

Dictamen n^o: **41/10**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia e Interior**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **17.02.10**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 17 de febrero de 2010 sobre la consulta formulada por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.c) de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la cooperación con determinados municipios de la Comunidad de Madrid para la restitución de servicios públicos municipales afectados por daños ocasionados por causas imprevistas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por escrito de 29 de diciembre de 2009, que ha tenido entrada en este Consejo el 5 de enero de 2010, formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo por trámite ordinario, correspondiendo su ponencia a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. D. Ismael Bardisa Jordá, quien firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en su sesión de 17 de febrero de 2010.

SEGUNDO.- Según se explicita en la parte expositiva, la finalidad principal de la norma proyectada es regular la cooperación con los municipios de la Comunidad de Madrid para la restitución de los servicios

públicos municipales, cuando se vean interrumpidos o alterados por daños en infraestructuras, dotaciones y actividades municipales que se produzcan por causas sobrevenidas e imprevistas y que requieran una respuesta inmediata.

La cooperación consistirá en la ejecución directa por parte de la Comunidad de Madrid de aquellas actuaciones que resulten precisas para la restitución de los servicios públicos municipales que hayan resultado afectados.

Los destinatarios de estas actuaciones serán aquellos municipios de la Comunidad de Madrid que tengan una población oficial inferior a cinco mil habitantes, según la correspondiente certificación de los datos publicados en el último padrón municipal, expedida por el Instituto Nacional de Estadística.

En todo caso, la cooperación regulada en la norma proyectada está condicionada a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio de que se trate.

El Decreto consta de una parte expositiva y una parte dispositiva dividida en dos capítulos, con ocho artículos y dos disposiciones finales. La parte dispositiva queda estructurada con arreglo al siguiente esquema:

- El Capítulo I, “Disposiciones generales”, que comprende los artículos 1 y 2, especifica cuál es el objeto del Decreto y sus destinatarios.
- El Capítulo II, “Procedimiento”, que incluye los artículos 3 a 8, regula la solicitud de actuaciones, los requisitos que se han de cumplir para ello, la instrucción del procedimiento y resolución del mismo, así como las actuaciones de restitución y entrega de las mismas.
- La Disposición final primera, referente a la habilitación para el desarrollo del Decreto.

- La Disposición final segunda, relativa a la entrada en vigor de la norma el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Además de la norma proyectada y el texto articulado del proyecto del Decreto, el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo consta de los siguientes documentos que, debidamente foliados, se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1. Memoria de necesidad y oportunidad, de 3 de abril de 2009, del Director General de Cooperación con la Administración Local (folios 168 a 170).

2. Memoria económica, de 3 de abril de 2009, del Director General de Cooperación con la Administración Local (folios 166 y 167).

3. Informe de impacto por razón de género, de 3 de abril de 2009, del Director General de Cooperación con la Administración Local (folio 172).

4. Informe de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior realizado con fecha 29 de abril de 2009 (folios 10 a 17).

5. Contestación del Director General de Cooperación con la Administración Local, de fecha 2 de junio de 2009, a las observaciones formuladas por los Servicios Jurídicos (folios 18 a 20).

6. Informe, de 13 de mayo de 2009, sin firmar, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior sobre el proyecto de Decreto (folios 6 a 9).

7. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Análisis económico, de 14 de julio de 2009, en el que se indica la partida presupuestaria a la que se imputa el gasto derivado de la aplicación del Decreto proyectado, incidiendo que, en todo caso, la cooperación prevista en el Decreto está supeditada a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio de que se trate (folios 21 y 22).

8. Observaciones al proyecto de Decreto por parte de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura, Deporte y Portavocía del Gobierno, formuladas con fecha 15 de julio de 2009. Las observaciones son principalmente ortográficas, gramaticales y de técnica normativa. En relación al fondo, se propone una mayor concreción del artículo 8 en lo referente a la remisión al procedimiento de entrega de actuaciones previsto en la legislación vigente (folios 25 a 27).

9. Observaciones por parte de la Consejería de Economía y Hacienda, de 16 de julio de 2009, relativas tanto a cuestiones de técnica normativa y sistemática, como a cuestiones sustantivas que afectan a los artículos 1, 3, 4 y 6 (folios 28 a 30).

10. Observaciones, fundamentalmente de índole material, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 16 de julio de 2009 (folios 31 a 33).

