

Asunto: Competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora derivada de la limpieza del intercambiador de transportes de Atocha.

Por la Dirección General de Calidad y Atención al Ciudadano del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública, se remite a esta Dirección General solicitud de informe relativo a la determinación del órgano competente para el ejercicio de la potestad sancionadora por la falta de limpieza en el intercambiador de transportes de Atocha.

1. Antecedentes.

Por parte de la Dirección General de Calidad y Atención al Ciudadano, como órgano encargado de la gestión del Sistema de Sugerencias y Reclamaciones, se pone de manifiesto la reiteración de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos relativas a la falta de limpieza en el intercambiador de Atocha y las contestaciones a los mismos, toda vez que se trata de una zona privada que pertenece al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (en adelante, ADIF).

Según informa la Dirección General de Zonas Verdes, Limpieza y Residuos, las labores habituales de limpieza propias del uso de ese intercambiador recaen en ADIF, como responsable de la Infraestructura Ferroviaria. Por tanto, desde la Oficina de Sugerencias y Reclamaciones se trasladan todas las quejas que se reciben en este sentido al citado organismo, sin perjuicio de actuaciones especiales de limpieza llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Madrid cuando han sido requeridos para ello y por motivos de salubridad.

A la vista de estas actuaciones, un ciudadano pone de manifiesto que si la competencia no es del Ayuntamiento, debería ser éste el que exija por la vía de la potestad sancionadora la realización de las tareas de limpieza oportunas.

En consecuencia, por la Dirección General de Calidad y Atención al Ciudadano se solicita informe acerca de la competencia para sancionar tales hechos.

2. Titularidad de la infraestructura y regulación jurídica de la limpieza de este tipo de espacios.

Antes de analizar las delegaciones efectuadas por la Junta de Gobierno en el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad y en los Distritos, es necesario hacer alguna aclaración en torno a la titularidad de la infraestructura y el régimen jurídico relativo a la limpieza en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid.

Según nota interna que se acompaña con la documentación remitida, de fecha 18 de marzo de 2014 y elaborada por la Dirección General de Zonas Verdes, Limpieza y Residuos, la infraestructura y su zona de alrededor, en relación a la cual

surgen los problemas de falta de limpieza, son propiedad de ADIF y en ningún caso se pueden considerar como un espacio de dominio público, por lo que las tareas de limpieza corresponden en todo caso a la propiedad.

Dicho lo anterior, la regulación jurídica relativa a la limpieza en la ciudad de Madrid, se establece en la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y Gestión de Residuos (en adelante, OLEPGR), de 27 de febrero de 2009, que en su artículo 1 señala que:

“La presente Ordenanza tiene por objeto la regulación, en el ámbito de las competencias del Ayuntamiento de Madrid, de todas aquellas conductas y actividades dirigidas a la limpieza de los espacios públicos y privados, así como la recogida, almacenamiento, transporte, valorización, tratamiento y eliminación de los residuos urbanos ó municipales, con el fin de conseguir las condiciones adecuadas de salubridad, bienestar ciudadano, pulcritud y ornato, en orden a la debida protección de la salud de las personas, los espacios públicos y el paisaje urbano, así como del medio ambiente, fomentando actitudes encaminadas a mantener la ciudad limpia y posibilitar la reducción, reutilización, reciclado y otras formas de valorización de los residuos”.

Toda vez que la infraestructura, como se apuntó al comienzo, es una propiedad privada, habrá de aplicarse lo dispuesto en el artículo 11, que señala lo siguiente:

“1. La limpieza de las calles, aceras pasajes, patios interiores de manzana, superficies ajardinadas y demás zonas comunes de dominio particular deberá llevarse a cabo por la propiedad, de acuerdo con los estándares de calidad establecidos por el Ayuntamiento para el espacio público.

2. Cuando dichos niveles no sean alcanzados, el Ayuntamiento, previa orden a la propiedad, si ésta no fuese atendida, podrá realizar la limpieza de esas zonas por ejecución sustitutoria.

El coste que se derive de dicha actuación en sustitución del obligado será de cargo de éste, independientemente de las sanciones que, en su caso, procedan”.

De la lectura de lo recogido con anterioridad, queda claro que la limpieza de la infraestructura y de sus alrededores, todo ello propiedad de ADIF, debe llevarse a cabo por éste, de acuerdo con los estándares de calidad establecidos por el Ayuntamiento, sin perjuicio de las sanciones que se puedan imponer por el incumplimiento de las tareas que tiene encomendadas como propietario.

Los Títulos V y VI de la OLEPGR regulan lo relativo a la inspección y al régimen sancionador, señalando su artículo 75.1 que *“El ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ordenanza corresponderá al personal que tenga atribuidas dichas funciones adscrito al Área de Gobierno competente en materia de Medio Ambiente, así como a los agentes de la Policía Municipal”.*

Por su parte, el artículo 85, encuadrado en el Título VI, establece que:

“1. Los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones tipificadas en la presente Ordenanza se tramitarán de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, sin perjuicio de la aplicación supletoria del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

2. El órgano competente para sancionar será la Junta de Gobierno, de conformidad con el artículo 17.1 k) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, sin perjuicio de que dicha competencia pueda ser delegada o desconcentrada a través de los oportunos acuerdos de delegación o desconcentración”.

