



## **MEMORIA PARA EL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA CONVENIENCIA DE INICIAR UN PROCESO DE DEROGACIÓN NORMATIVA.**

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 y Calidad Regulatoria, 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 aprobación por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 6 de febrero de 2020 del Plan de Gobernanza y Simplificación Normativa inició el camino para el desarrollo de un proceso de revisión del ordenamiento jurídico de la ciudad de Madrid que permitió identificar un conjunto de disposiciones tácitamente derogadas, obsoletas, innecesarias o ineficaces.

La eliminación del ordenamiento jurídico de la mayor parte de estas disposiciones se realizó con la aprobación de la Ordenanza 11/2021, de 28 de septiembre, de Derogación Normativa y de la Ordenanza 9/2022, de 28 de junio, de Derogación Normativa y de Modificación del Régimen Jurídico de los Consejos Sectoriales, que dejaron sin efecto un total de 36 normas.

No obstante, el informe de cumplimiento y evaluación del Plan de Gobernanza y Simplificación Normativa, realizado en el mes de abril de 2023, puso de manifiesto que todavía perviven en el ordenamiento jurídico municipal otras normas que precisan ser derogadas. En particular:



1. Reglamento de Personal Subalterno de Instituciones Escolares, de 24 de febrero de 1971.
2. Ordenanza Reguladora de la Prestación del Servicio de Incineración de Cadáveres y Restos Humanos de 30 de marzo de 1973.
3. Ordenanza sobre Uso y Conservación de Espacios Libres, de 29 de junio de 1984.
4. Ordenanza de Comercio Minorista de la Alimentación, de 27 de marzo de 2003.
5. Normas para la Tramitación de Expedientes de Abono de los Servicios Funerarios Gratuitos de Carácter Social en el municipio de Madrid de 30 de abril de 2003.
6. Ordenanza de instalación de ascensores en fachada de edificios construidos de uso residencial, de 25 de junio de 2014
7. Ordenanza de Cooperación Público - Social del Ayuntamiento de Madrid, de 30 de mayo de 2018.

Esto es, pese a la importante labor de depuración que supusieron la aprobación de las dos ordenanzas de derogación normativa, el proceso todavía no se ha completado en su totalidad.

En este sentido, el Plan de Calidad Institucional del Ayuntamiento de Madrid, aprobado por la Junta de Gobierno el 30 de noviembre de 2023 y que da continuidad a las medidas implantadas con el Plan de Gobernanza y Simplificación Normativa, señala expresamente que la labor de depuración normativa debe seguir completándose, relacionando, como normas a derogar, las mencionadas anteriormente.

#### **b) Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.**

La pervivencia en el ordenamiento jurídico de normas innecesarias, obsoletas o no actualizadas, aunque se trate de un grupo reducido de normas, compromete la seguridad jurídica.

Por ello, es imprescindible expulsar del ordenamiento jurídico toda aquella norma que se haya revelado innecesaria o ineficaz.

El informe de evaluación del Plan de Gobernanza identificó 7 normas susceptibles de derogación.

Los motivos por los que se considera que estas normas deben ser eliminadas del ordenamiento jurídico municipal son los siguientes:

En el caso de la normativa en materia de servicios funerarios nos encontramos con una materia que está regulada en tres normas, una de ellas, de carácter



preconstitucional. El desfase temporal que existe entre estas tres normas, provoca en ocasiones falta de coherencia en estas regulaciones. A ello hay que añadir la falta de actualización de algunas de las previsiones que reclaman una revisión de esta materia.

Para intentar dar una solución a este problema, la Junta de Gobierno convocó una consulta pública para modificar el Reglamento de Prestación de Servicios Funerarios y Cementerios con el objeto de refundir y actualizar en un único texto normativo todas las previsiones en materia de servicios funerarios. En esta consulta ya se manifestó la necesidad de derogar la Ordenanza Reguladora de la Prestación del Servicio de Incineración de Cadáveres y Restos Humanos de 30 de marzo de 1973 y las Normas para la Tramitación de Expedientes de Abono de los Servicios Funerarios Gratuitos de Carácter Social en el municipio de Madrid de 30 de abril de 2003.

Por lo que se refiere a la Ordenanza de instalación de ascensores en fachada de edificios construidos de uso residencial, de 25 de junio de 2014, se trata de una norma que sólo consta de 7 artículos, ya que la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid integró parte de su contenido. Nos encontramos, así, con una norma de una reducidísima extensión, y que, por su evidente conexión con las Normas Urbanísticas, debería integrarse en las mismas.

Lo mismo ocurre en el caso de la Ordenanza sobre Uso y Conservación de Espacios Libres, de 29 de junio de 1984. Se trata de una ordenanza cuya materia está estrechamente vinculada a las Normas Urbanísticas, por lo que debería quedar integrada en las mismas. En este caso, además, al ser una norma anterior a las actuales Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 14 de abril de 1997, su contenido debería actualizarse en ese proceso de integración.

