

2010

IX Curso Dirección Pública Local INAP



PLAN DE MEJORA REGULATORIA EN MATERIA DE MOVILIDAD. AYUNTAMIENTO DE MADRID.

Autora: Cristina Goncer Ortega

Técnico de Administración General. Rama
Jurídica. Ayuntamiento de Madrid
Subdirectora General de Servicios
Administrativos de Movilidad

Tutora: Paloma Delgado-Iribarren

Noviembre 2010

ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO.....	5
2. INTRODUCCIÓN.....	14
2.1 Objeto	14
2.2 Metodología.....	15
2.3 Estructura del Plan	18
3. CONTEXTO	18
3.1 La ciudad de Madrid	18
3.2 La organización	19
3.3 Las políticas de movilidad	20
4. MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE MOVILIDAD. COMPETENCIAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID	22
4.1 Normativa estatal.....	22
4.2 Normativa municipal.....	24
5. MOTIVACIÓN.....	25
5.1 ¿Por qué un plan de mejora regulatoria en materia de movilidad en el Ayuntamiento de Madrid?	25
5.2 ¿Para qué redactamos un plan de mejora regulatoria?	26
5.3 ¿Cómo vamos a elaborar este plan de mejora?	26
5.4 ¿Quiénes vamos a participar en la elaboración e implantación del plan de mejora?	27
6. DIAGNÓSTICO.	27
6.1 Análisis de la situación de partida	27
6.2 Análisis DAFO	31
7. PROPUESTA DE MEJORA.....	32
7.1 Líneas estratégicas.....	32
7.2 Objetivos	33

7.2.1 Representación gráfica de objetivos y acciones.....	34
7.2.2 Objetivos operativos y acciones concretas de la Línea estratégica 1.	34
7.2.3 Objetivos operativos y acciones concretas de la línea estratégica 2.	53
7.3 La implantación del Plan de Mejora	62
7.3.1 Coste de implantación del Plan.	62
7.3.2 Recursos para la implantación	64
7.3.3 Cronograma de implantación.....	65
7.3.4 Responsables de implantación de acciones	67
7.4 Evaluación.....	68
7.4.1 Indicadores agrupados por objetivos y asociados a metas.....	69
8. BIBLIOGRAFÍA	72
9. ANEXOS	74

AGRADECIMIENTOS

Mi primer agradecimiento para el Director General de Movilidad ya que fue él quien me ofreció la oportunidad de hacer este curso.

A todos los que habéis participado con vuestras ideas, vuestra ayuda, comprensión y dedicación en la redacción de este plan de mejora, os doy las gracias.

A mi tutora Paloma Delgado-Iribarren, por haberme transmitido todos sus conocimientos y experiencia sobre calidad normativa, por haberme atendido con paciencia infinita y por haberme animado cuando más lo necesitaba, muchas gracias.

A todo mi equipo de trabajo en la Subdirección porque sin ellos y su esfuerzo, no hubiera podido asistir a las clases, y por haber enriquecido el informe de mejora en múltiples aspectos, muchas gracias.

A todos los profesores que han participado en el curso porque todas sus aportaciones contribuirán sin duda a mejorar mi trabajo diario, muchas gracias por vuestra labor docente y vuestro entusiasmo.

A Paz Martínez García que me ha dirigido y orientado en el camino de elaboración del informe de mejora, muchas gracias por tu dedicación y comprensión.

Finalmente, pero no en último lugar, no puedo dejar de dar las gracias a mi familia, especialmente a mis pequeños, a quienes más tiempo he robado en beneficio de este plan de mejora.

1. RESUMEN EJECUTIVO

En el año 2005 el Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprueba la Ordenanza de Movilidad para la ciudad de Madrid, cinco años más tarde se plantea en el seno de la Dirección General de Movilidad la necesidad de afrontar la modificación de la Ordenanza. Durante el periodo de vigencia de la norma han surgido causas de distinta naturaleza (normativas, judiciales...) que motivan esta modificación. En este contexto surge la idea de elaborar un **proyecto de mejora regulatoria** que partiendo de la experiencia anterior, nos permita establecer unas pautas a seguir en el proceso de elaboración de las normas en materia de movilidad a fin de mejorar su calidad y su valoración por parte de los destinatarios. El objetivo del plan es mejorar las políticas de movilidad en el Ayuntamiento de Madrid, y para alcanzar este objetivo hemos de mejorar la **calidad normativa**. La mejora de la calidad busca que las normas sean las necesarias y adecuadas a las necesidades de los ciudadanos y a las finalidades que persiguen, y que comporten el **menor coste para los ciudadanos**. No está planteado el plan para una norma en concreto sino para que sirva de herramienta ante cualquier circunstancia de naturaleza regulatoria (modificación, nueva norma, revisión..) y con independencia de la materia específica sobre la que verse, siempre dentro del concepto amplio de movilidad.

La **metodología** empleada para diseñar el plan de mejora ha partido del estudio del **trabajo desarrollado** para la aprobación de la **Ordenanza** de Movilidad del año **2005**. Hemos identificado errores cometidos, aciertos, deficiencias, efectos y consecuencias de la norma. No solo nos hemos basado en la retroalimentación, sino también en las impresiones y **opiniones** de los **destinatarios** de la norma que nos han trasladado en reuniones celebradas con los principales agentes afectados. Nos ha parecido también interesante incorporar datos relacionados con la producción normativa en otros municipios. Una vez analizado el problema y fijados los objetivos, hemos partido de la

experiencia en el ámbito de la Administración del Estado. Ello se debe a que a nivel estatal son numerosas las actuaciones dirigidas a evaluar impactos, mejorar la calidad normativa, reducir cargas administrativas y racionalizar la producción, no así en el ámbito local.

La ciudad de **Madrid** cuenta con **3.284.071 habitantes** empadronados (revisión padrón enero 2010) y la extensión de su red viaria es de 3.415 Kilómetros. Un viario que hace posible que cada día entren y salgan de Madrid más de un millón de vehículos; desplazamientos todos ellos que se gestionan desde la **Dirección General de Movilidad**. La Dirección se organiza administrativamente en seis Subdirecciones Generales (Gestión de Multas de Circulación, Transportes y Aparcamientos, Regulación de la Movilidad, Taxi, Circulación y Planificación de Infraestructuras de Circulación y Servicios Administrativos de Movilidad) a través de las cuales, ejerce las competencias en materia de ordenación del tráfico de vehículos y personas en la vía pública, regulación del estacionamiento, transportes especiales, reservas de estacionamiento y ocupaciones de la vía pública. El plan de mejora lo promueve la SDG de Servicios Administrativos de Movilidad, pero debido al marcado carácter técnico del contenido de las normas será necesaria una colaboración estrecha entre los servicios técnicos y los jurídicos.

El **diagnóstico** de la situación ha surgido del análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, realizado en el seno de la Subdirección General de Servicios Administrativos. Para enriquecer el informe con perspectivas distintas a las internas se han incorporado también datos y opiniones de los representantes de asociaciones y entidades que han participado directa o indirectamente en procesos de elaboración de normas. En el seno de la organización los principales puntos de mejora identificados son la necesidad de definición de una metodología para la elaboración de las normas, la necesidad de análisis de impacto de las normas, , la necesidad de formación en materia de elaboración de normas, y la necesidad de mejorar la coordinación entre departamento jurídico y técnico, y realizar un análisis de cargas y técnicas para su medición. Las amenazas externas vienen

protagonizadas por la gran repercusión mediática que tienen toda las decisiones en materia de movilidad, las presiones ejercidas por las asociaciones, y no podemos olvidar que nos encontramos en la etapa final de mandato, y este no parece el momento más oportuno e idóneo para la implantación de un plan de mejora de esta naturaleza. Son puntos fuertes en la organización, la alta motivación del equipo, la experiencia y el gran conocimiento que tiene de la organización y de los procedimientos y la fluidez de la relación entre los promotores del plan y las asociaciones representativas de distintos intereses relacionados con la movilidad. Finalmente para completar este análisis de la situación como oportunidades destacaremos el bajo coste económico que supone la implantación del plan de mejora, el apoyo de las asociaciones representativas de intereses y su participación activa, sin olvidarnos del impulso de otras administraciones (europea y estatal) en relación con la reducción de cargas.

Para el cumplimiento de los objetivos fijados en la propuesta de mejora hemos diseñado dos grandes líneas estratégicas, la **mejora de la calidad normativa** y la **reducción de cargas administrativas**. Hemos fijado estas dos líneas ya que para mejorar el proceso de elaboración hay que tener en cuenta la opinión y participación de los destinatarios de la norma y uno de los aspectos que más afecta a los ciudadanos es la reducción de las cargas, cargas que se establecen en las normas. Conviene aclarar que se considera carga administrativa aquella actividad de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo empresas y ciudadanos para cumplir lo establecido en la normativa. Por otro lado la mejora de la calidad normativa exige un análisis previo de impactos, y en el apartado de impactos económicos, el análisis y medición de las cargas tiene un gran protagonismo.

La primera línea estratégica se concreta en los siguientes objetivos.

- Mejorar la **redacción** de las normas, para ello se fijan unas pautas que regirán la elaboración de unas directrices de técnica normativa y se propone la creación de alianzas externas con destinatarios de la norma.

- **Incrementar la participación** externa en el proceso de elaboración de las normas. Como instrumentos para conseguir este objetivo proponemos la organización de reuniones con las asociaciones más representativas, la institucionalización de la participación a través de la Mesa de la Movilidad y la posibilidad de presentación electrónica de alegaciones en periodo de información pública.
- Mejorar la **coordinación** entre los departamentos jurídico y técnico a través de la constitución de un grupo de trabajo mixto y la celebración de reuniones periódicas que posibiliten la discusión de las propuestas y la toma de decisiones conjunta.
- **Formación** del personal en materia de elaboración de normas y técnicas de negociación y mecanismos de participación, a través de la organización de cursos específicos en la materia y la elaboración de una guía metodológica.
- Mejorar la **valoración** de los **impactos** de las normas en orden a reducir, cuando sea posible, los impactos negativos y contar en todo caso con un análisis y valoración de todos los impactos previsibles. Para conseguir este objetivo fijamos en el informe de mejora unas pautas que deben observarse en la elaboración de la memoria de análisis del impacto normativo. La herramienta fundamental para conseguir este objetivo no es otra que el análisis de todos los impactos posibles plasmados en la memoria.

Los objetivos de la segunda línea estratégica se concretan en dos, reducir cargas administrativas y simplificar los procedimientos. Para **reducir cargas** partimos de la necesidad de elaborar un inventario de procedimientos con una identificación detallada de las cargas, y de aplicar un **sistema de medición** de cargas. Asimismo se plantea como instrumento para reducir cargas la participación externa en los procedimientos que dará lugar a la llamada **cogestión**. Respecto a la **simplificación de procedimientos** es un objetivo íntimamente relacionado con el anterior, que no se plantea en este informe de mejora desde el punto de vista del proceso sino desde el procedimiento contenido en la norma y la necesidad de acercarlo al ciudadano.

En este sentido proponemos una **revisión** de todos los **procedimientos** y la implantación del **registro electrónico**.

El equipo de mejora constituido en el seno de la Subdirección General de Servicios Administrativos de Movilidad, asumirá el liderazgo en la fase de **implantación** del plan.

Una de las ventajas de este plan es que no requiere grandes inversiones para su implantación, la mayoría de los **costes** derivados del plan son de capítulo 1, junto con algún gasto corriente como queda reflejado en las siguientes tablas, la primera representa los gastos de personal y en la segunda se incluyen otros gastos corrientes.

PUESTO DE TRABAJO	DEDICACIÓN	COSTE 100%	COSTE PLAN
Subdirector General	25%	81.889	20.473
Jefe de Departamento	25%	67.664	16.916
Adjunto Jefe de Departamento	25%	50.000	12.500
Jefe de Sección	20%	45.000	9.000
Auxiliar Nivel 16	20%	27.945	5.590
Auxiliar Auxiliar Nivel 18	20%	34.480	6.896
Jefe de Departamento DG Calidad	2 jornadas de trabajo	67.664	564
Jefe de Negociado DG Calidad	3 jornadas de trabajo	46.374	580
Coordinador de proyecto DG Calidad	1 jornada de trabajo	67.664	282
COSTE TOTAL ANUAL			72.801

ACCIÓN	RESUMEN	COSTE	PARTIDA
1.1.3	Edición manuales informativos	4.000	133.01/220.00
1.2.2	Organización Mesa Movilidad	60.000	13301/227.06 13301/227.99 *
1.2.5	Información pública electrónica		DG CALIDAD **
1.4.3	Cursos elaboración normas y técnicas negociación	6.000	133.01/226.06
1.4.2	Guía metodológica	6.000	133.01/220.00
1.5.3	Análisis impactos económicos	3.000	133.01/227.06
2.2.4	Difusión entre usuarios, campañas informativas	3.000	133.01/227.99
TOTAL		82.000	

Una de las mayores dificultades que hemos encontrado es la fijación de un umbral temporal, ya que no todos los años se plantea la necesidad de modificar o elaborar un texto normativo. No obstante, hemos considerado conveniente fijar un **cronograma** a efectos de que el lector del plan pueda acercarse a la realidad de cada una de las acciones fijadas en el mismo, y hacerse una idea de su entidad y proyección en el tiempo. Partiendo de que el cumplimiento de los objetivos fijados requiere para la obtención de resultados un plazo de dos años hemos fijado el siguiente cronograma:

CÓDIGO	ACCIONES DE MEJORA	PLAZO	AÑO 1				AÑO 2			
			1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T
1.1.1	Organizar reuniones con destinatarios para presentarles propuesta.	ene – feb 1								
1.1.2	Fijar directrices técnica normativa.	ene – mar 1								
1.1.3	Difundir las directrices internamente en la organización.	abr-1								
1.2.1	Elaboración catálogo asociaciones llamadas a participar.	ene 1								
1.2.2	Organización Mesa de la Movilidad.	may - jul 1								
1.2.3	Elaboración fichas de participación.	may -1								
1.2.4	Celebrar reuniones de la Mesa al menos cada 3 meses.	sep1–dic 2								
1.2.5	Información pública electrónica.	dic 2								

1.2.6	Organización reuniones con representantes asociaciones para evaluar proceso participación.	oct 1								
1.3.1	Constitución grupo de trabajo, nombrar representantes.	sep 1								
1.3.2	Organizar reuniones estableciendo pautas.	oct 1								
1.3.3	Celebrar reuniones mensualmente.	dic 1- dic 2								
1.3.4	Valoraciones mensuales sobre el resultado de la coordinación.	ene 2 -dic 2								
1.4.1	Diseñar formación específica adecuada a necesidades	ene 1 – mar 1								
1.4.2	Elaboración de guía metodológica para elaboración de textos.	abr1 - may1								
1.4.3	Organización cursos específicos sobre elaboración de textos normativos	oct 1-nov 1								
1.4.4	Organización de cursos específicos sobre negociación y mecanismos participación.	dic 1								
1.5.1	Organizar grupos de trabajo para hacer memoria.	feb 2								
1.5.2	Fijar pautas sobre cómo hacer memoria.	feb 2								
1.5.3	Analizar impactos competenciales, internos, económicos y presupuestarios	abr2 - jun2								
1.5.4	Elaborar memoria.	jul 2								
1.5.5	Trasladar resultados a gestores y responsables políticos.	sep 2								
1.5.6	Decidir sobre oportunidad de la norma y fijar alternativas.	sep 2								
1.5.7	Adoptar medidas correctoras de impactos negativos.	oct 2								
2.1.1	Elaborar catálogo de procedimientos en materia de movilidad.	ene 2								
2.1.2	Identificar las cargas administrativas en cada procedimiento.	feb 2 –mar 2								
2.1.3	Implantar un sistema de medición de cargas.	abr 2 – may 2								
2.1.4	Decidir qué cargas se pueden eliminar.	jun 2								
2.1.5	Consultar con asociaciones posibles supuestos de cogestión.	sep 2								
2.2.1	Revisión de todos los procedimientos.	ene 2								
2.2.2	Sesiones internas de formación.	abr 12								
2.2.3	Implantación del registro electrónico.	oct2–nov 2								
2.2.4	Difusión de posibilidades de solicitudes telemáticas y otros trámites, presencial y vía web.	dic 12								

Uno de los aspectos más importantes de la propuesta de mejora es la fijación de **indicadores** que nos permitan **evaluar**, saber cómo se desarrolla la implantación, y así poder rectificar cuando sea preciso. A continuación exponemos gráficamente los indicadores asociados por objetivos, los datos iniciales de los que partimos, el carácter temporal de la evaluación y las metas propuestas.

OBJETIVOS/INDICADORES	EVALUACIÓN	VALOR ACTUAL	META
Objetivo 1.1 Mejorar la redacción de las normas			
Porcentaje de ciudadanos destinatarios de la norma satisfechos con el resultado.	*****	*****	50%
Porcentaje de preceptos que reproducen el contenido de disposiciones estatales o autonómicas.	semestral	10%	0
Empleo de varios términos para referirnos a un mismo concepto.	semestral	SÍ	NO
Porcentaje de recursos administrativos basados en problemas de interpretación de la norma.	*****	10%	5%
Artículos de la norma anulados en vía judicial	*****	2	0
Número de recursos contencioso-administrativos interpuestos contra artículos de la norma.	*****	4	0
Objetivo 1.2 Incrementar la participación externa en el proceso de elaboración de las normas.			
Porcentaje de foros de participación que cuentan con un representante municipal.	semestral	5%	50%
Porcentaje de alegaciones consideradas y tenidas en cuenta en el texto final.	*****	10%	15%
Porcentaje de asociaciones/entidades satisfechas con el proceso de participación.	semestral	50%	75%
Porcentaje de medidas incluidas en la norma que tienen su origen en propuestas de asociaciones/entidades.	*****	5%	10%

Objetivo 1.3 Mejorar la coordinación entre departamento jurídico y técnicos.			
Número de reuniones celebradas anualmente por el grupo de trabajo.	mensual	2	12
Porcentaje de propuestas conjuntas incorporadas al proyecto.	semestral	10%	30%
Porcentaje de usuarios satisfechos con la prestación de servicios compartidos.	trimestral	30%	60%
Porcentaje de trabajadores de ambos departamentos satisfechos con las medidas adoptadas.	semestral	30%	80%
Objetivo 1.4 Formación del personal en materia de elaboración de normas.			
Porcentaje de trabajadores que han recibido al menos 20 horas de formación en materia de elaboración de normas.	trimestral	0	100%
Porcentaje de trabajadores satisfechos con la formación recibida.	trimestral	*****	80%
Porcentaje de trabajadores que han recibido al menos 10 horas de formación sobre técnicas de negociación y mecanismos de participación.	trimestral	0	100%
Objetivo 1.5 Mejorar la valoración de los impactos de las normas.			
Porcentaje de ciudadanos satisfechos con las medidas incluidas en la norma.	*****	*****	50%
Memoria del análisis de impacto normativo	anual	NO	SI
Porcentaje de impactos de las medidas incluidas en la norma que no han sido previstos con anterioridad.	*****	30%	10%
Objetivo 2.1 Reducir cargas administrativas			
Porcentaje de procedimientos en materia de movilidad que han experimentado reducción de al menos una carga.	semestral	*****	10%
Porcentaje de procedimientos "cogestionados".	semestral	2%	5%
Porcentaje de procedimientos en los que se exige el cumplimiento de dos cargas (solicitud+ 1 documento, informe o similar).	semestral	2%	5%

Objetivo 2.2 Simplificar procedimientos.			
Porcentaje de expedientes que se resuelven en plazo máximo de un mes desde la presentación de la solicitud.	mensual	30%	50%
Porcentaje de expedientes en los que no se realiza ningún requerimiento.	mensual	15%	20%
Porcentaje de solicitudes presentadas electrónicamente.	mensual	0%	2%
Número de procedimientos eliminados.	semestral	*****	2

2. INTRODUCCIÓN

2.1 Objeto

El presente plan de mejora, en síntesis, intenta **ordenar y racionalizar** la **producción normativa** del Ayuntamiento de Madrid en materia de movilidad. No obstante, vamos a diseñar unas pautas y una metodología común para todas las materias que podrán ser empleadas por todas las Áreas del Ayuntamiento, y en nuestro caso nos centraremos en las singularidades de la movilidad. Se pretende que el plan sirva como instrumento no solo para incrementar la calidad normativa, sino también para cumplir otras directrices marcadas por normas estatales y de la Unión Europea (Directiva 2006/123/CE y su incorporación al derecho español mediante las leyes, Ley 17/2009, de 23 de noviembre y Ley 25/2009, de 22 de diciembre). Nos estamos refiriendo a la necesidad de reducir las cargas administrativas y a la aplicación del modelo de costes estándar para su medición.