Por último, en el artículo 89 de la citada Ordenanza, en su apartado 1 se establecen las cuantías mínimas y máximas en función de la tipificación de la infracción, siendo el importe máximo a sancionar como consecuencia de la comisión de infracciones muy graves de 3.000 euros.

3. Régimen de delegaciones y competencias.

Como recoge el artículo 85.2 OLEPGR, la competencia para sancionar recae en la Junta de Gobierno, sin perjuicio de que dicha competencia pueda ser delegada, como así ha ocurrido. Se analizarán a continuación las delegaciones efectuadas por la Junta de Gobierno para determinar el órgano competente para sancionar en este caso.

3.1 Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad.

El artículo 1 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 6 de febrero de 2014, por el que se establece la organización y estructura del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad y se delegan competencias en su titular y en los titulares de los órganos directivos, establece que corresponden a la citada Área las competencias ejecutivas, entre otras, en materia de calidad y protección medioambiental, limpieza urbana y gestión de residuos.

En este sentido, el artículo 8.1.1.1 b) atribuye a la Dirección General de Zonas Verdes, Limpieza y Residuos la competencia para *“Planificar, establecer y ejecutar las directrices generales de los servicios en materia de limpieza urbana y de recogida de los residuos municipales de carácter urbano, así como de equipamientos de áreas infantiles, áreas de mayores, circuitos deportivos elementales y de mobiliario urbano de la ciudad de Madrid”.*

Por su parte, el artículo 8.1.1.1 g) del citado Acuerdo atribuye a la Dirección General de Zonas Verdes, Limpieza y Residuos la competencia para *“Inspeccionar, controlar y supervisar las condiciones medioambientales del espacio urbano y de los*

parques y espacios verdes públicos del Ayuntamiento de Madrid, en el ámbito de las competencias de esta Dirección General”.

Y por último, el artículo 8.1.1.2 b) atribuye a la citada Dirección General la competencia para *“Gestionar, mantener, conservar y explotar, las infraestructuras y equipamientos ambientales del Área relativos a la limpieza y recogida de residuos urbanos, así como las asociadas a los espacios verdes incluidos en el apartado anterior”.*

La atribución de la competencia sancionadora en el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, en relación con las competencias ejecutivas que se le atribuyen, quedan residenciadas tanto en el titular del Área de Gobierno como en los Directores Generales, fijándose un criterio económico para atribuir la competencia bien al órgano superior o al órgano directivo.

De esta manera, el artículo 6.2 c) atribuye a los Directores Generales *“El ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 3.2 b)”.*

El artículo 3.2 b) señala que corresponde al titular del Área de Gobierno *“El ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de las competencias atribuidas a esta Área de Gobierno en los supuestos en los que la sanción a imponer consista en multas de cuantía superior a 60.000 euros o impliquen el cierre, clausura, precintado, suspensión o cese de actividades o de alguno de sus elementos e instalaciones por un período superior a dos años”.*

3.2. Distrito.

El artículo 6.4 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 24 de enero de 2013, por el que se establece la organización y estructura de los Distritos y se delegan competencias en las Juntas Municipales, en los Concejales Presidentes y en los Gerentes de los Distritos atribuye a los Gerentes de Distrito el ejercicio la potestad sancionadora para aquellas materias que son competencia del Distrito, que se enumeran a lo largo de las letras a) a la j).

En ninguna de ellas se hace alusión al ejercicio de la potestad sancionadora respecto del asunto objeto de este informe, si bien, en el apartado h) del citado artículo 6.4 se establece que corresponde al Gerente del Distrito *“Apercibir de sanción a los particulares que incumplan las Ordenanzas, Reglamentos, Bandos y demás disposiciones legales y sancionar las infracciones previstas en las Ordenanzas y Reglamentos municipales en el ámbito de su competencia”.* Con el enunciado anterior, estamos en presencia de una competencia de carácter general en materia sancionadora, que se entiende que debería ceder ante la existencia de una disposición o competencia particular, como sucede en el presente caso con lo previsto en la OLEPGR y en el Acuerdo de organización y estructura del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad.

Por su parte, el artículo 4.11 del citado Acuerdo atribuye competencias a los Concejales Presidentes en materia de calidad y evaluación ambiental, en relación única y exclusivamente a autorizar la limpieza de pozos negros y fosas sépticas, sin que exista mención alguna en el Acuerdo a la limpieza urbana o a la gestión de residuos.

En definitiva, el ejercicio de la potestad sancionadora que corresponda al Distrito, lo es en función de las competencias que tiene delegadas, y la cuestión objeto de este informe no se incluye entre las atribuidas al Distrito.

4. Órgano competente.

El ejercicio de la potestad sancionadora por la falta de limpieza en el intercambiador de Atocha corresponde a la Dirección General de Zonas Verdes, Limpieza y Residuos de acuerdo con lo establecido en los artículos 6.2 c), 8.1.1 b), 8.1.1 g) y 8.1.2 b) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 6 de febrero de 2014, por el que se establece la organización y estructura del Area de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad y se delegan competencias en su titular y en los titulares de los órganos directivos, toda vez que el importe de las sanciones previstas en el artículo 89 OLEPGR no excede de los 60.000 euros.

Madrid, 11 de agosto de 2014