La materia de participación ciudadana es otra de las materias que precisa de una refundición, para que todos los mecanismos de participación queden integrados en un único texto. En este sentido, la Junta de Gobierno, mediante Acuerdo de 16 de enero de 2020 acordó someter a consulta pública previa la derogación de la Ordenanza de Cooperación Público - Social del Ayuntamiento de Madrid, de 30 de mayo de 2018, para su integración en el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid.

Respecto al Reglamento del Personal Subalterno de Instituciones Escolares, de 24 de febrero de 1971, se trata de una norma de carácter preconstitucional, siendo por tanto un instrumento inadecuado para la regulación de los derechos y deberes de este colectivo. En todo caso, en la medida en que no existe ninguna obligación legal de regular mediante norma reglamentaria este tipo de personal, podría proponerse su derogación, sustituyéndola por una instrucción u orden de servicio que ordene el desarrollo de su actividad y que regule el catálogo de funciones asignadas al colectivo, el régimen de uso de viviendas y el régimen de sustituciones, de forma que se genere la necesaria seguridad jurídica respecto de las responsabilidades que abarcan sus funciones en los centros educativos.



Otra norma innecesaria es la Ordenanza de Comercio Minorista de la Alimentación, de 27 de marzo de 2003, cuyo único contenido es un artículo único dedicado a las barras de degustación que se limita a realizar un reenvío a las condiciones exigibles en la Ordenanza de Protección de la Salubridad Pública de la Ciudad de Madrid, condiciones, que con carácter básico, han sido determinadas mediante la aprobación del Real Decreto 1021/2022, de 13 de diciembre, por el que se regulan determinados requisitos en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios en establecimientos de comercio al por menor.

Junto con estas normas identificadas en el informe de evaluación del Plan de Gobernanza y Simplificación Normativa, es posible que a través de este proceso de consulta pública la ciudadanía detecte la existencia de otras normas cuya pervivencia en el ordenamiento municipal sea innecesaria, y que precisen, por tanto, de la correspondiente derogación. Asimismo, es posible que fruto del compromiso del equipo de gobierno con la revisión constante de la normativa municipal, surja la necesidad durante este mandato de derogar otras normas que no hayan sido identificadas en el citado informe de evaluación, pero cuya eliminación se estime conveniente por ser también normas innecesarias u obsoletas.

En esta situación, la existencia de un ordenamiento jurídico en el que perviven normas 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) Necesidad y oportunidad de su aprobación.**

La aprobación de una ordenanza o reglamento se produce en un tiempo 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.

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.

Por otra parte, se observa que en ciertas materias hay una dispersión normativa que dificulta a los ciudadanos la comprensión de las normas. En estos casos, resulta aconsejable realizar procesos de refundición e integración normativa, que permitan la derogación de disposiciones que pasarán a integrarse, debidamente actualizadas en una regulación completa y ordenada de la materia.

#### **d) Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.**

La experiencia ha demostrado la utilidad de las ordenanzas de derogación normativa, como mecanismo para expulsar del ordenamiento jurídico municipal varias normas a la vez. El Pleno, en un solo acto y con el coste mínimo de recursos, realiza la derogación. La Ordenanza 11/2021, de 28 de septiembre y la Ordenanza 9/2022, de 28 de junio, han permitido, como se ha señalado, la derogación de un total de 36 normas.

En el escenario actual se han identificado inicialmente 7 normas susceptibles de derogación, si bien a esta propuesta se podrían añadir otras normas que, tras el resultado de la consulta pública o fruto del compromiso del equipo de gobierno con la revisión constante del ordenamiento municipal, se estime adecuado incluir para su derogación.

En cuanto a la forma de proceder a su eliminación, caben varias alternativas:

La primera alternativa sería 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.

Esta solución, podría ser la alternativa más adecuada en aquellos casos en los que estos procesos de modificación están ya en marcha, esto es, en el caso de la normativa en materia de servicios funerarios, en el que ya se ha celebrado una consulta pública previa; y en el caso de la Ordenanza de Cooperación Público-Social, cuya refundición está prevista que se haga con la modificación del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana.

También parece que sería la opción más adecuada en el caso de las normas cuya tramitación está asociada con la planificación urbanística, esto es, en el caso de la Ordenanza sobre Uso y Conservación de Espacios Libres, de 29 de junio de 1984, y en el caso de la Ordenanza de instalación de ascensores en fachada de edificios construidos de uso residencial, de 25 de junio de 2014, cuya derogación debería producirse con ocasión de la aprobación del Nuevo Plan General de Ordenación Urbana.

La segunda alternativa sería la aprobación de una ordenanza que integrase 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.

No existe en este caso la posibilidad de utilizar una alternativa no regulatoria para dejar sin efecto las disposiciones afectadas, 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.

#### **e) Objetivos de la norma**

- Completar el proceso de depuración del ordenamiento jurídico municipal que se inició con la aprobación de las dos ordenanzas de derogación normativa.
- 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

María Inmaculada Sánchez-Cervera Valdés