



MEMORIA PARA EL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA PARA LA APROBACIÓN DE UNA ORDENANZA DEROGATORIA.

El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) establece que, con carácter previo a la aprobación de una norma, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la correspondiente Administración en la que se recabará la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Esta previsión ha sido objeto de desarrollo en el Ayuntamiento de Madrid a través del Acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban las directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales, que precisan cómo se sustanciará esta consulta en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas y reglamentos del Ayuntamiento de Madrid.

En desarrollo de estas directrices, la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, órgano proponente de esta iniciativa, concreta y determina el contenido de la consulta en la que figuran los extremos exigidos en el artículo 133 LPAC y en el punto 4.1 de las citadas Directrices.

a) Antecedentes.

La Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid aprobó el 6 de febrero de 2020 el Plan de Gobernanza y Simplificación Normativa del Ayuntamiento de Madrid¹, que prevé dentro de sus objetivos generales reducir el número de ordenanzas y reglamentos municipales para generar un ordenamiento jurídico municipal mucho más sencillo y coherente.

Entre las medidas que contempla este Plan, se encuentra la realización de un proceso de revisión de un total de 123 ordenanzas y reglamentos municipales con el objeto de poder identificar, entre otras cuestiones, aquellas disposiciones que hayan podido quedar obsoletas, las tácitamente derogadas y las que no se aplican por pérdida de su objeto.

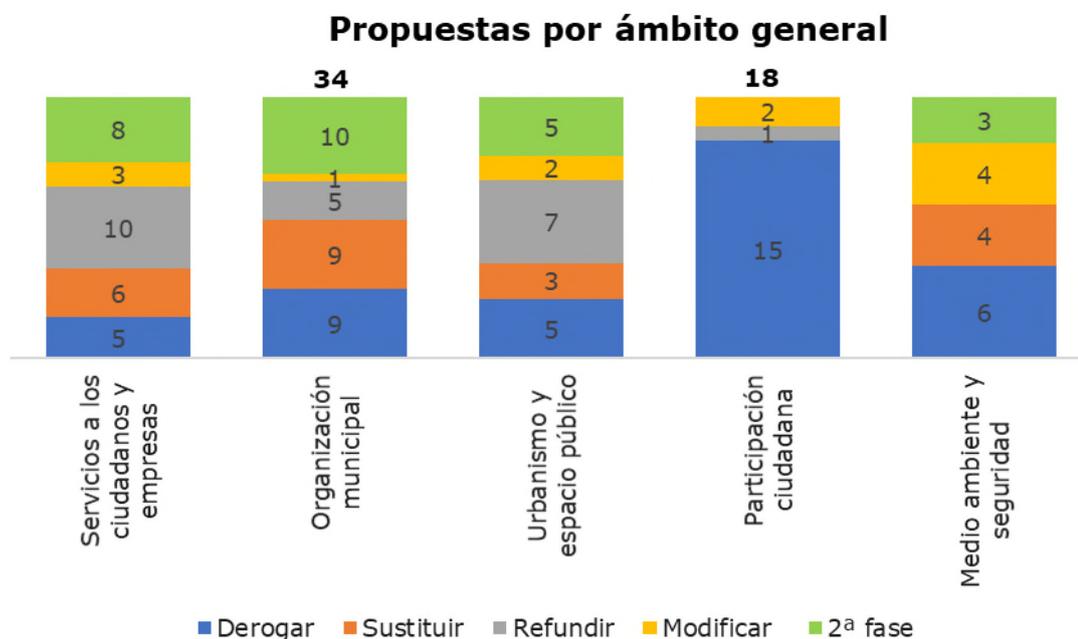
¹ Disponible en la documentación complementaria.



En cumplimiento de la citada previsión, la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico ha realizado, con la colaboración de todas las áreas de gobierno, un trabajo de estudio de estas 123 normas durante los meses de febrero a junio de 2020, que se ha plasmado en un Informe² que fue elevado a la Junta de Gobierno el pasado mes de julio.

Este trabajo de análisis y estudio de estas normas, que comprende cinco ámbitos generales y diecisiete ámbitos sectoriales, ha arrojado una serie de conclusiones que precisan de la adopción de una serie de medidas para mejorar la calidad del ordenamiento jurídico municipal.

A continuación, se recogen las propuestas distribuidas por ámbito general.



b) Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

Las conclusiones del Informe de revisión han puesto de manifiesto la existencia en nuestro ordenamiento municipal de normas derogadas tácitamente o que han caído en desuso, y que por lo tanto han dejado de cumplir la finalidad que justificó su aprobación. En este sentido, resulta patente que la falta de utilización de cláusulas de derogación expresa provoca inseguridad jurídica, puesto que los ciudadanos y los operadores en muchos casos desconocen si una norma resulta o no de aplicación.

² Informe de revisión de ordenanzas y reglamentos del Ayuntamiento de Madrid. Disponible en la documentación complementaria.



