



XII.2.3 Transportes, movilidad y tráfico.

“
El mayor protagonismo en nuestras actuaciones en este ámbito corresponde a las que se presentan con motivo de la imposición de sanciones de tráfico.

Sin lugar a dudas, el mayor protagonismo en nuestras actuaciones en este ámbito corresponde a las que se presentan con motivo de la imposición de sanciones de tráfico. A ellas dedicaremos un comentario posteriormente, pero cada vez están tomando un mayor protagonismo los problemas de movilidad que se están generando en nuestras ciudades, derivados de la imposibilidad de asumir y mantener el actual modelo de uso del vehículo privado a motor.

Ello no sólo por problemas de saturación de tráfico en nuestras vías, que las convierten en un modo de transporte ineficaz, sino porque tal y como ya hemos comentado en la parte correspondiente de este Informe Anual, sus efectos contaminantes de la atmósfera y la importante contaminación acústica que genera lo hacen completamente insostenible.

Todo esto ha motivado que hayamos iniciado distintas quejas de oficio en las que el objeto es, unas veces, que se pongan en marcha infraestructuras alternativas al vehículo motorizado, privado y de otro tipo; más excepcionalmente a que en tanto no existan alternativas, se



reflexione sobre en qué supuestos una limitación absoluta de aparcar puede acrecentar problemas para los usuarios.

En definitiva, apostamos decididamente por la peatonalización, el transporte colectivo, la bicicleta y la limitación del vehículo privado, junto a medidas complementarias como la reducción de velocidad en diversas calles, restricciones al aparcamiento en distintos lugares, evitar la construcción de aparcamientos cuando pueden tener un “efecto llamada” en zonas saturadas, etc.

Ahora bien, cuando no hay alternativa, cuando esas infraestructuras no están construidas o en funcionamiento, es preciso tener precaución y proporcionalidad a la hora de limitar o cerrar zonas de aparcamiento, pues se pueden crear graves problemas en las necesidades de transporte y movilidad de la ciudadanía. En definitiva, planificación, coherencia y proporcionalidad, junto al realismo y el consenso, son pautas que deben estar muy presentes a la hora de diseñar los planes de movilidad si queremos apostar, al mismo tiempo, por un modelo más sostenible y que tenga el respaldo de la ciudadanía.



En definitiva, planificación, coherencia y proporcionalidad, junto al realismo y el consenso, son pautas que deben estar muy presentes a la hora de diseñar los planes de movilidad.



Clausura de unos 2.500 aparcamientos en superficie en la Isla de la Cartuja.

Esta realidad exigía, a nuestro juicio, la necesidad de propiciar a la mayor brevedad posible una ordenación del estacionamiento y un plan de movilidad que diera una respuesta global y sostenible a la demanda.

2.3.1 Transportes y movilidad

La [queja 13/3022](#) la abrimos de oficio tras tener conocimiento de la clausura de unos 2.500 aparcamientos en superficie en la Isla de la Cartuja, lo que vendría a agravar el problema de estacionamiento de los que allí desempeñan tareas laborales o de estudios. Tras recibir los distintos informes, tanto del Servicio de Proyectos y Obras del Departamento de Movilidad del Ayuntamiento de Sevilla, como de la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda y de EPSA (actualmente AVRA), que era la responsable de los solares que se venían utilizando como aparcamiento, se evidenció que existían distintos proyectos o criterios para ordenar el tráfico en la Isla de la Cartuja, que se daban graves problemas de movilidad, que previsiblemente se verían agravados con la entrada en funcionamiento de los servicios adscritos a la Torre Pelli.

Esta realidad exigía, a nuestro juicio, la necesidad de propiciar a la mayor brevedad posible una ordenación del estacionamiento y un plan de movilidad que diera una respuesta global (tráfico general de la ciudad), local (movilidad y estacionamiento en la zona) y sostenible a la demanda que, en tal sentido, se estaba produciendo. Cabía tener presente que el artículo 103 CE determina que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa



de acuerdo con, entre otros, el principio de coordinación, y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

En línea con el precepto constitucional citado, el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su apartado 1 que las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con, entre otros principios, el de coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Por su parte, el artículo 44 del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone que todas las actuaciones de las Administraciones andaluzas en materia competencial se registrarán, entre otros, por el principio de coordinación entre las Administraciones responsables.

Por todo ello, formulamos a la Alcaldía-Presidentencia del Ayuntamiento de Sevilla y a la Dirección General de Movilidad, de la Consejería de Fomento y Vivienda, **Sugerencia** de que, sin perjuicio de la incontestable competencia que corresponde al Ayuntamiento en materia de ordenación del tráfico, a la mayor brevedad posible se llevaran a cabo las gestiones que se estimen necesarias a fin de que se mantenga una reunión entre las distintas partes interesadas con objeto de buscar, de acuerdo con los principios estatutarios de responsabilidad, lealtad institucional, coordinación y buena administración, una solución al grave problema de movilidad sostenible que afecta al Parque Tecnológico.





“
Aunque se ha procedido a abrir las “bolsas” de aparcamiento de la Isla de la Cartuja, no se ha firmado el protocolo elaborado ni, en definitiva, se ha llegado a un acuerdo sobre el establecimiento de un modelo de movilidad.

Tras la resolución formulada al Ayuntamiento de Sevilla y a la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda, entendimos que, en ambos casos, se había aceptado nuestra resolución por lo que nos dirigimos nuevamente a ambas instancias administrativas interesando que -como quiera que el objeto de este expediente de queja, amen de demandar una adecuada ordenación y utilización de las bolsas de aparcamientos existentes en el Parque Tecnológico de la Isla de la Cartuja, pretendía asimismo la adopción de políticas eficaces de planificación en materia de movilidad sostenible en la zona en el marco de un Plan Global de Movilidad Sostenible que suscriban todas las Instituciones afectadas- si se confirma el inicial consenso alcanzado, se nos mantuviera informados de la ratificación por las distintas partes del borrador de Acuerdo y, en definitiva, de la ejecución de las propuestas que contempla.

