



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil
C/ Santiago Alba, 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: 4201/2021

Asunto: Incumplimiento de las condiciones de accesibilidad en el municipio de XXX

Trámite: Resolución

Centro directivo: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como es bien sabido, nuestro ordenamiento jurídico administrativo delimita múltiples atribuciones en atención a cada materia otorgando a cada órgano de la administración un conjunto de funciones que determinan su ámbito competencial.

Así, se configura la competencia administrativa como el conjunto de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás. Luego, de forma concreta, se trata de la facultad de actuación que corresponde exclusivamente a un órgano administrativo.

Tal como se define en el art. 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (y ya como fijó la STS de 13 de noviembre de 1985), la competencia administrativa está caracterizada de la siguiente forma:

1. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.

La delegación de competencias, las encomiendas de gestión, la delegación de firma y la suplicia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.



2. *La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias.*

3. *Si alguna disposición atribuye la competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio. Si existiera más de un órgano inferior competente por razón de materia y territorio, la facultad para instruir y resolver los expedientes corresponderá al superior jerárquico común de estos.*

Así pues, la competencia administrativa de un órgano **es su esfera de responsabilidad y, como tal, tiene el deber de ejercerla**, de manera que los actos administrativos sólo pueden ser dictados por el mismo, siendo **irrenunciable** para ese órgano que la tenga atribuida como propia, salvo en los supuestos previstos en la Ley (SSTS de 10 de noviembre de 1992 y 29 de abril de 2004).

Ahora bien, aun cuando las normas que distribuyen las competencias fueran producto de una depurada técnica normativa, las situaciones de conflicto de competencia entre distintos órganos resultan inevitables, pues habida cuenta de las múltiples y heterogéneas funciones atribuidas, es difícil en algunos casos determinar con toda nitidez las competencias de cada entidad, dentro de estas, de cada órgano.

Por este motivo, han sido también objeto de regulación en nuestro ordenamiento jurídico los cauces de resolución de los conflictos de competencias que se producen en ocasiones, distinguiéndose entre las siguientes tipologías:

a) Conflictos constitucionales entre el Estado y las comunidades autónomas (que son resueltos por el Tribunal Constitucional en la forma prevista por la LOTC);

b) Conflictos interadministrativos (que pueden plantearse ante la jurisdicción contencioso-administrativa);

c) Conflictos jurisdiccionales entre una administración pública y los tribunales de justicia (que son resueltos por el Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales, según la LO 2/1987, de 18-V);

d) Conflictos de jurisdicción y competencia entre órganos jurisdiccionales (que son resueltos en la forma prevista en la LOPJ).

e) Conflictos de atribuciones entre órganos de una misma administración entre los que no existe una relación jerárquica (regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).



Pues bien, corresponde concretamente a este último tipo de discrepancia sobre la titularidad de una competencia entre dos órganos de una misma administración, el caso objeto del expediente que ahora nos ocupa, cuyos antecedentes se resumen a continuación:

PRIMERO.- OBJETO DE LA QUEJA.

La queja trae causa en un escrito presentado por XXX en fecha XXX ante la Consejería de la Presidencia, en el que se solicitaba la intervención de la Administración autonómica en relación con el incumplimiento de las condiciones de accesibilidad en las aceras de la localidad de XXX, construidas a raíz de distintas obras de acondicionamiento llevadas a cabo por el Ayuntamiento de ese municipio.

La citada Consejería, mediante comunicación de fecha XXX, informó al interesado que su solicitud se había puesto en conocimiento de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, sin que desde la Administración autonómica (según se señalaba en la queja) se hubiera desarrollado actuación alguna ante la aludida inactividad de la referida Entidad local en la observancia de las normas vigentes en materia de accesibilidad en el municipio de XXX.

SEGUNDO.- TRÁMITE DE INFORMACIÓN.