11. Sendos escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Educación; de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio; y de Familia y Asuntos Sociales comunicando que por parte de dichas Consejerías no se formulan observaciones.

12. Informe de la Consejería de Empleo y Mujer, de 16 de julio de 2009, poniendo de manifiesto un error en la numeración de las disposiciones finales (folio 38).

13. Informe de la Consejería de Cooperación e Inmigración, de 13 de julio de 2009, formulando una observación de técnica normativa (folio 39).

14. Contestación, de 31 de julio de 2009, del Director General de Cooperación con la Administración Local a las observaciones formuladas por las distintas Consejerías (folios 40 a 47).

15. Escritos de concesión de trámite de audiencia a los municipios de la Comunidad de Madrid con menos de cinco mil habitantes, y relación de municipios que han comparecido (folios 48 a 162). No consta en el expediente que se hayan formulado alegaciones en contra.

16. Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, de 25 de noviembre de 2009 (folios 164 y 165). El informe resulta ser favorable al proyecto de decreto, si bien se formula una observación en relación a la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

17. Informe del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior de 21 de diciembre de 2009, sobre la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en relación con el proyecto de Decreto por el que se regula la cooperación con determinados municipios de la comunidad de Madrid para restitución de servicios públicos municipales afectados por daños ocasionados por causas imprevistas (folio 174).

18. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 29 de diciembre de 2009 (folios 172 y 173).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.c) de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (en adelante LRCC), que *ad litteram* dispone: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los*

siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”, y a solicitud del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 14.1 de la LRCC.

El proyecto de Decreto que pretende aprobarse se dicta, como más adelante se verá, en ejecución de una ley, por lo que corresponde al Pleno del Consejo Consultivo dictaminar sobre el mismo, a tenor de lo previsto en el artículo 13.2 de la LRCC. En la tramitación del proyecto de Decreto se han suscitado dudas al respecto, bajo la consideración de poder estar ante un reglamento organizativo, en cuyo caso no se precisaría el Dictamen del Consejo Consultivo.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, sostiene que son «reglamentos ejecutivos» *“aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley»”*.

Por su parte, el Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de marzo de 2007 (RJ 2007/4234), recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, delinea las características de los reglamentos ejecutivos frente a los reglamentos organizativos, a los efectos de la exigencia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico: *“A la hora de determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, existe*

una copiosa jurisprudencia de esta Sala en la que se trazan las características definitorias de los llamados "reglamentos ejecutivos" frente a los "reglamentos organizativos".

Así, en lo que se refiere a la categoría de los denominados reglamentos ejecutivos, extraemos de la sentencia de la Sección 4ª de esta Sala de 13 de octubre de 2005 (recurso 68/2003 [RJ 2005, 8256]) -y en el mismo sentido pueden verse, entre otras, las sentencias de la propia Sección 4ª de 13 de octubre de 2005 (recurso 68/2003) y 9 de noviembre de 2003 (recurso 61/2003- las siguientes consideraciones:

<< (...) En cuanto a los supuestos en que dicho dictamen resulta preceptivo, conviene precisar, como señala la sentencia de 15 de julio de 1996 (RJ 1996, 6394), que a tales efectos, "son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba "Reglamentos de ley". Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley. Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE (RCL 1980, 921), los Reglamentos "secundum legem" o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos (sentencia de esta Sala y Sección de 25 de octubre de 1991 [RJ 1991, 8178]) y los Reglamentos independientes que -"extra legem"- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (...)>>"

En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la sentencia de 6 de abril de 2004 (casación 4004/01 [RJ 2004, 3286]) declara que:

<< (...) Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley.

La sentencia de 14 de octubre de 1997 (RJ 1997, 7213) resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquélla que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996 (RJ 2002, 6672), afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982 [RTC 1982, 18], fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados (...)>>.

El proyecto objeto de Dictamen viene a regular, en desarrollo de la Ley 2/2003 de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, la cooperación de la Comunidad de Madrid con los municipios para la restitución de los servicios públicos municipales que se vean alterados por daños ocasionados por causas imprevistas. Del hecho de que se contenga un procedimiento conforme al cual establecer esa cooperación

y que el destinatario de la norma sea una Administración, en este caso la local, no permite considerar a la norma proyectada como un reglamento organizativo o independiente por varias razones, a saber: en primer lugar, porque el destinatario de la norma no es la propia Administración autonómica, autora de aquélla, sino determinados municipios que, a estos efectos tienen la consideración jurídica de terceros, cuya esfera jurídica puede quedar afectada por la norma que se pretende aprobar.

