

204-2021-265 MO

Desde la **DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO**, de la **COORDINACIÓN GENERAL DE LA ALCALDÍA**, se solicita a esta Asesoría Jurídica la emisión de informe preceptivo sobre el **ANTEPROYECTO DE ORDENANZA DE DEROGACIÓN NORMATIVA**.

I

Antecedentes

En febrero de 2020, la Junta de Gobierno aprueba el Plan de Gobernanza y Simplificación Normativa del Ayuntamiento de Madrid, que viene a institucionalizar la política de mejora regulatoria del ordenamiento jurídico municipal. Entre las medidas previstas dentro del Plan, se incluye un proceso de revisión de 123 ordenanzas y reglamentos municipales con objeto de identificar aquellas que, por diversos motivos (derogación expresa, tácita, pérdida de objeto, etc), han caído en desuso. Tal proceso de análisis se llevó a cabo por la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico que, en colaboración con todas las áreas de gobierno, realizó un estudio entre los meses de febrero a junio de 2020, elaborando un Informe que fue elevado a la Junta de Gobierno en julio de 2020. De dicho Informe se desprenden una serie de medidas encaminadas a la mejora de la calidad del ordenamiento jurídico municipal, marco en el que se encuadra el anteproyecto de ordenanza que se nos somete a análisis.

La **Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**, contiene mandatos concretos a las AAPP, no ya solo de cara a conseguir una mayor seguridad jurídica mediante mecanismos de predictibilidad del ordenamiento jurídico, sino también a través de otros que buscan fortalecer su evaluación ex post, con el fin de alcanzar una continua revisión de la normativa vigente, y comprobar su adaptación a los principios de buena regulación.

El anteproyecto de ordenanza que analizamos realiza, a juicio de esta Asesoría Jurídica, un loable y a la vez necesario esfuerzo en esa línea.

Así, y según su preámbulo, tiene por objeto la derogación expresa de una serie de normas cuya permanencia en el ordenamiento jurídico municipal “compromete la seguridad jurídica y genera problemas en su interpretación y aplicación”. Se estructura en un único artículo, que relaciona las normas que se derogan (25), por ámbitos materiales (4), además de una disposición transitoria, y cinco disposiciones finales. Entre estas, dos de ellas acometen la modificación de otras dos normas municipales.

La derogación de las distintas normas responde a diversos motivos que expone la MAIN, razones diversas que hacen necesario u oportuno -según los casos- la expulsión de estas normas del ordenamiento jurídico. Podrían estructurarse en distintos grupos de motivos:

Normas que han sido derogadas tácitamente, entre las que podrían encuadrarse el Reglamento para la Creación, Modificación y Supresión de Ficheros de Datos de Carácter Personal, de 29-10-2004; Reglamento para la Creación, Modificación y Supresión de Ficheros que contienen Datos de Carácter Personal, de 2-10-2005; Normas Regulatoras del Régimen de Instalación y Funcionamiento de las Actividades de Espectáculos Públicos y Recreativas en la Zona de Actuación Acústica del Distrito Centro, de 26-9-2002, Ordenanza Reguladora de la Placa identificativa de Ciclomotores, de 28-1-1994, y Normas sobre el Procedimiento Administrativo para Solicitud de Subvenciones a Viviendas afectadas por el Programa Zonal Acústica en el Distrito Centro, de 27-3-2003.

Normas que incurren en ilegalidad sobrevenida, fundamentalmente derivada de pronunciamientos judiciales, entre las que podría encuadrarse el Reglamento por el que se regulan las Funciones de Fe pública en el Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos, de 29-9-2008, o la Ordenanza del Comercio minorista de la alimentación de 27-3-2003.

Normas que han devenido inaplicables, ya sea por pérdida de su objeto, como los Estatutos de los Centros Educativos del Ayuntamiento de Madrid, de 30-11-1990, y los Estatutos del Centro Dotacional Integrado Arganzuela, de 22-11-2001; **ya sea porque se han visto superadas por normativa posterior**, como la Ordenanza sobre Supresión de Barreras

Arquitectónicas en las Vías Públicas y Espacios Públicos, de 31-10-1980, la Ordenanza Municipal de Policía Urbana y Gobierno de la Villa, de 16-7-1948, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Sanciones Medioambientales, de 31-5-2006, el Reglamento del Centro Madrileño de Investigaciones Pedagógicas, de 24-2-1984, el Reglamento de prestación de servicios del Matadero Municipal, de 6-4-1984 o el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Centro ocupacional Villaverde, de 27 mayo de 1997.

Normas que ya han cumplido su función, ya sea derogatoria o modificativa de otras, por lo que su pervivencia en el ordenamiento jurídico no tiene sentido, como la Ordenanza por la que se adaptan al ámbito de la ciudad de Madrid las previsiones contenidas en la normativa estatal y autonómica de transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, o el Reglamento por el que se suprime el Registro de Licitadores del Ayuntamiento de Madrid, de 27-4-2011.