Otra de las características que definen al plan de mejora es el intento de unificar todas las técnicas de calidad normativa en un solo documento para facilitar la labor del que se encuentra por vez primera con el reto de elaborar un proyecto normativo. Podemos afirmar que el plan tiene una doble vertiente, por

un lado está dirigido hacia los miembros de la organización en esta faceta de ayuda en la labor normativa que acabamos de describir, y por otro lado persigue que el destinatario de la norma resulte beneficiado por el plan en el sentido de hacer la norma más comprensible, accesible y en definitiva que su contenido dé respuesta a sus necesidades y satisfaga sus intereses. La calidad no consiste únicamente en cumplir las exigencias de la norma, sino en cumplir también las exigencias de los destinatarios de las normas. Así se busca integrar aspectos como la **calidad**, la **participación interna y externa**, la consulta a las partes interesadas, la **estructura de textos conforme a reglas técnicas** y el **análisis previo y evaluación de impactos**.

El objetivo del plan es **mejorar la política de movilidad** del Ayuntamiento de Madrid. Este objetivo se inscribe en una **estrategia global de mejora regulatoria** en materia de movilidad que pasa por mejorar la calidad de las normas y por la reducción de cargas administrativas. Entendemos que la mejora de la regulación y de la calidad normativa pasa por la evaluación de impactos normativos y programas de reducción de las cargas que afectan a los ciudadanos. La mejora se traduce en impactos positivos en la sociedad en general y en los distintos colectivos destinatarios de la norma (particulares, empresarios, profesionales...), y uno de los aspectos que más afecta a los ciudadanos es el tema de la reducción de cargas administrativas.

2.2 Metodología

La metodología empleada para diseñar el plan de mejora ha partido del estudio del **trabajo** desarrollado en el año **2005** para la aprobación de la **Ordenanza de Movilidad** vigente en la actualidad, a efectos de identificar los errores cometidos, los aciertos, las deficiencias advertidas en el proceso, la aplicación práctica de las disposiciones y los efectos o impactos de la norma. Con esto lo que buscamos es que cuando se aborde la redacción de un nuevo texto en la materia, dispongamos de unas pautas de actuación que nos permitan identificar los puntos fuertes y los puntos débiles y los pasos a seguir

para lograr los objetivos perseguidos. No solo nos hemos basado en el análisis de la experiencia anterior, en la retroalimentación, sino también en las impresiones y **opiniones** de los **destinatarios de la norma**, a través de reuniones con todos los agentes afectados. Para facilitar la labor, a estas reuniones han asistido los presidentes y secretarios de las asociaciones más representativas. Y por supuesto no podemos olvidar, que tratándose de una materia tan multidisciplinar como la movilidad hemos contado con la colaboración de los servicios técnicos de circulación y con la opinión de otras Áreas como Medio Ambiente o Economía.

Todas estas acciones nos han acercado al planteamiento del plan de mejora en el caso específico del Ayuntamiento de Madrid pero también hemos intentado realizar un **análisis comparativo** entre **normativas de circulación en grandes ciudades**. Para ello hemos consultado anuarios estadísticos y a través de información sobre normativa en los portales de los distintos Ayuntamientos hemos extraído conclusiones. Nos ha parecido también interesante contar con datos sobre cómo afrontan otros municipios los análisis de impactos y la participación en el proceso de elaboración de normas. Así de los cuatro Ayuntamientos consultados (Barcelona, Sevilla, Valencia, Zaragoza) en ninguno se realizan análisis de impacto normativo. Los mecanismos de participación sí están más desarrollados, así podemos citar que en Zaragoza en el proceso de elaboración de la reciente Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas a través del Observatorio de la Bicicleta han fomentado activamente la participación. En el ámbito de la Comunidad de Madrid también podemos destacar en el municipio de Getafe el desarrollo de mecanismos participativos adicionales a los establecidos en la ley. En materia de participación todos los municipios consultados cuentan con un sistema electrónico de reclamaciones y sugerencias, pero ninguno específico en materia de elaboración de normas.

Una vez analizado el problema y fijados los objetivos, para la exposición de las **medidas propuestas** hemos partido fundamentalmente de la **experiencia** en el ámbito de la **Administración del Estado**. Ello se debe a que a nivel estatal son ya numerosas las actuaciones dirigidas a evaluar impactos, mejorar la calidad normativa, reducir cargas administrativas y racionalizar la producción normativa. Partiendo de esta experiencia, hemos adaptado las medidas de forma específica al ámbito local y a la materia que nos ocupa.

Gran dificultad hemos encontrado a la hora de fijar el umbral temporal del plan ya que no todos los años se plantea o creemos que se debe plantear el proyecto de elaboración de una norma. Tampoco podemos olvidar el contexto político electoral en que nos encontramos. A ello debemos añadir que actualmente estamos tramitando un proyecto de modificación de la Ordenanza de Movilidad. En este trabajo se han aplicado y aplicarán aspectos plasmados en el plan pero no en su integridad ya que cuando finalicemos la redacción del plan probablemente ya se habrá aprobado la modificación. No obstante como experiencia piloto con carácter parcial resultará seguramente muy beneficiosa.

No podemos dejar de mencionar, y más aún en la actual situación de crisis económico-financiera en que nos encontramos, el coste del plan de mejora, que en este caso viene protagonizado por un coste humano o dicho de otro modo un coste básicamente de personal, de capítulo 1. Es esta una ventaja para su implantación, que ayudará a despertar el interés por parte de directivos y responsables políticos debido al principio de restricción presupuestaria que rige en todos los ayuntamientos y a la política de recortes en el gasto público local. No queremos decir con esto que no supondrá un coste, que todo plan lo tiene, sino que lo que afirmamos es que ese coste es asumible con los actuales recursos humanos y técnicos con los que cuenta la Dirección General de Movilidad, no precisando contrataciones externas, gastos corrientes o inversiones no previstas para el desempeño ordinario de las funciones que asume en materia de movilidad.

2.3 Estructura del Plan

El contenido del plan lo vamos a dividir en cuatro apartados. En el primero de ellos nos situaremos en el **contexto actual** de la **movilidad** en la ciudad de **Madrid**, haciendo una breve descripción del **organigrama** de la **Dirección General de Movilidad** y de las **competencias**, y una referencia a la evolución desde el concepto de tráfico en sentido estricto hasta el actual de movilidad. En el segundo apartado fijaremos el **marco jurídico normativo** en materia movilidad en la actualidad, no sin hacer un breve relato histórico del derecho madrileño en materia de ordenación del tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial. A continuación expondremos los **problemas** que en definitiva han inspirado la elaboración de este plan de mejora, haciendo un diagnóstico pormenorizado de todos los aspectos que afectan al mismo. Posteriormente fijaremos las **líneas estratégicas**, los **objetivos** operativos, pautas de mejora y **acciones**, definiremos los detalles más relevantes sobre la **implantación** del plan y finalmente haremos una referencia a los distintos tipos de **indicadores** que emplearemos para medir los resultados y evaluar la implantación del plan.

3. CONTEXTO

3.1 La ciudad de Madrid

La ciudad de Madrid cuenta con **3.284.071 habitantes** empadronados (datos revisión padrón enero 2010, véase Anexo A) y una extensión de 604,98 Km², la extensión de su red viaria es de 3.415 Kilómetros. Un viario que hace posible que cada día entren y salgan de Madrid más de un millón de vehículos; desplazamientos todos ellos que a diario se gestionan desde el Ayuntamiento de Madrid. En el año 2008, según datos de la Agencia Tributaria de Madrid, el parque de vehículos ascendía a 1.760.490 de los cuales **1.381.706** son **turismos** (véase Anexo B).

3.2 La organización

Para situar al lector en el contexto de este plan de mejora hemos de remontarnos a 2004, año en el que se produce un cambio sustancial en la gestión de las políticas de movilidad por parte del Ayuntamiento de Madrid. La transformación tiene su reflejo inicial en la estructura orgánica y competencias en la materia. Se crea la Dirección Gerencia de Movilidad (actualmente Dirección General de Movilidad) integrada en la Concejalía de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad (actual Área de Gobierno de Seguridad y Movilidad), que viene a sustituir a la Dirección de Servicios de Circulación y Transportes. Con esta modificación lo que se pretende es dotar de entidad propia a la gestión, ordenación y vigilancia del tráfico en la ciudad de Madrid y potenciar la modernización y desarrollo de uno de los aspectos que más preocupa a los habitantes de una gran ciudad. La Dirección General de Movilidad actualmente depende de la Coordinación General de Movilidad, hasta el año 2007 estaba integrada en la Coordinación General de Movilidad, Seguridad y Emergencias, dato que pone de manifiesto la importancia creciente que han ido cobrando las políticas de movilidad en el Ayuntamiento de Madrid. Las competencias de la Dirección General se distribuyen orgánicamente en seis subdirecciones generales (véase Anexo C):

- **Subdirección General Regulación de la Movilidad:** asume la dirección del Cuerpo de Agentes de Movilidad y la gestión del Servicio de Estacionamiento Regulado.
- **Subdirección General Oficina Municipal del Taxi:** asume las competencias en materia de taxi tanto las de perfil jurídico como las de carácter técnico.
- **Subdirección General de Gestión de Multas de Circulación:** le corresponde la tramitación de los expedientes sancionadores por infracciones en materia de tráfico.
- **Subdirección General de Transportes y Aparcamientos:** ejerce las competencias en materia de transporte público colectivo de viajeros

(autobuses) y la gestión de los aparcamientos públicos municipales en régimen de concesión.

- **Subdirección General de Circulación y Planificación de Infraestructuras de Movilidad:** señalización y gestión de la red semaforica, paneles de control variable y cámaras.
- **Subdirección General de Servicios Administrativos de Movilidad:** encargada de la gestión presupuestaria, contratación, licencias, autorizaciones, y elaboración de propuestas normativas.

3.3 Las políticas de movilidad

Un análisis superficial de la evolución en las políticas de movilidad en los municipios desde el año 2004, pone de manifiesto, que si en un primer momento la preocupación se centraba en aspectos como la ordenación del estacionamiento o la fluidez del tráfico, en los últimos años se está poniendo cada vez más énfasis en la protección de los espacios peatonales y el fomento de medios alternativos al automóvil, fundamentalmente los vehículos de dos ruedas (moto y bici). Ya no nos encontramos ante preocupaciones relacionadas únicamente con el **tráfico urbano** o con la **seguridad vial** sino que en la nueva **visión** de la movilidad hay que tener muy en cuenta aspectos como la protección del **medio ambiente**, el **bienestar social** e incluso otros de carácter **económico**. Esta es la razón por la que en poco tiempo los textos normativos que regulan la materia se han ido quedando obsoletos. No obstante en los últimos años podemos citar varias sentencias (STS 26 diciembre 1996; STS 29 de mayo de 2000) y normativa (Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid ; Ley 5/2009, de 20 de octubre, de Ordenación de Transporte y Movilidad por Carretera de Madrid) que ilustran este cambio en las políticas de movilidad. En este sentido en la Ley de Capitalidad queda reflejada esta nueva dimensión *“el Ayuntamiento de Madrid regulará los distintos usos de las vías (...) con la finalidad de armonizar los distintos usos, incluido el peatonal, el de circulación, el de estacionamiento, el deportivo y el lúdico, y hacerlos compatibles de forma equilibrada con la garantía de la*

seguridad vial, la movilidad y fluidez del tráfico , la protección del medio ambiente y la protección de la integridad de los espacios públicos y privados”.

A continuación, intentaremos resumir los hitos más destacables en todo este largo camino recorrido hasta la actualidad y que marcan la tendencia anteriormente descrita.

Los primeros trabajos en materia de control de tráfico se remontan a los años 60, pero desde el punto de vista normativo el Reglamento de policía de Madrid de 1824 ya contenía normas de tráfico. La primera sala de control de tráfico del Ayuntamiento de Madrid data de 1980, y es sustituida en el año 2005 por el Centro de Gestión de la Movilidad operativa las 24 horas del día. En la actualidad la capacidad de recepción de imágenes está cifrada en 3.000 (almendra central, M-30 superficie, túneles M-30, túneles urbanos, DGT) siendo posible el visionado simultáneo de 300 imágenes. En los últimos tres años se ha duplicado el número de cámaras de tráfico y se ha conseguido controlar en tiempo real desde este centro el 91% de los cruces regulados semafORIZADOS.

Otro de los aspectos más relevantes del cambio en las políticas de movilidad ha sido la creación en el año 2004 del **Cuerpo de Agentes de Movilidad**. Además de las propias de los funcionarios públicos, los integrantes de este Cuerpo desempeñan las funciones contempladas en el apartado 1 del art.53.3 de la Ley 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuales son, la regulación del tráfico, denuncia de infracciones, promoción de la seguridad vial, control de estacionamiento, control de los transportes de viajeros y mercancías, comunicación de deficiencias y colaboración con la Policía Municipal.

A fin de no extendernos demasiado en este repaso histórico, a modo de resumen destacaremos que la gestión integral de movilidad en el siglo XXI, en todos los municipios, pasa por la **restricción del uso del vehículo privado** en determinadas zonas (áreas de prioridad residencial, áreas restringidas..) , el fomento del uso de la **bicicleta** (planes directores de vías ciclistas), la **recuperación** de los **espacios** públicos para los **peatones** con el diseño de

redes de prioridad peatonal , el empleo de nuevas tecnologías (cámaras, centros de control, tramitación electrónica de denuncias) y la adopción de medidas en materia de tráfico encaminadas a proteger el medio ambiente y aumentar el bienestar social.

4. MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE MOVILIDAD. COMPETENCIAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

4.1 Normativa estatal

El **artículo 149.1.21º** de la **Constitución Española** (CE) atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor. Esto no impide que algunas comunidades autónomas por distintas vías hayan asumido determinadas competencias en la materia (Navarra, País Vasco, Cataluña), si bien en el caso de Madrid la normativa de cabecera es la estatal y en el ámbito autonómico encontramos únicamente alguna referencia genérica o en materia de transporte. Siguiendo, por tanto, con el análisis de la normativa estatal, la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (**LRBRL**) establece que los municipios ejercerán, en los términos de la legislación estatal y autonómica, competencias en materia de ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. En 1990 esos términos quedan fijados en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de marzo (**LTSV**), que en su **artículo 7** atribuye a los municipios las siguientes competencias:

- Ordenación y control del tráfico en las vías urbanas, vigilancia por medio de agentes propios, denuncia de las infracciones y sanción de las mismas.
- Regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación de los usos de las vías urbanas y establecimiento de medidas de estacionamiento limitado.

- Inmovilización y retirada de vehículos.
- Autorización de pruebas deportivas.
- Cierre de vías urbanas.

La aprobación de la **Ley 57/2003**, de 16 de diciembre, **de medidas de modernización del Gobierno Local**, supuso para el Ayuntamiento de Madrid no solo un gran cambio de carácter organizativo sino también un gran avance en la consolidación del Pleno como un verdadero órgano de debate de las políticas locales y adopción de decisiones, dejando las competencias de carácter ejecutivo en otros órganos no representativos.

No podemos terminar esta breve descripción del marco normativo en materia de movilidad en el caso de Madrid sin hacer referencia a la **Ley de Capitalidad**, que en su Preámbulo ya destaca que en el proceso de ampliación de las competencias municipales en sectores con elevada incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos, ocupan una posición central las medidas en materia de seguridad vial dirigidas a incrementar las potestades del Ayuntamiento para afrontar problemas como la emisión de ruidos y contaminación por vehículos a motor, el estacionamiento o la mejora de las condiciones de vida de las personas con movilidad reducida. Como hemos señalado anteriormente es en este texto legal en el que se afianza esa nueva perspectiva multidisciplinar de la movilidad, compatibilizando y armonizando usos para lograr mejoras sobre el medio ambiente y la calidad de vida de las personas.

El municipio es la administración territorial que tradicionalmente ha asumido el protagonismo en la solución de los problemas de tráfico que afectan a las grandes ciudades. Y este hecho, si tenemos en cuenta las últimas modificaciones legislativas, va aumentando, así la última modificación de la LTSV, dejando siempre a salvo el régimen de infracciones y sanciones, otorga cada vez mayor capacidad y libertad a los municipios para regular los usos de las vías urbanas. En este sentido podemos afirmar que el tráfico es una de las

materias en las que los municipios gozan de mayor autonomía para gestionar sus intereses.

Entre las potestades en materia de movilidad que ejercen los municipios distinguimos las de tipo normativo, que generalmente revisten la forma de ordenanza, de las ejecutivas que se traducen en actos administrativos o de carácter material. Distinguir entre unas y otras no siempre resulta ser una tarea fácil como tendremos oportunidad de comprobar más adelante al exponer el contenido de este plan de mejora. Si realizáramos un estudio comparativo sobre la materia comprobaríamos como tampoco existe uniformidad de criterio entre los distintos municipios de España, sobre cuales deben ser consideradas potestades normativas y cuales meramente ejecutivas.

4.2 Normativa municipal

En ejercicio de las potestades de carácter normativo, en el año 2005, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid acuerda aprobar la Ordenanza de Movilidad de la ciudad de Madrid. El espíritu de este texto normativo no era otro que plasmar jurídicamente y habilitar los instrumentos necesarios para llevar a cabo las nuevas políticas de movilidad recogidas en el plan operativo de gobierno. Asimismo la norma venía motivada por la necesidad de incorporar las modificaciones derivadas de cambios legislativos que se habían ido produciendo en los últimos años. Este texto de 2005 deroga la Ordenanza de Circulación de 1998 cuya aprobación supuso la derogación de la primera **Ordenanza de Circulación para la villa de Madrid del año 1977**. Hasta el año **1998** era habitual que las cuestiones relativas a la circulación de vehículos, carga y descarga y ordenación del tráfico se regularan mediante la aprobación de bandos de la Alcaldía. De la Ordenanza de Movilidad de **2005** podemos destacar que incorpora esa visión multidisciplinar de la movilidad a la que hemos hecho referencia anteriormente, y que es un texto en cuya elaboración, si bien tímidamente, participaron distintas asociaciones representativas de intereses en la materia. Damos por finalizado este breve recorrido histórico normativo madrileño en materia de circulación, para abordar el estudio de la

situación actual transcurridos cinco años desde la aprobación de la última Ordenanza. Si en un ejercicio de síntesis evaluamos el impacto que han tenido las disposiciones contenidas en la Ordenanza debemos detenernos por un lado en el Servicio de Estacionamiento Regulado y la aplicación de las medidas de ordenación y control del estacionamiento, y de las medidas de restricción del tráfico en determinadas zonas, y por otro lado no podemos dejar de hacer referencia a los pronunciamientos judiciales sobre actos de aplicación concreta de disposiciones de la Ordenanza y a la nueva normativa aprobada recientemente con incidencia directa sobre la Ordenanza a la que nos hemos referido al analizar el marco jurídico normativo. Es en este contexto en el que surge la inquietud sobre la conveniencia de modificar el texto del 2005 o redactar uno nuevo. Esta primera decisión no es fácil de considerar y tampoco lo es determinar el contenido de una ordenanza de movilidad, la forma de abordar la participación ciudadana y los canales internos de participación dentro del Ayuntamiento, así es como nace la idea de elaborar un plan de mejora regulatoria en materia de movilidad que arroje un poco de luz sobre estas y otras muchas cuestiones que iremos desgranando a medida que avancemos en su redacción.

5. MOTIVACIÓN

5.1 ¿Por qué un plan de mejora regulatoria en materia de movilidad en el Ayuntamiento de Madrid?

Porque no existen criterios definidos sobre las materias a regular, porque **no** se aplican **directrices de técnica normativa**, porque experiencias anteriores han demostrado que **no** se han **medido** los **impactos** de la norma, porque no se miden las **cargas** administrativas, porque resulta una tarea ardua la elaboración de cualquier norma y más en una materia como la movilidad en la que hay que armonizar intereses individuales y colectivos, profesionales y no profesionales, usos de muy distinta naturaleza y todo ello en un espacio limitado y con reivindicaciones muy difíciles de compatibilizar. Porque parece

que la solución a los grandes problemas en materia de movilidad siempre es la aprobación de un nuevo texto normativo sin reflexionar sobre la conveniencia y la oportunidad de la decisión.

5.2 ¿Para qué redactamos un plan de mejora regulatoria?

No existe una definición de calidad normativa, sin embargo en los últimos tiempos es bastante frecuente oír comentarios negativos sobre la redacción, contenido y aplicación de las normas más recientes. El diccionario de la Real Academia Española define la calidad como la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo que permiten juzgar su valor. El plan se redacta para, entre otros objetivos, intentar **medir** o definir el **valor de la norma**. Para establecer un **método**, unas pautas que ayuden en la **redacción** de la norma. Para **clarificar** el contenido de la norma y mejorar su redacción a fin de facilitar la comprensión por parte de los destinatarios. Para poder **analizar** tanto previamente como tras su implantación los **impactos** producidos por la aplicación práctica de las disposiciones contenidas en la norma. Para conseguir que esos impactos sean positivos y para poder reducir a través del contenido de la norma las cargas administrativas que los ciudadanos tienen que asumir. Para **racionalizar** en la medida de lo posible la adopción de decisiones sobre la conveniencia de **aprobación de normas** así como la actividad regulatoria (véase Anexo D).