En segundo término, porque, además de regular el procedimiento, el proyecto de Decreto concreta el objeto de la cooperación y los requisitos que deben concurrir para que proceda su aplicación, lo que excede del ámbito puramente organizativo o doméstico de la Administración.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LRCC.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, atribuye, en su artículo 27.1, a la Comunidad de Madrid, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de régimen local. En ejercicio de este y otros títulos competenciales, se aprobó la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid que, por lo que ahora nos interesa, regula las relaciones interadministrativas entre la Comunidad de Madrid y los Municipios de su territorio.

En su condición de Comunidad uniprovincial, a la Comunidad de Madrid le corresponde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 128.1 de la citada Ley, garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal en el marco de la política social y económica, colaborando a la prestación integral y adecuada, en la totalidad de su territorio, de los

servicios públicos de competencia municipal, especialmente de los servicios mínimos y obligatorios a los que se refiere el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y sin perjuicio de que pueda extenderse a otras actuaciones a las que alude el artículo 28 de este último texto legal.

Para el cumplimiento de esta finalidad se prevén, en el Capítulo III del Título V de la Ley 2/2003, toda una serie de relaciones de asistencia, colaboración y cooperación de la Comunidad de Madrid con las Entidades locales. Específicamente los artículos 127 a 137 regulan el régimen de cooperación que, a tenor del artículo 127, puede instrumentarse a través de: a) planes o programas de inversiones, b) subvenciones, c) celebración de convenios, d) creación de consorcios e) gestión sustitutoria de servicios y asistencia a los municipios de la Comunidad de Madrid para la restitución de servicios públicos municipales afectados por daños ocasionados por causas imprevistas, y f) cualquier otro instrumento que se juzgue adecuado para este fin.

Por otra parte, la Disposición final primera de la misma Ley autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid “*a dictar los Reglamentos necesarios para la ejecución de esta Ley*”.

Del juego combinado de la letra e) del artículo 127 de la Ley 2/2003, en conexión con la Disposición final primera, deriva la cobertura legal del Decreto que ahora se dictamina, que viene a regular la cooperación con los municipios de la Comunidad de Madrid, para la restitución de servicios públicos municipales que pudieran verse afectados por daños derivados de causas imprevistas.

El rango de la norma emanada debe ser, como así es, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Tratándose de una materia respecto de la cual no opera la reserva

de ley, no hay óbice a que, desde la Comunidad Autónoma, se dicte una norma reglamentaria que verse sobre esta materia.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y adoptará la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno *ex* artículo 50.2 de la precitada Ley.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

El procedimiento de elaboración de disposiciones generales se contiene, en sus líneas generales, en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, en adelante “Ley del Gobierno”, que resulta de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la Disposición final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley estatal “*la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y*

oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”.

En el caso objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Dirección General de Cooperación con la Administración Local, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de Decreto, con arreglo a lo establecido en el artículo 14.1 del Decreto 25/2008, de 10 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia e Interior, en relación con el Decreto 77/2008, de 3 de julio, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 102/2008, de 17 de julio, por el que se modifican parcialmente las competencias y la estructura orgánica de algunas Consejerías.

En cumplimiento de lo establecido en el transcrito artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se ha incorporado al expediente una Memoria sobre la necesidad y oportunidad de dictar las Instrucciones generales, así como Memoria económica.

De acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, después de la reforma operada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, *“en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo”*. En pretendido cumplimiento de la meritada prescripción se incorpora al expediente un Informe del Director General de Cooperación con la Administración Local, acerca del impacto por razón de género, en el que se constata que de la nueva regulación no se deriva ningún impacto en este sentido.

