



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SAN ANDRÉS DEL RABANEDO
ILMA. SRA. ALCALDESA

Asunto: Señalización de vado permanente

Ilma. Sra.:

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 **936/2026**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, la queja formulada hacía referencia, con carácter general, a la posible existencia de irregularidades en la regulación y concesión de autorizaciones de vado permanente en esa Entidad local, así como a la incorrecta aplicación de las previsiones contenidas en el vigente Plan General de Ordenación Urbana relativas a las denominadas calles consolidadas. Más concretamente, el presente expediente tenía por objeto la falta de autorización de vado permanente y de la correspondiente placa identificativa en el inmueble sito en la calle XXX, de ese municipio, pese a que, según manifestaba el autor de la queja, desde el año 1997 se venía abonando, por dicho acceso, la tasa por entrada de vehículos a través de las aceras. Asimismo, se ponía de manifiesto la eventual inaplicación por ese Ayuntamiento de lo dispuesto en el artículo 214.5 del citado Plan General de Ordenación Urbana, precepto que contempla un régimen específico para las situaciones consolidadas, circunstancia que, según se exponía, afectaría a un número significativo de vecinos y podría dar lugar a diferencias de trato entre distintas áreas del municipio. Finalmente, se hacía alusión a la elaboración, por parte de los servicios técnicos municipales, de unas instrucciones dirigidas a dar solución a esta problemática, cuya aprobación no habría sido sometida al órgano municipal competente.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a ese Ayuntamiento, que la remitió mediante informe suscrito por los Servicios Técnicos Municipales, acompañado de la Instrucción Técnica redactada, pero no aprobada, para la concesión de vados en rebajes de bordillo existentes con anterioridad a la entrada en vigor del Plan General de Ordenación Urbana y de la Ordenanza fiscal nº 14, reguladora de la tasa por entrada de vehículos a través de las aceras y reserva de la vía pública para carga o descarga de mercancías y para aparcamiento exclusivo.



De la documentación remitida se desprende que el XXX se había solicitado licencia de vado para el inmueble de la calle XXX. En febrero de XXX la Policía Local había emitido el informe de campo nº XXX, en el que concluyó que el vado solicitado se ajustaba a los requisitos de la Ordenanza municipal en materia de tráfico. No obstante, los servicios técnicos informaron desfavorablemente la solicitud por no ajustarse el rebaje de bordillo existente a los parámetros del apartado 1 del artículo 214 del Plan General de Ordenación Urbana (rebaje de hasta 4 centímetros, rampa de desarrollo no superior a 0,60 metros y conservación de al menos tres cuartas partes del ancho de la acera al nivel de la rasante), siendo denegada la licencia por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha XXX.

El XXX el interesado reiteró su solicitud, que dio lugar al expediente XXX del Departamento de la Policía Local. No consta en la documentación remitida que esta segunda solicitud haya sido resuelta ni notificada.

El informe municipal reconoce que el titular del inmueble continúa figurando de alta en la tasa, *“al tratarse de un aprovechamiento de la vía pública que se viene produciendo de facto con independencia de la existencia o no de la placa”*, si bien el Técnico informante se limita a presuponer este extremo, al carecer de acceso a los datos de la Tesorería municipal. Nada se opone, en consecuencia, a la afirmación del reclamante de que la tasa se viene abonando desde 1997.

En cuanto al artículo 214.5 del Plan General de Ordenación Urbana, el informe admite que los servicios técnicos municipales no lo han venido aplicando, y que se ha elaborado una Instrucción Técnica, cuyo estado de tramitación el propio Técnico declara desconocer, que propone priorizar su aplicación en las situaciones consolidadas con anterioridad a la entrada en vigor del Plan, siempre que exista informe favorable de la Policía Local. Por último, ese Ayuntamiento reconoce que existen otros inmuebles del municipio que abonan la tasa sin haber obtenido la autorización de vado por el mismo motivo.

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.

El Plan General de Ordenación Urbana de San Andrés del Rabanedo, aprobado definitivamente por Orden FOM/1119/2010, de 19 de julio, regula en su artículo 214 las condiciones de los vados permanentes. Su apartado 1 fija los parámetros constructivos exigibles con carácter general, y su apartado 5 establece lo siguiente:

“En situaciones ya consolidadas, será autorizable la adopción de soluciones particulares que modifiquen alguna de las disposiciones contenidas en el presente artículo, y siempre que vayan encaminadas a la mejora de la funcionalidad del elemento,



cumpliendo en cualquier caso todas las disposiciones en materia de accesibilidad y supresión de barreras que se pudieran encontrar en vigor”.