De la última respuesta que recibimos de ambas administraciones se desprende que, aunque se ha procedido a abrir las “bolsas” de aparcamiento de la Isla de la Cartuja, no se ha firmado el protocolo elaborado ni, en definitiva, se ha llegado a un acuerdo sobre el establecimiento de un modelo de movilidad que dé respuesta a las necesidades de la ciudadanía que, por distintos motivos, tiene que acceder a esta zona de la Ciudad. Necesidades y demandas que, en un futuro muy cercano, van a tener



una mayor entidad con motivo de la apertura de nuevos edificios e instalaciones, entre los que cabe destacar, una vez más, la denominada Torre Pelli.

Ello nos permitía **concluir** que, por muy motivadas que, a juicio de ambas administraciones, puedan estar las razones que aduzcan para no llegar a una fórmula de consenso que permita dar respuesta a tales necesidades, carece de justificación alguna que unas administraciones que -conforme al artículo 103.1 de la Constitución deben servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia y de coordinación y que, según el artículo 133 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, deben, asimismo, además de observar tales principios, tener presentes en sus actuaciones los principios de eficiencia, lealtad institucional, buena fe y proximidad a los ciudadanos- no hayan sido capaces de encontrar una fórmula de consenso que garantice un modelo de movilidad sostenible y eficiente en un suelo de tanta relevancia como el de la Isla de la Cartuja.

Por tanto, al estimar que, solo muy parcialmente, la Sugerencia formulada había sido aceptada (la puesta en servicio de las bolsas de aparcamiento es una medida claramente insuficiente) y que, además, no se está velando por los intereses generales de la ciudadanía adecuadamente, al mantenerse posiciones encontradas que no permiten dar una solución al grave problema de movilidad existente en



No se está velando por los intereses generales de la ciudadanía adecuadamente, al mantenerse posiciones encontradas que no permiten dar una solución al grave problema de movilidad existente en la Isla de la Cartuja.



la Isla de la Cartuja y el que se va a crear en su entorno, damos cuenta de todo ello en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En cierta medida y relacionada con esta cuestión, iniciamos de oficio la tramitación de la [queja 13/4344](#) para verificar que los problemas que nos temíamos se podían generar al haberse otorgado una licencia de obra para la construcción de la Torre Pelli sin tener garantizada la ejecución de las infraestructuras de transporte colectivo previstas en el PGOU y que habían dado lugar a un posicionamiento de la Institución hacía ya unos años, efectivamente se podían presentar. Ello por cuanto estaba prevista su terminación en un breve plazo y tales infraestructuras no estaban ejecutadas.

En este contexto, el Defensor del Pueblo Andaluz formuló a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla [Sugerencia](#) en el sentido de que, sin perjuicio, de las competencias en el ámbito de la movilidad que, preceptivamente, corresponden a ese Ayuntamiento y que como tales debe asumirlas de acuerdo con la legislación de régimen local y de seguridad vial, cuyo ejercicio es irrenunciable, dado el coste y titularidad de las infraestructuras que debían de estar ejecutadas o en curso de ejecución y que ni siquiera cuentan con proyecto aprobado, se intensificaran los contactos con la Consejería de Fomento y Vivienda y ADIF a fin de interesarse sobre los compromisos que, en relación con las mismas, estarían dispuestos a asumir y el plazo en el que, en su caso, se ejecutarían las obras.

Para el supuesto de que, por motivos conocidos, en la actualidad no pudieran construirse las citadas infraestructuras en los términos previstos, comprometidos e, incluso entendemos, algunas de ellas, contempladas en el PGOU de Sevilla (aprobado en su día, además de por el Ayuntamiento, con carácter definitivo por la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes), consideramos que se debían buscar, basándose en el acuerdo y entendimiento entre Administraciones y en el marco de la legalidad, alternativas que, en coherencia con el objetivo de sostenibilidad, dieran una respuesta



eficiente, en términos de movilidad, que permita reducir al máximo los efectos que el otorgamiento de la licencia de primera ocupación a la Torre Pelli va a provocar en la ciudad de Sevilla y en su entorno.

En todo caso, era preciso evitar que se originaran problemas que obligaran a la ciudadanía a tener que soportar las consecuencias de la licencia otorgada por el Ayuntamiento, sin que las Administraciones correspondientes asumieran los compromisos adquiridos de dotación de las infraestructuras previstas para impedir aquellos.

De esta resolución también dimos traslado a la Consejería de Fomento y Vivienda y a ADIF para su conocimiento, de los que sólo recibimos la siguiente respuesta de ADIF:

“Dando respuesta al apartado de “Sugerencia”, contenido en la Resolución remitida por esa Defensoría a la Corporación Municipal de Sevilla sobre los hechos objeto de la presente queja y cuyo contenido ha sido notificado a ADIF a fin de que por esta Entidad se expongan las cuestiones que afecten a su ámbito de competencia, le informo que la Línea de Cercanías G-2 Sevilla-La Cartuja se encuentra en servicio desde el mes de diciembre de 2011, habiéndose duplicado la vía para ancho convencional y construido la nueva Estación de San Jerónimo, así como los edificios de viajeros en las Estaciones Estadio Olímpico y La Cartuja.

Asimismo, le indico que se han iniciado los trámites para la licitación de un Estudio de viabilidad para la prolongación de la



Era preciso evitar que se originaran problemas que obligaran a la ciudadanía a tener que soportar las consecuencias de la licencia otorgada por el Ayuntamiento, sin que las Administraciones correspondientes asumieran los compromisos adquiridos de dotación de las infraestructuras previstas para impedir aquellos.



citada Línea C-2 hasta Blas Infante, lo que supondrá la llegada de transporte de Cercanías hasta el barrio de Los Remedios, donde conectaría con la Estación de Metro del mismo nombre”.

Es decir, respecto a esta infraestructura, cuya ejecución es de competencia estatal, lo único que se había hecho hasta este momento era iniciar los trámites para la licitación de un estudio de viabilidad. Aún en el supuesto de que todo el procedimiento se tramitara con carácter urgente y concluyera con su ejecución, no era posible que las obras precisas se pudieran llevar a cabo a corto plazo y por supuesto, en ningún caso, antes de la fecha de entrada en funcionamiento de las instalaciones y servicios de la Torre Pelli.

