino velar por el cumplimiento efectivo de los derechos de los ciudadanos en los términos previstos en la normativa aplicable, que más arriba hemos referenciado.

Desde un punto de vista competencial, 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*”.

Ateniéndonos a los términos del informe remitido se concluye que ese Ayuntamiento no dispone de Ordenanza municipal reguladora de vados, manifestando sobre la señalización colocada que se trata de «*un cartel de “Prohibido Aparcar”, que es exactamente lo que pone junto con una señal que indica lo mismo*», y que, en todo caso, considera que “*no es constitutivo de infracción en ningún caso*”, por las características que tiene, como ya antes se indicó, añadiendo, no obstante, que “*No tener licencia de vado, pero usar el garaje como aparcamiento, sí es sancionable pero con matices*”, y que “*La señalización del vado sin la oportuna licencia supone una usurpación del dominio público, no en cuanto a su titularidad sino en cuanto a su uso, lo que faculta al Ayuntamiento para la defensa del bien, pero si no existe reglamento u ordenanza municipal del uso del dominio público y está tipificado este hecho, no puede sancionarse. Y este Ayuntamiento no cuenta con una ordenanza reguladora de VADO*”.

El hecho de que estas señales no respondan a autorización administrativa municipal alguna, independientemente de su formato o características, no puede excusar la intervención del Ayuntamiento en el cumplimiento de sus competencias en orden a la solución de los problemas relacionados con la ordenación del tráfico, dado que la falta de desarrollo reglamentario en una materia concreta bastaría para hacer posible la renuncia al ejercicio de competencias atribuidas a una administración pública, lo que cual no resulta ajustado a Derecho, pues las competencias son irrenunciables y deben ser, por ello, ejercidas (artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)

A este respecto, damos por reproducida la normativa arriba citada, en cuanto a las competencias municipales en esta materia.



Conforme al artículo 75 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, el aprovechamiento de la vía pública y sus aceras para la entrada de carruajes y vehículos constituye por lo general un uso común especial del dominio público, que está sujeto a licencia (artículo 77 RB).

Por lo demás, las entidades locales pueden establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, estando prevista la posibilidad de establecer una tasa por la entrada de vehículos a través de las aceras. (Artículo 20.1 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).

El hecho de que el Ayuntamiento no disponga de Policía Local o del servicio de grúa para retirada de vehículos, no supone obstáculo alguno para autorizar el uso de garajes, pues el derecho a la reserva con prohibición de aparcamiento se garantiza instalando las oportunas señales y adoptando las medidas legalmente previstas cuando se infrinja dicha prohibición.

Así mismo, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la señalización que se pueda establecer, estimamos adecuado que la vigilancia de la ordenación establecida, así como la denuncia de las infracciones que se cometan y la sanción de las mismas, se deleguen, a través del correspondiente convenio, en los términos que establece 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, en la Jefatura Provincial de Tráfico.

En lo concerniente a las señales de “*vado permanente*” instaladas sin la debida autorización de esa Administración municipal, cabe indicar que el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, define la señalización como el conjunto de señales y órdenes de los agentes de circulación, señales circunstanciales que modifican el régimen normal de utilización de la vía y señales de balizamiento fijo, semáforos, señales verticales de circulación y marcas viales, destinadas a los usuarios de la vía y que tienen por misión advertir e informar a éstos u ordenar o reglamentar su comportamiento con la necesaria antelación de determinadas circunstancias de la vía o de la circulación.

En cuanto a la responsabilidad de la señalización en las vías, tanto el artículo 139 del citado Reglamento, como el artículo 57 de la Ley de Seguridad Vial, establecen que corresponde al titular de la vía la responsabilidad de su mantenimiento en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación.



Así mismo, el titular de la vía o, en su caso, la autoridad encargada de la regulación del tráfico ordenará la inmediata retirada y, en su caso, la sustitución por las que sean adecuadas, de las señales antirreglamentariamente instaladas, de las que hayan perdido su objeto y de las que no lo cumplan por causa de su deterioro. Salvo por causa justificada, nadie debe instalar, retirar, trasladar, ocultar o modificar la señalización de una vía sin permiso de su titular o, en su caso, de la autoridad encargada de la regulación del tráfico o de la responsable de las instalaciones. (Arts. 58 RDLeg. 6/2015).

Por lo tanto, es al Ayuntamiento XXX, como titular de las vías de su municipio, a quien incumbe el deber de instalar la señalización y marcas viales adecuadas, con el fin de salvaguardar la seguridad de quienes las utilizan, así como su retirada en los términos expuestos.

Las señales y las marcas viales son signos externos que se dirigen a todos los usuarios con el fin de ordenar la circulación, la determinación de cuál deba ser la señalización más adecuada para regular el tráfico no puede dejarse a la conveniencia de intereses particulares de unos u otros vecinos, sino que debe ser evaluado desde un punto de vista objetivo.

Este es el criterio que debe inspirar cualquier actuación relativa a la señalización viaria, de manera que la instalación de una señalización de tráfico no debe obedecer a la opinión subjetiva de los vecinos, sino que deberá valorarse si aquella es necesaria desde un punto de vista técnico para mantener la vía en las mejores condiciones posibles de uso y seguridad. La señalización vial, además, debe responder básicamente a criterios técnicos, aplicados siempre en beneficio de la regulación y ordenación de la circulación, así como de la seguridad.

A este respecto, la señal de vado, (licencia otorgada por el Ayuntamiento con la finalidad de atribuir al beneficiario una disponibilidad de la vía pública que permita el libre acceso de vehículos a un inmueble concreto), se encuentra comprendida y descrita en el Reglamento General de Circulación, entre las señales de reglamentación, incluida en las que denomina "*Otras señales de prohibición o restricción*", identificada como: "*R-308 e. Estacionamiento prohibido en vado. Prohíbe el estacionamiento delante de un vado*".

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 ese Ayuntamiento se proceda con la mayor celeridad a dar contestación, fundada y por escrito, a la reclamación que le ha sido dirigida por D. XXX, en el caso de que no haya sido contestada en la forma prevista legalmente.



SEGUNDA: Que por esa Entidad Local se proceda a retirar las señales de vado existentes, cualesquiera que sean sus características, que hayan podido ser colocadas por los vecinos sin autorización municipal.

TERCERA: Que por parte de esa Administración municipal se valore la decisión de aprobar una Ordenanza reguladora de vados, donde se establezcan las condiciones de otorgamiento de las licencias para entrada y salida de vehículos a través de las aceras, para poder así otorgar las autorizaciones que resulten procedentes para posibilitar el acceso a los garajes, todo ello en el caso de considerarlo necesario.

CUARTA: Que por el Ayuntamiento de XXX se valore delegar las labores de vigilancia y cumplimiento de ordenación establecida mediante las correspondientes señales, así como la denuncia de las infracciones que se cometan, y la sanción de las mismas, a través del correspondiente convenio, en los términos que establece 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, en la Jefatura Provincial de Tráfico.

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