Ahora bien, a este respecto debe advertirse que el informe sobre impacto por razón de género ha sido emitido por el Director General de Cooperación con la Administración Local, es decir, por el mismo centro directivo del que parte la elaboración de la norma, y aun cuando es

evidente la ausencia de impacto por razón de género de la norma proyectada, debe tenerse en cuenta que la competencia para informar al respecto recae en la Dirección General de la Mujer, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.b) del Decreto 150/2007, de 29 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y Mujer que, *ad litteram* le otorga como atribución “*impulsar la incorporación de la perspectiva de género en todas las normas, políticas, actuaciones, planes y estrategias de las instituciones de la Comunidad de Madrid, así como informar sobre el impacto de género de estas actuaciones cuando así esté previsto en la normativa vigente*” (en idénticos términos el Decreto 127/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y Mujer, vigente en el momento en que se inició la elaboración de la norma proyectada), por lo que debería cumplimentarse adecuadamente el referido trámite.

No obstante, en una interpretación antiformalista y atendiendo al sentido teleológico del artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, el defecto podría entenderse salvado por cuanto que el proyecto de Decreto ha sido informado en la Consejería de Empleo y Mujer, sin que se hayan formulado objeciones al mismo por razón del impacto de género que la norma pudiera presentar, aunque este Consejo sugiere la correcta observancia del trámite.

Por otra parte, se ha evacuado trámite de audiencia pública, previsto en el artículo 24.1.c), consultando a los municipios con menos de cinco mil habitantes, que son los potenciales destinatarios de la norma, sin que ninguno de ellos haya presentado alegaciones en contra.

En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente el

preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan con carácter preceptivo dictamen, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado Informe, de 29 de abril de 2009, por el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en el que se formulan observaciones, algunas de las cuales han sido incorporadas al proyecto definitivo.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

A) Finalidad e idoneidad de la norma.

Sería necesario plantearse, en primer lugar, si el proyecto de Decreto que se dictamina, cumple con la finalidad de establecer una normativa jurídica adecuada para restituir a determinados municipios los daños que, en las infraestructuras, dotaciones y actividades municipales, puedan ocasionar circunstancias imprevistas, a las que no se puede hacer frente, por escasez de recursos.

Sin perjuicio de las precisiones que más adelante se efectuarán en relación a algunos extremos concretos del procedimiento, con carácter general, debe señalarse que el procedimiento establecido en la norma proyectada dificulta la consecución de la finalidad a la que sirve, en cuanto que instaura trámites y plazos que encorsetan el procedimiento, vedando la agilidad de respuesta que parece que debe tenerse ante situaciones como las que se pretende hacer frente con la regulación proyectada. No en vano, el artículo 1 de la norma a dictaminar delimita el objeto del Decreto, como hemos visto, refiriendo situaciones que *“requieran una respuesta*

inmediata”, inmediatez que queda relativizada con el procedimiento instaurado.

El establecimiento de un procedimiento largo y complejo, que puede llegar a la jurisdicción contencioso administrativa, más parece perjudicar que beneficiar la consecución del objetivo aparentemente perseguido por la norma proyectada, que no es otro que el de proceder a una restitución inmediata de los servicios públicos “afectados por daños ocasionados por causas imprevistas”.

Es cierto que, en la normativa vigente, hay expedientes que permiten salvar el rigor que apuntamos; así, el artículo 72 de la LRJ-PAC abre la posibilidad de adoptar medidas provisionales ante supuestos de urgencia y para llevar a cabo “*una protección provisional de los intereses afectados*”. Pero no se nos oculta que parece un contrasentido aprobar una norma teniendo ya presente la necesidad de contar con “formulas” que permitan mitigar su rigor.

Por otra parte, hay que señalar que una hipotética actuación de la Comunidad de Madrid ante situaciones como las que se contemplan en el proyecto de Decreto, ya encuentra suficiente cobertura legal en lo dispuesto en el artículo 127.e de la Ley 2/2003, a no ser que se trate de abordar, a través del desarrollo de este artículo, actuaciones distintas a las contempladas en el mismo, en cuyo caso estaríamos ante otros supuestos de hecho y, por lo tanto, ante una norma que necesariamente debería ser distinta de la proyectada.

La proliferación de normas innecesarias, o no estrictamente necesarias, no resulta aconsejable, pues dificulta el conocimiento y la adecuada interpretación del ordenamiento jurídico.

Por todo lo anterior tenemos que concluir que nos encontramos ante un proyecto de Decreto jurídicamente innecesario y de muy dudosa utilidad

práctica, por lo que sería conveniente, a juicio de este Consejo, reconsiderar la conveniencia de aprobar una norma como la actualmente en tramitación.