El artículo 214 constituye, por tanto, un régimen jurídico unitario en el que el propio planificador ha previsto una regla general y una excepción. El apartado 5 no remite a ningún desarrollo posterior, ni a instrucción, ordenanza o criterio interpretativo alguno. Se trata de una norma completa, que define su supuesto de hecho (la existencia de una situación ya consolidada), su consecuencia jurídica (la posibilidad de autorizar soluciones particulares que se aparten de los parámetros generales) y los límites a los que se sujeta (la mejora de la funcionalidad del elemento y el cumplimiento de la normativa de accesibilidad). Es, en consecuencia, directamente aplicable desde la entrada en vigor del Plan, sin necesidad de ningún instrumento complementario.

El artículo 62.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, dispone que el planeamiento urbanístico será vinculante para las Administraciones públicas y para los particulares, todos los cuales estarán obligados a su cumplimiento. Esta vinculación alcanza al Plan General en su integridad, y no solo a aquellos de sus preceptos que la Administración considere de más sencilla aplicación. Ese Ayuntamiento no puede aplicar el apartado 1 del artículo 214 e ignorar su apartado 5, porque ello equivale a dejar sin efecto, por vía de hecho, una determinación del planeamiento aprobado. A ello se suma que el artículo 37.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, recoge el principio de inderogabilidad singular de las disposiciones generales, en virtud del cual las resoluciones administrativas de carácter particular no pueden vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que la dictó.

Frente a este marco normativo, el informe municipal reconoce que la previsión del artículo 214.5 no se ha venido aplicando. Esta Institución debe manifestar con claridad que dicha inaplicación carece de cobertura jurídica y que no puede justificarse en la falta de aprobación de ninguna instrucción, máxime cuando el precepto no la exige.

Procede ahora analizar la situación consolidada de la calle XXX. El reclamante afirma que la tasa por entrada de vehículos a través de las aceras se viene abonando por este inmueble desde 1997, es decir, trece años antes de la aprobación del Plan General vigente, y ese Ayuntamiento no ha desvirtuado tal afirmación. Al contrario, reconoce que el inmueble figura de alta en la tasa por tratarse de un aprovechamiento de la vía pública que se produce de hecho. Ello significa que el acceso de vehículos y el rebaje de bordillo que lo permite existían con anterioridad a la entrada en vigor del Plan General, y que la propia Administración municipal conocía y gravaba ese aprovechamiento desde entonces.



Conforme a los artículos 20.1 y 20.3.h) del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las entidades locales pueden establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, entre otros supuestos, por las entradas de vehículos a través de las aceras, y son sujetos pasivos, según su artículo 23.1.a), quienes disfruten, utilicen o aprovechen especialmente el dominio público local en beneficio particular. La inclusión del inmueble en el padrón de la tasa durante casi tres décadas acredita, por tanto, que la Administración ha reconocido de forma continuada la existencia y la efectividad de ese acceso.

Difícilmente puede concebirse una situación más consolidada que la de un acceso de vehículos anterior al planeamiento vigente, por el que el Ayuntamiento ha venido percibiendo la correspondiente tasa durante décadas sin requerir en ningún momento su legalización ni su adaptación. Es precisamente para este tipo de supuestos para los que el planificador introdujo el apartado 5 del artículo 214, de modo que los nuevos parámetros constructivos no se impusieran de forma automática a los accesos existentes.

Así lo corroboran, además, los propios servicios técnicos municipales, cuya Instrucción Técnica considera aplicable el artículo 214.5 a los inmuebles construidos antes de 2010 que cuenten con informe favorable de la Policía Local. El inmueble de la calle XXX reúne ambas condiciones, pues la situación es anterior al Plan General y la Policía Local informó favorablemente la solicitud en XXX de 2022 (informe de campo nº XXX). Ni siquiera con arreglo al criterio de los propios servicios municipales, por tanto, resulta injustificada la exigencia de adaptar el rebaje de bordillo a los parámetros del apartado 1.

Por otra parte, el mantenimiento durante décadas del cobro de la tasa, sin objeción alguna por parte de la Administración a la existencia del acceso, ha generado en el interesado una expectativa razonable de que dicho aprovechamiento era conforme a Derecho. El artículo 3.1.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, impone a las Administraciones públicas el respeto en su actuación a los principios de buena fe y confianza legítima, principios que resultan difícilmente conciliables con la exigencia sobrevenida de obras de adaptación a quien ha venido tributando por ese mismo acceso desde 1997.

La única condición que el artículo 214.5 impone como límite infranqueable es el cumplimiento de la normativa de accesibilidad. En este sentido, el artículo 13 de la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, establece que los vados vehiculares no alterarán las condiciones generales de los itinerarios peatonales accesibles que atraviesen y no coincidirán, en ningún caso, con los vados de uso peatonal; y su artículo 37 añade que



ningún elemento relacionado con las entradas y salidas de vehículos podrá invadir el espacio del itinerario peatonal accesible. Son estas las condiciones que ese Ayuntamiento debe verificar, motivadamente, al examinar la solicitud, y no la adecuación estricta a unos parámetros constructivos que el propio Plan permite excepcionar en las situaciones consolidadas.

