



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Estacionamiento indebido de vehículos en aceras / Imposibilidad de circular por la vías y acceso a garajes

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 **1858/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en posteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hace alusión a que por D.^a XXX, con DNI nº XXX, se han dirigido sendos escritos a ese Ayuntamiento, con fechas XXX, en los que se expone que “con las obras realizadas en la calle XXX y adyacentes del municipio se ha reducido el ancho de las aceras, por el estacionamiento de vehículos encima de ellas, y se permite la circulación en dos sentidos en calzadas que no cuentan con el ancho suficiente, e incluso en calles con una única salida, como la calle XXX”, lo que está dificultando la circulación por las vías indicadas, así como el acceso a los garajes existentes.

Según manifestaciones del autor de la queja, no se ha recibido contestación a los escritos presentados y tampoco se ha dado solución al problema existente.

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

En atención a dicha petición se remitió informe, en el cual se hacía constar lo siguiente:

«Que el Ayuntamiento de XXX dispone de ordenanza Municipal reguladora del tráfico y de la seguridad vial, que se adjunta en esta respuesta.

Que, el XXX, D.^a XXX y D. XXX presentan ante este Ayuntamiento una solicitud de actuaciones para “garantizar el respeto a la legalidad y la seguridad de los peatones, vehículos y demás usuarios” tras la remodelación de las calles XXX.

Que, el XXX, D.^a XXX y D. XXX, registran ante el Ayuntamiento de XXX nueva solicitud de actuaciones, ampliada respecto a la presentada el XXX.



Ante tales circunstancias, el Ayuntamiento de XXX promueve una reunión con todos los vecinos de las calles afectadas por la remodelación; reunión que se celebra en la Casa consistorial el XXX con la presencia de D^a XXX y D. XXX.

En la reunión del XXX se adoptó, por unanimidad de los vecinos, declarar las calles afectadas como vías de plataforma única tipo B2, con prioridad peatonal.

Esta solución fue avalada mediante informe de los servicios técnicos municipales, emitido el XXX.

El XXX D^a XXX y D. XXX registran nueva solicitud de adopción de actuaciones para garantizar el acuerdo adoptado el XXX. Días después mantuve una entrevista en el Ayuntamiento de XXX con D^a XXX, donde pudimos poner en común el propósito final de la nueva regulación del tráfico en la zona y el grado de cumplimiento por parte de los usuarios.

Fruto de todo lo anterior puede afirmarse que la nueva señalización, regulación del tráfico y estacionamiento en las calles XXX ha contribuido a una mejor convivencia entre vehículos y peatones de la zona.»

En primer lugar, conviene traer a recordar la Resolución dictada por esta Defensoría en el expediente 1665/2022, relativo a la “*Modificación puntual de las normas urbanísticas municipales y la disconformidad con parte de su contenido*”, en cuya parte dispositiva expusimos lo siguiente:

“ÚNICA: Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se adopten, en los términos legalmente previstos, las medidas necesarias para garantizar la accesibilidad, movilidad y la seguridad peatonal en las vías públicas a que se refiere esta queja, así como la disposición de plazas de aparcamiento suficientes y funcionales para los vecinos de la zona, eligiendo al efecto la solución técnica que mejor se adapte a las características concretas del espacio considerado y a las circunstancias del tránsito peatonal y rodado en su localidad”.

Sobre su contenido, por esa Administración se puso de manifiesto a esta Institución la aceptación de la misma, asumiendo las competencias de mejora de la calidad y funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos que le otorga el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, en el sentido de garantizar la accesibilidad, movilidad y seguridad peatonal en las vías públicas a las que se refería la queja (Calle XXX y alrededores).

Asimismo, por ese Ayuntamiento se indicaba que se estudiará la viabilidad de las siguientes actuaciones:



- *“Mejora de la Infraestructura Peatonal: Se procederá a revisar y mejorar, si fuera preciso, las aceras, pasos de peatones y señales de tráfico para garantizar que sean accesibles para personas con movilidad reducida y cumplan con las normativas vigentes de accesibilidad.*

- *Seguridad Vial: Se evaluarán e implementarán medidas si fuera adecuado para mejorar la seguridad peatonal, tales como la instalación de semáforos, iluminación adecuada, zonas de exclusividad peatonal, etc.*

- *Se estudiará la viabilidad de disponer en la zona de plazas de aparcamiento suficientes y funcionales para los vecinos. Este estudio considerará diversas soluciones técnicas para asegurar que las nuevas plazas de aparcamiento sean optimizadas respecto a las condiciones del espacio disponible y su distribución, buscando maximizar su funcionalidad sin comprometer la seguridad peatonal.*

- *Circunstancias del Tránsito Peatonal y Rodado: Se tendrán en cuenta las dinámicas de tránsito tanto peatonal como vehicular en la zona, eligiendo la solución técnica que mejor se adapte a las necesidades de los vecinos y garantice una coexistencia segura entre peatones y vehículos”.*

Finalmente, el Ayuntamiento de XXX se comprometía a encontrar la mejor solución posible para equilibrar la accesibilidad y seguridad de los peatones con las necesidades de aparcamiento de los residentes del municipio, a pesar de las limitaciones físicas que imponían los espacios disponibles, para así lograr la máxima optimización de los mismos.