Admitida a trámite la queja, se solicitó por esta Institución información al respecto a la citada Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, emitiéndose informe, en el que se indicaba que con fecha XXX por la entonces Consejería de Fomento y Medio Ambiente, concretamente por la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, se había dado contestación a la petición del referido interesado, indicándole que *"corresponde al ayuntamiento de XXX velar por el cumplimiento de la normativa de accesibilidad constituyendo por ello una obligación de los responsables municipales llevar a cabo las actuaciones necesarias en orden a cumplir las exigencia derivadas de dicha normativa."*

A su vez, como resultado de las gestiones de información desarrolladas también en ese momento por esta Procuraduría con la referida Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se remitió informe en el que se señala expresamente que *"no se va a adoptar medida alguna en relación con la problemática planteada, ya que la misma es competencia municipal, por lo que será el Ayuntamiento de XXX el que tenga que adoptar las medidas oportunas, no pudiendo la Administración Autonómica intervenir en dicha esfera de competencias en base a lo establecido en la legislación sobre régimen local, según la cual, las competencias propias de los municipios, como es el caso, se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad."*

TERCERO.- CONSIDERACIONES DEL PROCURADOR DEL COMÚN.

Efectivamente, las autoridades competentes en la configuración, mantenimiento y gestión de los núcleos urbanos son los ayuntamientos, y, por tanto, son los responsables en primera instancia de aplicar las normas de accesibilidad de las que cada Comunidad Autónoma se ha ido dotando.



En concreto, en Castilla y León, la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras, estableció unas específicas exigencias en materia de accesibilidad (desarrolladas y concretadas en su reglamento, aprobado por el Decreto 217/2001, de 30 de agosto), a las que los Ayuntamientos deben adaptar todos sus espacios públicos. De esta forma, la supresión o eliminación de las barreras existentes en las calles de cualquier municipio constituye una obligación para los mismos derivada de lo establecido en la citada norma.

Ahora bien, junto a esta responsabilidad municipal, no puede obviarse en ningún caso que la Administración de la Comunidad de Castilla y León debe, a su vez, velar por el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (art. 5.2), entre los que se encuentra la accesibilidad universal.

Precisamente, sin perjuicio de la citada Ley 2/2013, el régimen de infracciones y sanciones se establece en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social¹, en el que se tipifica como infracción grave el incumplimiento de las exigencias de accesibilidad, entendiendo por tales los requisitos que deben cumplir los entornos con arreglo a los criterios de accesibilidad universal y de diseño para todas las personas.

Pues bien, a los efectos de la referida norma autonómica, esta Procuraduría concluyó que **la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de accesibilidad corresponde a la Administración de la Comunidad de Castilla y León (art. 73.2), siendo el órgano competente para iniciar el procedimiento el Gerente de Servicios Sociales de Castilla y León (art. 75.1).**

CUARTO.- RESOLUCIONES FORMULADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN Y POSTURAS ADMINISTRATIVAS.

1. Resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de fecha 22 de noviembre de 2021:

Conforme a la citada atribución competencial, esta Institución formuló en fecha 22 de noviembre de 2021 la siguiente Resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

“1. Que con la finalidad de velar por el cumplimiento de la normativa de accesibilidad en la localidad de XXX, se lleve a cabo la necesaria labor de control o supervisión sobre el actual estado de las vías públicas resultante de las obras de acondicionamiento ejecutadas por el Ayuntamiento de ese municipio.

¹ Por la que se derogó, por integrarse en dicho texto refundido, la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.



2. *Que en aquellos casos en los que se compruebe dicho incumplimiento, se lleve a cabo el desarrollo de aquellas actuaciones que resulten precisas para requerir a la citada Administración municipal la adecuación de sus itinerarios peatonales a las condiciones de accesibilidad exigidas y, en el supuesto de inobservancia o desobediencia, se proceda al ejercicio de la potestad sancionadora y a la imposición de las multas coercitivas que, en su caso, pudieran corresponder.”*

Dicha Consejería, sin embargo, indicó que *“en este caso concreto podría corresponder a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente requerir al Ayuntamiento e iniciar, en su caso, el oportuno expediente sancionador”*. Ello apoyándose en el criterio del Pleno de la Comisión Asesora de Accesibilidad de fecha 19 de noviembre de 2010 sobre las infracciones en materia de accesibilidad, que señala lo siguiente: *“La competencia para imponer sanciones la distribuye el art. 45 entre los Alcaldes y, a partir de cierta cuantía, altos cargos de la Administración Autónoma (como Director General o cargo equiparable de la Administración Institucional y Consejero) que correspondan por razón de la materia. El criterio legal pues para atribuir la competencia en el nivel autonómico, es por lo tanto la materia afectada por la infracción, término que asimismo se reitera en el apartado 5 del art. 46 que otorga a los distintos órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma competentes por razón de la materia la posibilidad de imponer multas coercitivas”*.