Normas que, en base a criterios de oportunidad, se decide derogar, a su vez, con distintas consecuencias: (i) **sin ninguna incidencia en el ordenamiento jurídico**, como el Reglamento del funcionamiento del observatorio municipal de violencia de género, de 23-7-2004, o (ii) **acompañadas de modificaciones de otras normas municipales**, como el Reglamento de la Academia de Policía Municipal de Madrid, de 22-5-2002, o el Reglamento de Agentes de Parques del AM de 27-10-2005, o (iii) **cuyo contenido va a ser regulado por otros instrumentos jurídicos, al no ser obligatoria su regulación por reglamento u ordenanza**, como las Normas de Organización y Funcionamiento del Registro de Bienes Inmuebles sujetos a los Derechos de Tanteo y Retracto, de 26-7-1996; Normas de Organización y Funcionamiento del Registro y Archivo de Convenios Urbanísticos, de 30-1-1997, o los Reglamentos en materia de personal: Personal Subalterno de Instituciones Escolares, Régimen Interior del Personal del Servicio de Limpiezas, y Régimen Interior de Personal de Parques y Jardines.

El análisis de la Asesoría Jurídica sobre todo ello, parte de una premisa: la de la potestad de autoorganización de la corporación municipal prevista en el **artículo 4.1º de la Ley 7/85 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local**, que dota al ente local de la

posibilidad de estructurar sus propios medios y servicios del modo que resulte más idóneo para el mejor ejercicio de sus competencias. Ello no obsta para la introducción de una serie de consideraciones de índole jurídica sobre el anteproyecto presentado, que introduciremos en el siguiente apartado.

Se emite así **informe favorable** al anteproyecto de ordenanza, sin perjuicio de realizar las siguientes:

II

Consideraciones jurídicas:

UNO. Informes de áreas afectadas:

La ordenanza que analizamos tiene incidencia en varios ámbitos materiales de actuación municipal, al derogar transversalmente veinticinco normas municipales y modificar otras dos.

El Informe de Revisión de Ordenanzas y Reglamentos del Ayuntamiento de Madrid al que aludíamos en el apartado anterior (en adelante, **Informe de revisión**), elaborado por la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, ha servido de base para abordar el proceso de elaboración de esta ordenanza derogatoria. Y en ese proceso han intervenido todas las áreas implicadas, tal y como describe la MAIN.

El expediente que se ha hecho llegar a esta Asesoría Jurídica, sobre el que se ha emitido informe, consta únicamente del borrador de anteproyecto de ordenanza derogatoria y la MAIN. Consideramos que debe tenerse en cuenta el **Acuerdo de 11-7-2019 de la JG de organización y competencias del AG de Desarrollo Urbano**, que atribuye entre otras funciones a la DG de Planeamiento en su **apartado 8.1.1º**, informar las propuestas de regulación normativa u ordenanzas con incidencia en la ordenación urbana.

Debería aportarse al expediente el informe emitido por dicho órgano municipal relativo a las derogaciones y disposición final en materia de urbanismo y espacio público o, en su caso,

justificar en la MAIN que no se incurre en este caso en el supuesto de hecho previsto en el Acuerdo de la JG citado para la emisión de informe preceptivo.

DOS. Regulación por otros instrumentos jurídicos o futuras modificaciones normativas.

Con independencia de realizar después observaciones específicas sobre algunas de las normas objeto de derogación, realizamos primero una consideración global que afecta a varias de ellas.

Se produce la derogación de una serie de normas que agrupábamos bajo el motivo de oportunidad, pero cuyo contenido, total o parcial, será (i) o desarrollado a través de otros instrumentos jurídicos, como instrucciones o acuerdos de la Junta de Gobierno (ii) o supondrán la modificación de otras normas para integrar la parte de su contenido que sea necesario mantener.

Consideramos que sería conveniente que la MAIN aludiera al estado en que se encuentra ese proceso de elaboración de esos otros instrumentos jurídicos o futuras modificaciones, y que en caso de que, fruto de la derogación, vayan a quedar desregulados determinados aspectos, se indique que se conoce y acepta esa situación.

Se trata de las Normas de Organización y Funcionamiento del Registro de Bienes Inmuebles sujetos a los Derechos de Tanteo y Retracto, Normas de Organización y Funcionamiento del Registro y Archivo de Convenios Urbanísticos, Ordenanza Municipal de Policía Urbana y Gobierno de la Villa, y los cuatro reglamentos que se derogan en materia de personal (Reglamento de Personal Subalterno de Instituciones Escolares, Reglamento de Régimen Interior para el Personal del Servicio de Limpiezas, Reglamento de Régimen Interior de Personal de Parques y Jardines, y Reglamento de Agentes de Parques del Ayuntamiento de Madrid).

TRES. Estatutos de los Centros Educativos del Ayuntamiento de Madrid, de 30-11-1990.

Indica la MAIN que estos Estatutos fueron derogados en parte por la Ordenanza de Escuelas Infantiles, de 26-10-2016. Se añade que, aunque no se ha producido la derogación expresa de

la parte restante por ninguna otra norma municipal, han devenido inaplicables, por lo que procede su derogación.