5.3 ¿Cómo vamos a elaborar este plan de mejora?

Vamos a intentar **diagnosticar** la situación actual de la producción normativa en materia de movilidad. No se trata de una tarea sencilla ya que al surgir el plan de la misma organización implicada, el análisis corre el riesgo de no ser objetivo y estar viciado desde el inicio, ya que los que vamos a participar en su redacción ya tenemos una opinión, un prejuicio previo a la diagnosis. Así que intentaremos ser asépticos y recabar la participación de “no implicados” en la elaboración de normas para acertar en este primer paso. Una vez

diagnosticado el problema, seguiremos el esquema sobre el contenido del plan de mejora fijado en la Guía.

5.4 ¿Quiénes vamos a participar en la elaboración e implantación del plan de mejora?

La **Subdirección General de Servicios Administrativos de Movilidad** (Subdirectora, Jefe de Departamento, Adjunta y Jefe de Sección de Régimen Jurídico) asumirá la labor de redacción del plan, será la promotora del mismo, para lo cual necesita contar con la colaboración de los servicios técnicos de circulación y de regulación de la movilidad (Subdirección General de Circulación y Planificación de Infraestructuras de Movilidad y Subdirección General de Regulación de la Movilidad). Asimismo destacaremos la participación indirecta de la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico integrada en el Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, que asume las competencias sobre informe y supervisión de todas las propuestas de contenido normativo.

6. DIAGNÓSTICO.

6.1 Análisis de la situación de partida

No resulta fácil definir o identificar el problema dado que nos encontramos ante una situación en la que participan y se ven afectados muchos agentes, y que además no tiene una única dimensión sino varias y muy dispares. A priori, advertir que la situación actual la vamos a describir, como ya hemos apuntado anteriormente, desde la visión personal del autor del plan de mejora, tras seis años de observancia de aplicación de las normas en materia de movilidad y de convivencia con los distintos sujetos afectados. Es decir solo se va a afrontar el problema desde ese punto de vista, pero seguro es que existen otros puntos de vista, que identificarían el problema desde otra

perspectiva y abordarían su solución o soluciones aplicando otros métodos o instrumentos. Lo que sí que es cierto y creemos compartido por todos es que existe una demanda ciudadana sobre clarificación de la norma, y que la situación actual es susceptible de mejora (responsables políticos, funcionarios, ciudadanos, empresarios, profesionales del sector). Cada uno de ellos por distintas causas pero nos atrevemos a afirmar que todos apoyarían la redacción de este plan de mejora.

Pocos números podemos aportar para tratar de identificar el problema, no obstante sí apuntaremos algunos datos que pueden ayudar en la tarea:

- En el Ayuntamiento de Madrid existen **123 normas** entre ordenanzas y reglamentos que regulan las distintas materias (Medio Ambiente, Movilidad, Urbanismo, Servicios Sociales...)
- Más del **50%** han sido **aprobadas entre 2000 y 2010**, y el 25% en los últimos cinco años.
- El periodo medio de vigencia de las normas es de 10 años.
- En el procedimiento de aprobación de la Ordenanza de Movilidad de **2005** se presentaron en el periodo de **información pública** aproximadamente **20 alegaciones** y **10** de estas fueron **admitidas** e incorporadas al texto en la redacción propuesta.
- Durante el periodo de vigencia de 5 años los servicios jurídicos han dedicado un 30% del tiempo efectivo de trabajo a resolver cuestiones derivadas de la aplicación e interpretación de la Ordenanza.
- En el Área de Gobierno de Seguridad y Movilidad tenemos inventariados **62 procedimientos** de los cuales **29** versan sobre materias de **movilidad** (taxi, transporte escolar, transportes especiales, mercancías peligrosas, infracción normas de circulación, aparcamientos, reservas en vía pública.....) (véase Anexo E).
- No se ha realizado un análisis de medición de cargas de cada procedimiento.

- El fundamento legal para la tramitación y resolución de estos procedimientos en materia de movilidad lo encontramos en 16 normas (estatales, autonómicas y locales).

¿Qué causó el **problema**?

La **falta** de valoración, de estudio y de **análisis** de los **impactos** que producirían las medidas incluidas en la norma. Esta carencia se debió en gran parte a la necesidad de aprobar un nuevo texto para habilitar los instrumentos precisos con el fin de aplicar las medidas incluidas en los planes de gobierno.

¿Quiénes causaron el problema?

En parte asumimos que la propia Subdirección General de Servicios Administrativos causó el problema al no evaluar debidamente la situación, no analizar las consecuencias y no aplicar una metodología adecuada en la elaboración de la norma sino dejarse guiar por resultados deseados sin tener en cuenta los medios. No obstante, no es posible identificar a un único responsable sino que en una materia tan multidisciplinar son muchos los agentes implicados y cada uno de ellos va a tener un papel importante en la solución o soluciones del problema. Nos encontramos con que son muchos los intereses afectados, desde los políticos hasta los subjetivos más variados y cada uno de ellos con una visión específica del problema. Citaremos un ejemplo para acercar al lector a esta realidad; en una materia como la sustitución en vía pública de los contenedores de residuos de construcción, el responsable de la regulación de la movilidad no quiere que estas operaciones se realicen en horas punta de tráfico (preferiría por ello el horario nocturno), el responsable de medio ambiente no quiere que se realicen en horario nocturno por los altos niveles de ruido que provoca, los vecinos coinciden con este último ya que desean que se respete su descanso, las empresas de contenedores no quieren limitaciones en los horarios ni cargas administrativas para rentabilizar los beneficios de su empresa, los servicios jurídicos quieren

una norma clara y fácilmente interpretable, y finalmente el responsable político lo que quiere es armonizar todos estos intereses y lograr una norma de consenso.

En resumen, nos encontramos ante un problema de falta de análisis previo a la elaboración de una norma y falta de metodología para su elaboración, lo que provoca dificultad en su aplicación e insatisfacción en sus destinatarios y en cierto modo también en los que están llamados a aplicarla.

Para analizar los distintos problemas y coadyuvar a su identificación vamos a realizar un ejercicio DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Como lo que pretendemos es afinar al máximo este análisis, vamos a completarlo con técnicas de comunicación en el seno de la propia organización (reuniones, mesas de trabajo sobre materias concretas), posibilitando así la incorporación de puntos de vista distintos al del promotor del plan. Anteriormente en una primera aproximación ya hemos ofrecido datos sobre las normas en materia de movilidad, por lo que el cuadro no lo ilustraremos con datos. El diagnóstico es el resultado del análisis interno en la Subdirección General de Servicios Administrativos de Movilidad realizado por la Subdirectora, el Jefe del Departamento de Régimen Jurídico y la Adjunta al Departamento y se han incorporado también las opiniones de representantes de asociaciones y entidades de distinta naturaleza, que han participado directa o indirectamente en procesos de elaboración. Se ha optado por realizar el análisis desde este grupo reducido ya que sus miembros son los que han participado activamente en las propuestas normativas de la Dirección General de Movilidad en los últimos años.

6.2 Análisis DAFO

ANÁLISIS DAFO

Debilidades

- ♦ No se realizan análisis de impacto normativo
- ♦ Inercias que generan cargas administrativas
- ♦ No se miden las cargas administrativas
- ♦ No existe una metodología para la elaboración de la norma
- ♦ Participación externa no "institucionalizada"
- ♦ La participación externa se ve como un fin
- ♦ Descoordinación interna
- ♦ Elevado número de procedimientos
- ♦ Deficiente formación en materia de elaboración de normas

Amenazas

- ♦ Miedo a analizar impactos
- ♦ No siempre se ve positiva la implicación de ciudadanos-usuarios
- ♦ Búsqueda de resultados inmediatos
- ♦ Gran repercusión mediática de las decisiones en materia de movilidad
- ♦ Las interpretaciones en la prensa en ocasiones desvirtúan la realidad y precipitan la toma de decisiones sin análisis previos
- ♦ Gran presión ejercida por las asociaciones representativas de intereses ("a lo suyo")
- ♦ El momento actual de fin de mandato no parece el más proclive para la implantación de un plan de mejora

Fortalezas

- ♦ Experiencia de elaboración de una norma completa en el año 2005
- ♦ Equipo muy motivado
- ♦ Equipo con alto grado de conocimiento de la organización
- ♦ Equipo con alto grado de conocimiento de todos los procedimientos
- ♦ Relación fluida entre promotores del plan de mejora y asociaciones representativas
- ♦ Existen dos "instituciones" en funcionamiento que se dedican al estudio de políticas en materia de movilidad

Oportunidades

- ♦ No existe un coste económico que no pueda ser asumido con los recursos de que ya dispone el Ayuntamiento
- ♦ Amplio apoyo de las organizaciones y asociaciones representativas de intereses en materia de movilidad
- ♦ Alto nivel de participación externa - Ciudadanos activos y corresponsables
- ♦ Corriente normativa de modificaciones en materia de tráfico
- ♦ Impulso de otras Administraciones (normativa europea y estatal sobre reducción de caras administrativas).

7. PROPUESTA DE MEJORA

7.1 Líneas estratégicas

Tras el análisis de la situación de partida y una vez que tenemos el diagnóstico del que partimos, los pilares del plan de mejora serán dos líneas estratégicas. Las dos líneas estratégicas sobre las que se articularán los objetivos operativos serán la mejora de calidad normativa en materia de movilidad y la reducción de cargas administrativas en los procedimientos en materia de movilidad. Con la mejora de la calidad de las normas lo que perseguimos es que las normas sean las necesarias, adecuadas a los fines que persiguen, y que generen los mínimos costes a los destinatarios. Es en este último punto en el que coinciden las dos líneas estratégicas, en la participación ciudadana en la elaboración de las normas y en el análisis de los impactos derivados de las normas, sobre todo el análisis de las cargas administrativas. Para mejorar la calidad hay que mejorar el proceso de elaboración y hay que involucrar al destinatario, ya sea individual o asociado, y esto nos lleva en todo caso al tema de la reducción de las cargas.

Línea estratégica 1. **Mejora de la calidad normativa en materia de movilidad.**

Línea estratégica 2. **Plan de acción para la reducción de cargas administrativas en materia de movilidad.**

7.2 Objetivos

Para fijar los objetivos hemos seguido dos criterios, por una parte el número de los objetivos será reducido para que el plan no sea demasiado ambicioso o inabarcable, y por otro intentaremos fijar objetivos que se puedan medir y que interesen a la organización y a los usuarios. Partiendo de las dos líneas de referencia vamos a establecer una jerarquía de objetivos cuya consecución pasa por un conjunto de acciones, tal y como reflejamos gráficamente en el siguiente diagrama.

Línea estratégica 1. Mejorar la calidad normativa.

Objetivo operativo 1.1 **Mejorar la redacción de las normas.**

Objetivo operativo 1.2 **Incrementar la participación externa.**

Objetivo operativo 1.3 **Mejorar coordinación jurídicos/técnicos.**

Objetivo operativo 1.4 **Incrementar formación del personal.**

Objetivo operativo 1.5 **Mejorar valoración de impactos de las normas.**

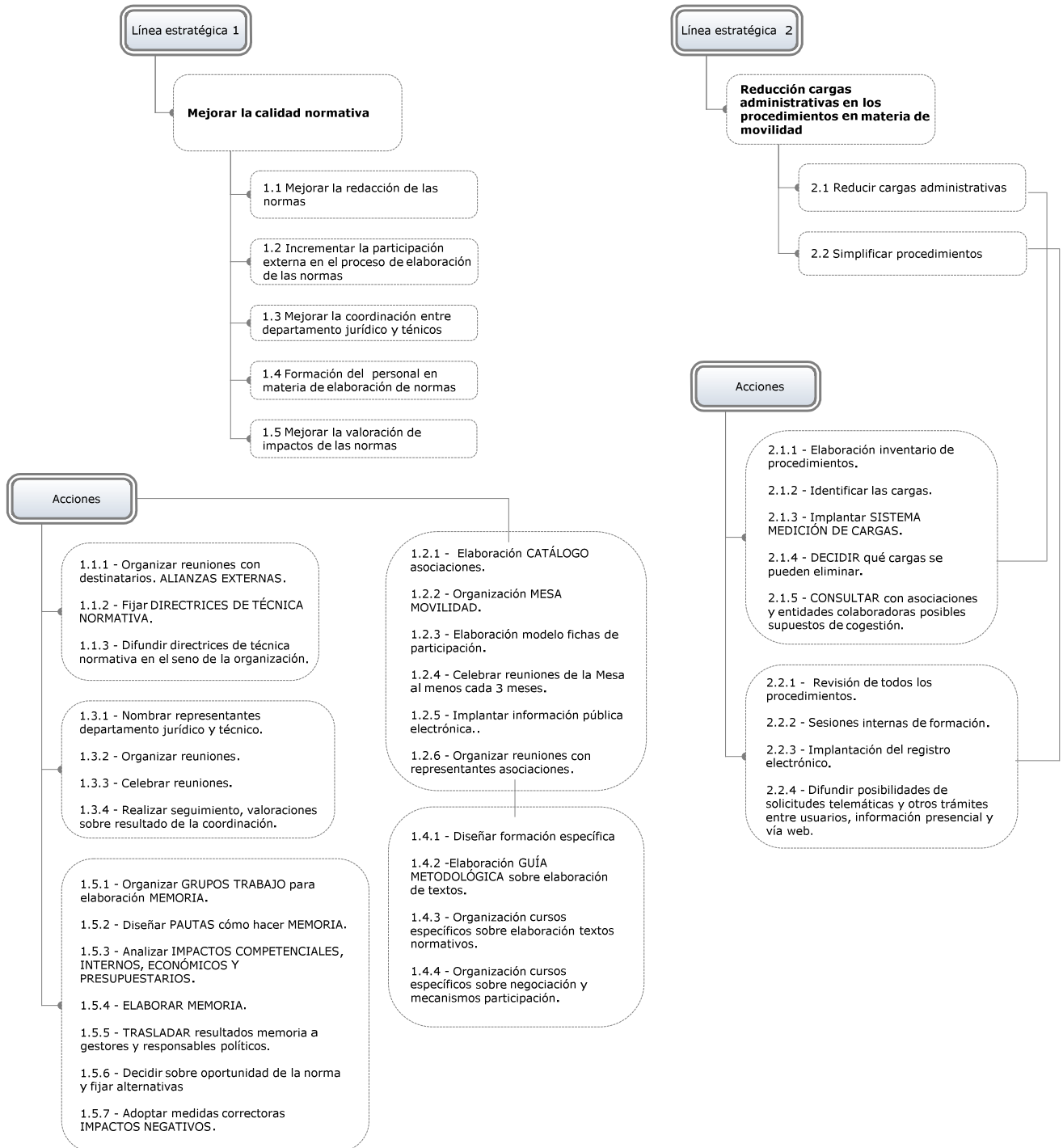
Línea estratégica 2. Plan de acción reducción cargas administrativas.

Objetivo operativo 2.1 **Reducir cargas administrativas.**

Objetivo operativo 2.2 **Simplificar procedimientos.**

7.2.1 Representación gráfica de objetivos y acciones.

MEJORA REGULATORIA EN MATERIA DE MOVILIDAD



7.2.2 Objetivos operativos y acciones concretas de la Línea estratégica 1.

OBJETIVO 1.1 MEJORAR LA REDACCIÓN DE LAS NORMAS.

A primera vista puede parecer un objetivo simple e incluso obvio pero en muchas ocasiones la forma de redactar las normas o su presentación no cumple con los requisitos básicos de claridad y sencillez del lenguaje. Así nos encontramos con textos que adolecen de calidad lingüística, con múltiples interpretaciones y que no son entendidos correctamente por los destinatarios de la norma. Por todo ello hemos de partir de la idea de que todos los destinatarios de la norma tienen que entenderla y comprenderla todos en el mismo sentido. Nos encontramos ante un objetivo que nos hemos cuestionado en varias ocasiones a lo largo del informe de mejora, debido a la dificultad que entraña su medición. A pesar de ello, hemos decidido mantenerlo ya que consideramos que es uno de los aspectos más relevantes y que más afecta a la calidad de las normas. El Tribunal Constitucional (TC) en la sentencia 150/1990, afirma la importancia que tiene para la seguridad jurídica el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas. En esta línea afirma que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y socava la confianza de los ciudadanos. El TC se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la perfección técnica y corrección de las leyes y sobre el riesgo de emplear determinadas prácticas legislativas (reproducción de disposiciones), pero a su vez, pese a advertir de estos peligros, se ha declarado incompetente para juzgar de la calidad de las leyes y su perfección técnica. Debemos huir de las múltiples interpretaciones, y perseguir la claridad y no la confusión normativa. Este objetivo nos lleva a la aplicación de las **Directrices de Técnica Normativa** situada a un nivel más básico y como primera aproximación al lenguaje normativo, antes de acometer la elaboración de una norma. Los indicadores que hemos fijado los hemos extraído de esas directrices de técnica normativa y de las recomendaciones que el TC ha hecho en alguno de sus pronunciamientos sobre la materia. Para la consecución de este objetivo destacamos también la importancia de buscar **alianzas externas** en el proceso de elaboración de las normas, lo que se

traduce en la acción consistente en organizar reuniones con los destinatarios de las normas para presentarles el proyecto y recabar información.

Objetivo 1.1 Mejorar la redacción de las normas	
Descripción del problema	Las normas no se entienden por los destinatarios. Las normas contienen artículos excesivamente largos y enrevesados. Existen dificultades a la hora de interpretar las normas aprobadas.
Causa	Se emplea un lenguaje excesivamente técnico. La redacción no es clara ni sencilla. No se aplican directrices de técnica normativa.
Objetivo	Aumentar el grado de satisfacción de los destinatarios de la norma con el resultado de la norma. Disminuir el número de recursos presentados en vía contencioso-administrativa frente a las normas. Disminuir los conflictos interpretativos en relación con los artículos de la norma.
Indicadores	Porcentaje de ciudadanos destinatarios de la norma satisfechos con el resultado. Preceptos de la norma que reproducen el contenido de disposiciones estatales o autonómicas. Empleo de varios términos para referirnos a un mismo concepto. Porcentaje de recursos administrativos que están basados en problemas de interpretación de la norma. Número de recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la norma. Número de artículos de la norma que han sido anulados en vía judicial.
Acciones	1.1.1 Organizar reuniones con destinatarios para presentarles el proyecto. 1.1.2 Fijar directrices de técnica normativa. 1.1.3 Difundir las directrices de técnica normativa en el seno de la organización (instrucciones, circulares, web)

Con fecha 22 de julio de 2005 el Consejo de Ministros acordó aprobar las Directrices de Técnica Normativa (BOE núm.180 de 29 julio de 2005) que, como se indica en el preámbulo, persiguen el objetivo fundamental de *lograr un mayor acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones*. Partiendo de los principios que se contienen en el citado Acuerdo y a efectos de lograr los objetivos descritos anteriormente, a continuación vamos a establecer unas breves pautas para fijar unas directrices de técnica normativa en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid aplicables a las ordenanzas municipales (véase esquema en Anexo F).

Estructura.- Las ordenanzas se dividirán en las siguientes partes: **título** de la ordenanza, **exposición de motivos**, **parte dispositiva** (articulado) y **parte final**, y en su caso **anexos**. En la parte expositiva se hará referencia a la **oportunidad de la norma**, la motivación, la estructura del texto y la finalidad que se persigue con su aprobación. La inexistencia de un marco regulatorio en una materia no es motivación suficiente para la aprobación de la norma. No obstante también hay que tener en cuenta que la inexistencia de un marco regulatorio claro tampoco es bueno y puede generar incertidumbre. Tratándose de regulación en materia de movilidad en la ciudad de Madrid, deberá hacerse referencia al apartado que corresponda del artículo 7 de la LTSV, a la LRBRL, a la Ley de capitalidad, y en materia de transporte a la legislación autonómica. La parte expositiva no incluirá citas del texto.

Único objeto.- La ordenanza deberá regular un único objeto. Nos encontramos aquí con una dificultad en materia de movilidad ya que son múltiples los aspectos a regular. Si hacemos un breve estudio de las Ordenanzas aprobadas en algunos Ayuntamientos, nos damos cuenta de que no existe un criterio uniforme sobre este punto. Por ejemplo la Ordenanza de circulación de peatones y vehículos de Barcelona regula prácticamente en su totalidad todos los temas relacionados con la circulación de vehículos y peatones, esto es, transporte escolar, mercancías peligrosas, carga y descarga, limitación a la duración del estacionamiento e incluso las licencias de vado. En la misma línea

la Ordenanza de circulación de Valencia incluye toda la regulación en un solo texto. Sin embargo en el caso de Sevilla nos encontramos con los siguientes textos, Ordenanza reguladora de la entrada de vehículos, Ordenanza de circulación de peatones y ciclistas, Ordenanza reguladora del estacionamiento en superficie y Ordenanza reguladora del transporte de viajeros en coches de caballos. En el caso de Madrid la Ordenanza de movilidad para la ciudad de Madrid regula aspectos como las mercancías peligrosas, los transportes especiales y las zonas de estacionamiento limitado y cuenta también con Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de mudanzas, Ordenanza reguladora del transporte escolar y Ordenanza reguladora de los pasos de vehículos.