En cuanto a la respuesta del Ayuntamiento, del informe del Director General de Movilidad resultaba, como conclusión final y citando textualmente, que *“El futuro de la isla se avecina muy complejo teniendo en cuenta los planes previstos para ella. La edificabilidad y el crecimiento de la demanda descritos en el PGOU avanzan lentos pero sin pausa, mientras los planes de mejora de la movilidad que debieran estar basados en el transporte colectivo están paralizados, planes que la Consejería de Fomento de la Junta de Andalucía tiene la llave para su activación”.*

A la vista de ello y en tanto que no dispongamos de otra información que lo desmienta, los pronósticos en torno al posible problema de movilidad que se puede generar tras la entrada en funcionamiento de los servicios e instalaciones de la Torre Pelli, se van a cumplir inexorablemente. Y ello, por cuanto ADIF no va a tener ejecutadas las infraestructuras antes citada, ni tampoco la Consejería de Fomento y Vivienda había anunciado la ejecución de las infraestructuras de transportes inicialmente previstas.

Pese a ello, es lo cierto que, en su día, el Ayuntamiento de Sevilla, sin tener garantizada la ejecución de estas infraestructuras, procedió a la concesión de la licencia de obras que suponía el inicio de esta edificación, que tantos problemas de movilidad puede generar.



Parece difícil justificar ante la ciudadanía esta precipitada decisión que ha llevado a que, -pese a la proliferación de normas sobre ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, tráfico y transportes, así como pese a la vigencia de un Plan General de Ordenación Urbana, aprobado en su día tanto por el Ayuntamiento como por la, entonces, Consejería de Obras Públicas y Transportes y pese a la asunción de diferentes compromisos para la ejecución de sus previsiones por parte de las distintas Administraciones Públicas- unos meses antes de que se termine la edificación de la denominada Torre Pelli, nos encontremos en esta situación.

Desde luego, parece cuestionable que el problema generado se pueda salvar por el hecho de que, formalmente, se apruebe un “Plan de Movilidad” si éste no es suficiente para garantizar la funcionalidad y movilidad sostenible del transporte en la Isla de la Cartuja y en sus conexiones con el resto de la ciudad.

Por ello, concluimos, que no es posible considerar que nuestra sugerencia hubiera sido aceptada, pues no se aprecian medidas efectivas para garantizar a la ciudadanía que se va a poder dar una respuesta eficiente, en términos de movilidad sostenible, a los problemas de transporte y tráfico que se van a crear por los motivos ya aludidos, por lo que procedimos a incluir la queja en este Informe Anual, comunicando a todas las Administraciones afectadas, que



Respecto a los tranvías de Vélez Málaga, Jaén y Alcalá de Guadaíra, iniciamos actuaciones de oficio con el objetivo de rentabilizar socialmente estas infraestructuras que no han tenido resultado.



esperábamos que si finalmente, se generan problemas de movilidad y que tendrá que soportar, la ciudadanía, se asuman y exijan las responsabilidades al no adoptar en su momento las medidas necesarias para impedirla.

También debemos mantener una actitud crítica, pero en este caso motivada por el extraordinario gasto que han generado y la nula utilidad que han ofrecido, hasta ahora, las infraestructuras de los tranvías de Vélez-Málaga, Jaén y el actual en construcción, pero no terminado, de Alcalá de Guadaíra. Las distintas actuaciones de oficio que hemos iniciado por estas infraestructuras ([queja 13/1705](#), sobre el tranvía de Jaén, [queja 13/2152](#), referente al tranvía de Vélez-Málaga y [queja 13/2983](#), del tranvía de Alcalá de Guadaíra), con el objetivo de rentabilizar socialmente estas infraestructuras no han tenido resultado. Desde luego, actuaciones de esta naturaleza, como ya hemos manifestado en otras ocasiones, no ayudan a mejorar la visión que la sociedad civil tiene de los poderes públicos.

En el caso de la queja 13/2152, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Vélez-Málaga y a la Dirección General de Infraestructuras Recordatorio de diversos preceptos así como **Recomendación** de que, a la mayor brevedad posible, se adoptara, de forma convenida entre ambas Administraciones Municipal y Autonómica, una decisión acerca de si, a medio plazo, iba a volver a ponerse en funcionamiento esta infraestructura y de que se acordaran las condiciones en que se produciría el restablecimiento de este servicio público, concretando la fecha aproximada para ello, así como Recomendación de que, en el supuesto de que no sea posible el restablecimiento del funcionamiento del tranvía a medio plazo, alternativamente se adopten las siguientes medidas:

- Determinación de actuaciones encaminadas a garantizar la conservación y vigilancia de esta infraestructura y a evitar su progresivo deterioro, de forma que se minimice en lo posible la depreciación que su inutilización, el paso del tiempo



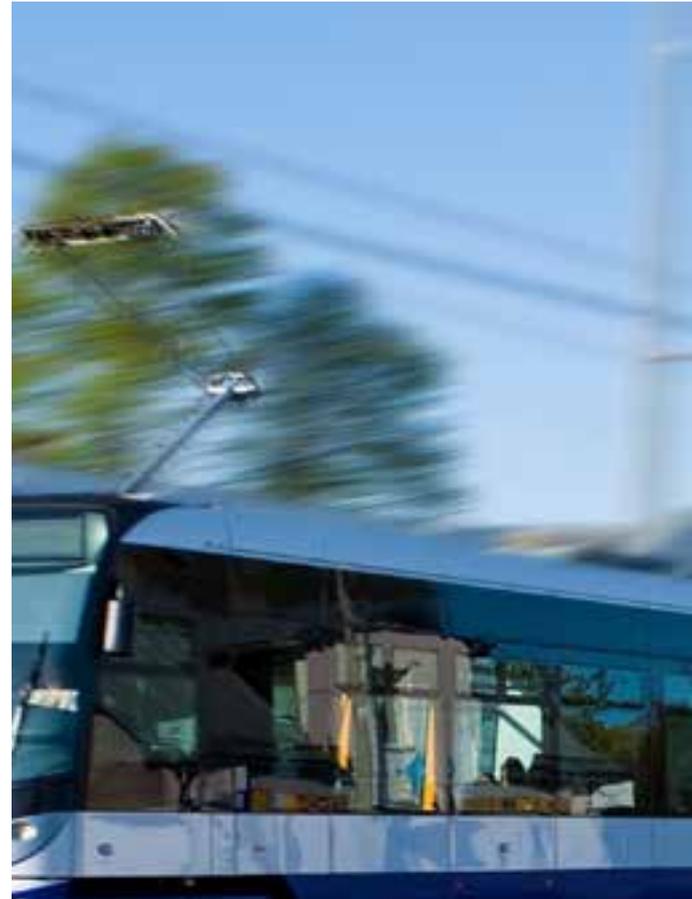
y posibles actos vandálicos puedan ocasionar a la misma.