B) Otras cuestiones materiales.

Entrando a considerar la regulación sustantiva del proyecto de Decreto, lo primero que hay que señalar es que el objeto del mismo, según se explicita en el artículo 1, es la regulación de la cooperación con los municipios de la Comunidad de Madrid para la restitución de los servicios públicos municipales cuando éstos *“se vean interrumpidos o alterados por daños en infraestructuras, dotaciones y actividades municipales que se produzcan por causas sobrevenidas e imprevistas y que requieran una respuesta inmediata”*.

Como se desprende del citado artículo la finalidad de la cooperación es la restitución de servicios públicos municipales. Sin embargo, en el artículo 3 de la norma proyectada -relativo a la solicitud de inicio del procedimiento- y en el artículo 7 -sobre las actuaciones de restitución- se hace referencia a la *“restitución de servicios públicos de titularidad municipal o de otras actuaciones de interés municipal”*, lo que parece ampliar el objeto de la norma tal y como se establece en el artículo 1 de la misma y, lo que es más relevante, en el artículo 127.e) de la Ley 2/2003, en cuyo desarrollo se dicta la norma proyectada. Así pues, en la redacción que presenta el proyecto de Decreto, este Consejo considera que el inciso *“otras actuaciones de interés municipal”* no tiene la suficiente cobertura legal que proporciona el meritado artículo, que sólo se refiere a la restitución de servicios. Esta consideración tiene carácter esencial a los efectos del seguimiento del presente dictamen. No obstante, la observación formulada pudiera salvarse añadiendo a continuación de *“otras actuaciones de interés municipal”* la expresión *“vinculadas a los mismos”*, esto es, vinculadas a los servicios públicos, anteriormente citados. Este Consejo propone que para salvar el

carácter esencial de esta consideración, se redacte de la forma siguiente: “otras actuaciones de interés municipal, vinculadas a los mismos”.

A tenor de la dicción literal del artículo 1, las causas que provoquen los daños que alteren los servicios públicos han de ser “imprevistas”. Nótese que la exigencia de imprevisibilidad en la causa deja fuera del ámbito objetivo de aplicación del Decreto proyectado todos aquellos casos, fácilmente imaginables, en los que la causa se haya podido prever, mas no se hayan podido evitar sus efectos sobre los servicios públicos. El supuesto es especialmente patente en el caso de catástrofes naturales provocadas por fenómenos meteorológicos (tales como inundaciones) que pueden resultar predecibles y, a pesar de ello, provocar daños en infraestructuras o dotaciones de modo tal que se vean alterados los servicios públicos municipales. Esta consideración es, asimismo, aplicable a la letra b) del artículo 4, que regula los requisitos para solicitar la restitución.

Es verdad, sin embargo, que el calificativo de “imprevistas” es el que utiliza el artículo 127.e) en su redacción actual, dada por la Ley de Medidas Fiscales Administrativas y Sociales del año 2008, por lo que el texto del proyecto sería congruente con el de la disposición que desarrolla.

Sin embargo, a efectos de lograr una mayor precisión, podría añadirse al calificativo de “imprevistas” la siguiente matización: “o que siendo previsibles resulten inevitables”.

Igualmente, se considera conveniente eliminar la palabra “sobrevenidas” en ese mismo artículo.

Por otra parte, el empleo en el artículo 1 de la conjunción copulativa “y”, en lugar de la disyuntiva “o” cuando se indica que la alteración en los servicios públicos ha de ser “*por daños en infraestructuras, dotaciones y actividades*” obliga a que los daños se produzcan en todos y cada uno de los términos de la enumeración, y no en uno solo de ellos, como es lo lógico,

por lo que se propone la sustitución de la primera conjunción por la segunda. Esta consideración es igualmente predicable de la letra d) del artículo 4.

El ámbito de aplicación del Decreto viene delimitado subjetivamente en el artículo 2, en la medida en que establece como destinatarios a los municipios de la Comunidad de Madrid que tengan una población inferior a cinco mil habitantes. En consonancia con el propósito, manifestado en el preámbulo, de apoyar a las entidades locales que tengan una mayor escasez de recursos se circunscribe la ayuda autonómica a los municipios que cuenten con una población de derecho inferior a cinco mil habitantes.