Pues bien, 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.- No existe constancia en el expediente que se haya procedido a dar respuesta formal a los escritos que le han sido dirigidos a esa Entidad local por D.ª XXX.

Segundo.- A pesar de lo señalado por esa Administración, las fotografías incorporadas al expediente evidencian que, si bien no se cuestiona la disposición mostrada por esa Corporación para la solución del problema, aquéllas revelan que éste persiste, tal como demuestran imágenes:

XXX



Desde un punto de vista procedimental, no ha quedado acreditado en el expediente de queja que ese Ayuntamiento haya dado contestación expresa y formal a los escritos que le han sido dirigidos, *ut supra* referidos.

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”*.

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.

Aun cuando se haya vencido el plazo para dictar la resolución, la Administración siempre mantiene su obligación legal de resolver, en los términos establecidos en el citado artículo 21 de la LPACAP.

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 misma prescrito por la Ley. Esta 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.



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 más de ocho meses, 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 artículo 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, y que, por ello, debió dar respuesta, por escrito en tiempo y forma, respetando las previsiones legales, suponiendo su omisión un incumplimiento de sus obligaciones como administración pública.

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 negrita es nuestra)

En consecuencia, la facultad discrecional del Ayuntamiento en la toma de decisiones 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”.*

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).

Pues bien, ese Ayuntamiento cuenta con una Ordenanza municipal reguladora del tráfico y seguridad vial, publicada en el BOP de Salamanca nº 52, del jueves 16 de marzo de 2023 que, como indica en su artículo 1, contiene un completo marco normativo en relación con *“el tráfico, circulación de peatones y vehículos y seguridad vial, así como la ordenación, vigilancia y control del mismo, la denuncia y sanción de las infracciones y la adopción de las medidas cautelares, en su caso, de acuerdo con la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, las disposiciones que la desarrollan y demás legislación aplicable”*.

Establecido el marco regulatorio, esa Administración no puede obviar el cumplimiento de sus propias ordenanzas de tráfico porque, al aprobarlas y publicarlas, se obliga jurídicamente a aplicarlas íntegramente, estando vinculado tanto ella misma como la ciudadanía al marco normativo que se ha dictado. Este principio se fundamenta, por lo que ahora nos interesa, en la Constitución Española (artículo 9.3) y en la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local (artículos 5, 6.1 y 25.2), que imponen a la Administración el deber de someterse a la ley.

Ignorar la obligación de señalizar adecuadamente el estacionamiento, o de sancionar las infracciones que se puedan cometer, supone una inactividad administrativa que contraviene el deber de eficacia (artículo 103 CE) y de buena administración, que se encuentra ínsito en nuestro ordenamiento, tanto por la misión constitucional que la Administración está llamada a realizar (artículos 9, 31.2, 103.1 y 106.2 de la Constitución, por ejemplo), como por la proyección de los valores y preceptos constitucionales en la legislación administrativa posterior.

La jurisprudencia refuerza este criterio. El Tribunal Supremo ha señalado que las ordenanzas locales son una manifestación legítima de la autoridad normativa municipal siempre que respeten la jerarquía normativa superior, y que carece de sentido que exista una regulación que no se aplique efectivamente. Además, tanto el Tribunal Constitucional como el Supremo exigen que las ordenanzas incluyan mecanismos de garantía y sanción, sin los cuales no pueden asegurar el respeto debido a la ley.

Así, recordamos que la omisión de aplicación o de ejecución de estas normas no es una cuestión de discrecionalidad, sino una infracción de derecho. En diversas sentencias se ha subrayado que la falta de ejecución de las ordenanzas puede derivar en responsabilidad por inactividad administrativa, particularmente en casos que afecten a la seguridad vial. En definitiva, el Ayuntamiento no puede ignorar la ordenanza municipal de tráfico que él mismo ha emitido, ni por omisión ni por inactividad: debe cumplirla íntegramente en todos sus extremos (señalización, regulación del estacionamiento,



régimen sancionador, etc.). Su incumplimiento no solo vulnera el principio de legalidad y eficacia, sino que genera responsabilidad por inacción, incumplimiento normativo y potencial perjuicio a terceros.

Para concluir, resta añadir que los municipios que carecen tanto de auxiliares como del cuerpo de Policía Local no tienen por qué 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 directamente por los efectivos de la Guardia Civil. A estos efectos, con esta finalidad de asegurar el cumplimiento de la señalización estimamos que puede ser 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 delegue, si no se ha hecho ya, a través del correspondiente convenio, en los términos que establece el artículo 84.4 del Real Decreto legislativo 6/2015, en la Jefatura Provincial de Tráfico.

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 a los escritos que le han sido dirigidos por D.^a XXX.

SEGUNDA: Que por esa Entidad local se proceda a adoptar las medidas que sean más eficaces para dar respuesta a los problemas objeto de esta queja, suficientemente reflejados en las imágenes incorporadas a esta resolución, y con ello dar exacto cumplimiento de la ordenación del tráfico establecida.

TERCERA: Que por esa Administración municipal se valore, si no se ha hecho ya, delegar las labores de vigilancia y cumplimiento de ordenación establecida en materia de tráfico, 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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).