- Elaboración de un estudio sobre posibles usos alternativos de este espacio público que permitan rentabilizar, total o parcialmente, el mismo y no sean irreversibles en el caso de que, en una decisión futura, fuera posible reimplantar el funcionamiento de este servicio público.

De tal manera que, en aquellos lugares en los que el trazado de las vías suponga limitar o impedir usos alternativos, ya sean de carácter peatonal, carril-bici, intersecciones al tráfico viario, etcétera, se disponga lo necesario para que, dentro del objetivo de alcanzar una mayor eficiencia, sea posible, aunque sea de forma temporal, destinar tales lugares a los aludidos usos alternativos o cualesquiera otros que se estimen favorables al interés general.

- Apertura de una investigación, previos los trámites legales que resulten procedentes, a fin de determinar las posibles responsabilidades de toda índole en las que se haya podido incurrir ante la innegable lesión patrimonial causada a las arcas públicas, como consecuencia de la paralización del uso de una infraestructura tan costosa.

La respuesta que nos remitió el Ayuntamiento de Vélez-Málaga señalaba que nada tiene que objetar a las consideraciones primeras a quinta de nuestra Resolución. Exponía, en síntesis, que siempre ha sido pretensión municipal la de prestar la máxima





El Ayuntamiento de Vélez-Málaga señalaba que se mantiene la esperanza de que la suspensión del sistema tranviario municipal no signifique su supresión, y se pueda llegar a un convenio de financiación compartida por ambas administraciones.

La Dirección General de Movilidad nos reiteraba su interés en el reinicio de la prestación de este servicio tranviario partiendo del respeto al convenio suscrito.

disposición, colaboración y cooperación con la Administración Autonómica en una cuestión en la que concurre el ámbito competencial de ambas administraciones públicas, pero evitando desequilibrios entre ellas, por lo que se mantiene la esperanza de que la suspensión del sistema tranviario municipal no signifique su supresión, siempre y cuando se pueda llegar a un convenio de financiación compartida en el que la viabilidad del servicio pase por ambas administraciones.

En este contexto, se señalaba la plena aceptación de la Recomendación formulada por esta Institución. En tal orden de cosas, se nos informaba de las actuaciones del Tribunal de Cuentas de las que vendría a desprenderse la plena asunción de sus decisiones por parte del Ayuntamiento en el convencimiento de que su intervención ha venido presidida por la decidida voluntad de defender el interés general. Por último, se nos informaba del incremento de pasajeros que se viene produciendo en el Servicio de Transporte con autobuses que vendría registrándose sin el incremento del déficit de explotación del sistema tranviario.

En la respuesta que nos remitió la Dirección General de Movilidad nos reiteraba, en síntesis, su interés en el reinicio de la prestación de este servicio tranviario partiendo del necesario respeto al convenio suscrito, y así se ha transmitido al Ayuntamiento de Vélez-Málaga, expresando su voluntad de colaborar con dicha administración municipal a tal efecto.



Estudiadas ambas respuestas, esta Institución no tenía duda de la buena voluntad que, en principio, se deduce de los pronunciamientos que las dos Administraciones Públicas nos expresan pero, en el ámbito práctico, ninguna de las dos nos da cuenta de medidas y pasos efectivos conducentes a que, a la mayor brevedad posible, se adopte, de forma conveniada, una decisión acerca de si, a medio plazo, se va a volver a poner en funcionamiento esta infraestructura acordando las condiciones en que se produciría el restablecimiento de este servicio público y concretando la fecha aproximada para ello. Tampoco, alternativamente, se nos informa de otras actuaciones tendentes al mantenimiento y adaptación a otros usos de esta infraestructura.

Por tanto, al no poder entender que haya sido aceptada nuestra resolución, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones y, en base al contenido del art. 29 de nuestra Ley reguladora, a dar cuenta de ello en este Informe Anual.

En el caso de la queja 13/2983, formulamos **Sugerencia** a la Dirección General de Movilidad, de la Consejería de Fomento y Vivienda (de la que también dimos traslado, para su conocimiento, al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra) en el sentido de que, por esa Administración Autonómica, se adquiriera el compromiso de afrontar la ejecución de la obra que resta para la total conclusión de esta infraestructura con cargo al próximo presupuesto del año 2015, adoptando las medidas de programación que sean necesarias para ello



Esta Institución no tenía duda de la buena voluntad que se deduce de los pronunciamientos que las dos Administraciones Públicas nos expresan pero, en el ámbito práctico, ninguna de las dos nos da cuenta de medidas y pasos efectivos conducentes.



y, asimismo, manteniendo e incrementando, si se estima preciso, las tareas de vigilancia para garantizar la adecuada conservación de la parte de obra ya ejecutada.

Ello, sin perjuicio de que, en su caso, la mencionada Consejería pudiera evaluar otras posibles medidas alternativas para concluir la obra pendiente en un plazo menor, siempre que se adoptaran con las garantías y transparencia exigibles legalmente, que no supusieran un coste económico superior al previsto inicialmente, que la posterior explotación de la línea no origine un déficit de explotación mayor que, a corto o medio plazo, obligara al aumento de la tarifa que se repercutía a los usuarios del servicio y que la opción elegida garantizara la eficiencia de la prestación del servicio público.

