



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE
XXX
(ZAMORA)

Asunto: Medidas para limitar el tráfico vehículos pesados en vía pública / Daños en inmueble

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 **1956/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se aludía a que por D.^a XXX, se habían dirigido varios escritos a esa Entidad Local, desde el año 2019, denunciando *“la inacción del Ayuntamiento de XXX (Zamora) a tomar ninguna medida en cuanto a la limitación del tráfico de vehículos pesados a la altura de la Calle XXX, (...) donde se han producido varios incidentes, como el arrancar el balcón (...), y parte del canalón en otro incidente anterior. Ambos producidos por tractores al pasar por la calle para ir a trabajar las tierras de cultivo”*; y solicitando que *“se implementen cuantos medios materiales y humanos sean necesarios en aras a que el Consistorio regule el tráfico, de tal forma que prohíba el tránsito a la altura de Calle XXX (Zamora) de vehículos pesados y de alto tonelaje ejecutando y planificando un itinerario alternativo”*.

Según manifestaciones del autor de la queja, por ese Ayuntamiento no se había adoptado ninguna medida tendente a evitar los incidentes indicados, y tampoco se había dado contestación alguna a los escritos presentados.

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:

“Le manifiesto que la maquinaria agrícola no transita por las calles del pueblo dado que existen caminos de concentración parcelaria que circunvalan el pueblo y son más seguros para el tránsito de dichos vehículos.

El caso que nos ocupa, si la denunciante sabe que ha sido un tractor el que le ha ocasionado el daño, que lo denuncie a las autoridades competentes, la calle cumple



suficientemente con el ancho para poder transitar, repito que por esa calle no transitan vehículos agrícolas.

Ante cualquier percance que surja dentro del casco urbano, las competencias sancionadoras dentro del municipio están delegadas en Tráfico.

A la Señora XXX, se le ha explicado verbalmente en varias ocasiones que los vehículos pesados no pasan por la puerta de su propiedad y que es imposible que un tractor, como ella manifiesta, dañe su propiedad”.

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.- Por ese Ayuntamiento se afirma, y reitera, que *“los vehículos pesados no pasan por la puerta de su propiedad (de la Sra. XXX) y que es imposible que un tractor, como ella manifiesta, dañe su propiedad”.*

Segundo.- No obstante lo anterior, en el expediente consta la siguiente fotografía referida el inmueble objeto de controversia:





Tercero.- No existe constancia de que por esa Entidad local se haya dado contestación, fundada y por escrito, a ninguno de los escritos que le han sido dirigidos por D.ª XXX.

Desde un punto de vista formal, como ya se ha indicado, no ha quedado acreditado en el expediente de queja que el Ayuntamiento de XXX haya dado respuesta a los escritos que le han sido dirigidos por D.ª XXX. Este último se refiere al objeto de esta queja de manera incidental, cuando recuerda la falta de resolución de la misma, con motivo de presentar un escrito motivado por otro un asunto.

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, al igual 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, diciendo que *“El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento”*, y añade en su apartado tercero que *“Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses”*. (La negrita es nuestra)

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.

Así pues, 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, **y no resulta enervado porque el contenido de los escritos pueda ser considerado irrelevante por la Administración que los recibe.**

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, *“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.

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, si no 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**". (La negrita es nuestra)*

Llegados a este punto, también parece necesario recordar que desde que alguno de los escritos fue dirigido a ese Ayuntamiento han pasado casi cinco años, sin haber obtenido respuesta.

Como V.I. sabe, el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, por la que se rige esta Institución dispone que el Procurador del Común de Castilla y León, en cualquier caso, velará por que la administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados, cumpliendo así lo establecido en el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Es evidente, pues, que ha transcurrido el plazo de que disponía ese Ayuntamiento para resolver expresamente las reclamaciones presentadas, y que, por ello, debió dar respuesta a las mismas, 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 ut supra hemos referenciado.

En cuanto al fondo del asunto, 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”.*

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 recordar el informe municipal, *ut supra* referido, particularmente en cuanto en él se afirma que “*los vehículos pesados no pasan por la puerta de su propiedad y que es imposible que un tractor, como ella manifiesta, dañe su propiedad”.*

En la relación con la cuestión controvertida (daños causados al inmueble sito en la XXX nº XXX), resulta que hay opiniones diversas y hasta contradictorias, pero al observar la fotografía que obra en el expediente, resulta poco discutible que los daños que se aprecian en el edificio, situados a la altura del balcón de la casa, han debido ser causados por un vehículo pesado.

En virtud de todo lo expuesto, estimamos conveniente recomendar a la Administración concernida que valore reconsiderar su decisión en cuanto a la conveniencia o no de adoptar las medidas de ordenación del tráfico que puedan ser



necesarias, fundamentalmente a través de la instalación de la señalización oportuna, para evitar que los vehículos que puedan circular por la calle objeto de controversia sean de tal envergadura que puedan generar riesgos para la seguridad vial, extremando el control de la vigilancia para el cumplimiento de la ordenación que se establezca, requiriendo incluso la presencia de los agentes de la autoridad (Guardia Civil), cuando sea necesario. Todo ello en orden a establecer la regulación que sea más favorable al interés general.

Al llegar a este punto conviene precisar que examinada la página web del Ayuntamiento de XXX, no aparece que esa Entidad tenga establecida una ordenanza reguladora del tráfico, lo que nos hace suponer que carece de ella.

A este respecto, nada dispone la normativa especial 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 la misma, 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”*.

Para concluir, debemos añadir que los municipios que carecen tanto de auxiliares como de cuerpo de policía local, no tienen porqué estar privados de la vigilancia del tráfico, pudiendo formular denuncias en esta materia, ya sea con carácter voluntario, a través de cualquier funcionario municipal, como pueda ser un vigilante o un alguacil, ya sea por los efectivos de la guardia civil, al existir, en este caso, delegación de las competencias sancionadoras en la Jefatura Provincial de Tráfico, a quien competirá su ejercicio.



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 el Ayuntamiento de XXX se proceda, con la mayor celeridad, a dar contestación, fundada y por escrito, a cada una de los escritos/solicitudes que la han sido dirigidas por D^a XXX.

SEGUNDA: Que considerando la obligación de ese Ayuntamiento de adoptar las medidas que sean más eficaces para dar respuesta a los problemas objeto de esta queja, se recomienda a esa Administración que sopesen reconsiderar sus decisiones en cuanto a la conveniencia o necesidad de adoptar las medidas de ordenación del tráfico que puedan ser necesarias, fundamentalmente a través de la instalación de las señalización oportuna, para evitar que los algunos vehículos que circulan por la calle objeto de controversia puedan generar riesgos en la población y daños a las personas y bienes (especialmente en la calle XXX de esa localidad), y que se extreme la vigilancia en el cumplimiento de la señalización, requiriendo la presencia de los agentes de la autoridad (Guardia Civil) cuando sea necesario. Todo ello en orden a establecer la ordenación que sea más favorable al interés general.

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