Reproducción de preceptos legales.- Se debe evitar la reproducción de preceptos legales. Es preferible hacer una remisión a la norma a reproducir preceptos legales. Esta directriz tiene una gran importancia ya que es práctica habitual en el ámbito local reproducir en las ordenanzas, el contenido de normas estatales o autonómicas. Es por ello por lo que hemos fijado como segundo indicador de este objetivo la existencia de preceptos que reproducen el contenido de normas estatales o autonómicas. Sin embargo, en el caso de conceptos, definiciones y condiciones básicas sí puede resultar conveniente reproducirlos a modo introductorio. En todo caso, debemos evitar la reproducción con matices de preceptos porque generan confusión.

Contenido.- Hay que evitar caer en la tentación de incluir aspectos que no tienen contenido normativo propiamente dicho. Para ello hemos de **distinguir** entre el ejercicio de la **potestad normativa** y las **potestades de ejecución** que se traducen en meras órdenes de ejecución que no tienen vocación de permanencia en el tiempo. Los artículos de la ordenanza tampoco deben hacer alusión a motivaciones, ni contener explicaciones. Si es necesario incluirlas podrá hacerse en el preámbulo o exposición de motivos pero nunca en el articulado.

División.- La unidad básica de la ordenanza es el artículo, se puede dividir en títulos, capítulos, secciones y subsecciones. Esta división no es obligada sino que deberá adecuarse a las necesidades de cada caso concreto, siguiendo el criterio de unidad material de la norma y homogeneidad.

Redacción parte dispositiva.-

Los artículos no deben contener motivaciones o explicaciones.

Homogeneización de conceptos.

La numeración de los artículos se hará con cardinales arábigos.

Todos los artículos tendrán un título que resumirá el contenido.

Los artículos no deben ser muy extensos, como máximo se admitirán cuatro apartados.

Anexos.- Se situarán después de la fecha y firmas correspondientes. Irán numerados con romanos salvo que haya uno solo. Cuando se incluya un anexo debe haber una referencia al mismo en la parte dispositiva. En los anexos se incluirán reglas o requisitos técnicos, gráficos, planos o cuadros, relaciones de lugares, situados o calles y cualquier otro documento que por su naturaleza y contenido no pueden integrarse en el texto. Las divisiones del anexo se regirán por las mismas reglas de división del articulado.

Modificaciones.- Las modificaciones han de tener siempre un carácter **restrictivo** y únicamente están justificadas si tienen un carácter puntual sobre el texto que modifican. Es preferible la aprobación de una nueva ordenanza a la convivencia del texto originario con múltiples modificaciones. Las modificaciones muy extensas deben generar una norma completa de sustitución. Puede suceder que lo que inicialmente es una modificación puntual finalice en una revisión total de la norma. Como veremos más adelante para evitar esto es importante haber elaborado previamente a la aprobación del proyecto una memoria del análisis de impacto normativo. Entre las modificaciones posibles podemos distinguir varias modalidades: de nueva redacción, de adición, de derogación, de prórroga de vigencia y de suspensión de vigencia.

La inclusión de un nuevo artículo en la ordenanza modificada altera la numeración del articulado. Para evitar cambiar toda la numeración podrán utilizarse los adverbios numerales bis, ter y quáter. Toda modificación que implique la adición de más de tres artículos debe generar la redacción de una nueva ordenanza.

Remisiones.- Deben **evitarse** y cuando sea imprescindible se utilizará la expresión “de acuerdo con” o “de conformidad con”. Para facilitar la

comprensión y garantizar el principio de seguridad jurídica no se mencionará únicamente el apartado del artículo al que se remite sino que debe referirse a su contenido textual.

Citas.- La cita debe ser **corta y decreciente**, indicando número de artículo y, en su caso, apartado y párrafo de que se trate. Si se cita un artículo o artículos de la misma ordenanza no debe emplearse la expresión “de esta ordenanza”, salvo que se citen artículos de normas diferentes. Si se cita una serie de artículos deberá indicarse claramente cuál es el primero y el último utilizando las expresiones “ambos inclusive”. Si se citan leyes, reales decretos, reales decretos leyes o reales decretos legislativos, la cita deberá incluir el título completo de la norma. La fecha y el nombre deben escribirse entre comas. Si se cita varias veces una ley la primera cita deberá realizarse completa, y las sucesivas pueden abreviarse indicando únicamente tipo, número, año y fecha.

Criterios lingüísticos generales.- El lenguaje empleado debe ser claro y preciso. Nos encontramos ante un texto de carácter normativo por lo que se emplearán términos jurídicos pero también accesibles. No se deben emplear expresiones coloquiales ni un lenguaje vulgar. Tampoco es aconsejable la utilización de epítetos y sinónimos. No deben utilizarse distintos términos para referirnos a un mismo concepto porque esta práctica dificulta la comprensión de la norma y amplía del campo de las posibles interpretaciones. Este último punto nos parece que destaca de manera importante entre todas las directrices por lo que lo hemos incluido en el indicador número 3 de este objetivo. En todo caso hay que tener en cuenta el destinatario de la norma. En caso de que no estén definidos resulta conveniente incluir un anexo en la ordenanza definiendo los conceptos utilizados en el texto. En relación con las construcciones gramaticales, se respetará el orden lógico de los elementos (sujeto-verbo-predicado), evitando, en la medida de lo posible, el empleo de la forma pasiva. Finalmente sobre los criterios lingüísticos recomendaremos evitar el uso de extranjerismos o la españolización de términos extranjeros.

OBJETIVO 1.2 INCREMENTAR LA PARTICIPACIÓN EXTERNA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS NORMAS.

Este objetivo está íntimamente relacionado con el anterior, lo que vamos a intentar es canalizar la participación de los destinatarios de la norma y situarla en el proceso de elaboración. Esta acción garantiza en gran medida el éxito en su aplicación y la comprensión de la misma, así como la operatividad de las disposiciones contenidas en la norma. Para ello resulta necesario elaborar un **catálogo de entidades** o asociaciones de **obligada consulta** en materia de movilidad. También vamos a hacer un análisis de las **distintas formas de participación** y cual parece más adecuada en el ámbito de la movilidad.

La mejora de la calidad normativa intenta conseguir que las normas aprobadas resulten adecuadas a la finalidad que persiguen, alcancen con eficacia los objetivos perseguidos y comporten el menor coste para los destinatarios, tratando de garantizar que la norma sea transparente a través del fomento de la participación. La normativa local se enriquece con la participación exterior y de esta forma adquiere nuevos conocimientos y experiencias que mejoran la calidad.

La **participación** en el proceso de elaboración de la normas puede ser **interna** entre los distintos órganos de gestión del ayuntamiento o **externa** promoviendo la implicación de agentes ajenos a la organización municipal, **potestativa** o **preceptiva** porque así venga establecido en una disposición normativa, e **individual**, **colectiva** o **institucionalizada**.

A priori en relación con la participación interna en el seno del Ayuntamiento parece que lo más conveniente no es que participen todas las Áreas sino todas aquellas titulares de algún interés relacionado con la movilidad, es decir las titulares de intereses afectados. En este caso no se trata de promover mayor participación sino de promover la más adecuada, ya que de lo contrario puede verse afectada la calidad de la norma y el resultado final

de la materia regulada. Por supuesto habrá que solicitar los informes internos preceptivos (Asesoría Jurídica, Dirección General de Organización y Régimen Jurídico y Dirección General de Relaciones Institucionales) y en caso de que existan materias sobre las que hayan podido existir fricciones o regulaciones paralelas debería intentarse el consenso no mediante la emisión de informes sino utilizando otros instrumentos de colaboración y cooperación (reuniones, mesas conjuntas...). Esto último es muy importante y conviene también, como mencionamos en el apartado correspondiente de la Memoria, que vaya acompañado de un análisis de distribución y asunción de competencias. Hay que ser cauteloso para no caer en la tentación de intentar solucionar un problema de reparto competencial entre distintas Áreas mediante la adopción de medidas en un nuevo texto normativo. Si en el análisis de impacto normativo se advierte la existencia de este problema debe abordarse previamente a la elaboración del proyecto normativo y con independencia de este.

Con carácter general no se suele promover una participación individual sino a través de asociaciones o entidades representativas de intereses afectados. Esta participación enriquece sin lugar a dudas el texto normativo, pero debe tratarse con cautela, ya que en ocasiones se corre el riesgo de atender únicamente a determinados sectores y se olvida la obligación de servir a los intereses generales. La participación está muy concentrada en determinadas asociaciones o entidades, participan siempre los mismos, por lo que la dificultad radica en despertar al resto de ciudadanos para que los resultados sean realmente representativos. En los últimos años han proliferado las experiencias de participación ciudadana, e incluso podemos afirmar si se nos permite que “están de moda”. Las administraciones locales han sido las que con diversos mecanismos o instrumentos más han intentado dar cabida a la opinión en la elaboración y adopción de sus políticas públicas. Sin embargo no podemos afirmar que los resultados hayan sido los deseados, en ocasiones esta participación no tiene su reflejo en las medidas adoptadas en el texto normativo e incluso puede conducir a la frustración. La **participación** exige un gran esfuerzo que solo merecerá la pena si el ciudadano puede advertir en el texto final los resultados de esa participación. Para que el proceso participativo

tenga **éxito** deben **fijarse claramente los objetivos** y la forma de conseguirlos así como las entidades que van a ser invitadas, el proceso participativo debe estar **bien organizado** o corre el riesgo de fracasar. La participación se puede canalizar por medio de la organización de reuniones. Estas deben prepararse con anterioridad y durante el transcurso de las mismas se respetarán las siguientes reglas: exponer de qué se va a hablar, escuchar todas las opiniones y decidir motivadamente en coherencia con las cuestiones tratadas en la reunión. Estos encuentros pueden dirigirse desde la propia administración o unidad administrativa promotora de la norma o bien crear una “institución” encargada de llevar a cabo esta tarea. Las nuevas corrientes participativas imponen cambios en los modelos organizativos tradicionales de la administración española. En el caso de normas en materia de movilidad la participación se puede institucionalizar utilizando como canal básico de participación de entidades y asociaciones a la **Mesa de la Movilidad de la ciudad de Madrid**, foro de reunión en temas relacionados con la movilidad que fomenta el diálogo y aglutina distintos intereses sobre materias como la circulación de bicicletas, la carga y descarga, la ordenación de zonas comerciales ... Saber canalizar esta participación, superar las dificultades internas operativas y el miedo a incorporar nuevos puntos de vista es uno de los retos que tiene el Ayuntamiento. Ante esta situación cabe preguntarnos si la Administración está preparada para asumir estas manifestaciones de la nueva gestión pública. Las distintas formas de participación pueden derivar incluso en fenómenos de **cogestión** que facilitan la gestión administrativa y reducen las cargas administrativas. Estamos pensando en la colaboración de las asociaciones para la gestión de permisos y autorizaciones, encargándose de ofrecer información o incluso de recopilar la documentación necesaria para presentarla ante el órgano competente. Sin ánimo de exhaustividad podemos elaborar un catálogo indicativo de asociaciones o entidades de obligada consulta en materia de movilidad, sin perjuicio de que en cada caso concreto pueda ampliarse y clasificarse por razón de la especificidad de la materia. En función de la materia sobre la que verse el proceso de participación se invitará a unas u otras asociaciones. La participación se puede instrumentar a través de la Mesa de la Movilidad. El proceso de constitución de la Mesa de Movilidad

realizado en 2007 se configuró como un primer paso necesario en un trayecto de largo recorrido construido desde una base sólida: el rigor y la transparencia en el análisis de datos disponibles sobre la realidad de la ciudad, la aproximación a las diferentes perspectivas y reflexiones sobre esta misma realidad para definir, desde el consenso, los retos clave a abordar y para construir visión común. El Ayuntamiento de Madrid ha querido asumir el esfuerzo de innovación que representa este proceso de reflexión y análisis a través de la Fundación Movilidad, que es el instrumento y marco de encuentro al servicio del proceso. En la Mesa de Movilidad están representadas distintas organizaciones sociales y económicas de Madrid así como una amplia representación de las distintas Áreas de Gobierno del Ayuntamiento. La metodología, pieza clave en el proceso, es muy sólida, clara, pero no formalista ni rígida. Está basada en un calendario, unas temáticas y unas mecánicas de reuniones fijadas de antemano y con un apoyo documental muy fuerte: cada reunión tiene un informe previo, una presentación (power point) que se aporta a la reunión, y un documento posterior de aportaciones de todos los miembros, todo ello accesible para los miembros de la Mesa en un sitio web. El esquema de contenidos para elaborar el informe mensual incluye las tendencias generales y la respuesta de las ciudades, además de las medidas aplicables de infraestructura, de gestión, educativas... Las reglas del juego son también muy claras y sobre todo funcionales, por ejemplo no dar publicidad a las reuniones; no llevar el debate político a las reuniones, no someter a votación las cosas, dejarlas a la presunción de asentimiento (con constancia, en su caso, de desacuerdos).

Otra forma de participar es a través de los mecanismos que las propias normas de procedimiento ofrecen, nos estamos refiriendo a la apertura de periodos de **información pública** que cada vez vienen cobrando una mayor importancia especialmente en el ámbito local. Lejos de estar considerados como meros trámites, a través de los mismos se está fomentando la participación ciudadana no solo a través de entidades o asociaciones sino de forma individual. Buena muestra del **auge** que están adquiriendo es que mientras en el año 2005 el número de alegaciones presentadas al proyecto de

ordenanza de movilidad no superó la treintena, sin embargo en el año **2010** se han presentado más de **100 alegaciones**. Lo importante de este trámite es que las alegaciones sean estudiadas y valoradas permitiendo abrir un debate interno sobre la conveniencia o no de incorporar la propuesta al texto definitivo. Estos trámites de información pública además incentivan la participación del llamado “**ciudadano no organizado**”. El objetivo de incremento de participación pasa también por actuaciones relacionadas con las nuevas redes de información que abren grandes horizontes y promueven la participación al ser más cómodos, rápidos y directos. En algunos municipios se han realizado procesos de consulta vía web pero la idea sería implantar la **información pública electrónica** a través del portal municipal. Tanto los responsables políticos como los gestores y directivos públicos locales son conscientes del enriquecimiento que supone dirigir estos procesos de participación preceptiva debidamente para obtener cada vez resultados más deseados y aceptados por toda la ciudadanía.

Objetivo 1.2 Incrementar la participación externa en el proceso de elaboración de las normas.	
Descripción del problema	El nivel de participación de agentes ajenos a la organización administrativa en el proceso de elaboración de las normas es bajo. A pesar de encontrarnos ante un sector activo y comprometido no existe una opción decidida por fomentar la participación. No están definidos ni coordinados los distintos canales de participación existentes. No se realizan evaluaciones sobre el impacto que esa participación tiene en el proyecto aprobado, es decir no se comprueba si los resultados de la participación se reflejan en el texto definitivo.
Causas del problema	Se considera la participación como un fin en sí mismo y no como un medio para enriquecer el resultado final. Miedo a la participación "decisoria".
Objetivo	Articular procedimientos influyentes de participación institucionalizada. Aumentar el número de asociaciones/entidades que se sienten informadas sobre el proceso de elaboración de la norma. Aumentar el número de asociaciones/entidades que se

	sienten “coproductores” de la norma. Crear foros con participación municipal y externa. Evaluar los resultados de la participación.
Indicadores	Porcentaje de foros de participación dentro o fuera de la organización que cuentan con un representante municipal. Porcentaje de alegaciones consideradas y tenidas en cuenta en el texto final. Porcentaje de asociaciones / entidades satisfechas con el proceso de participación. Porcentaje de medidas incluidas en la norma que tienen su origen en propuestas de asociaciones/entidades
Acciones	1.2.1 Elaboración de un catálogo de asociaciones llamadas a participar en materia de movilidad. 1.2.2 Organización de la Mesa de Movilidad, establecer pautas de organización, normas de participación. 1.2.3 Elaborar modelo de fichas de participación. 1.2.4 Celebrar reuniones de la Mesa al menos cada 3 meses. 1.2.5 Implantar información pública electrónica vía web municipal. 1.2.6 Organización de reuniones periódicas con representantes de asociaciones para evaluar el proceso de participación.

OBJETIVO 1.3 MEJORAR LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DEPARTAMENTOS TÉCNICOS Y EL DEPARTAMENTO JURÍDICO DENTRO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MOVILIDAD.

Como hemos tenido ocasión de poner de manifiesto anteriormente nos encontramos ante una materia de marcado carácter técnico, lo que dificulta el proceso de elaboración de la norma. Este hecho obliga a **conciliar** los aspectos **jurídicos** característicos de todo procedimiento administrativo con aspectos **técnicos**, y esta es una tarea difícil. No obstante, somos conscientes de que este objetivo va más allá del mero establecimiento de mecanismos de coordinación, y requeriría un análisis profundo de las relaciones personales,

interdepartamentales y de las motivaciones personales de los participantes en el proceso de elaboración de las normas.

Objetivo 1.3 Mejorar la coordinación entre departamento jurídico y técnicos	
Descripción del problema	Discrepancias entre técnicos y jurídicos que obligan a modificar el proyecto en numerosas ocasiones y dificultan llegar a un texto consensuado.
Causas del problema	Inexistencia de comunicación fluida entre los distintos departamentos. La materia de movilidad se caracteriza por ser eminentemente técnica, lo que dificulta la labor de redacción y a su vez exige la colaboración técnica-jurídica. Hay que combinar conocimientos jurídicos y técnicos.
Objetivo	Constitución de un grupo de trabajo mixto que celebre reuniones con periodicidad mensual
Indicadores	Número de reuniones celebradas anualmente por el grupo de trabajo. Porcentaje de propuestas conjuntas incorporadas al proyecto. Porcentaje de usuarios satisfechos con la prestación de servicios compartidos. Porcentaje de trabajadores de ambos departamentos satisfechos con las medidas adoptadas (encuestas directas).
Acciones	1.3.1 Nombrar los representantes de departamento jurídico y departamentos técnicos. Alianzas internas. 1.3.2 Organizar las reuniones estableciendo pautas como fijación previa de los temas a tratar, breve presentación, adopción de decisiones conjuntas y conclusiones. 1.3.3 Celebrar reuniones con una periodicidad mensual. 1.3.4 Realizar mensualmente valoraciones sobre el resultado de la coordinación

OBJETIVO 1.4 FORMACIÓN DEL PERSONAL EN MATERIA DE ELABORACIÓN DE NORMAS Y LENGUAJE NORMATIVO.

La formación es un objetivo que adquiere gran importancia ya que de una adecuada formación depende en gran medida la calidad del texto aprobado. No nos estamos refiriendo en este apartado a formación integrada en el plan de formación del Ayuntamiento sino a formación específica que puede ser ofrecida por formadores internos pero adecuada a las necesidades concretas del momento en la Dirección General. En el desarrollo de este objetivo proponemos que colaboren también los miembros del equipo de mejora, ya que las experiencias de elaboración de textos normativos anteriores y el alto conocimiento de la organización les dota de una madurez que creemos debe ser aprovechada también en el proceso formativo. Por otro lado tendremos siempre como referencia en la actividad formativa, que la **formación** técnica en materia de elaboración de normas del personal integrante de la Dirección General, puede traducirse también en **capacidad de acción**. Dentro de este objetivo incluiremos una doble vertiente, por una parte la formación centrada en las **técnicas normativas** (directrices, análisis de impactos...) y por otra parte la formación sobre **técnicas de negociación y mecanismos de participación**.

Objetivo 1.4 Formación del personal en materia de elaboración de normas	
Descripción del problema	No existe formación específica para el personal que participa en la elaboración de textos normativos.
Causa	No existe normativa específica local en la materia. No existe adecuación entre las necesidades de formación del personal y el programa anual de formación aprobado por el Área de Personal.
Objetivo	Incrementar la formación del personal que participa en la elaboración de textos normativos, en aspectos relacionados con las técnicas normativas. Incrementar la formación del personal que participa en la elaboración de textos normativos, en aspectos relacionados con técnicas de negociación y mecanismos de participación.

Indicadores	Porcentaje de trabajadores que han recibido al menos 20 horas de formación en materia de elaboración de normas. Porcentaje de trabajadores que han recibido al menos 10 horas de formación sobre técnicas de negociación. Porcentaje de trabajadores satisfechos con la formación recibida.
Acciones	1.4.1 Diseñar la formación específica adecuada a las necesidades. 1.4.2 Elaboración de una guía metodológica sobre elaboración de textos normativos. 1.4.3 Organización de cursos específicos sobre elaboración de textos normativos. 1.4.4 Organización de cursos específicos sobre técnicas de negociación y mecanismos de participación.