En su respuesta, la Dirección General de Movilidad nos manifestaba la intención de finalizar las obras que restan para la finalización completa de la infraestructura, así como de evitar los actos de vandalismo que llevan al deterioro de lo ya ejecutado, a pesar de las dificultades que plantea su carácter lineal y urbano. No obstante, se añade que, tanto la finalización de la infraestructura, como la puesta en servicio del sistema conlleva gastos de inversión y explotación que hacen precisa su planificación en los presupuestos de la Comunidad Andaluza. Y resulta que estos presupuestos se encuentran mermados en los últimos años y la Consejería debe adaptarse a las indicaciones que establezca la Consejería de Hacienda.



No es posible llegar a la conclusión de que, a corto o medio plazo, la obra pueda concluirse y aún menos que el tranvía comience su funcionamiento.



A la vista de esta respuesta y aunque valorábamos positivamente la voluntad de finalizar totalmente y poner en funcionamiento este servicio público de tanta importancia para un elevado número de ciudadanos andaluces residentes en las poblaciones que comunicará el proyectado tranvía, lo cierto es que no es posible llegar a la conclusión de que, a corto o medio plazo, la obra pueda concluirse y aún menos que el tranvía comience su funcionamiento.

Y ello, porque todas las buenas intenciones que se transmiten se condicionan a las indicaciones de la Consejería de Hacienda y, al parecer, no existen previsiones claras que permitan suponer que los próximos presupuestos de la Comunidad Autónoma incorporarán los créditos precisos para esta finalidad y, en consecuencia, quepa temer que las obras seguirán paralizadas de forma indefinida. Ello, a pesar de las peticiones del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, así como de ciudadanos de las poblaciones afectadas y sectores económicos que estiman que la puesta en funcionamiento de este servicio público es de vital importancia tanto para la ciudadanía en general, como para la revitalización económica de la zona.

Por tanto, no podíamos entender que se hubiera aceptado nuestra resolución, por lo que procedimos a incluir esta queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.





Queremos resaltar el problema del intrusismo en el sector del taxi, que no sólo supone una competencia desleal, sino, también, un riesgo para los usuarios.

En cuanto a la queja 13/1705, referente al tranvía de Jaén, continuamos nuestras actuaciones, por lo que daremos cuenta de ellas en próximos ejercicios.

Otra cuestión que queremos resaltar es el problema del **intrusismo en el sector del taxi**, que no sólo supone una competencia desleal, sino, también, un riesgo para los usuarios. La [queja 11/5459](#) se inició de oficio al tener conocimiento esta Institución de los problemas de intrusismo que estaba sufriendo el sector del taxi en el municipio almeriense de El Ejido, aunque, durante su tramitación, tuvimos conocimiento de que estos problemas se estaban produciendo también en diversas localidades del Poniente Almeriense, Níjar y la propia capital almeriense.

Aunque recibimos una respuesta por parte de la Delegación Provincial de la entonces Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Almería, que se comprometía a elaborar un Plan de Actuación en cuanto a control y seguimiento del intrusismo en el sector del taxi, así como a reforzar los servicios para lograr una eficaz y rápida tramitación y ejecución de los expedientes sancionadores.

Sin embargo, según los Ayuntamientos afectados, lo cierto es que el problema no sólo continuaba, sino que se estaba produciendo en otras provincias. Todas estas movilizaciones del sector culminaron con una manifestación celebrada en Málaga en octubre de 2012 convocada por la Federación Andaluza de Autónomos del Taxi, resultando que pros-



iguieron durante el resto de 2012 y 2013 las denuncias de los representantes del sector acerca de la persistencia del problema del intrusismo y de la carencia de actuaciones eficaces por parte de las Administraciones competentes en orden a su erradicación.

Dada la persistencia del problema que, en parte, ha venido a agravar la incidencia negativa que la crisis económica ha tenido en el sector del taxi al disminuir el uso de este servicio público y, en consecuencia, mermar considerablemente los ingresos con los que estos profesionales sostienen a sus familias, consideramos conveniente formular a la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda **Sugerencia** de que, previos los contactos de coordinación con los municipios afectados, elabore un plan de inspección de este tipo de infracciones que, de forma sistemática y ordenada, permita detectar la real incidencia del intrusismo en las poblaciones afectadas, posibilite la denuncia de aquellos comportamientos infractores que se detecten, incoándose, a continuación, los correspondientes expedientes sancionadores.

Para garantizar la viabilidad de la aplicación de las medidas de inspección y sanción citadas, esa Dirección General debería impulsar la elaboración de forma consensuada del citado plan de inspección con los municipios afectados, coordinando las actuaciones de control y vigilancia en la erradicación del intrusismo.



Consideramos conveniente formular a la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda que elabore un plan de inspección de este tipo de infracciones que, de forma sistemática y ordenada, permita detectar la real incidencia del intrusismo en las poblaciones afectadas.



“
La Dirección General de Movilidad nos respondió que elaboraría planes de inspección para estas infracciones con carácter cuatrimestral.

También formulamos Sugerencia de que, por demandarlo los profesionales del sector, se arbitren las medidas que sean necesarias, para que la aplicación de la medida accesoria del precintado del vehículo sea de aplicación generalizada en este tipo de infracciones, por estimarse que se trata de una medida realmente disuasoria para evitar la reiteración sistemática de este tipo de infracciones.

La Dirección General de Movilidad nos respondió que elaboraría planes de inspección para estas infracciones con carácter cuatrimestral (tres al año), pero, al mismo tiempo, nos daba cuenta de las dificultades que encontraba en la lucha contra el intrusismo en el sector del taxi, tales como la dificultad de obtener en los controles las pruebas acreditativas del hecho infractor (es necesario demostrar que se trata de transporte público a cambio de una prestación económica y no privada).