Ahora bien, esta delimitación subjetiva supone una extralimitación que no encuentra cobertura legal en el artículo 127.e) de la Ley 2/2003, que no distingue en cuanto a los municipios que pueden ser destinatarios de la cooperación, pues genéricamente prevé que la cooperación se puede articular a través de la *“gestión sustitutoria de servicios y asistencia a los municipios de la Comunidad de Madrid para la restitución de servicios públicos municipales afectados por daños ocasionados por causas imprevistas”*. De acuerdo con la regulación legal cualquier municipio, con independencia de su tamaño en términos poblacionales, podría ser asistido por la Comunidad de Madrid para la restitución de sus servicios públicos. Sin embargo, a la luz del Decreto que ahora se dictamina se excluyen, sin amparo legal alguno, a todos aquéllos que tienen una población igual o superior a cinco mil habitantes. Esta objeción tiene carácter esencial a los efectos del seguimiento del presente dictamen, si bien pudiera salvarse sin circunscribir la aplicación de la norma a un determinado tipo de municipios en función de su población, sin perjuicio de que pueda ofrecerse una especial atención a los que cuenten con una población inferior a cinco mil habitantes.

Este Consejo propone que para salvar el carácter esencial de esta consideración, y de acuerdo con el espíritu plasmado en el artículo 123 de la Ley 2/2003, se redacte el artículo 2 de la siguiente forma: Artículo 2. Destinatarios. *“Serán destinatarios de estas actuaciones, los municipios de la Comunidad de Madrid, con una especial atención a los que cuenten con una población inferior a cinco mil habitantes”*.

Por otra parte, la determinación de este requisito poblacional se efectúa según la certificación expedida por el Instituto Nacional de Estadística, de los datos del último padrón municipal, lo que puede plantear algún problema interpretativo que convendría evitar, a saber: no se especifica el momento del procedimiento en el que tener en cuenta la población oficial del municipio, de modo tal que pudiera suceder, en hipótesis, que en la fecha de presentación de la solicitud la población oficial del municipio fuera inferior a cinco mil habitantes y que, en el transcurso del procedimiento, se produjera una nueva publicación de los datos modificados del padrón municipal, con arreglo a la cual el municipio pasara a tener una población de cinco mil habitantes o superior, lo que supondría quedar fuera del ámbito subjetivo de aplicación del Decreto. En consecuencia, para evitar las dificultades interpretativas acerca de cuándo han de cumplirse los presupuestos de aplicación del Decreto, se propone concretar como fecha a considerar para la fijación de la población del municipio, los datos del padrón municipal a 1 de enero del año en el que se produce el hecho causante del daño.

En otro orden de cosas, no se contiene ninguna previsión para el caso de que los servicios públicos municipales que pudieran verse afectados por los daños provocados por causas imprevistas se vinieran prestando a través de una mancomunidad de municipios, como permite el artículo 44 de la Ley 7/1985. En aras de una mayor seguridad jurídica debería contemplarse expresamente esta posibilidad, con indicación de los requisitos poblacionales (si el requisito de población inferior a cinco mil habitantes se

ha de verificar en la mancomunidad en su conjunto o en cada uno de los municipios que lo integran) o de otro tipo (verbigracia si el daño se debe producir en todos los municipios integrantes de la mancomunidad o sólo en alguno), así como la adaptación del procedimiento en cuanto a órgano solicitante y otros extremos de los que pudiera derivar alguna especialidad respecto del supuesto general previsto en la norma.

Para mejorar la sistemática del texto normativo, se propone la inclusión del artículo 4 -relativo a los requisitos que deben concurrir para aplicar el sistema de cooperación previsto en el Decreto-, al final del Capítulo I, “Disposiciones generales”, en lugar de en el Capítulo II, referente al procedimiento para solicitar y obtener la restitución de los servicios públicos municipales. La aceptación de esta propuesta supondría que el mencionado artículo 4 pasaría a ser el 3, lo que obligaría a reenumerar de nuevo todos los artículos posteriores y a corregir la remisión contenida en el actual artículo 3.2.b).