OBJETIVO 1.5 MEJORAR LA VALORACIÓN DE IMPACTOS DE LAS NORMAS

Todas las acciones incluidas en este objetivo giran en torno a la elaboración de la **memoria del análisis de impacto normativo** y a las conclusiones que se extraen de la misma. La memoria debe ser entendida como un **instrumento** que **ayuda** a la **toma de decisiones** en materia de políticas públicas, y como coadyuvante de **actitudes proactivas** y no reactivas.

Objetivo 1.5 Mejorar la valoración de impactos de las normas	
Descripción del problema	Medidas incluidas en las normas generan efectos indeseables e imprevistos. Oposición por parte de los ciudadanos a las medidas establecidas en la norma.
Causa	No se analizan ni los impactos de distinto tipo que tiene la norma ni se establecen destinatarios potenciales de la norma. No se realizan estudios sobre oportunidad y justificación de la aprobación de la norma.

Objetivo	100% de las medidas nuevas incluidas en una norma cuenten con un análisis pormenorizado de impacto normativo
Indicadores	Porcentaje de ciudadanos satisfechos con las medidas incluidas en la norma. Porcentaje de impactos de las medidas contenidas en la norma que no han sido previstos con anterioridad. Memoria del análisis de impacto normativo.
Acciones	1.5.1 Organizar grupos de trabajo mixtos liderados por el promotor que se encarguen de elaborar memoria de análisis de impacto normativo. 1.5.2 Diseñar pautas sobre cómo hacer una memoria del análisis de impacto normativo. 1.5.3 Analizar impactos sobre títulos competenciales, internos, económicos y presupuestarios. 1.5.4 Elaborar memoria de análisis de impacto normativo. 1.5.5 Trasladar los resultados de la memoria a los gestores y responsables políticos. 1.5.6 Decidir sobre oportunidad de la norma y fijar alternativas. 1.5.7 Adoptar medidas correctoras de impactos negativos.

La memoria del análisis de impacto normativo es un instrumento destinado a mejorar la regulación, que incluirá la justificación de la oportunidad de la norma y los potenciales efectos o impactos que se derivarán de su aprobación. La elaboración de la memoria no asegura los efectos positivos en la aplicación de una norma, pero sí **permite prever tanto consecuencias positivas como negativas y su valoración previa y posterior**. La finalidad de la memoria es aportar información objetiva que permita adoptar decisiones en materia de políticas públicas, basadas en hechos. El proceso no se agota con la elaboración de la memoria y posterior aprobación de la norma sino que requiere un trabajo previo a la elaboración del proyecto, y un seguimiento continuo de su aplicación. La evaluación del impacto normativo ayudará a los órganos decisores a elegir las mejores opciones normativas, mediante una correcta definición del problema, incorporando la sensibilidad de la norma hacia

necesidades económicas, medioambientales y sociales. Se trata de realizar una **comparación objetiva de las ventajas y desventajas** de las distintas opciones de regulación e implementación.

En el ámbito estatal la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009, de 2009, regula la Memoria del análisis de impacto normativo. A continuación expondremos resumidamente el contenido mínimo de la memoria en el ámbito municipal y desde la perspectiva de la materia de movilidad (véase esquema en Anexo G).

Oportunidad y motivación.- Las causas de la propuesta podemos clasificarlas en normativas, judiciales y otras. Para justificar la elaboración de un proyecto normativo hay que tener en cuenta los destinatarios y las necesidades a satisfacer o situación a solucionar. Se aplicarán técnicas de diagnóstico y siempre que sea posible se ilustrarán con datos. Si existen estudios, consultas o encuestas ya realizadas sobre el tema deberán incluirse también.

La ausencia de norma no es motivación suficiente para la elaboración de un proyecto, ni tampoco que en otro municipio exista regulación o no, ya que la memoria debe adecuarse a la situación y realidad en concreto de ese proyecto y ese municipio. En este sentido se deben valorar también las ventajas de no hacer nada. Mucha cautela hay que tener también con la influencia de los medios de comunicación que, en ocasiones, incorporan a la agenda política asuntos que están en la agenda de la actualidad pero que quizás no resulta necesario regular.

Objetivos.- Los objetivos deben ser **precisos y concretos, medibles, realistas**, delimitados temporalmente y, en caso de que existan varios, deben estar priorizados. Es importante no confundir el objetivo con las acciones que se van a llevar a cabo. Si es posible junto con los objetivos conviene establecer un sistema de indicadores que posibiliten la evaluación continua en la aplicación del texto normativo.

Alternativas.- Hemos comentado antes que una de las utilidades más destacables de la Memoria es **determinar si resulta idónea la elaboración y posterior aprobación de un proyecto normativo**. Tras esta valoración, las

alternativas pueden servir para afianzar la apuesta por la aprobación de la norma, o bien para ofrecer otras vías que permitan ofrecer soluciones distintas ante los objetivos planteados. Si alguna de las alternativas ya se ha empleado deben incorporarse datos relativos a su aplicación y resultados de la misma.

Contenido.- La Memoria incluirá una breve descripción del contenido de la norma y de la estructura de la misma.

Análisis jurídico.- Se hará alusión al **título competencial** en el que se basa la aprobación de la ordenanza, comenzando por las disposiciones del texto constitucional, a continuación las leyes estatales en la materia y finalmente las autonómicas. Además se debe hacer referencia, en su caso, a la normativa comunitaria. En este apartado deberán mencionarse también todas las disposiciones que quedan derogadas o modificadas como consecuencia de la entrada en vigor de la ordenanza.

Descripción de la tramitación.- Se recogerá el **procedimiento de aprobación** de la ordenanza regulado en el **artículo 48 de la LCREM** (véase Anexo H). Asimismo se incluirán los informes y dictámenes preceptivos y consultivos internos emitidos, exponiendo brevemente las modificaciones realizadas a la vista de lo informado. También se hará referencia a las asociaciones y entidades que participan en el proceso de elaboración de la norma, y las conclusiones de ese proceso de participación, observaciones realizadas y su toma en consideración en el texto finalmente propuesto.

Análisis de impactos.- Los análisis de impactos deben hacerse con una **visión global**, de modo que sea posible interrelacionarlos todos entre sí. Es importante seguir las siguientes directrices:

Los esfuerzos del análisis deben centrarse en aquellos aspectos que tengan **más relevancia y mayor incidencia** en la ciudadanía.

Los impactos se medirán partiendo de la situación actual sin aplicación de la norma. Para ello será necesario haber recopilado previamente todos los datos necesarios para describir y medir la situación de partida.

En los impactos se tendrán en cuenta los **efectos negativos y los positivos**, es decir los beneficios y costes, que pueden verse **compensados**.

Se valorarán los problemas que pudieran surgir en la aplicación efectiva de la norma, tanto los derivados de sus disposiciones como los que se deban a agentes externos o a la posible alteración de las circunstancias.

En la memoria debe reflejarse siempre la metodología y técnicas empleadas (reuniones, encuestas, informes o experiencias anteriores, datos estadísticos, técnicas de diagnóstico...). Deberá analizarse en todo caso el **impacto sobre títulos competenciales**, el impacto **económico** poniendo especial atención en la **medición y análisis de cargas administrativas**, y el impacto **presupuestario**. Cuanto mayor y más pormenorizado sea el análisis de los impactos, más reforzada y fundamentada se verá la propuesta.

7.2.3 Objetivos operativos y acciones concretas de la línea estratégica 2.

Antes de iniciar el estudio de la reducción de cargas y simplificación de procedimientos resulta conveniente aclarar que en la Dirección General de Movilidad se tramitan todos los procedimientos recogidos en el Anexo E. Sin embargo, los objetivos fijados en la línea estratégica 2, en la fase de implantación los vamos a circunscribir únicamente a las autorizaciones y comunicaciones exceptuando las relativas al servicio de taxi.

OBJETIVO 2.1 REDUCIR CARGAS ADMINISTRATIVAS

Objetivo 2.1 Reducir cargas administrativas	
Descripción del problema	La tramitación de los procedimientos en materia de movilidad es complicada y prolija debido a que se exige "por tradición" abundante documentación. La norma contempla procedimientos que no se adecuan a la normativa actual sobre reducción de cargas.
Causa	Los procedimientos no se han revisado en los últimos tres años. No están identificadas las cargas de cada procedimiento. En las normas nuevas no se analizan las nuevas cargas o posible reducción de las vigentes. No se miden las cargas.
Objetivo	Reducir las cargas administrativas actuales al menos en un 10%

Indicadores	Porcentaje de procedimientos en materia de movilidad que han experimentado reducción de al menos una carga. Porcentaje de procedimientos "cogestionados". Porcentaje de procedimientos en los que se exige únicamente el cumplimiento de dos cargas (solicitud+1 documento, informe o similar)
Acciones	2.1.1 Elaborar un catálogo detallado de procedimientos en materia de movilidad. 2.1.2 Identificar las cargas en cada uno de ellos. 2.1.3 Implantar un sistema de medición de cargas. 2.1.4 Decidir qué cargas se pueden eliminar e incorporar estas propuestas en la norma. 2.1.5 Consultar con asociaciones y entidades colaboradoras posibles supuestos de cogestión y articular mecanismos para su implantación.

El objetivo fijado por la Unión Europea de reducir en un 25% las cargas administrativas innecesarias para el año 2012, se inscribe en una estrategia global de mejora de la calidad de las normas, obligando a los Estados miembros a adaptar y modificar su proceso de elaboración. La decisión de la Unión Europea de establecer, en el marco de la denominada Estrategia de Lisboa, una política encaminada a suprimir los obstáculos a la libre circulación de los servicios y a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, se traduce en la aprobación de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. De acuerdo con lo que determina la propia Directiva en su artículo 44, los Estados miembros deben adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo que en ella se establece. La incorporación de la **Directiva de Servicios** se ha producido fundamentalmente por medio de dos leyes: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. El objeto de la primera es establecer las disposiciones y principios necesarios para garantizar el libre acceso a las

actividades de servicios y su ejercicio, realizadas en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, **simplificando los procedimientos** y fomentando al mismo tiempo un nivel elevado de **calidad** en los **servicios**, promoviendo un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica, impulsando la modernización de las Administraciones Públicas para responder a las necesidades de empresas y consumidores y garantizando una mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios. Por su parte, la Ley 25/2009, tiene un doble objetivo: por un lado, adaptar la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, en virtud del mandato contenido en la Disposición Final Quinta de esta norma; por otro, extender los principios generales de la citada Ley a sectores no afectados por la Directiva, para contribuir así a mejorar el entorno regulatorio del sector servicios y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados.

El **método** simplificado de **medición de cargas** administrativas y de su reducción es la metodología que han adoptado la gran mayoría de los países de la Unión Europea, en el marco de las políticas de mejora de la regulación y simplificación administrativa, para medir las cargas administrativas que puedan contener los proyectos normativos, las normas vigentes y establecer mecanismos de reducción. Se trata de un método basado en el **Modelo de Costes Estándar** (MCE), adaptado para poder ser utilizado por todas las administraciones públicas. Se considera carga administrativa aquella actividad de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo empresas y ciudadanos para cumplir lo establecido en la normativa. Se incluyen también dentro del concepto las actividades voluntarias (solicitud de subvenciones, inscripción voluntaria en registros...). El término empresa debe entenderse en su sentido más amplio, personas físicas, jurídicas, fundaciones, asociaciones, consorcios...). Los tres elementos de la medición de cargas son: el coste, la frecuencia y la población. A continuación se relacionan las cargas más frecuentes que se identificarán para su medición en las normas y procedimientos derivados de las mismas que se analicen.

- Solicitud y renovación de autorizaciones y permisos.
- Comunicación de datos y presentación de documentos.
- Conservación de documentos.
- Inscripción, baja o modificación en un registro.
- Elaboración de documentos, declaraciones manuales.
- Auditorías, inspecciones y controles.
- Acreditación de seguros de responsabilidad civil.
- Información a terceros u obtención de consentimientos de terceros.

Las técnicas de reducción de cargas están inspiradas en los principios fijados en el Programa de Acción de la Comisión Europea para la reducción de las Cargas Administrativas: **reducir la frecuencia, evitar redundancias, automatización, adecuación, priorización, actualización e información.** Una vez **identificadas las cargas** administrativas es necesario realizar un **redimensionamiento cualitativo y cuantitativo**. Dentro de las acciones fijadas para la consecución de este objetivo, podemos distinguir entre medidas directas e indirectas para la reducción de cargas. Entre las medidas directas de reducción de cargas administrativas podemos destacar:

- **Supresión** de la **carga** administrativa. Se trata de la eliminación de obligaciones innecesarias, repetitivas u obsoletas. Estas cargas se suelen mantener por “tradición” o por ausencia de discusión en torno a la obligación (Ej.: solicitar fotocopia de DNI, fotografías...). En algunas ocasiones la propia normativa exige la supresión, así podemos citar la importante repercusión que ha tenido a nivel local la imposibilidad de exigir documentación sobre información que ya obra en poder de la administración (Ej.: certificado de empadronamiento, certificados de deudas.).
- **Eliminación** de **procedimientos**. Esta técnica es de difícil aplicación en materia de tráfico y transportes, no obstante en algún caso sí se podría estudiar la sustitución de un procedimiento por una comunicación susceptible de

comprobación ulterior. (Ej.: rodajes u ocupaciones con menor incidencia en el tráfico).

- **Simplificación de trámites** a través de la sustitución de la obligación de aportar documentación por declaraciones responsables, de la renovación automática de licencias o permisos, de la eliminación de redundancias, del establecimiento de umbrales mínimos por debajo de los cuales se exima del cumplimiento de la carga y de la inscripción de oficio en registros.
- **Simplificación de formularios**, unificación de formatos, edición de guías o manuales para facilitar la cumplimentación.
- **Reducción de la frecuencia** de presentación de documentos ampliando los periodos de validez de las autorizaciones o permisos.
- **Mejoras tecnológicas**, acceso por medios electrónicos.
- **Coordinación administrativa** entre órganos del Ayuntamiento y entre Administraciones.

Entre las medidas indirectas destinadas a la reducción de cargas podemos citar la reducción de plazos y la mejora de la información que se ofrece a los ciudadanos a efectos de facilitar la comprensión de trámites y por ende la agilidad del procedimiento. En los últimos años la colaboración con entidades gestoras o asociaciones para la tramitación de determinados procedimientos en materia de movilidad, se está traduciendo también en una importante reducción de cargas.

La **medición** de las cargas se realiza a partir de tres variables el **coste** unitario que supone el cumplimiento de la carga, la **frecuencia** anual con que debe realizarse y la **población** que debe cumplir con la misma. El coste unitario se obtiene en función de los parámetros “tiempo” y “precio” del MCE. En el anexo I se incluye la tabla para la medición del coste directo de las cargas administrativas que se utiliza en el ámbito estatal y puede ser trasladada al Ayuntamiento de Madrid. La tabla consta de dos partes: medición del coste de la carga y valor de la reducción. El coste de las cargas

establecidas en las normas o de las que se pueden establecer se fija en la primera parte de la tabla. El importe de las reducciones de cargas es el resultado de restar los valores correspondientes (Ej.: si se habilita la presentación de comunicaciones electrónicamente la reducción sería 28 que es el resultado de 30-2). En aquellos casos en los que no se pueda realizar el cálculo de esta manera al no existir valor de referencia se aplicarán los valores de la segunda parte de la tabla. Para el cálculo de los costes o la medición de las cargas en un procedimiento se acumularán los valores. (Ej.: la medición de las cargas del procedimiento para la expedición de tarjeta especial de estacionamiento para personas de movilidad reducida será: presentación de solicitud presencial (80), presentación convencional de documentos consistentes en dos fotografías (5MAS 5), presentación de baremo de movilidad emitido por Comunidad de Madrid (5). TOTAL 95.

Para medir la carga tenemos que tener también en cuenta la frecuencia y la población obligada a su cumplimiento. La población de referencia serán los que están llamados a cumplir la obligación y los que realmente cumplen. Esta información puede obtenerse a través de datos como el número de solicitudes de ejercicios anteriores, resultados de inspecciones realizadas, expedientes sancionadores tramitados. El coste total será el resultado de multiplicar precio por cantidad, interpretando los resultados en función del número de sujetos afectados. La adecuada medición de las cargas administrativas que afectan a las actividades económicas nos permitirá evaluar el impacto económico que tienen las normas. En este sentido deben identificarse y medirse las cargas así como valorar su oportunidad, su proporcionalidad con los objetivos perseguidos y sus posibilidades de reducción. Si la norma establece nuevas cargas imprescindibles deben justificarse y si no es posible o suficiente su justificación se ofrecerán medidas alternativas que no tengan estos impactos no deseables.

OBJETIVO 2.2. SIMPLIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE MOVILIDAD.

La mejora de la regulación en los procedimientos en materia de movilidad es un objetivo prioritario que pasa por **definir** esos **procedimientos**, **revisarlos** y articular mecanismos que permitan su simplificación, así como dinamizar la relación con los ciudadanos. Como ya hemos indicado anteriormente nos encontramos ante una materia caracterizada por una gran especificidad técnica, lo que dificulta esta labor de simplificación y acercamiento al ciudadano. A ello debemos añadir que ante cuestiones como la seguridad vial, el transporte escolar, los transportes especiales o el transporte de mercancías peligrosas, dado que ponen en riesgo la seguridad de personas, tendemos a considerar que toda precaución es poca y exigimos abundante documentación que garantice el adecuado desempeño de la labor municipal. Son estas las razones, entre otras, por las que la Directiva de Servicios establece disposiciones específicas tanto para el ámbito de los transportes como para las actuaciones sobre bienes de dominio público. Ante esta realidad, vamos a intentar revisar todos los procedimientos en materia de movilidad y simplificar aquellos trámites sin menoscabar la diligencia debida en los mismos y la seguridad de las personas. Partiremos del **inventario de procedimientos** en materia de movilidad, a continuación fijaremos trámites o documentación que pueden ser eliminados, por ejemplo: fotocopia del DNI, certificado de empadronamiento, datos que ya obran en poder del Ayuntamiento. El análisis de estos procedimientos a simple vista ya nos permite advertir que existe numerosa documentación que se solicita “por tradición” sin que esté fundamentada su exigencia. Asimismo la revisión nos va a permitir valorar si conviene sustituir un procedimiento completo por una actuación comunicada en aquellos casos que presenten menor complejidad. Una vez finalizado este proceso de análisis y decisión para la implantación de los procedimientos ya revisados resulta imprescindible organizar unas sesiones internas de **formación** dirigidas al personal que vaya a participar directamente en la tramitación de los procedimientos. En estas sesiones se incidirá en la necesidad e importancia de ofrecer una **información correcta** y adecuada a

los ciudadanos. Está comprobado que cuanto mayor y mejor es esa información más ágil es la tramitación administrativa posterior. Por otra parte, hoy día las nuevas tecnologías ofrecen grandes oportunidades que han de ser aprovechadas por los Ayuntamientos para **agilizar** la **tramitación** administrativa. En esta línea el Ayuntamiento de Madrid presta el servicio de atención telemática a través de Internet ofreciendo a la ciudadanía información general y permitiendo la realización de gestiones y trámites municipales de forma ágil y cómoda sin necesidad de desplazamiento. El último impulso al desarrollo de estas nuevas formas ágiles, rápidas y cómodas de relacionarse con los ciudadanos, lo constituye la creación de la Sede Electrónica y el Registro Electrónico del Ayuntamiento de Madrid. El **Registro Electrónico** permitirá la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año, durante las 24 horas del día, y se configura como un sistema alternativo, adicional a los canales actualmente disponibles para la presentación de solicitudes. No todos los procedimientos presentan las mismas características ni las mismas facilidades o dificultades para su integración en el Registro Electrónico. Es por ello por lo que proponemos, en función de variables como la complejidad de la documentación a aportar, o el colectivo a quien va dirigido el procedimiento, seleccionar de entre todos los procedimientos en materia de movilidad aquellos que se incorporarán a la tramitación a través de Registro Electrónico en el contexto de este plan de mejora (comunicación de incidencias sobre señalización, solicitud de autorización para práctica de autoescuelas, inscripción en el registro de mudanzas, solicitud de tarjeta especial de estacionamiento para personas de movilidad reducida, solicitud de acceso a Áreas de Prioridad Residencial).