Por otro lado, aludía también esta Dirección General a la escasa efectividad de las sanciones (*“El perfil del infractor, persona extranjera sin actividad económica reconocida en nuestro país, ni bienes patrimoniales y con escaso arraigo en el mismo en cuanto a domicilio conocido y real hace muy minoritario el porcentaje de infracciones cuya recaudación en vía ejecutiva llega a buen puerto, pues en plazo voluntario el pago es prácticamente inexistente”*).

Respecto de nuestra sugerencia sobre la posibilidad de proceder al precintado de vehículos, coherente con la pet-



ición formulada, también, por el sector del taxi, la Dirección General nos decía que había iniciado la tramitación de un Decreto Ley para permitir la inmovilización del vehículo en el acto, introduciendo un art. 45.bis en la Ley 2/2003, lo que demostraba, a juicio de la Dirección General, su sensibilidad para resolver el problema del intrusismo en el sector del taxi a la mayor brevedad posible.

Por tanto, entendimos que se había aceptado nuestra resolución en términos generales, aunque esperábamos y deseábamos que con los planes de inspección y las medidas adoptadas se pueda garantizar que el servicio público de taxis pueda hacer su trabajo sin encontrarse todos los días con una competencia desleal por parte de personas que realizan actos de intrusismo en el sector perjudicando los intereses de aquellos, pero también creando un riesgo para los usuarios del que no siempre son conscientes, aparte del fraude que se genera en la hacienda pública y la seguridad social, por quienes prestan estos servicios sin reunir los mínimos requisitos legales.

2.3.2 Sanciones de tráfico

El motivo de mayor presentación de quejas relacionadas con la ordenación del tráfico tiene por objeto manifestar la



El motivo de mayor presentación de quejas relacionadas con la ordenación del tráfico tiene por objeto manifestar la disconformidad con las sanciones impuestas.



disconformidad, por razones de fondo o de forma, con las sanciones impuestas.

Aunque el relato inicial de los hechos denunciados por los interesados obliga a admitir a trámite muchas de estas quejas, lo cierto es que, en la mayoría de los casos y tras realizar una exhaustiva supervisión, no observamos actuación irregular alguna por parte de los Ayuntamientos.

No obstante, sí es cierto que existe un uso abusivo de modelos normalizados para facilitar la tramitación de los expedientes cuyo contenido, aunque formalmente cumple con los requisitos legales, suponen, en la práctica, una merma de las garantías de los interesados cuando a resultas de esa “normalización” la ciudadanía no ve reflejada en el contenido de estos escritos ni sus alegaciones ni las respuestas, o motivos para rechazarlas, ya que se utilizan fórmulas de desatención de los mismos o de las pruebas propuestas que no hacen una mención específica a lo manifestado por los interesados, sino una mera referencia genérica.

Por otro lado, se utilizan textos que pueden hacer confundir a los interesados sobre el valor probatorio de las denuncias de los agentes de la ORA (Ordenanzas Reguladoras de Aparcamientos, o zonas de estacionamiento mediante pago) que, como es conocido, no son agentes de la autoridad y, en general, se utilizan términos que resultan crípticos o difíciles de entender para la ciudadanía. En definitiva, desde aquí demandamos más claridad y transparencia en los modelos



Demandamos más claridad y transparencia en los modelos que se utilizan para tramitar expedientes sancionadores por sanciones de tráfico.



que se utilizan para tramitar expedientes sancionadores por sanciones de tráfico.

2.3.2.1 Expedientes sancionadores abiertos por denuncias de agentes de la Guardia Civil

En este Informe sí queremos destacar una actuación que hemos llevado a cabo y para la que hemos contado con una excelente colaboración de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Andalucía así como del Mando de Operaciones de la Zona de Andalucía de la Guardia Civil, entendiendo que el problema, salvo alguna excepción que se pueda plantear, ha quedado resuelto.

El problema era una cuestión competencial, tal y como hemos reflejado en distintas quejas. Así, en la [queja 13/3881](#), el interesado nos denunciaba que, en el municipio cordobés de Villaviciosa de Córdoba, los agentes de la Guardia Civil denunciaban las infracciones que se producían en el casco urbano, a pesar de que, a su juicio, no tienen competencia para ello como agentes de la autoridad. El Ayuntamiento tramitaba estas denuncias y las dotaba de *“fuerza vinculante y carácter probatorio desestimando todas las alegaciones de los denunciados y rechazando todas las pruebas sin resolución motivada”*.



Denuncias de carácter voluntario formuladas por agentes de la Guardia Civil en zonas urbanas ajenas a su ámbito de competencias, se encontraban indebidamente avaladas por la presunción de haber sido hechas por agentes de la autoridad.



Ante tales hechos y tras recibir el oportuno informe del Ayuntamiento, manifestamos a su Alcaldía-Presidencia que nuestra discrepancia radica con la conclusión que se desprende del expediente sancionador, según la cual este tipo de denuncias de carácter voluntario formuladas por agentes de la Guardia Civil en zonas urbanas ajenas a su ámbito de competencias, se encuentran avaladas por la presunción de haber sido hechas por agentes de la autoridad.

Debe entenderse que efectivamente el Alcalde, como órgano competente a la hora de decidir la tramitación de la denuncia, valorará para tomar su decisión el hecho de que se trata de un persona experta en la materia, es decir de un agente de la autoridad por su condición de guardia civil, pero discrepamos claramente con que pueda otorgársele el valor probatorio (reconocido en el artículo 75 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), que solamente se le reconoce a las denuncias formuladas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico. Y ello, por cuanto, en las vías urbanas, los agentes de la Guardia Civil no son los encargados de la vigilancia del tráfico, sino los agentes de la Policía Local. Máxime, cuando quedó aclarado que ese municipio no tiene delegadas sus competencias en materia sancionadora en la Jefatura Provincial de Tráfico.

Por tal motivo, formulamos el oportuno Recordatorio del deber legal de observar el contenido de lo dispuesto en



diversos preceptos de la legislación sobre la materia, así como Recomendación para que se abstuviera de actuar de esta forma y proceder a la anulación de la sanción impuesta al reclamante, ya que el Ayuntamiento no había delegado sus competencias en materia sancionadora en la Jefatura Provincial de Tráfico y, por tanto, los agentes de la Guardia Civil no podían realizar denuncias como agentes de la autoridad, sino que tenían una naturaleza voluntaria.