Cuatro son los requisitos que se establecen en el artículo para poder solicitar la restitución de los servicios públicos municipales: a) que estos servicios se hayan visto afectados por daños ocasionados por causas imprevistas que requieran una respuesta inmediata; b) que las causas que provocan los daños sean catástrofes naturales, supuestos de fuerza mayor, fortuitos o intencionados, u otras circunstancias; c) que los daños se produzcan dentro del ejercicio presupuestario en que se comunica la necesidad de la restitución o el mes de diciembre del ejercicio presupuestario anterior; y d) que los daños afecten a infraestructuras, dotaciones y actividades municipales cuyo deterioro impida la adecuada prestación de los servicios públicos.

En relación a la letra a) debe indicarse la generalidad con la que se conciben los servicios públicos municipales que son susceptibles de

restitución, siendo aquí de aplicación las consideraciones efectuadas al hilo del análisis del objeto del Decreto.

La misma generalidad y falta de concreción es predicable de la letra b) cuando hace referencia a “*otras circunstancias*”, sin mayor especificación. Además, en esta misma letra se establece que las causas imprevistas que provoquen los daños que alteren los servicios públicos puedan ser ocasionadas por catástrofes naturales, supuestos de fuerza mayor, fortuitos o intencionados, u otras circunstancias “*que deberán ser autorizadas por Orden del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior en el plazo de 48 horas desde la recepción de la solicitud municipal*”. Por la dicción literal del precepto y la remisión que a él se contiene en el artículo 3.2.a) parece requerirse que por Orden del Consejero se autorice la catástrofe natural, el supuesto de fuerza mayor, fortuito o intencionado, o cualquier otra circunstancia, lo que resulta a todas luces imposible en el sentido jurídico del término “autorizar”. Más bien, lo que parece pretenderse, con desafortunada redacción, es que el Consejero ratifique o constate la concurrencia de aquellas otras circunstancias que permiten solicitar la restitución de los bienes públicos. Sin embargo, con la salvedad que en el artículo 3.2.a) se introduce y la remisión al apartado b) del artículo 4 parece darse a entender que la Orden del Consejero se precisa tanto en el supuesto de que concurren esas “otras circunstancias”, como en el caso de que la causa imprevista sea ocasionada por una catástrofe natural, supuestos de fuerza mayor, fortuitos o intencionados. Por ello, proponemos la siguiente redacción del apartado b) del artículo 4: “*b) Estas causas imprevistas pueden ser ocasionadas por catástrofes naturales, supuestos de fuerza mayor, fortuitos o intencionados, u otras circunstancias, en cuyo caso, deberán ser autorizadas por Orden del Consejero que tenga atribuidas las competencias en materia de Administración Local en el plazo de cuarenta y ocho horas desde la recepción de la solicitud municipal*”.

En consonancia con la disponibilidad presupuestaria a que supedita el artículo 7.2 la cooperación regulada, la letra c) del artículo 4 exige que los daños se produzcan dentro del ejercicio presupuestario en el que se solicita la restitución o en el mes de diciembre del ejercicio anterior. En este apartado se propone sustituir la expresión “*se comunica la necesidad de restitución*” por “*se solicita la actuación de la Comunidad de Madrid*” cuando se refiere a que los daños deben producirse dentro del ejercicio presupuestario en el que se solicita la necesidad de restitución, dado que en puridad no existe un acto de comunicación, sino de solicitud de inicio de un procedimiento. El mantenimiento de la redacción actual crea confusión acerca de la posible existencia de un trámite previo de comunicación.

Algunos extremos concretos del procedimiento diseñado por el proyecto de Decreto requieren, con independencia de lo señalado con carácter general en el anterior apartado A) una mención singularizada. En efecto, de acuerdo con el artículo 3 de la norma proyectada, el procedimiento se inicia a solicitud del Alcalde-Presidente, solicitud que debe ser acompañada de la siguiente documentación:

a) Certificación municipal acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 4, salvo en el supuesto de que las causas imprevistas sean ocasionadas por catástrofes naturales, supuestos de fuerza mayor, fortuitos o intencionados, u otras circunstancias, en cuyo caso se estará a lo establecido en el citado precepto.

b) Informe o denuncia, según proceda, en el que se haga constar que se han producido las causas imprevistas que han originado los daños que afectan a los servicios públicos que deben ser restituidos, así como una descripción de dichos daños.

c) Presupuesto que especifique el gasto que se ha de realizar”.