Objetivo 2.2 Simplificar procedimientos	
Descripción del problema	Al tratarse de una materia en la que las actuaciones fuera de norma pueden poner en riesgo la seguridad vial se toman excesivas precauciones y se exige mucha documentación "por si pasa algo". Por otro lado su marcado carácter técnico impide en muchas ocasiones que sea fácilmente entendible la

	documentación que se exige. El alto nivel de fraude existente obliga a un control riguroso del régimen de autorizaciones y permisos que dificulta la agilidad en la tramitación y exige en ocasiones actuaciones presenciales.
Causas	Escasez de personal propio del Ayuntamiento con formación específica en la materia. Saturación de los servicios que tramitan las autorizaciones. Retraso acumulado en la tramitación de expedientes. Presentación incorrecta de la documentación por los solicitantes. Imposibilidad de aplicación de nuevas tecnologías en la gestión ya que esto requeriría por un lado un gasto que no nos lo podemos permitir y por otro lado al contar con muy poco personal el proceso de cambio entrañaría una gran dificultad. Miedo a no controlarlo todo, y a que la simplificación genere permisividad.
Objetivo	Aumentar el número de procedimientos en materia de movilidad que se resuelven en un solo trámite. Reducir el número de requerimientos por expediente. Suprimir los procedimientos innecesarios. Disminuir el tiempo medio de tramitación de los expedientes. Aumentar el número de procedimientos tramitados telemáticamente. Incrementar la utilización por parte de los ciudadanos de medios telemáticos.
Indicadores	Porcentaje de expedientes que se resuelven en el plazo máximo de 1 mes desde la presentación de la solicitud. Porcentaje de expedientes en los que no se realiza ningún requerimiento. Porcentaje de solicitudes presentadas electrónicamente. Número de procedimientos eliminados.
Acciones	2.2.1 Revisión de todos los procedimientos. 2.2.2 Sesiones internas de formación dirigidas por el personal más especializado y con mayor experiencia. 2.2.3 Implantación del registro electrónico. 2.2.4 Difundir las posibilidades de solicitudes telemáticas y

	otros trámites entre los usuarios, información en ventanilla y a través de página web.
--	--

7.3 La implantación del Plan de Mejora

En esta fase de implantación del plan de mejora vamos a tratar varios aspectos comenzando por determinar quién va a liderar ese proceso de implantación, con qué recursos contamos, cuánto va a costar, cómo lo vamos a hacer y en qué tiempos.

Las tareas de **liderazgo y responsabilidad** de la implantación del Plan las asumirá la **Subdirección General de Servicios Administrativos de Movilidad** y concretamente seis personas participarán activamente constituyendo el **equipo de mejora** (Subdirectora General de Servicios Administrativos de Movilidad, Jefe de Departamento de Régimen Jurídico, Adjunta al Departamento de Régimen Jurídico, Jefa de Sección de Régimen Jurídico, Auxiliares de la SDG).

Algunas de las acciones incluidas en el plan de mejora presentan aspectos que requieren para su desarrollo colaboración por parte de la Dirección General de Calidad y Atención al Ciudadano, por lo que destacaremos también su participación.

7.3.1 Coste de implantación del Plan.

Partiendo del tiempo de dedicación de cada uno de los miembros del equipo de mejora para contribuir a la consecución de los objetivos fijados en el plan, a continuación se detallan gráficamente los gastos de personal que deben incluirse como coste del plan de mejora. Los datos de partida que hemos utilizado para valorar los costes de personal se corresponden con el coste anual del puesto de trabajo sin incluir el complemento de productividad ni los trienios. La participación del personal de la DG de Calidad se ha valorado no en

función del porcentaje de dedicación sino tomando como referencia las jornadas de trabajo, debido al carácter puntual de esa participación.

PUESTO DE TRABAJO	DEDICACIÓN	COSTE 100%	COSTE PLAN
Subdirector General	25%	81.889	20.473
Jefe de Departamento	25%	67.664	16.916
Adjunto Jefe de Departamento	25%	50.000	12.500
Jefe de Sección	20%	45.000	9.000
Auxiliar Nivel 16	20%	27.945	5.590
Auxiliar Auxiliar Nivel 18	20%	34.480	6.896
Jefe de Departamento DG Calidad	2 jornadas de trabajo	67.664	564
Jefe de Negociado DG Calidad	3 jornadas de trabajo	46.374	580
Coordinador de proyecto DG Calidad	1 jornada de trabajo	67.664	282
COSTE TOTAL ANUAL			72.801

En el contexto actual en que nos encontramos, el coste del plan de mejora cobra una especial relevancia ya que todo plan que requiera una fuerte inversión resultará inviable. Como indicamos en la introducción, en principio un plan de mejora regulatoria no requiere grandes inversiones pero sí tendrá un coste que analizaremos a continuación. En la primera aproximación que hicimos al contenido del plan intentamos que no supusiera ningún coste externo, no obstante a medida que hemos ido redefiniendo objetivos y los hemos traducido en acciones hemos detectado que algunas de ellas sí van a implicar la necesidad de recurrir a la contratación externa a efectos de posibilitar su implantación. En el análisis de los costes vamos a distinguir entre los costes internos (costes personal analizados y costes como material oficina, dependencias para reuniones o similares) que ya existen y pueden ser asumidos por el Ayuntamiento y los costes externos derivados únicamente de la implantación de determinadas acciones y que requerirán dotación presupuestaria que no estaba contemplada en presupuesto 2010.

A continuación resumimos en un cuadro estos costes externos indicando la partida presupuestaria a la que se aplicará el gasto descrito.

ACCIÓN	RESUMEN	COSTE	PARTIDA
1.1.3	Edición manuales informativos	4.000	133.01/220.00
1.2.2	Organización Mesa Movilidad	60.000	13301/227.06 13301/227.99 *
1.2.5	Información pública electrónica		DG CALIDAD **
1.4.3	Cursos elaboración normas y técnicas negociación	6.000	133.01/226.06
1.4.2	Guía metodológica	6.000	133.01/220.00
1.5.3	Análisis impactos económicos	3.000	133.01/227.06
2.2.4	Difusión entre usuarios, campañas informativas	3.000	133.01/227.99
TOTAL		82.000	

* Este coste puede imputarse a capítulo 4 como aportación en caso de que se encargue la Fundación Movilidad de organizar la Mesa de la Movilidad.

** Se han consultado costes con la DG de Calidad y la acción va a limitarse a posibilitar esa información pública vía web ("front office") y a partir de ahí el funcionamiento interno será el tradicional. La implantación electrónica a todos los niveles externo e interno requeriría una inversión que en este momento no se puede asumir y su inclusión en la propuesta de mejora la haría inviable.

7.3.2 Recursos para la implantación

Para la implantación efectiva contamos con los siguientes recursos propios del Ayuntamiento:

- Recursos **humanos** que hemos descrito anteriormente y que como señalábamos al hacer el diagnóstico cuentan con un gran conocimiento de la organización, y se caracterizan por su madurez y por su especial motivación e interés en la implantación del plan de mejora.
- Recursos **materiales**, entre estos cabe destacar las herramientas de administración electrónica impulsadas desde la Dirección General de Calidad que van a facilitar la implantación de acciones como la difusión de la información, la implantación del registro electrónico en los procedimientos en materia de movilidad y la información pública electrónica.

Fuera de la organización contamos con un **tejido asociativo** muy relevante, activo y con ganas de que se impulsen mecanismos de democracia

participativa. Vamos a intentar aprovechar esta circunstancia para buscar **alianzas externas** que ayuden en la consecución de los objetivos.

En el proceso de implantación vamos a cuidar mucho la **comunicación interna** sobre el desarrollo de las distintas fases, para ello se va a diseñar un pequeño plan de comunicación interna a nivel de la Dirección General. Se designará de entre los miembros del equipo de mejora un responsable de comunicación cuya tarea consistirá en que la comunicación no se agote con una primera nota informativa sino que consista en una comunicación continua a lo largo de todo el proceso.

7.3.3 Cronograma de implantación

Como hemos indicado anteriormente la propia naturaleza del plan nos impide fijar una fecha de inicio de la implantación del mismo, ya que no todos los años se afronta un proceso de elaboración o revisión de una norma. También hemos indicado que toda vez que durante la redacción del mismo se estaba modificando la vigente Ordenanza de Movilidad, algunos de las acciones recogidas en el plan las hemos implementado como experiencia piloto. No obstante estas dificultades, consideramos conveniente fijar un cronograma de implantación que refleje la duración de cada una de las acciones y permita al lector hacerse una idea de la entidad de cada una de ellas y el tiempo que requiere su implantación. Teniendo en cuenta esta realidad, hemos diseñado un cronograma de implantación de las distintas acciones que integran el informe de mejora. A continuación en un diagrama GANTT representamos las distintas fases y fechas de implantación del plan de mejora en un periodo de dos años.

CÓDIGO	ACCIONES DE MEJORA	PLAZO	AÑO 1				AÑO 2			
			1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T
1.1.1	Organizar reuniones con destinatarios para presentarles propuesta.	ene – feb 1								
1.1.2	Fijar directrices técnica normativa.	ene – mar 1								
1.1.3	Difundir las directrices internamente en la organización.	abr-1								
1.2.1	Elaboración catálogo asociaciones llamadas a participar.	ene 1								
1.2.2	Organización Mesa de la Movilidad.	may - jul 1								
1.2.3	Elaboración fichas de participación.	may -1								
1.2.4	Celebrar reuniones de la Mesa al menos cada 3 meses.	sep 1–dic2								
1.2.5	Información pública electrónica.	dic 2								
1.2.6	Organización reuniones con representantes asociaciones para evaluar proceso participación.	oct 1								
1.3.1	Constitución grupo de trabajo, nombrar representantes.	sep 1								
1.3.2	Organizar reuniones estableciendo pautas.	oct 1								
1.3.3	Celebrar reuniones mensualmente.	dic 1- dic2								
1.3.4	Valoraciones mensuales sobre el resultado de la coordinación.	ene 2 -dic2								
1.4.1	Diseñar formación específica adecuada a necesidades	ene1– mar1								
1.4.2	Elaboración de guía metodológica para elaboración de textos.	abr 1 -may 1								
1.4.3	Organización cursos específicos sobre elaboración de textos normativos	oct 1-nov 1								
1.4.4	Organización de cursos específicos sobre negociación y mecanismos participación.	dic 1								
1.5.1	Organizar grupos de trabajo para hacer memoria.	feb 2								
1.5.2	Fijar pautas sobre cómo hacer memoria.	feb 2								
1.5.3	Analizar impactos competenciales, internos, económicos y presupuestarios	abr 2 - jun 2								
1.5.4	Elaborar memoria.	jul 2								
1.5.5	Trasladar resultados a gestores y responsables políticos.	sep 2								
1.5.6	Decidir sobre oportunidad de la norma y fijar alternativas.	sep 2								
1.5.7	Adoptar medidas correctoras de impactos negativos.	oct 2								
2.1.1	Elaborar catálogo de procedimientos en materia de movilidad.	ene 2								

2.1.2	Identificar las cargas administrativas en cada procedimiento.	feb 2 –mar 2								
2.1.3	Implantar un sistema de medición de cargas.	abr 2 – may 2								
2.1.4	Decidir qué cargas se pueden eliminar.	jun 2								
2.1.5	Consultar con asociaciones posibles supuestos de cogestión.	sep 2								
2.2.1	Revisión de todos los procedimientos.	ene 2								
2.2.2	Sesiones internas de formación.	abr 2								
2.2.3	Implantación del registro electrónico.	oct 2 – nov2								
2.2.4	Difusión de posibilidades de solicitudes telemáticas y otros trámites, presencial y vía web.	dic 2								

7.3.4 Responsables de implantación de acciones

La responsabilidad de la implantación de las acciones en las que se traduce la propuesta de mejora, se ha atribuido a cada uno de los miembros del equipo de mejora, atendiendo a la naturaleza y grado de dificultad de cada una de ellas. De todas las acciones la única cuya responsabilidad hemos atribuido al Director General de Movilidad es la que se refiere a la decisión sobre la oportunidad de la norma. Una vez realizados todos los análisis procedentes y fijado las alternativas, entendemos que la valoración y propuesta corresponde a la Subdirección, pero la decisión final (en este sentido es como se refleja en el gráfico) nos parece adecuado que provenga del máximo responsable en la DG. Como hemos señalado anteriormente existen una serie de acciones cuya implantación depende en gran medida de las actuaciones de la DG de Calidad, no obstante hemos fijado también para ellas un responsable dentro de la DG de Movilidad que se encargará de asumir las tareas de interlocución.

RESPONSABLE	AÑO 1				AÑO 2			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T
DG. Movilidad							1.5.6	
Subdirectora General	1.1.1			1.2.6	2.2.1	2.2.2	1.5.5	1.2.5 *
	1.2.1							2.2.3 *
								2.2.4 *
Jefe de Departamento Jurídico	1.1.2	1.1.3	1.2.4					
	1.4.1	1.2.2			2.1.4	2.1.5	1.5.7	
		1.4.2						
Adjunta Departamento Jurídico		1.2.3	1.3.1	1.3.2	1.3.3			
				1.3.3	1.3.4			
				1.4.3	2.1.1			
				1.4.4	2.1.2			
Jefe de Sección Régimen Jurídico					1.5.1	1.5.3	1.5.4	
					1.5.2	2.1.3		

* Acciones en las que interviene la DG de Calidad

7.4 Evaluación

La evaluación es uno de los aspectos más importantes del plan de mejora porque nos va a permitir ver si somos eficaces, y detectar aquellas áreas en las que no estamos siendo eficaces y podemos mejorar. La evaluación presenta una doble vertiente, puede referirse al proceso de implantación, a los productos, y a los impactos. Para evaluar, para controlar, tenemos que fijar unos indicadores que nos van a servir para saber si hemos conseguido el resultado. Los indicadores nos ayudarán a medir objetivamente la evolución del plan de mejora. Al ir definiendo los objetivos operativos hemos fijado los indicadores centrados en esos objetivos, intentando siempre que fueran útiles, tuvieran relevancia y nos ofrecieran información de importancia relacionada con el objetivo. Entre los indicadores empleados podemos distinguir los **objetivos** (número de reuniones celebradas) y los **subjetivos** (porcentaje de usuarios satisfechos con la prestación de servicios

compartidos). Otro criterio nos permite diferenciar entre indicadores **de cumplimiento** e indicadores **de resultado**. Los indicadores de cumplimiento tienen que ver con la conclusión de las tareas, y los de resultado evalúan el resultado de acciones concretas para las que previamente hemos fijado unas ratios.

Vamos a intentar establecer un sistema de evaluación sencillo que permita percibir a simple vista posibles desviaciones, y a su vez proponemos que la arteria principal de la evaluación sea la comunicación. En el momento en que se advierta un incumplimiento o desvío debe ponerse en conocimiento del equipo de mejora. Para esto es muy importante tener claro qué vamos a medir (indicadores con valor inicial de referencia y meta), quién lo va a medir (equipo de mejora), cómo vamos a difundir los resultados (reuniones de evaluación) y con qué frecuencia se va a realizar la medición.

7.4.1 Indicadores agrupados por objetivos y asociados a metas

A continuación exponemos gráficamente los indicadores asociados por objetivos, los datos iniciales de los que partimos, el carácter temporal de la evaluación y las metas propuestas.

OBJETIVOS/INDICADORES	EVALUACIÓN	VALOR ACTUAL	META
Objetivo 1.1 Mejorar la redacción de las normas			
Porcentaje de ciudadanos destinatarios de la norma satisfechos con el resultado.	*****	*****	50%
Porcentaje de preceptos que reproducen el contenido de disposiciones estatales o autonómicas	semestral	10%	0
Empleo de varios términos para referirnos a un mismo concepto.	semestral	SÍ	NO
Porcentaje de recursos administrativos basados en problemas de interpretación de la norma.	*****	10%	5%
Artículos de la norma anulados en vía judicial	*****	2	0
Número de recursos contencioso-administrativos interpuestos contra artículos de la norma.	*****	4	0

Objetivo 1.2 Incrementar la participación externa en el proceso de elaboración de las normas.			
Porcentaje de foros de participación que cuentan con un representante municipal.	semestral	5%	50%
Porcentaje de alegaciones consideradas y tenidas en cuenta en el texto final.	*****	10%	15%
Porcentaje de asociaciones/entidades satisfechas con el proceso de participación.	semestral	50%	75%
Porcentaje de medidas incluidas en la norma que tienen su origen en propuestas de asociaciones/entidades.	*****	5%	10%
Objetivo 1.3 Mejorar la coordinación entre departamento jurídico y técnicos.			
Número de reuniones celebradas anualmente por el grupo de trabajo.	mensual	2	12
Porcentaje de propuestas conjuntas incorporadas al proyecto.	semestral	10%	30%
Porcentaje de usuarios satisfechos con la prestación de servicios compartidos.	trimestral	30%	60%
Porcentaje de trabajadores de ambos departamentos satisfechos con las medidas adoptadas.	semestral	30%	80%
Objetivo 1. 4 Formación del personal en materia de elaboración de normas.			
Porcentaje de trabajadores que han recibido al menos 20 horas de formación en materia de elaboración de normas.	trimestral	0	100%
Porcentaje de trabajadores satisfechos con la formación recibida.	trimestral	*****	80%
Porcentaje de trabajadores que han recibido al menos 10 horas de formación sobre técnicas de negociación y mecanismos de participación.	trimestral	0	100%
Objetivo 1.5 Mejorar la valoración de impactos de las normas.			
Porcentaje de ciudadanos satisfechos con las medidas incluidas en la norma.	*****	*****	50%
Memoria del análisis de impacto normativo	anual	NO	SI
Porcentaje de impactos de las medidas incluidas en la norma que no han sido previstos con anterioridad.	*****	30%	10%
Objetivo 2.1 Reducir cargas administrativas			
Porcentaje de procedimientos en materia de movilidad que han experimentado reducción de al menos una carga.	semestral	*****	10%
Porcentaje de procedimientos "cogestionados".	semestral	2%	5%
Porcentaje de procedimientos en los que se exige únicamente el cumplimiento de dos cargas (solicitud+ 1 documento, informe o similar).	semestral	2%	5%

Objetivo 2.2 Simplificar procedimientos.			
Porcentaje de expedientes que se resuelven en plazo máximo de un mes desde la presentación de la solicitud.	mensual	30%	50%
Porcentaje de expedientes en los que no se realiza ningún requerimiento.	mensual	15%	20%
Porcentaje de solicitudes presentadas electrónicamente.	mensual	0%	2%
Número de procedimientos eliminados.	semestral	*****	2

8. BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

Cano Campos, Tomás (2006): Los Ayuntamientos y el tráfico. Madrid. Iustel.

García-Escudero Márquez, Piedad (2010): Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?. Pamplona. Editorial Aranzadi.

Meseguer Yebra, Joaquín (2008): Guía práctica para la elaboración de textos normativos. Barcelona. Bosch.

Parrado Díez, Salvador (2007): Guía para la elaboración de planes de mejora en las Administraciones Públicas. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Van Evera, Stephen (2002): Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos. Barcelona. Editorial Gedisa.

Legislación

Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local.

Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del Gobierno Local.

Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y de régimen especial de Madrid.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa

Acuerdo del Consejo de Ministros, de 17 de abril de 2009, por el que se aprueban medidas para la reducción de las cargas administrativas que soportan los ciudadanos y las empresas.

Acuerdo del Consejo de Ministros, de 20 de junio de 2008, por el que se aprueba el Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas.

Acuerdo del Consejo de Ministros, de 27 de junio de 2008, para el impulso de la actividad económica consecuencia de la reducción de cargas administrativas.

Acuerdo del Consejo de Ministros, de 14 de agosto de 2008, por el que se aprueban medidas a corto plazo para la reducción de cargas administrativas.

Planes de mejora consultados

Hernández Peris, Pascual: La modernización de las técnicas de presupuestación en el Ayuntamiento de Castellón: del presupuesto tradicional al presupuesto por objetivos.

Sanz Álvaro, Ernesto: Plan de Mejora en la Gestión de Ingresos Concejalía de Hacienda, Ayuntamiento de Alcalá de Henares.

9. ANEXOS

Anexo A. Padrón municipal de habitantes Madrid.

Anexo B. Censo de vehículos Madrid.

Anexo C. Organigrama Área de Gobierno de Seguridad y Movilidad.

Anexo D. Actividad regulatoria Administraciones Públicas.

Anexo E. Inventario procedimientos Dirección General Movilidad.

Anexo F. Esquema directrices técnica normativa.

Anexo G. Esquema memoria análisis del impacto normativo.

Anexo H. Flujograma tramitación proyecto normativo.

Anexo I. Tabla medición coste cargas administrativas.