Pese a ello y la claridad de la normativa de aplicación, el Ayuntamiento de Villaviciosa de Córdoba se negó a proceder, previos los trámites legales oportunos, a anular la sanción, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en ese Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Por el contrario y ante un supuesto similar con motivo de la tramitación de la [queja 13/5761](#), el Ayuntamiento almeriense de Roquetas de Mar sí aceptó el contenido de nuestra resolución, consistente en Recordatorio del deber legal y Recomendación de que, a través del procedimiento que resulte procedente, se dejara sin efecto la sanción impuesta a la reclamante, toda vez que el procedimiento sancionador no fue iniciado por la Administración municipal competente para ello, puesto que se trata de denuncia formulada por la Guardia Civil en el casco urbano de un municipio que no tiene delegadas sus competencias en materia sancionadora en la Jefatura Provincial de Tráfico, por lo que nos encontraríamos ante una denuncia voluntaria con las consecuencias que ello conlleva.



El Ayuntamiento nos comunicó que aceptaba nuestra resolución, por lo que había procedido a revisar el expediente sancionador que afectaba a la interesada en el sentido recomendado, dejando sin efecto la sanción que le fue impuesta.



“
La Guardia Civil compartía la existencia del problema que puede originar la formulación de denuncias de tráfico y entrega de ellas a los denunciados por miembros de la Guardia Civil en cascos urbanos.

Tras esta resolución, el Ayuntamiento nos comunicó que aceptaba nuestra resolución, por lo que había procedido a revisar el expediente sancionador que afectaba a la interesada en el sentido recomendado, dejando sin efecto la sanción que le fue impuesta.

Como quiera que se trataba de un problema que se presentaba año tras año, decidimos mantener una entrevista con el Subsector de Tráfico de la Guardia Civil en Andalucía, en la que se nos manifestó, en síntesis, que, efectivamente, reconocían la existencia del problema que supone la formulación de denuncias de tráfico y entrega de ellas a los denunciados por miembros de la Guardia Civil en cascos urbanos fuera de su ámbito de competencias y que, conscientes de ello, habían estudiado la cuestión, teniendo previsto establecer un modelo de actas-denuncia en los que la Guardia Civil informaría a los Ayuntamientos competentes de las infracciones de tráfico que, en el ejercicio de sus funciones de seguridad, pudieran advertir a los efectos de la posible tramitación de expedientes sancionadores por parte municipal si ello resultaba procedente.

En cualquier caso, consideraban que, más que un problema del Subsector de Tráfico, cuyos miembros tienen un mayor conocimiento de sus ámbitos de competencia en vías no urbanas o travesías de municipio por carreteras provinciales, autonómicas o estatales, así como de aquellos municipios en los que se les han delegado las competencias por no



disponer de policía local, era una cuestión que afectaba a los restantes miembros de la Guardia Civil, por lo que se había preparado un informe para aclarar este asunto al General de la Guardia Civil de Andalucía.

En esta reunión, se comprometieron a informarnos de las actuaciones que realizaran sobre esta cuestión. Fruto de este compromiso, a principios de Noviembre, el Mando de Operaciones de la Zona de Andalucía de la Guardia Civil nos ha dado traslado de las instrucciones que se han remitido a todas las Unidades de la Guardia Civil de la Zona de Andalucía por el que se determina qué formato utilizar para la confección de una denuncia y cuál es la autoridad competente para la tramitación del oportuno expediente sancionador. Siempre según esta información, se diferencia de esta manera, por un lado, el boletín de denuncia que se entrega al denunciado -y que da inicio al procedimiento sancionador- del acta por infracción, distinguiendo también por materia competencial entre aquellos que lo son del Ministerio del Interior y aquellas otras atribuidas a los municipios, excepto en los casos en que hayan sido expresamente asumidas las competencias por las Jefaturas Provinciales de Tráfico por delegación municipal.

A la vista de ello, entendemos que el problema se encuentra claramente en vías de solución gracias a la colaboración de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Andalucía.



Entendemos que el problema se encuentra claramente en vías de solución gracias a la colaboración de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Andalucía.



2.3.2.2

Dilaciones en la tramitación de expedientes de recursos en vía ejecutiva.

En este tema queremos destacar las quejas que nos han llegado por retrasos en la tramitación de los expedientes por parte del Ayuntamiento de Sevilla. Así, el interesado de la [queja 13/3943](#) nos exponía que presentó recurso administrativo contra la resolución del expediente sancionador abierto por el Ayuntamiento de Sevilla tras imponerle una multa de tráfico al vehículo propiedad de su empresa. Cuando notificaron por primera vez la multa a la empresa, alegó que él era el conductor habitual, pero sin responderle nada embargaron la cantidad de la cuenta corriente de la empresa.

En la [queja 13/4160](#), la interesada se dirigió a esta Institución manifestando que había recibido, cuando ya se encontraban en vía ejecutiva, la notificación de la imposición de siete multas por aparcar, en lugar señalizado como de estacionamiento con limitación horaria sin ticket o distintivo de residente válido, sin que hubiera recibido ninguna notificación por parte del Ayuntamiento de Sevilla en fechas anteriores. Siempre según la interesada, las sanciones correspondían a los primeros días del mes de noviembre de 2011, cuando el Ayuntamiento cambió el Plan Centro y que, además, en esas fechas ella se encontraba tramitando el distintivo de residente. A pesar de haber presentado los oportunos recursos para paralizar el expediente, en mayo de 2013 se le embargó de su cuenta la cantidad de 232,25 euros.