Sería conveniente especificar en la MAIN los motivos -entendemos que se trata de regulación actual- que hacen inaplicable esta norma. Dicha información no puede completarse con el Informe de revisión, dado que este no hace referencia a la derogación de estos Estatutos.

CUATRO. Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Sanciones Medioambientales, de 31-5-2006:

El **artículo 37.3** de la **Ordenanza sobre Evaluación Ambiental de Actividades, de 27-1-2005**, prevé que “a efectos de adoptar las oportunas previsiones en cuanto a las actuaciones municipales de vigilancia e inspección, en el Área de Gobierno competente en materia de medioambiente se creará un Registro donde se inscribirán las sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves, que hayan adquirido firmeza, ya sea en vía administrativa o jurisdiccional. La información relativa a dichas sanciones se incorporará a los informes de evaluación ambiental de actividades relativos a nuevas solicitudes de licencia efectuadas por dichos infractores”.

El reglamento arriba referenciado -que ahora se deroga- tiene por objeto precisamente crear este Registro y regular su organización y funcionamiento, para la inscripción en él de sanciones firmes en vía administrativa o jurisdiccional, impuestas en virtud de resolución de los órganos competentes de la Comunidad de Madrid, a propuesta del AM, como consecuencia de la comisión de infracciones tipificadas como muy graves en la citada Ley de Evaluación Ambiental de la CM, y en la también citada Ordenanza de Evaluación Ambiental del AM.

Señala la MAIN que este Registro ha perdido su objeto puesto que, sirviendo para la inscripción de las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia medioambiental, estas han desaparecido. Por un lado, porque tras sucesivas modificaciones, la

Ley de Evaluación Ambiental de la CM ya no tipifica ninguna infracción como muy grave, remitiéndose a las que tipifique la normativa estatal. Por otro, porque aunque la Ordenanza de Evaluación Ambiental del AM sí contempla infracciones muy graves en su artículo 30, estas ya “no cuentan con un marco legal habilitante”, y dado que en el ámbito sancionador rige el principio de legalidad, la regulación de la ordenanza municipal en este punto debe entenderse derogada. Así, concluye la MAIN que la pervivencia de este Registro no tiene sentido, por lo que el reglamento que lo crea y regula debe derogarse.

Las infracciones que, bajo el tipo “muy graves” recoge el artículo 30 de la Ordenanza de Evaluación Ambiental del AM son las del incumplimiento de a) las resoluciones de cierre o clausura de establecimientos, de suspensión de actividades, de adopción de medidas correctoras o de restauración del medio ambiente y b) el incumplimiento de las medidas provisionales y cautelares adoptadas por el órgano competente conforme a lo dispuesto en esta Ordenanza. Estas infracciones pueden tener cobertura legal en los distintos apartados del **artículo 30.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera**; se trata de una norma estatal pero recordemos que la Ley de Evaluación Ambiental de la CM se remite a la normativa estatal.

En cualquier caso, y sin ánimo de entrar ahora a valorar más profundamente dicha cuestión - que no es objeto de estudio en este informe- teniendo en cuenta que la obligación de crear un Registro con el objeto de inscribir las infracciones muy graves en materia medioambiental deriva única y exclusivamente de normativa municipal, sin que exista un mandado legal a nivel estatal o autonómico que contemple tal obligación, la extinción de ese Registro puede responder a un criterio de oportunidad ajeno a la valoración de esta Asesoría Jurídica. Entendemos que las finalidades que se buscaban con la inscripción de dichas infracciones pueden ser cubiertas mediante otros mecanismos, cuestión a la que puede hacer referencia la MAIN.

CINCO. Reglamento del Centro Madrileño de Investigaciones Pedagógicas, de 24-2-1984:

Señala la MAIN que el Centro Madrileño de Investigaciones Pedagógicas carece de actividad a día de hoy, “y no encuentra en la organización municipal actual un órgano equivalente”, por lo que se propone la derogación de su reglamento.

El reglamento que se deroga dice en su **artículo 1** que “el Centro Madrileño de Investigaciones Pedagógicas, promovido por el Excelentísimo Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad Autónoma de Madrid, es una entidad con personalidad jurídica propia y con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, rigiéndose por las disposiciones de este Reglamento”.

Por tanto, se desprende que este reglamento no crea el Centro de Investigaciones Pedagógicas, sino que este ya existía -no sabemos a través de qué instrumento jurídico se creó- limitándose el reglamento a regular su funcionamiento. Por tanto, si lo que se pretende es la extinción del órgano, debería también derogarse su norma de creación, en el caso de que dicho órgano se hubiera creado a través de ordenanza o reglamento.

El presente informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el art. 28 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, y el artículo 57.1.a) del Reglamento Orgánico del Gobierno y la Administración del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004.

Fdo.: Letrada Coordinadora Servicio Consultivo

M^a Luisa Ortiz Vaamonde.

VºBº Director General de la Asesoría Jurídica

Jorge González Cortade.