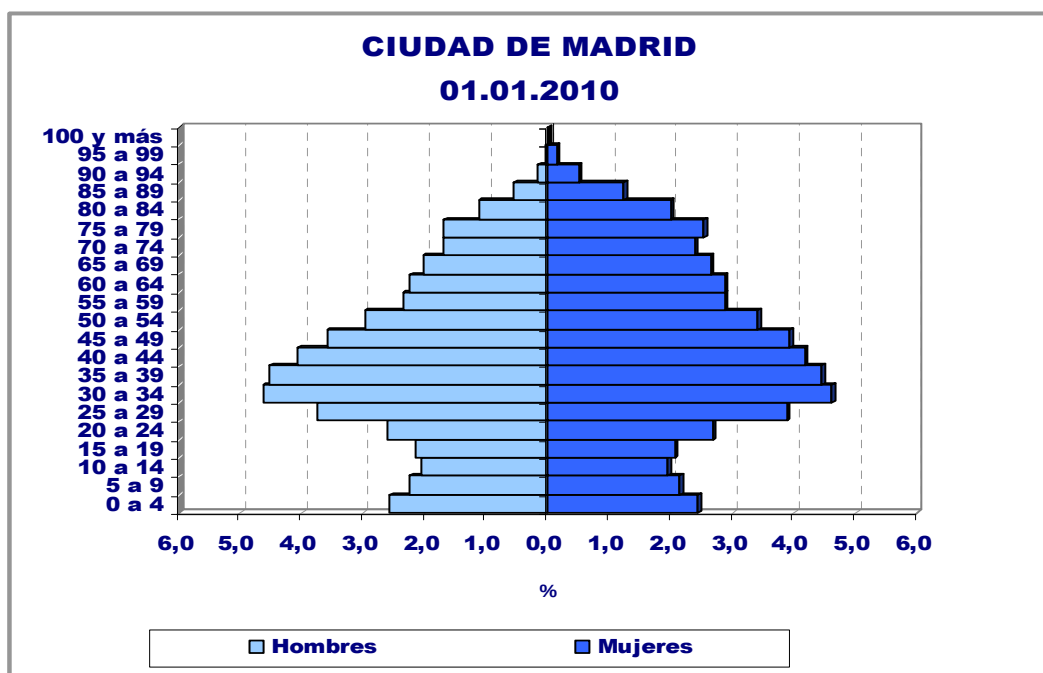
Anexo A

CIUDAD DE MADRID

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR SEXO Y EDAD

(Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2010)

Edad	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
TOTAL	3.284.071	1.544.320	1.739.751	100,00	47,02	52,98
0 a 4	164.363	84.260	80.103	5,00	2,57	2,44
5 a 9	144.075	73.740	70.335	4,39	2,25	2,14
10 a 14	131.141	67.094	64.047	3,99	2,04	1,95
15 a 19	138.234	70.464	67.770	4,21	2,15	2,06
20 a 24	174.301	86.107	88.194	5,31	2,62	2,69
25 a 29	250.461	123.224	127.237	7,63	3,75	3,87
30 a 34	303.089	151.823	151.266	9,23	4,62	4,61
35 a 39	294.576	148.276	146.300	8,97	4,52	4,45
40 a 44	270.816	133.448	137.368	8,25	4,06	4,18
45 a 49	247.085	118.146	128.939	7,52	3,60	3,93
50 a 54	209.873	97.653	112.220	6,39	2,97	3,42
55 a 59	171.518	77.119	94.399	5,22	2,35	2,87
60 a 64	168.222	73.781	94.441	5,12	2,25	2,88
65 a 69	153.671	66.428	87.243	4,68	2,02	2,66
70 a 74	133.997	55.521	78.476	4,08	1,69	2,39
75 a 79	138.944	55.595	83.349	4,23	1,69	2,54
80 a 84	102.200	36.736	65.464	3,11	1,12	1,99
85 a 89	58.755	18.156	40.599	1,79	0,55	1,24
90 a 94	21.705	5.323	16.382	0,66	0,16	0,50
95 a 99	6.140	1.262	4.878	0,19	0,04	0,15
100 y más	905	164	741	0,03	0,00	0,02



**INDICADORES DE LA ESTRUCTURA DE
EDAD**

	Valor	Índice (Ciudad de Madrid = 100)
Proporción de menores de 15 años	13,39	100,00
Proporción de mayores de 65 años	18,77	100,00
Proporción de mayores de 80 años	5,78	100,00
Razón de Juventud (1)	71,32	100,00
Razón de Progresividad (2)	114,08	100,00

(1) Población de 0 a 14 años / Población de 65 y más años (en %)

(2) Población de 0 a 4 años / Población de 5 a 9 años (en %)

Anexo B



ANUARIO ESTADÍSTICO 2009



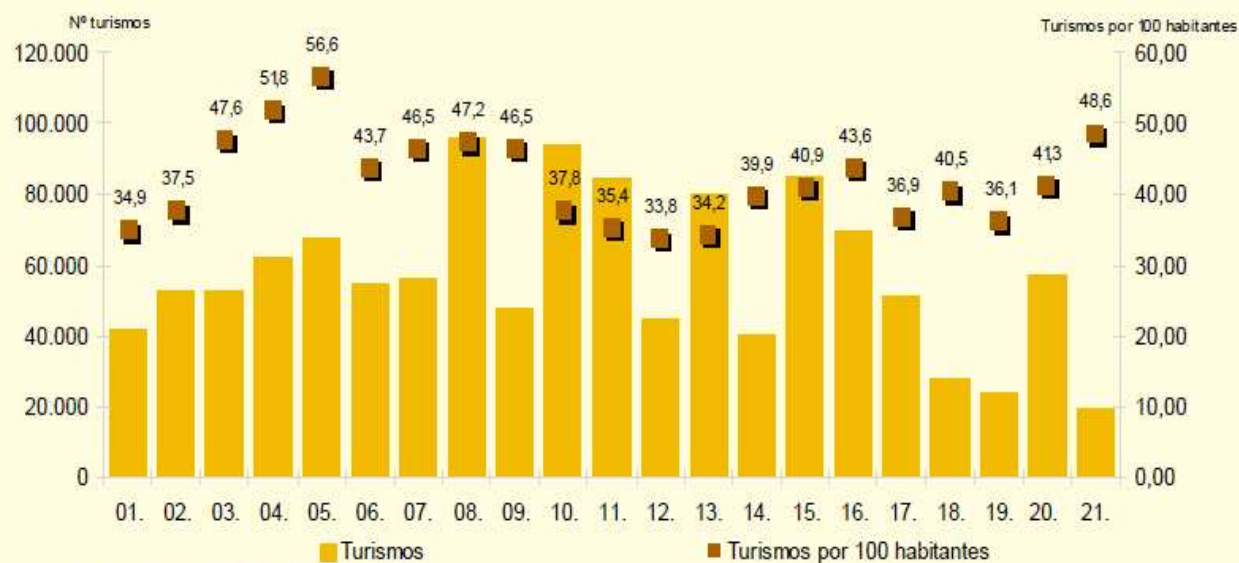
1.2. Parque de vehículos existentes por Distrito según tipo de vehículo y potencia en 2008*

Titularidad / Distritos	TURISMOS (Caballos Fiscales)					Auto- buses		Remol- ques		Ciclo- motores	
	Total	<8	8 a 12	12 a 16	>16	Camiones		Motos		Tractores	
TOTAL	1.381.706	17.417	539.349	695.444	129.496	6.359	158.573	10.092	130.684	50.765	22.297
01. Centro	49.619	1.012	20.277	22.709	5.621	188	6.623	256	7.248	2.642	717
02. Arganzuela	57.339	580	22.360	29.852	4.547	381	5.717	988	5.215	1.896	1.141
03. Retiro	59.142	854	21.887	28.712	7.689	2.611	4.823	256	6.590	1.941	589
04. Salamanca	76.516	1.412	28.038	34.613	12.453	228	8.290	770	9.939	2.830	1.369
05. Chamartín	82.076	1.553	30.248	36.579	13.696	152	8.553	749	9.673	2.705	2.105
06. Tetuán	67.455	929	26.737	32.109	7.680	90	11.467	815	6.792	2.964	2.243
07. Chamberí	67.800	1.154	25.104	31.253	10.289	57	6.852	600	8.837	2.609	840
08. Fuencarral-El Pardo	103.986	1.233	40.839	52.170	9.744	75	7.344	285	8.854	3.061	822
09. Moncloa-Aravaca	54.956	852	20.465	25.977	7.662	152	4.481	404	6.368	1.984	756
10. Latina	97.679	960	39.864	52.319	4.536	50	8.573	287	6.582	2.751	736
11. Carabanchel	89.821	873	36.411	47.560	4.977	160	11.485	264	6.539	3.049	961
12. Usera	47.146	474	19.071	25.115	2.486	39	6.491	247	3.352	1.867	905
13. Puente de Vallecas	83.590	798	34.394	44.448	3.950	90	11.711	573	5.516	4.020	1.054
14. Moratalaz	41.672	362	17.320	21.643	2.347	66	3.239	310	3.291	1.433	403
15. Ciudad Lineal	93.357	1.127	37.281	46.647	8.302	337	10.612	499	9.592	3.904	1.667
16. Hortaleza	73.535	859	29.113	36.743	6.820	327	6.625	344	6.987	2.768	813
17. Villaverde	54.726	403	21.125	30.489	2.709	130	7.696	664	3.110	1.661	843
18. Villa de Vallecas	29.666	290	11.034	16.626	1.716	77	4.450	371	1.919	1.027	561
19. Vicálvaro	24.829	205	9.623	13.864	1.137	18	3.008	129	1.830	816	287
20. San Blas	64.354	795	25.400	33.467	4.692	930	9.214	563	4.854	2.453	2.349
21. Barajas	21.504	258	8.099	11.149	1.998	33	2.770	105	4.001	589	198
No consta	40.938	434	14.659	21.400	4.445	168	8.549	613	3.595	1.795	938

NOTA: En el total de turismos se contemplan los no consta caballos fiscales

FUENTE: Agencia Tributaria de Madrid

Número de total de turismos y por 100 habitantes según Distrito en 2008

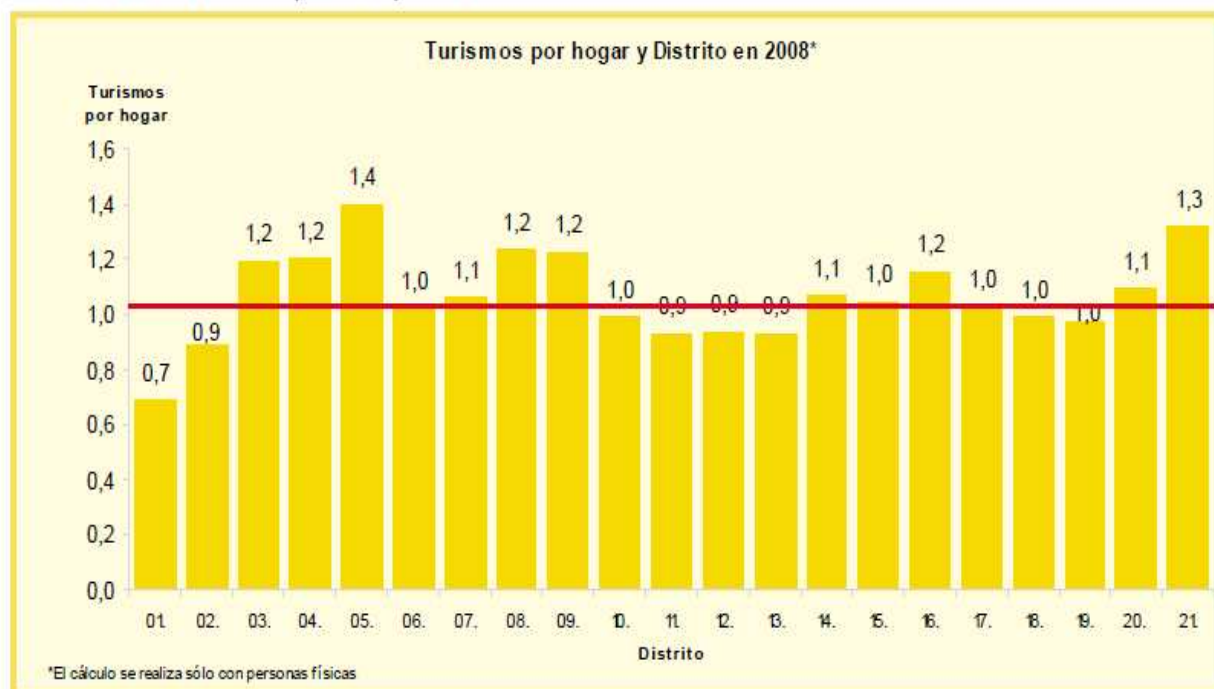


*El cálculo se realiza sólo con personas físicas

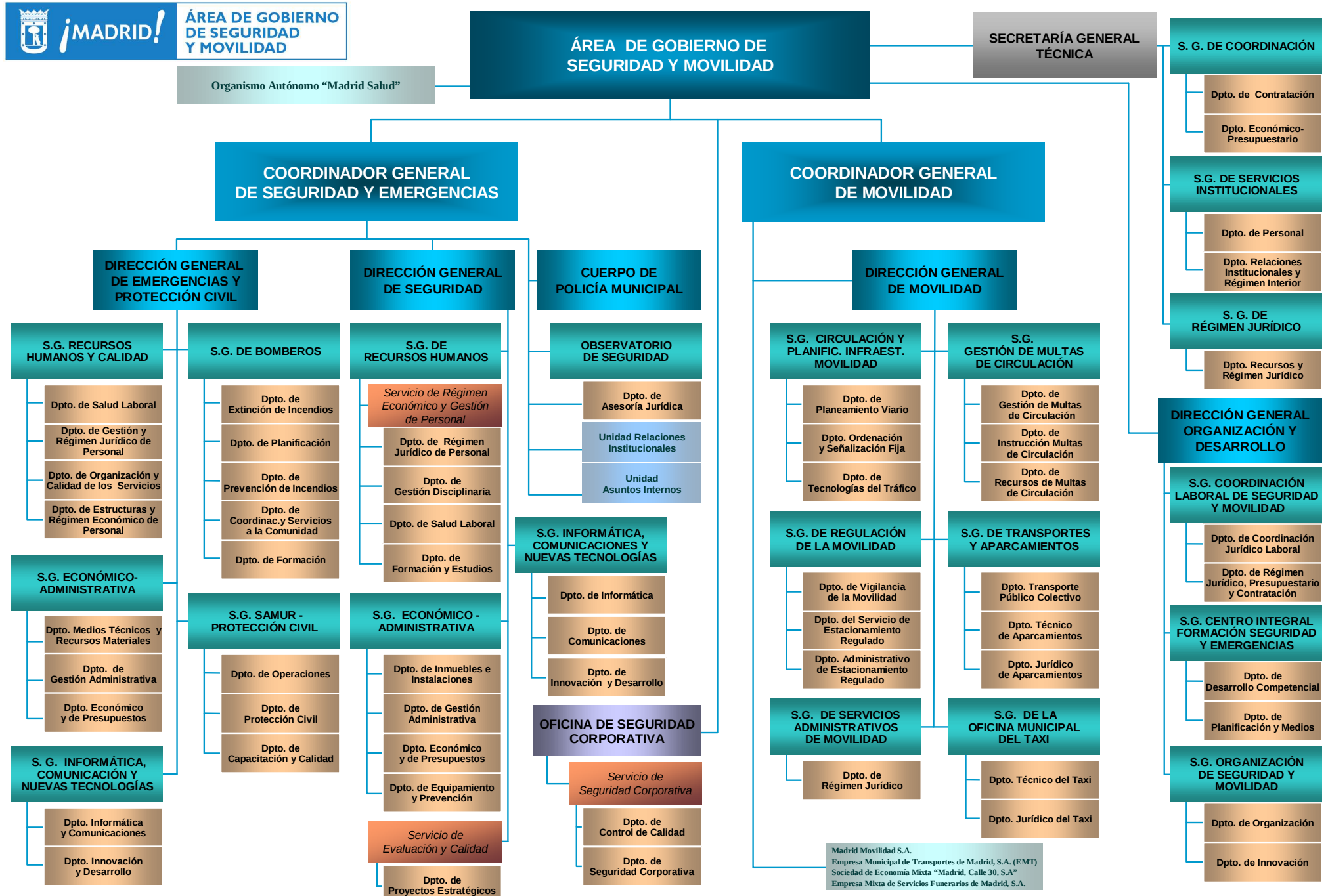
1.5. Indicadores de densidad del parque de turismos existentes por Distrito en 2008

Distrito	Turismos	Hogares	Habitantes	Turismos por 100 Habitantes	Turismos/hogar
Total	1.381.706	1.278.092	3.284.761	42,06	1,08
01. Centro	49.619	71.843	144.083	34,44	0,69
02. Arganzuela	57.339	64.341	154.833	37,03	0,89
03. Retiro	59.142	49.646	124.293	47,58	1,19
04. Salamanca	76.516	63.683	148.420	51,55	1,20
05. Chamartín	82.076	58.866	146.900	55,87	1,39
06. Tetuán	67.455	65.743	157.261	42,89	1,03
07. Chamberí	67.800	63.722	146.302	46,34	1,06
08. Fuencarral-El Pardo	103.986	84.236	227.196	45,77	1,23
09. Moncloa-Aravaca	54.956	44.972	119.218	46,10	1,22
10. Latina	97.679	98.421	258.271	37,82	0,99
11. Carabanchel	89.821	96.444	257.599	34,87	0,93
12. Usera	47.146	50.494	141.561	33,30	0,93
13. Puente de Vallecas	83.590	90.365	245.540	34,04	0,93
14. Moratalaz	41.672	38.927	103.879	40,12	1,07
15. Ciudad Lineal	93.357	89.323	229.760	40,63	1,05
16. Hortaleza	73.535	63.464	173.405	42,41	1,16
17. Villaverde	54.726	53.062	150.276	36,42	1,03
18. Villa de Vallecas	29.666	30.004	82.584	35,92	0,99
19. Vicálvaro	24.829	25.420	70.101	35,42	0,98
20. San Blas	64.354	58.780	157.977	40,74	1,09
21. Barajas	21.504	16.330	45.283	47,49	1,32
No consta	40.938	-	-	-	-

NOTA: los turismos contabilizados corresponden sólo a personas físicas



Anexo C

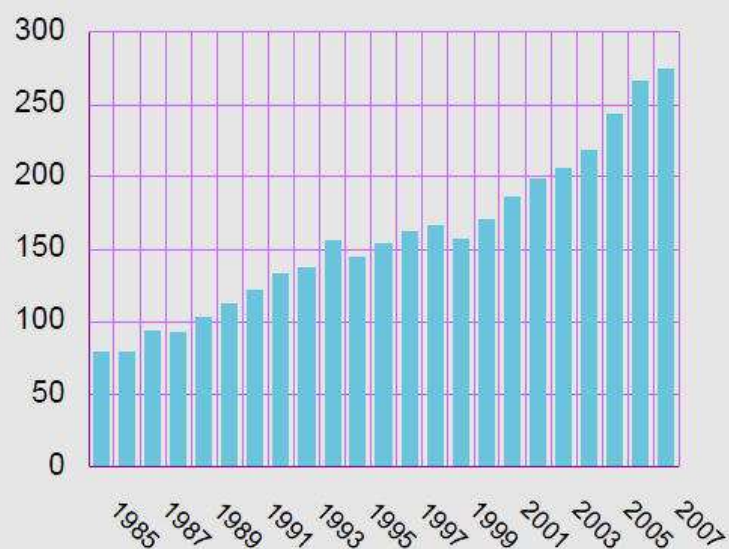


Anexo D

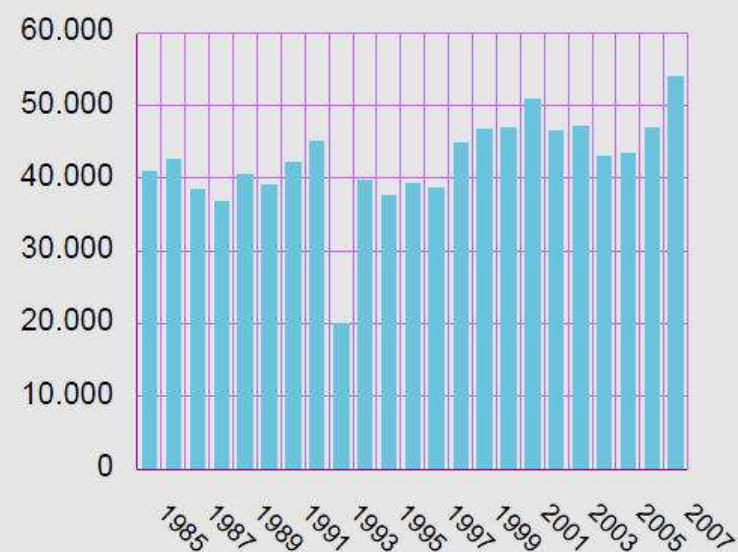
ACTIVIDAD REGULATORIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

GRÁFICO 1

CCAA: ACTIVIDAD REGULATORIA CORREGIDA
POR TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS
Número de páginas del boletín oficial correspondiente
/ Número de competencias asumidas



ESTADO
Número de páginas del Boletín Oficial del Estado



FUENTE: Econlaw Strategic Consulting (2008).