El interesado de la [queja 13/6458](#) nos indicaba en su escrito de queja que estacionó su vehículo en una zona autorizada para ello, al ser vecino del barrio sevillano de Los Remedios. Sin embargo, cuando días después quiso utilizar el vehículo se encontró con que el mismo había sido sancionado porque, sin previo aviso, se había colocado una placa de prohibido estacionar vehículos durante la semana de feria. Hasta transcurrido



un año no llegó a su domicilio la primera notificación de la sanción impuesta (según el interesado *"argumentan que el cartero lo intentó en el mes de Agosto, pero que de 20 vecinos, ninguno le abrió la puerta y la notificación se da por hecha perdiéndose el certificado y ninguno llegando al buzón"*), ya en fase ejecutiva, con recargo y en vía de apremio, sin posibilidad de reclamar ni poder utilizar el *"pronto pago (505 del valor)"*. Interpuso recurso de reposición, que fue desestimado, y Reclamación Económico-Administrativa, pero en ningún caso obtuvo respuesta. Sólo respondió el Ayuntamiento cuando interpuso *"un segundo recurso de reposición interpuesto el 4-3-13, ignorando deliberadamente que el procedimiento había CADUCADO con respecto a ley, con la mera intención de recaudar, incumpliendo la Ley, el Derecho y los trámites administrativos"*.

En el caso de la [queja 13/6583](#), la interesada planteaba en su escrito de queja que, en octubre de 2011, le fue impuesta una multa de tráfico por parte de los agentes de la Policía Local del Ayuntamiento de Sevilla por mal estacionamiento. Tras presentar las oportunas alegaciones, el Ayuntamiento las desestimó resolviendo en firme la sanción. También recurrió esta resolución, pero también fue desestimada, por lo que, finalmente, recibió Diligencia de Embargo de su cuenta corriente, embargándole la cantidad de 333,93 euros. Contra esta Diligencia de Embargo presentó reclamación económico-administrativa en septiembre de 2013,



Presentó reclamación económico-administrativa en septiembre de 2013, pero, al momento de presentar la queja (15 meses después), aún no había recibido respuesta del Tribunal Económico-Administrativo del Ayuntamiento de Sevilla.



pero, al momento de presentar la queja (15 meses después), aún no había recibido respuesta del Tribunal Económico-Administrativo del Ayuntamiento de Sevilla.

Como respuesta, el Presidente del Tribunal Económico-Administrativo nos informó que la reclamación del interesado en la queja 13/3943 tuvo entrada en el citado Tribunal el pasado 22 de abril de 2013 y que, en lo que respecta a la interesada de la queja 13/4160, tuvo entrada en el citado Tribunal el pasado 4 de Marzo de 2013, añadiendo que no se

ha entrado todavía de ellas dado que, en aquellos momentos, se estaban resolviendo las reclamaciones presentadas a mediados de 2011 (en los dos primeros expedientes, los escritos de respuesta del Tribunal Económico Administrativo tenían fecha de salida septiembre de 2013, pero en los otros dos, la fecha era abril de 2014 y aún continuaban estudiando los expedientes de "*mediados de 2011*"). Se atribuía esta demora al volumen de reclamaciones presentadas y la necesidad de guardar un orden riguroso de incoación de acuerdo con la normativa procedimental que se cita.

Es decir, reconocían que se estaban produciendo, en definitiva, retrasos de más de dos años y que atribuían al gran volumen de reclamaciones presentadas. Ante esta información, manifestábamos que no nos encontramos, por tanto, ante una situación excepcional, sino más bien ante un problema estructural que exigiría la adopción



de medidas para que el Tribunal Económico-Administrativo tenga una capacidad de respuesta adecuada a las numerosas reclamaciones que previsiblemente pueden ocasionar el elevado volumen de expedientes sancionadores tramitados, de forma que exista una efectiva proporcionalidad entre los medios sancionadores y los medios de resolución de los recursos que, legítimamente, formula la ciudadanía.

Por todo ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla Recordatorio de los deberes legales contenidos en los artículos 103.1 de la Constitución Española, 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, conforme a los cuales la actividad administrativa debe regirse por los principios de eficacia, eficiencia, servicio al ciudadano, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, e impulsar de oficio los procedimientos en todos sus trámites.

Así como Recomendación de que, por parte de la Alcaldía, de acuerdo con las atribuciones que le otorga el art. 21.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en cuanto a la dirección del gobierno y la Administración Municipal, se adopten las medidas que procedan para dotar al Tribunal Económico-Administrativo de los medios suficientes que permitan evitar los retrasos estructurales que se producen en la tramitación y resolución de las reclamaciones económico-administrativas que se presentan por parte de la ciudadanía.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento se exponían, en síntesis, las objeciones legales y las dificultades de índole presupuestaria que han originado una merma considerable en el número real de empleados con que están dotados los servicios no esenciales del Ayuntamiento, lo que no ha impedido que se haya dotado al Tribunal Económico-Administrativo con un nuevo técnico durante el último año y que sus vocalías se encuentren plenamente cubiertas.



“
No podíamos entender que se hubiera aceptado la resolución dictada por esta Institución, por lo que procedimos a incluir las cuatro quejas en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Sin embargo, para esta Institución lo cierto es que la saturación del Tribunal Económico-Administrativo a la hora de dictar las resoluciones procedentes en las reclamaciones económico-administrativas que formula la ciudadanía, originaba unos retrasos medios de dos años aproximadamente en su emisión.

Si partimos del hecho de que el plazo de resolución de las reclamaciones económico-administrativas es de un año para el procedimiento general y de seis meses para el procedimiento abreviado, es claro que dichos plazos se están sobrepasando ampliamente, sin que exista una causa excepcional que lo justifique, dado que se trata de retrasos estructurales y permanentes que se vienen dando desde hace años. Ello determina que la ciudadanía, a la que se exige un cumplimiento riguroso de los plazos a la hora de formular sus alegaciones, recursos o reclamaciones, tiene que esperar durante al menos dos años para que sus reclamaciones se vean resueltas.

Por tanto, dado que, aunque argumentadamente, no se nos anuncian medidas efectivas y adecuadas para dar solución a los aludidos retrasos de resolución estructurales y permanentes del Tribunal Económico-Administrativo, no podíamos entender que se hubiera aceptado la resolución dictada por esta Institución, por lo que procedimos a incluir las cuatro quejas en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.