2. Resolución a la entonces Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 31 de enero de 2022.

La circunstancia anterior motivó que en fecha 31 de enero de 2022 se formulara por esta Institución Resolución a la entonces Consejería de Fomento y Medio Ambiente, a fin de que determinara su competencia respecto a la supervisión del estado de las vías públicas resultante de las obras de acondicionamiento ejecutadas en el municipio de XXX y, en su caso, en relación con el desarrollo de aquellas actuaciones dirigidas a requerir a la Administración municipal la adecuación de sus itinerarios peatonales a las condiciones de accesibilidad exigidas y, en el supuesto de inobservancia o desobediencia, proceder al ejercicio de la potestad que pudiera corresponder, en su caso la sancionadora y a la imposición de multas coercitivas.

A este respecto, se remitió por la referida Consejería informe del Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, en el que se descartaba dicha competencia, indicando que esa Consejería la tiene atribuida en materia de urbanismo; materia que, de conformidad con el art. 2.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, no comprende lo relativo a la accesibilidad de los itinerarios peatonales de los municipios, pues no son planeamiento urbanístico, ni gestión urbanística, ni intervención del uso del suelo, ni en el mercado del suelo.

3. Resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 24 de marzo de 2022.



Se trataba, por tanto, de aclarar la contradicción entre ambas Administraciones autonómicas. Así, examinada la cuestión se entendió de nuevo que la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, aclaraba las dudas respecto a la competencia en el ámbito autonómico en relación con las infracciones y sanciones en materia de accesibilidad, pues su artículo 73.1 establece que el régimen aplicable es el establecido en la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, hoy derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en el que se tipifica como infracción grave el incumplimiento de las exigencias de accesibilidad, entendiendo por tales los requisitos que deben cumplir los entornos con arreglo a los criterios de accesibilidad universal y de diseño para todas las personas. Y su artículo 75.1, en concreto, impone expresamente la competencia para el inicio de los procedimientos sancionadores derivados de dichas infracciones al Gerente de Servicios Sociales de Castilla y León.

Quedando, así, eliminadas para esta Institución las dudas de la redacción del art. 45 y siguientes de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, respecto a la Consejería competente en la aplicación del régimen de infracciones y sanciones en materia de accesibilidad, y no siendo precisa, por tanto, la utilización del citado criterio del Pleno de la Comisión Asesora de Accesibilidad de fecha 19 de noviembre de 2010 (en el que se dejaba abierta a la interpretación la determinación del órgano competente de la Administración autonómica, al referirse de forma genérica “a la materia afectada por la infracción”), se consideró que correspondía a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ejercer el control y la potestad sancionadora en caso de incumplimiento de las obligaciones impuestas a las administraciones municipales por la normativa de accesibilidad para garantizar la eliminación de barreras en sus vías públicas.

Así pues, y en aplicación de este criterio, en fecha 24 de marzo de 2022 esta Procuraduría reiteró a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades las recomendaciones que se formularon a ese órgano administrativo por Resolución de 22 de noviembre de 2021, citada al inicio, ante la inactividad del Ayuntamiento de XXX en la eliminación de las deficiencias que podían obstaculizar o impedir el desplazamiento en su entorno municipal.

Sin embargo, la referida Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en contestación recibida en fecha 16 de junio de 2022, ha seguido reiterando ante esta Procuraduría su falta de competencia en aplicación del referido Acuerdo de la Comisión Asesora de Accesibilidad de fecha 19 de noviembre de 2010, atribuyéndola, en consecuencia, implícitamente a la Consejería competente en materia de urbanismo. Lo que, como antes se indicaba, había sido descartado en su momento por dicho órgano de la Administración autonómica.



CUARTO.- CONCLUSIÓN.

Las decisiones sobre las cuestiones de competencia administrativa, como resulta la que es objeto de este expediente, se encuentran reguladas en el artículo 14 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, estableciéndose en su apartado primero la necesidad de que el órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remita directamente las actuaciones al órgano que considere competente, debiendo notificar esta circunstancia a los interesados.

Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo declara en numerosas sentencias (SSTS de 26 noviembre de 2019, 18 de febrero de 2019, 25 de mayo de 2022) que el órgano administrativo que se considere no competente debe, para la resolución de un asunto, remitir directamente las actuaciones al órgano que considere competente. Lo que se impone no es una carga indiscriminada de envío de las actuaciones a cualquier órgano administrativo relacionado con el asunto, sino que la remisión ha de ser al "al órgano que considere competente" para resolver ese asunto.

A su tenor, según la información obrante en esta Institución, parece que la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, por entender que no era el órgano competente en la materia, remitió la solicitud del interesado a la entonces Consejería de Fomento y Medio Ambiente, quien manifestó a su vez al peticionario su falta de competencia, originando la presentación de la correspondiente queja ante esta Institución.

Así las cosas, el resultado de su tramitación ha dado lugar a la existencia de un claro **conflicto negativo de atribuciones entre órganos de una misma Administración**, entre los que no existe relación de jerarquía (Art. 14.3 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Concretamente, entre la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. Dos órganos de una misma Administración (Junta de Castilla y León), entre los que no existe relación jerárquica alguna, que niegan su competencia en relación con la aplicación del régimen de infracciones y sanciones en materia de accesibilidad en esta Comunidad Autónoma.

La resolución de este tipo de discrepancias sobre la titularidad de una competencia entre diferentes órganos de una misma administración, sin vinculación jerárquica entre ellos, requiere del pronunciamiento de un órgano superior a ambos. Ajustándose a ese principio nuclear, las reglas conforme a las se regula la solución de estos conflictos de atribuciones son las siguientes:

En el ámbito de la Administración del Estado las reglas para resolver el conflicto de atribuciones se hallan en la disposición adicional undécima de la citada Ley y en el artículo 2.2 1) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Y si el conflicto de atribuciones se suscita entre administraciones de las Comunidades Autónomas, es necesario acudir a las reglas específicas que estas hayan establecido para su resolución.



Tratándose, pues, en este caso de Castilla y León, la norma de referencia es la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad, cuyos artículos 26.1.i) y 7.9 remiten respectivamente a los Consejeros para la resolución de los conflictos suscitados entre los órganos directivos de su Consejería, y al Presidente de la Junta para resolver los conflictos de atribuciones que pudieran plantearse entre órganos de diferentes Consejerías.

Se dan, pues, los requisitos necesarios para la consideración del asunto como un conflicto de atribuciones, por suscitarse entre órganos no relacionados jerárquicamente y respecto de un procedimiento iniciado a instancia de parte que no ha sido resuelto adecuadamente. Y tratándose de una discrepancia entre dos órganos situados en la misma línea jerárquica, su solución requiere la tramitación de un procedimiento por parte del órgano superior para decidir sobre la controversia suscitada.

Siendo, por tanto, de la Administración autonómica la competencia de control y sanción que le corresponde en caso de incumplimiento de las obligaciones impuestas a las administraciones municipales para garantizar la eliminación de barreras en sus vías públicas, conforme a lo establecido en la normativa vigente en materia de accesibilidad, y resultando necesario determinar el órgano de dicha Administración que tiene atribuida esa competencia, consideramos oportuno, 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, formular la siguiente **Resolución**:

1. Que por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, se suscite ante la Presidencia de la Junta de Castilla y León el correspondiente conflicto de atribuciones dirigido a la tramitación de un procedimiento para resolver o decidir sobre el órgano competente en el ámbito autonómico del régimen de control y sancionador en materia de accesibilidad.

2. Que conforme a su resultado, y considerando que la competencia es irrenunciable y ha de ser ejercida precisamente por quien la tengan atribuida como propia, se proceda por el órgano de la Administración autonómica que se determine como competente al desarrollo de aquellas actuaciones dirigidas a requerir al Ayuntamiento de XXX la adecuación de sus itinerarios peatonales a las condiciones de accesibilidad exigidas y, en el supuesto de inobservancia o desobediencia, al ejercicio de la potestad que pudiera corresponder, en su caso la sancionadora. Comunicando, a su vez, a XXX la intervención desarrollada o que fuera a desarrollarse al respecto.

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 por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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