Anexo E

INVENTARIO DE PROCEDIMIENTOS DIRECCIÓN GENERAL DE MOVILIDAD

Autorizaciones y comunicaciones

Denominación	Órgano Gestor	Fundamento Legal	Plazo para resolver	Efectos del silencio
Autorización de transporte especial	Dirección General de Movilidad	Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid.	3 meses	Desestimatorio
Autorización especial de circulación de camiones	Dirección General de Movilidad	Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid	3 meses	Desestimatorio

Autorización de ocupación temporal de la vía pública por obras o maquinaria	Dirección General de Movilidad	Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid. Ordenanza Reguladora de la Señalización y Balizamiento de las Ocupaciones de las Vías Públicas por Realización de Obras y Trabajos. Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Expedición de Documentos Administrativos. Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Utilización Privativa o Aprovechamiento Especial del Dominio Público Local	3 meses	Desestimatorio
Autorización de ocupación temporal de la vía pública por mudanza o carga y descarga de mercancías	Dirección General de Movilidad	Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid. Ordenanza Reguladora de la Señalización y Balizamiento de las Ocupaciones de las Vías Públicas por Realización de Obras y Trabajos. Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Expedición de Documentos Administrativos. Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Utilización Privativa o Aprovechamiento Especial del Dominio Público Local	3 meses	Desestimatorio

Autorización de transmisión de licencias de taxi	Dirección General de Movilidad	Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid. Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo de la Comunidad de Madrid. Ordenanza Reguladora del Servicio de Vehículos de Alquiler con Aparato Taxímetro	6 meses	Desestimatorio
Autorización para sustitución de vehículos afectos a las licencias de taxi	Dirección General de Movilidad	Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid. Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo de la Comunidad de Madrid. Ordenanza Reguladora del Servicio de Vehículos de Alquiler con Aparato Taxímetro	3 meses	Desestimatorio

Duplicados de licencias de taxi, permisos municipales de conducir y tarjetas de identificación del conductor	Dirección General de Movilidad	Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid. Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo de la Comunidad de Madrid. Ordenanza Reguladora del Servicio de Vehículos de Alquiler con Aparato Taxímetro	3 meses	Desestimatorio
Expedición de la tarjeta de identificación del conductor de taxi	Dirección General de Movilidad	Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid. Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo de la Comunidad de Madrid. Ordenanza Reguladora del Servicio de Vehículos de Alquiler con Aparato Taxímetro	3 meses	Desestimatorio

Expedición del permiso municipal de conducir autotaxis	Dirección General de Movilidad	Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid. Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo de la Comunidad de Madrid. Ordenanza Reguladora del Servicio de Vehículos de Alquiler con Aparato Taxímetro	3 meses	Desestimatorio
Autorización de uso de nuevos modelos de automóviles para servicio de taxi y de sus variantes	Dirección General de Movilidad	Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid. Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo de la Comunidad de Madrid. Ordenanza Reguladora del Servicio de Vehículos de Alquiler con Aparato Taxímetro	3 meses	Desestimatorio

Autorización de módulos luminosos, mamparas u otros elementos para taxi	Dirección General de Movilidad	Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid. Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo de la Comunidad de Madrid.	3 meses	Desestimatorio
Autorización para la prestación del servicio de transporte escolar	Dirección General de Movilidad	Ordenanza Municipal Reguladora del Servicio de Transporte Escolar y de Menores de Carácter Urbano en el Término Municipal de Madrid	3 meses	Desestimatorio
Cesión de titularidad aparcamiento para residentes	Dirección General de Movilidad	Pliegos de las cláusulas administrativas que rigieron la concesión del aparcamiento	3 meses	Desestimatorio
Distintivo de residente en el área SER	Dirección General de Movilidad	Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid. Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Estacionamiento de Vehículos en determinadas zonas de la capital	3 meses	Desestimatorio

Distintivo SER del Área Diferenciada de Vehículos Comerciales e Industriales	Dirección General de Movilidad	Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid. Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Estacionamiento de Vehículos en determinadas zonas de la capital	3 meses	Desestimatorio
Distintivo SER del Área Diferenciada de Talleres de Reparación de Vehículos	Dirección General de Movilidad	Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid. Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Estacionamiento de Vehículos en determinadas zonas de la capital	3 meses	Desestimatorio

Autorización de ocupación en la vía pública por rodajes	Dirección General de Movilidad	Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid Ordenanza Reguladora de Señalización y Balizamiento de las Ocupaciones de las Vías Públicas por Realización de Obras y Trabajos a) acto comunicado de rodajes: en el mismo momento de la presentación de la solicitud. b) autorizaciones con reserva de espacio del dominio público: 3 meses c) rodajes en Parques y Jardines históricos:	3 meses	Desestimatorio
Adjudicación de plaza en aparcamientos para residentes en servicio	Dirección General de Movilidad	Pliegos de las cláusulas administrativas que rigen la concesión del aparcamiento	3 meses	Desestimatorio
Tarjeta especial de estacionamiento para personas con movilidad reducida	Dirección General de Movilidad	Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid Instrucción reguladora del Delegado del Área de Seguridad y Movilidad de las tarjetas de estacionamiento para personas con movilidad reducida	3 meses	Desestimatorio

Licencia de transporte y vertidos de tierras y escombros	Dirección General de Movilidad	Ordenanza Municipal de Transporte y Vertido de Tierras y Escombros Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Expedición de Documentos Administrativos	3 meses	Estimatorio
Autorización municipal para prácticas de autoescuelas en la vía pública	Dirección General de Movilidad	Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Regulator de las Escuelas Particulares de Conductores	3 meses	Desestimatorio
Adjudicación de plazas para residentes de aparcamientos de concesión municipal de nueva construcción	Dirección General de Movilidad	Pliegos de las cláusulas administrativas que rigen la concesión del aparcamiento	3 meses	Desestimatorio

Inscripciones registrales

Denominación	Órgano Gestor	Fundamento Legal	Plazo para resolver	Efectos del silencio
Inscripción en el Registro de empresas de mudanzas	Dirección General de Movilidad	Ordenanza Reguladora de la Prestación de los Servicios de Mudanzas	3 meses	Estimatorio

Inspecciones y Protección de la Legalidad

Denominación	Órgano Gestor	Fundamento Legal	Plazo para resolver	Efectos del silencio
Inspección anual municipal ordinaria y extraordinaria del taxi	Dirección General de Movilidad	Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid. Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo de la Comunidad de Madrid. Ordenanza Reguladora del Servicio de Vehículos de Alquiler con Aparato Taxímetro	No previsto para el procedimiento	No previsto para el procedimiento
Inspecciones municipales en aparcamientos de concesión municipal	Dirección General de Movilidad	Pliego de Condiciones de Aparcamientos de Concesión Municipal	No previsto para el procedimiento	No previsto para el procedimiento

Procedimientos sancionadores

Denominación	Órgano Gestor	Fundamento Legal	Plazo para resolver	Efectos del silencio
Procedimiento sancionador en materia de transporte público urbano en automóviles de turismo	Dirección General de Movilidad	Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo	1 año	Caducidad

Multas de circulación	Dirección General de Movilidad	Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación. Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid.	1 año	Caducidad
------------------------------	--------------------------------	--	-------	-----------

Procedimientos tributarios

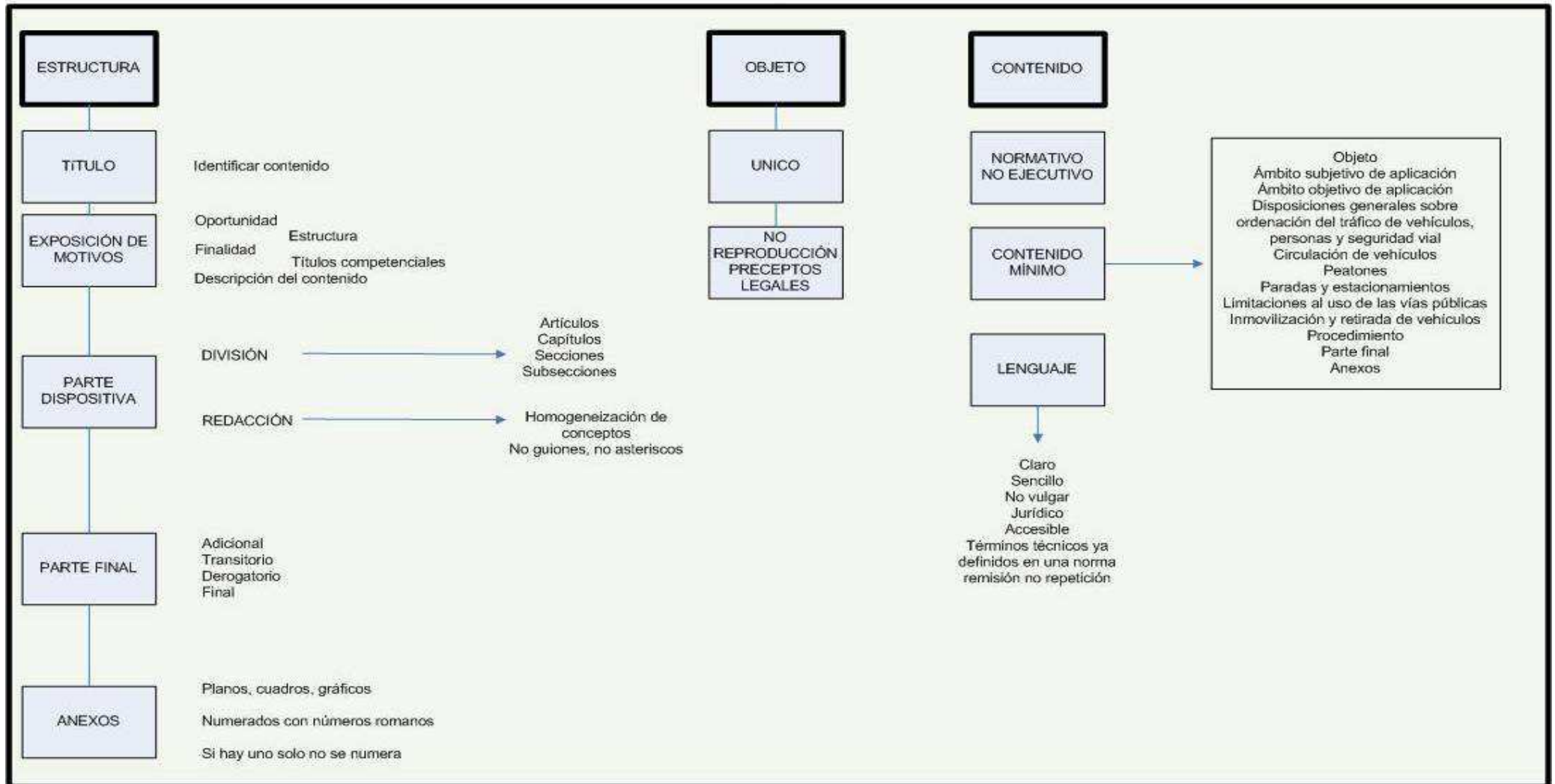
Denominación	Órgano Gestor	Fundamento Legal	Plazo para resolver	Efectos del silencio
Devolución de tasas	Dirección General de Movilidad	Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Expedición de Documentos Administrativos Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Utilización Privativa o Aprovechamiento Especial del Dominio Público Local Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Prestación de Servicios por Circulación de Vehículos en Régimen de Transporte Especial	3 meses	Desestimatorio

Sugerencias y reclamaciones

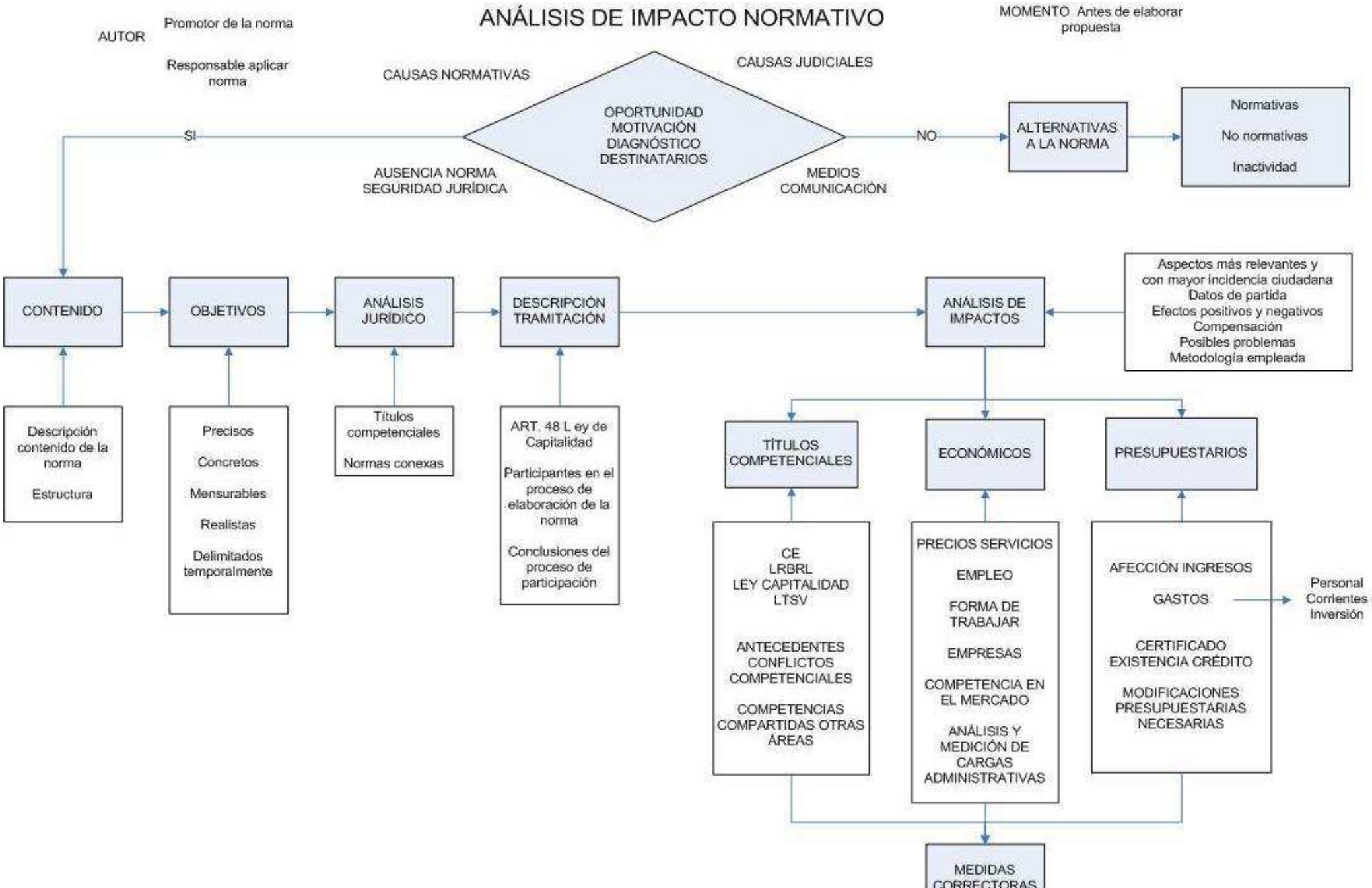
Denominación	Órgano Gestor	Fundamento Legal	Plazo para resolver	Efectos del silencio
Reclamaciones de usuarios de los aparcamientos de concesión municipal de uso rotacional	Dirección General de Movilidad	Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios. Ley 40/2002, de 14 de noviembre, Reguladora del Contrato de Aparcamiento de Vehículos. Pliego de Condiciones de Aparcamientos de Concesión Municipal de uso Rotacional.	3 meses	

Anexo F

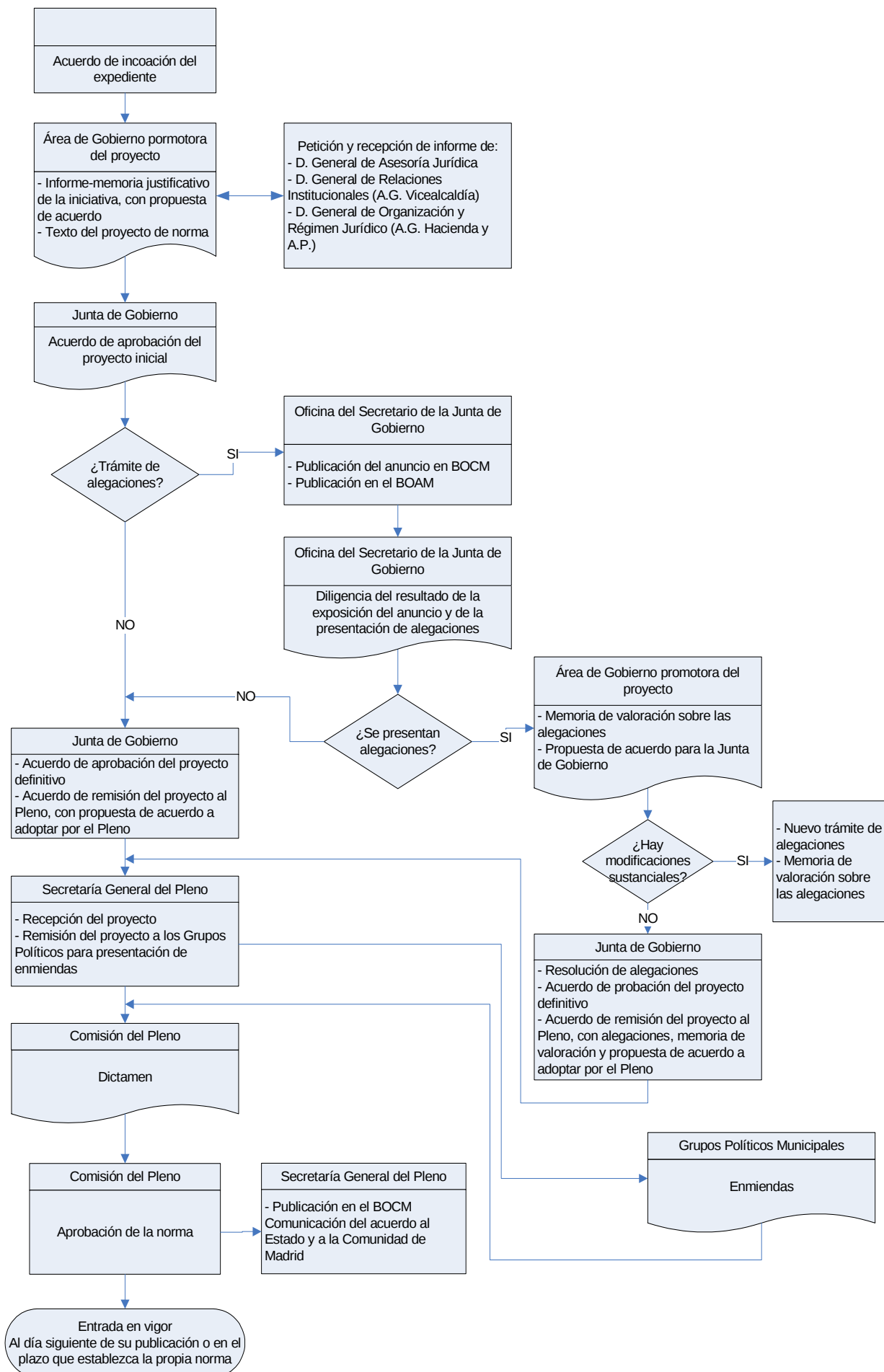
DIRECTRICES TÉCNICA NORMATIVA



Anexo G



Anexo H



Anexo I

Tabla para la medición del coste directo de las cargas administrativas Coste unitario en €

1	Presentar una solicitud presencialmente	80
2	Presentar una solicitud electrónica	5
3	Tramitación mediante intermediarios (bancos, médicos, ...)	35
4	Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos	5*
5	Presentación de una comunicación presencialmente	30
6	Presentación de una comunicación electrónicamente	2
7	Presentación electrónica de documentos, facturas o requisitos	4*
8	Aportación de datos	2*
9	Presentación de copias compulsadas (acumular al coste del documento)	1*
10	Presentación de un informe y memoria	500
11	Obligación de conservar documentos	20
12	Inscripción convencional en un registro	110
13	inscripción electrónica en un registro	50
14	Llevanza de libros	300
15	Llevanza libros en vía electrónica	150
16	Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos	1.500
17	Información a terceros	100
18	Formalización en documentos públicos de hechos o documentos	500
19	Obligación de comunicar o publicar	100

Tabla para la medición del coste agregado de la reducción (sólo cuando no se puede utilizar la tabla anterior)		Importe en €
1	Renovación automática de autorizaciones y licencias	175
2	Implantación de tramitación proactiva	100
3	Establecimiento de respuesta inmediata en un procedimiento	200
4	Reducción de plazos de respuesta de la Administración	**
5	Establecimiento de sistemas específicos de ayuda a la cumplimentación	30
6	Puesta en marcha de campañas de información a interesados	15
NOTA: si alguna medida no puede encuadrarse en la clasificación anterior, actuar sobre posible asimilación. Los costes y ahorros podrán ser acumulables		

*Euros por unidad

** ver escala en función del tiempo reducido

Escala de valores en función del tiempo reducido:

Del 1-25%----- 20 €

Del 26-50%----- 60 €

Del 51- 75%----- 110 €

Del 76- 99%----- 180 €