



Excmo. Ayuntamiento de Salamanca
Ilmo. Sr. Alcalde
Plaza Mayor, 2
37002 SALAMANCA

Asunto: QUEJA Covid-19 / Procedimiento sancionador por incumplimiento de la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno sin causa justificada / Recurso de reposición contra sanción / Falta de respuesta

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 **1627/2022**, 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 la disconformidad con el expediente sancionador tramitado por esa Entidad local con el nº XXX, razón por la que se había formulado contra su resolución un recurso administrativo, el día 29 de agosto de 2022, por D. XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, la sanción impuesta es nula de pleno derecho, y hasta la fecha no se ha recibido contestación alguna al recurso 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:

“(…) en relación con la queja por la pretendida existencia de irregularidades en la tramitación de un expediente sancionador por el incumplimiento de la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno, le participo lo siguiente: En relación con tales expedientes sancionadores y el contenido de las Sentencias del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 Julio y 183/2021, de 27 Octubre, a raíz de la emisión de un Informe del Secretario General de este Ayuntamiento cuya copia ya le hemos remitido en anteriores solicitudes de información efectuadas por su parte sobre esta misma materia, se ha procedido a continuar la tramitación de todos aquellos



expedientes sancionadores que no se encontraban en los supuestos objeto de controversia (por lo que afecta al presente caso, aquellos incumplimientos del régimen de limitación horaria que no se produjeron entre las 22,00 y las 23,00 horas -como el relativo al autor de la queja, cuyo incumplimiento tuvo lugar el 12 de Marzo de 2.021, a las 01,10 horas- y respecto del cual se ha efectuado la tramitación completa hasta su resolución e imposición de sanción en forma de multa), y con independencia del criterio adoptado por otras Administraciones Públicas a este respecto.

La resolución de incoación del referido expediente sancionador se intentó notificar por correo certificado con acuse de recibo al interesado en el domicilio señalado por su parte a tales efectos, con fechas 7 de Diciembre de 2.021 (a las 12,02 horas, con resultado ausente) y 9 de Diciembre de 2.021 (a las 18,26 horas, con resultado ausente, se dejó aviso en buzón). Finalmente el 17 de Diciembre de 2.021 se devolvió el envío al remitente (Ayuntamiento de Salamanca) por sobrante/no retirado de oficina. No se formularon alegaciones durante el trámite establecido al efecto y la resolución de finalización del referido expediente sancionador se intentó notificar igualmente por correo certificado con acuse de recibo al interesado en el mismo domicilio, con fecha 11 de Abril de 2.022 (a las 12,11 horas, con resultado desconocido, por lo que se devolvió al remitente). La inserción del anuncio correspondiente a dicha notificación fue publicado en el Boletín Oficial del Estado con fecha 11 de Mayo de 2.022 (se adjunta copia). El interesado presentó su recurso de reposición con fecha 29 de Agosto de 2.022, fuera del plazo conferido al efecto, por lo que se ha procedido a su archivo sin más trámite”.

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 D. XXX se formuló un recurso de reposición, el día 29 de agosto de 2022, contra el expediente sancionador tramitado por esa Entidad Local con el nº XXX.

Segundo.- No existe constancia de que dicho escrito haya sido objeto de contestación por esa Entidad Local, es más, de la información remitida queda acreditado que no se ha hecho (**“El interesado presentó su recurso de reposición con fecha 29 de Agosto de 2.022, fuera del plazo conferido al efecto, por lo que se ha procedido a su archivo sin más trámite”**).

Resulta evidente que, desde un punto de vista formal, no ha quedado demostrado en el expediente de queja que el Ayuntamiento de Salamanca haya dado respuesta al recurso que le ha sido dirigido por D. XXX, en la fecha *ut supra* indicada.



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.



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**”.*

Llegados a este punto, también parece necesario recordar que desde que el recurso fue dirigido a ese Ayuntamiento han pasado casi catorce meses, sin haber obtenido ninguna respuesta.

Es evidente, pues, que ha transcurrido, en todo caso, el plazo de que disponía esa Entidad local para haber resuelto expresamente, y que, por ello, debió dar respuesta al mismo 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.

Para finalizar, debemos dejar también constancia de que el Procurador del Común se encuentra especialmente vinculado por lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución, conforme al cual “*en cualquier caso velará porque las administraciones resuelvan expresamente en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados*”.

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**:

ÚNICA.- Que por el Ayuntamiento de Salamanca se proceda, con la mayor celeridad, a dictar resolución expresa y fundada, en el sentido que legalmente corresponda, la cual deberá ser posteriormente notificada, en relación con el recurso de reposición que la ha sido dirigido por D. XXX con fecha 29 de agosto de 2022.

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