Sobre la documentación exigida cabe precisar lo siguiente. Se aprecia una duplicidad en el contenido de la certificación municipal a la que se refiere la letra a) y el informe exigido en la letra b), puesto que la certificación municipal debe acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 4 -excepto la letra b)- que se refieren, como hemos visto, a los servicios públicos afectados por las causas imprevistas, los daños ocasionados y el momento de producción de los daños, extremos sobre los que también ha de recaer el informe, por lo que no se llega a comprender con claridad por qué diferenciar y exigir un certificado y un informe sobre las mismas cuestiones.

Además, la letra a) contiene una salvedad en la que se excluye el certificado municipal: *“en el supuesto de que las causas imprevistas sean ocasionadas por catástrofes naturales, supuestos de fuerza mayor, fortuitos o intencionados, u otras circunstancias, en cuyo caso se estará a lo establecido en el citado precepto”*. Tal y como está redactado el precepto se deduce que puede haber supuestos en que la causa imprevista no sea ocasionada por catástrofes naturales, supuestos de fuerza mayor, fortuitos o intencionados, u otras circunstancias, en cuyo caso el certificado municipal debería acreditarlo. Sin embargo, se está haciendo mención a todas las causas mencionadas en la letra b) del artículo 4, por lo que sería más claro excluir la letra b), en su conjunto, del mencionado artículo. Ahora bien, ya hemos puesto de manifiesto a la hora de analizar los requisitos exigidos en el artículo 4, las dificultades interpretativas que ofrece la letra b) y la remisión contenida en el artículo 3.2.a), que ahora se analiza. Si lo que se pretende con el artículo 4.b) es que el pronunciamiento del Consejero recaiga sólo sobre aquellas “otras circunstancias” que menciona el precepto, como resulta ser lo lógico, la excepción a la certificación contenida en el artículo 3.2.a) debería circunscribirse a este único supuesto. Se propone, para dejarlo claro, que en el artículo 4.b) se suprima la conjunción “que” por “en cuyo caso”.

Por último, debe destacarse que la entrada en vigor de la norma, según se estipula en la Disposición final segunda, se produce el mismo día de su publicación en el “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*”. A no ser que razones de urgencia así lo aconsejen, comporta una mayor garantía para los destinatarios de la norma el establecimiento de un periodo de *vacatio legis*, siquiera breve.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de Decreto se ajusta a las Directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación. No obstante, cabe efectuar algunas observaciones en este ámbito.

En relación al título de la disposición normativa se considera excesivamente largo, por lo que se propone reducirlo para facilitar su cita y atender así lo preceptuado en la Directriz 7, con arreglo a la cual “*la redacción del nombre deberá ser clara y concisa*”.

Este Consejo propone el siguiente título, que sería más corto y además más claro y conciso: “Decreto del Consejo de Gobierno sobre cooperación con determinados municipios para la restitución de servicios públicos municipales”.

Atendiendo a la Directriz 43 incorporada en el citado Acuerdo, la referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” contenida en la Disposición final segunda debiera ir entrecorrida.

Se recomienda revisar el uso de mayúsculas a fin de realizar un uso homogéneo de las mismas (verbigracia “Administración Local” en el preámbulo, artículos 3, 5 y 6, en tanto que figura “administración local” en la Disposición final primera).

Por otra parte, dada la vocación de permanencia que presentan las

normas jurídicas, sería conveniente que la referencia contenida en el artículo 4.b) al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior se sustituyera por la genérica referencia al titular de la Consejería competente en materia de Administración Local, evitando así los desajustes que pudieran provocar las reestructuraciones departamentales del Gobierno de la Comunidad que en el futuro pudieran llevarse a cabo. De esta forma, además, se homogeneizaría con la referencia genérica, contenida en la Disposición final primera, al titular de la Consejería con competencias en materia de Administración Local, así como, con la igualmente genérica indicación, en los artículos 3.1, 5 y 6, a la Dirección General competente en materia de cooperación con la Administración Local.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Única.- Una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo del Dictamen, y atendidas las formuladas con carácter esencial según se recoge en la fundamentación jurídica cuarta este Dictamen, el proyecto de Decreto por el que se regula la cooperación con determinados municipios de la Comunidad de Madrid para la restitución de servicios públicos municipales afectados por daños ocasionados por causas imprevistas, puede someterse a su aprobación al Consejo de Gobierno, bajo la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid”.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 17 de febrero de 2010