La denegación de la licencia en el año XXX se fundamentó, exclusivamente, en el incumplimiento de los parámetros del apartado 1 del artículo 214, sin examinar si el inmueble se encontraba en una situación consolidada susceptible de acogerse al apartado 5. Se trata, por tanto, de una decisión adoptada con una aplicación parcial del planeamiento, que omitió la valoración de una previsión expresamente contemplada para supuestos como el presente. Aunque esta Institución no puede modificar ni anular actos administrativos (artículo 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León), sí debe recordar que el artículo 109.1 de la Ley 39/2015 permite a las Administraciones públicas revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico. La revocación de una denegación que desconoció el artículo 214.5 no solo no es contraria el ordenamiento jurídico, sino que contribuye a restablecerlo.

En cualquier caso, el interesado reiteró su solicitud el XXX, y no consta que esa solicitud haya sido resuelta ni notificada. El artículo 21.1 de la Ley 39/2015 obliga a la Administración a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, y su apartado 3 fija en tres meses el plazo máximo cuando las normas reguladoras del procedimiento no establezcan otro. Ese plazo se encuentra ampliamente superado.

Es cierto que, conforme al artículo 24.1 de la misma Ley, el silencio tiene efecto desestimatorio en los procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante facultades relativas al dominio público, como es el caso del vado. Pero el silencio negativo es una ficción legal establecida en garantía del ciudadano, que le permite acceder a la vía de recurso, y no exime a la Administración de su obligación de resolver, pues el artículo 24.3.b) dispone que la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará sin vinculación alguna al sentido del silencio. Por su parte, el artículo 231.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, dispone que las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de actuaciones municipales serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo. Y el artículo 12.2 de la Ley 2/1994 encomienda a esta Institución velar porque las Administraciones resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que les hayan sido formulados.



Esta garantía de una respuesta efectiva deriva de la propia Constitución Española (artículos 103.1 y 105) y forma parte del derecho a una buena administración, reconocido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Como ha declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 28 de mayo de 2020 (recurso nº 5751/2017):

“el deber jurídico de resolver las solicitudes, reclamaciones o recursos no es una invitación de la ley a la cortesía de los órganos administrativos, sino un estricto y riguroso deber legal que obliga a todos los poderes públicos, por exigencia constitucional (arts. 9.1; 9.3; 103.1 y 106 CE), cuya inobservancia arrastra también el quebrantamiento del principio de buena administración”

La resolución que se dicte deberá examinar la aplicación del artículo 214.5 del Plan General y estar debidamente motivada, como exige el artículo 35.1.a) de la Ley 39/2015 para los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

De lo expuesto, se desprende que la aplicación del artículo 214.5 no depende de la aprobación de la Instrucción Técnica elaborada por los servicios municipales. El precepto es directamente aplicable, y la valoración de si concurre una situación consolidada y de si la solución propuesta respeta la normativa de accesibilidad corresponde realizarla en cada procedimiento, mediante el informe técnico que proceda y la resolución motivada del órgano competente. La falta de aprobación de la Instrucción no puede servir, por tanto, de justificación para no aplicar el Plan General ni para mantener sin resolver las solicitudes de los vecinos.

El artículo 6.1 de la Ley 40/2015 configura las instrucciones y órdenes de servicio como instrumentos mediante los que los órganos administrativos dirigen las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes. Su eficacia es interna y organizativa. Una instrucción puede servir para homogeneizar el modo en que los servicios municipales valoran las solicitudes, pero no puede ampliar ni restringir el contenido de una norma de planeamiento, ni imponer a los ciudadanos requisitos que el Plan General no contempla. La alteración de las determinaciones del planeamiento solo puede producirse a través de los procedimientos de modificación previstos en la legislación urbanística.

Desde esta perspectiva, la Instrucción proyectada añade al artículo 214.5 condiciones que este no exige. Así sucede con la exigencia de que el solicitante se encuentre al corriente de *“cualquier obligación tributaria”* con el Ayuntamiento, requisito que no figura en el Plan General y que excede de la tasa vinculada al propio aprovechamiento. También la limitación temporal de la revisión a las solicitudes rechazadas en los dos últimos años carece de fundamento, y la previsión de que los interesados deban volver a presentar sus solicitudes traslada a los vecinos una carga que corresponde a la Administración, que puede hacer uso de la facultad de revocación del artículo 109.1 de la Ley 39/2015. Por último, las referencias normativas del documento no



son coherentes con las del informe remitido, pues la Instrucción cita una Ordenanza Municipal de Circulación publicada en 2002, mientras que el informe alude a una Ordenanza Municipal de Tráfico aprobada en 2012.