Como ejemplo de normas en desuso o derogadas tácitamente, puede citarse la Ordenanza de Policía Urbana y Gobierno de la Villa, de 16 de julio de 1948, que regula cuestiones como el cuerpo de serenos, las caballerías o los maleteros, que en nada responden ya a la realidad actual. Esta norma regula también otras cuestiones que han quedado superadas con la aprobación de otras ordenanzas municipales. A modo de ejemplo, la Ordenanza de Limpieza de Espacios Públicos y Gestión de Residuos de 27 de febrero de 2009 regula en los artículos 14 y 15 las actuaciones no permitidas en el espacio público, lo que supondría un desplazamiento del contenido de los artículos de la Ordenanza de Policía Urbana y Gobierno de la Villa que se refieren a este ámbito material.

En otros casos sucede que el Ayuntamiento no tiene en la actualidad competencia en la materia que amparó la aprobación de una determinada norma al haber quedado superada por las previsiones de la legislación sectorial. En este supuesto se encuentra, por ejemplo, la Ordenanza de la Placa Identificativa de Ciclomotores de 28 de enero de 1994, regulación desplazada desde la aprobación del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, que supuso la derogación tácita de la ordenanza municipal, al ser el legislador estatal el competente en la materia.

Por otra parte, también se ha detectado la existencia de ordenanzas y reglamentos reguladores de cuestiones que no precisan de una norma jurídica y que pueden ser sustituidos por instrumentos de carácter no normativo. Este es el caso de la regulación de los consejos sectoriales, que pueden regularse mediante acuerdos de la Junta de Gobierno, que son instrumentos mucho más fáciles de aprobar y dotados de una mayor flexibilidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes de la realidad que regulen. También es el supuesto de normas reguladoras de determinados registros, como las Normas de Organización y Funcionamiento del Registro de Bienes Inmuebles sujetos a los Derechos de Tanteo y Retracto, de 26 de julio de 1996; o las Normas de Organización y Funcionamiento del Registro y Archivo de Convenios Urbanísticos, de 30 de enero de 1997, que también pueden sustituirse por instrumentos no normativos.

En otros casos, las normas han perdido su vigencia porque los servicios que en ellas se regulan ya no existen como tales, o porque se refieren a reglamentaciones en materia de personal de cuerpos que ya no existen. Este es el caso, por ejemplo, del Reglamento de Régimen Interior para el Personal de Limpiezas, de 30 de noviembre de 1988, norma que ha perdido su razón de ser en la medida en que este personal es una categoría a extinguir, ya que las tareas de limpieza de los espacios urbanos se llevan a cabo en la actualidad a través de empresas adjudicatarias de contratos en esta materia. Como ejemplo de normas reguladoras de servicios que ya no existen, se puede citar el Reglamento del Centro Madrileño de Investigaciones Pedagógicas, de 24 de febrero de 1984.

Ante esta situación, resulta acuciante la revisión del inventario normativo municipal, para que los ciudadanos madrileños cuenten con aquellas normas imprescindibles, eliminando todo aquello que no sea necesario, bien porque la norma haya quedado en desuso, o bien porque no sea preciso la utilización de instrumento normativo para regular una determinada situación.



El proceso de análisis que se ha llevado a cabo ha permitido determinar que son muchas las normas que se encuentran en alguna de las situaciones comentadas anteriormente, en concreto, 40 normas.

En esta situación, la existencia de un ordenamiento jurídico en el que perviven normas que han están desuso o que han dejado de cumplir la finalidad para la que fueron aprobadas, introduce un elemento distorsionador que provoca falta de seguridad jurídica y de transparencia, principios de buena regulación, que junto con los de necesidad, eficacia, proporcionalidad y eficiencia, deben presidir el ejercicio de la iniciativa normativa de las Administraciones Públicas.

c) Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En este escenario, se plantea qué actuación se debe adoptar para eliminar del ordenamiento jurídico municipal normas que no son necesarias o que han caído en desuso.

Las alternativas que se barajan son varias:

La primera opción siempre es la de no hacer nada. Esta opción se descarta por los motivos comentados anteriormente. El Ayuntamiento de Madrid se encuentra inmerso en un proceso de simplificación y mejora del ordenamiento jurídico municipal, siguiendo los postulados de la llamada Better Regulation, que obliga a adoptar medidas que tengan como resultado final la depuración del ordenamiento municipal, eliminando todo aquello que esté obsoleto, en desuso o haya dejado de servir a la finalidad para la que fue aprobado.

La segunda opción es diferir la derogación de las normas a un momento posterior, vinculando su derogación con los procesos de modificación o actualización de la normativa sectorial en que se encuentre encuadrada cada norma.

Esto es, por ejemplo, esperar para derogar la Ordenanza sobre Supresión de Barreras Arquitectónicas en las Vías Públicas y Espacios Públicos, de 31 de octubre de 1980 (norma superada por la regulación contenida en la legislación sectorial) a que se apruebe una modificación de la normativa reguladora del ámbito sectorial de urbanismo y espacio público.

Esta opción también se descarta, puesto que estos procesos de modificación se pueden retrasar, ocasionando por tanto la pervivencia en el ordenamiento municipal de disposiciones obsoletas o innecesarias. Además, implicaría impulsar cada propuesta de derogación por cada área de gobierno, lo que supondría un mayor coste de recursos y tiempo.

La tercera opción sería elaborar una única ordenanza que integrase todas las propuestas de derogación, impulsándose este procedimiento por la Coordinación General de la Alcaldía, en lugar de que las propuestas partan de cada una de las áreas de gobierno afectadas. Esta alternativa permitiría la derogación de forma rápida y con el menor coste de recursos posible. De esta forma, el Pleno, mediante un acto único dejaría sin efecto de forma simultánea todas estas normas.



En este caso, con el objeto de salvaguardar determinadas previsiones que puedan quedar afectadas con la derogación de alguna de estas disposiciones, se incluirían en esta ordenanza derogatoria las correspondientes disposiciones transitorias y finales para acometer las modificaciones necesarias y establecer, en su caso, regímenes transitorios.

Esta tercera opción es la que se estima más adecuada, siendo la Coordinación General de la Alcaldía el órgano que elevaría la propuesta de inclusión de esta iniciativa normativa para la aprobación de una ordenanza derogatoria en el Plan Anual Normativo para el año 2021.

No existe en este caso la posibilidad de utilizar una alternativa no regulatoria para dejar sin efecto los reglamentos y disposiciones afectados, en la medida en que para derogar una ordenanza o un reglamento, se requiere necesariamente aprobar una disposición del mismo rango normativo que la deje sin efecto.

d) Necesidad y oportunidad de su aprobación.

El Ayuntamiento de Madrid ha venido desarrollando en los últimos años distintas actuaciones para conseguir una mejora del ordenamiento jurídico municipal.

No obstante, la política de mejora regulatoria no se ha institucionalizado en nuestra Ciudad hasta la aprobación por la Junta de Gobierno en el mes de febrero del Plan de Gobernanza y Simplificación Normativa del Ayuntamiento de Madrid que incorpora una visión holística que permite actuar tanto en las ordenanzas y reglamentos actualmente vigentes, como en los que se prevea aprobar en los próximos años, con dos metas principales: revisar la normativa vigente, analizando su necesidad y pertinencia y proponiendo medidas de simplificación normativa; y garantizar la calidad de las normas futuras.

Este Plan ha permitido abordar un proceso de revisión de la normativa en vigor, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 130 LPAC, en el que ha quedado patente la necesidad de efectuar un proceso de depuración de la normativa municipal.

Es el propio plan el que marca las líneas de actuación que debe seguir el gobierno municipal y el que establece como una de las medidas a acometer, la derogación expresa de las normas obsoletas o inaplicables.

En este sentido, hay que tener presente que la aprobación de una ordenanza o reglamento se produce en un tiempo, lugar y circunstancias determinadas para dar solución a un problema concreto. Con el transcurso del tiempo, es posible que estas circunstancias hayan cambiado o incluso desaparecido, provocando que las reglas contenidas en las citadas normas pierdan vigencia.

A pesar de esto, ha existido cierta predisposición a mantener en el ordenamiento jurídico municipal disposiciones de dudosa vigencia, en gran medida como consecuencia de la tendencia a aplicar fórmulas de derogación tácita.



Ante esta situación, deben adoptarse las medidas necesarias para eliminar del ordenamiento jurídico municipal estas disposiciones obsoletas o de dudosa vigencia, acometiendo su derogación expresa.

Junto a ello, y en la medida en que la aprobación o modificación de una ordenanza o reglamento precisa de un procedimiento largo y complejo, se estima necesario reservar la utilización de instrumentos normativos solo a aquellos supuestos en los que exista una obligación legal de aprobar una disposición de carácter reglamentario. En los casos en que esto no es necesario, resulta conveniente sustituir las normas por instrumentos más flexibles, como son los acuerdos de Junta de Gobierno, o los decretos o instrucciones del Alcalde y los titulares de áreas de gobierno.

Con la aprobación de la ordenanza derogatoria se conseguirá eliminar del ordenamiento jurídico municipal aquellas disposiciones que no son necesarias, contribuyendo en consecuencia, a generar un ordenamiento municipal más sencillo y coherente, a reforzar la seguridad jurídica y a garantizar el mantenimiento de un stock normativo adecuado y proporcional.

e) Objetivos de la norma.

La norma tiene los siguientes objetivos:

- Incrementar la seguridad jurídica del ordenamiento jurídico municipal, de forma que los ciudadanos puedan identificar claramente cuál es el marco jurídico vigente y efectivamente aplicable, eliminando normas en desuso o que están tácitamente derogadas.
- Asegurar el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, promoviendo la sustitución de determinadas normas por instrumentos más flexibles (acuerdos, decretos, instrucciones) en aquellas materias en las que no existe una obligación de regulación reglamentaria.
- Garantizar el mantenimiento de un stock normativo adecuado y proporcional.
- Reforzar la transparencia, posibilitando el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor.

Firmado electrónicamente

LA COORDINADORA GENERAL DE LA ALCALDÍA

Matilde García Duarte