Si ese Ayuntamiento considera conveniente aprobar un criterio interno para garantizar la aplicación uniforme del artículo 214.5, podrá hacerlo, pero dentro de estos límites y sin que su tramitación demore la resolución de las solicitudes pendientes. Lo que no resulta admisible es que la inexistencia de un documento que el ordenamiento no exige se haya convertido en la causa de que numerosos vecinos, según reconoce el propio informe municipal, sigan abonando la tasa sin disponer de la autorización.

Ese Ayuntamiento reconoce la existencia de otros inmuebles que se encuentran en la misma situación que el localizado en la calle XXX. La inaplicación generalizada del artículo 214.5 impide que los titulares de accesos consolidados obtengan una respuesta ajustada al planeamiento vigente y favorece que situaciones sustancialmente iguales reciban un tratamiento distinto, en función del momento en que se presentó la solicitud o de las características de la calle en la que se ubica el inmueble, en detrimento del principio de igualdad proclamado en el artículo 14 de la Constitución. Procede, por ello, que ese Ayuntamiento revise de oficio todas las denegaciones fundadas exclusivamente en el apartado 1 del artículo 214 que afecten a situaciones consolidadas, y que resuelva las solicitudes que se encuentren pendientes aplicando el apartado 5.

Finalmente cabe hacer referencia a una cuestión que queda al margen de lo ya expuesto, pero sobre la que es necesario reflexionar. El artículo 3.1 de la Ley 2/1994 obliga a todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común a auxiliarle, con carácter preferente y urgente, en sus investigaciones, y su artículo 16 impone a las autoridades y al personal de la Administración el deber de facilitar las informaciones, datos, expedientes y documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora. La información remitida procede exclusivamente de los Servicios Técnicos Municipales, cuyo firmante reconoce no tener acceso a los datos de Tesorería y desconocer el estado de tramitación de la Instrucción y las previsiones municipales al respecto, de manera que varios de los extremos solicitados no han sido atendidos. Debemos recordar que la petición de información se dirige al Ayuntamiento como Institución, por lo que su respuesta debe integrar la información de todos los servicios implicados.

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 parte de ese Ayuntamiento se dicte y notifique, a la mayor brevedad, resolución expresa y motivada sobre la solicitud de licencia de vado



permanente presentada el XXX (expediente XXX) para el inmueble situado en la calle XXX, en la que se aplique el artículo 214.5 del Plan General de Ordenación Urbana, teniendo en cuenta que se trata de una situación consolidada con anterioridad a su entrada en vigor, por la que se viene abonando la tasa por entrada de vehículos a través de las aceras y que cuenta con informe favorable de la Policía Local, y verificando únicamente el cumplimiento de la normativa de accesibilidad vigente, en particular de los artículos 13 y 37 de la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio.

SEGUNDA: Que se aplique directamente el artículo 214.5 del Plan General de Ordenación Urbana a todas las solicitudes de vado que se refieran a situaciones consolidadas, sin supeditar su aplicación a la aprobación de instrucción o criterio interpretativo alguno, por tratarse de una determinación del planeamiento vigente que vincula a ese Ayuntamiento, conforme al artículo 62.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

TERCERA: Que se revisen de oficio, sin limitación temporal y sin exigir a los interesados la reiteración de sus solicitudes, las denegaciones de licencia de vado fundadas exclusivamente en el incumplimiento del apartado 1 del artículo 214 que afecten a situaciones consolidadas, haciendo también uso, en su caso, de la facultad de revocación prevista en el artículo 109.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

CUARTA: Que, en el caso de que ese Ayuntamiento decida aprobar la Instrucción Técnica elaborada por los servicios municipales como criterio interno de aplicación, se supriman de ella los requisitos que no contempla el Plan General de Ordenación Urbana, en particular la exigencia de estar al corriente de cualquier obligación tributaria con el Ayuntamiento, así como la limitación temporal de la revisión de las solicitudes denegadas, y que su tramitación no demore en ningún caso la resolución de las solicitudes pendientes.

QUINTA: Que se regularice la situación de todos los inmuebles del municipio que abonan la tasa por entrada de vehículos a través de las aceras sin disponer de la correspondiente autorización, resolviendo expresamente sus solicitudes, a fin de no prolongar una situación en la que la Administración exige la tasa por un aprovechamiento que no ha autorizado.

SEXTA: Recordar a ese Ayuntamiento el deber legal de auxilio y colaboración con esta Institución establecido en los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, de modo que la información que se remita en lo sucesivo sea completa e integre los datos de todos los servicios municipales implicados.

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



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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