

ADMINISTRACIÓN LOCAL

Diputación de Córdoba

Núm. 4.395/2018

Habiéndose adoptado acuerdo por el Pleno de la Excm. Diputación Provincial, en su sesión ordinaria de 19 de diciembre en curso relativo a la aprobación del Plan anual Normativo Provincial para el ejercicio 2019, se hace público dicho Plan para general conocimiento tal y como demanda la normativa de aplicación.

PLAN ANUAL NORMATIVO DIPUTACIÓN PROVINCIAL

Regla I. En el ejercicio de la potestad reglamentaria, la Diputación Provincial actuará de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia.

I.a. Principios de necesidad y eficacia. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

En este ámbito, los distintos Servicios y Departamentos de la Institución Provincial, a la hora de elaborar los borradores de los textos normativos, deberán atender especialmente a los fines provinciales recogidos en artículo 96 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 11 de Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y artículo 31 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, particularmente la solidaridad y equilibrio intermunicipal, y asegurar la prestación integral y adecuada de servicios así como participar en la coordinación con la administración del Estado y de la Comunidad Autónoma. En ocasiones el fin vendrá vinculado al desarrollo de una competencia propia provincial previstas con detalle en art. 36 de la misma norma y que giran en torno a la coordinación de los servicios municipales, asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica, prestación de servicios supramunicipales, cooperación en el fomento del desarrollo económico y social, entre otros.

I.b. Principios de proporcionalidad. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

Por tanto, los Servicios y Departamentos responsables de la Institución provincial para la elaboración de los textos normativos, deberán tener presente siempre el objetivo de alcanzar una regulación mínima y abordar de forma directa y clara las cuestiones que en la práctica susciten mayores problemas de aplicación.

I.c. Principios de seguridad jurídica. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Se ha de tener presente que las ordenanzas y reglamentos constituyen, en atención al art. 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, instrumentos de intervención en la actividad de los ciudadanos, instrumentos, por tanto de naturaleza próxima a la de las licencias, órdenes y, en definitiva, medios de intervención y, por ese motivo, han de ajustarse en todo caso a los principios de igual-

dad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue, siendo clásico (art. 6 del Reglamento de Servicios de las entidades locales de 17 de junio de 1955), el apotegma según el cual si fueren varios los medios admisibles, se elegirá siempre el menos restrictivo de la libertad individual.

El principio de seguridad jurídica está íntimamente conectado con los conceptos de coherencia normativa y de congruencia con los motivos y fines justificadores. De este modo, las iniciativas normativas deberán partir de un previo estudio y análisis de la regulación ya existente y principalmente la regulación provincial que puede contenerse no solo en Reglamentos y Ordenanzas sino también en otros instrumentos legales que habilitan para el desarrollo de una cierta potestad regulatoria, tales como, las Bases de Ejecución de presupuestos previstas en art. 165 del RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. En ocasiones, el citado análisis conducirá bien a la derogación de la norma anterior, y en otras ocasiones será preferible la refundición en una sola norma. Incluso puede plantearse el mantenimiento de varias normas siempre y cuando el contenido sea coherente y congruente con los fines. En definitiva, todos estos aspectos deben ser analizados antes de otorgar redacción definitiva a los textos normativos que se elaboren y aprueben.

La seguridad jurídica está estrechamente vinculada con las opciones de técnica normativa, tales como la redacción de las normas, la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la calidad, en la medida en que los ciudadanos que han de cumplir las leyes deben poder conocer con certeza sus mandatos, sin dobles interpretaciones o normas contrapuestas u oscuras¹. En esta materia igualmente pueden ser utilizadas las directrices de técnica normativa aprobadas por las diversas Administraciones Públicas y entre las que se encuentran las directrices aprobadas por el Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, publicadas en BOE de 29 de julio.

¹ Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario (Piedad García-Escudero Márquez)

I.d. Principios de transparencia. En aplicación del principio de transparencia, la Diputación Provincial posibilitará el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirá claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitará que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

La Diputación Provincial, por tanto, ha de posibilitar un acceso sencillo, universal y actualizado a las normas y reglamentos, procediendo a la publicación no solamente en los boletines oficiales, sino también en el denominado portal de transparencia, en el que se incluirá tanto el texto inicial, que sea objeto de debate y, en su caso acuerdo, como el texto que finalmente resulte aprobado como consecuencia de la tramitación normativa.

I.e. Principios de eficiencia. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Regla II. Las Ordenanzas y Reglamentos de nueva redacción que sean elaborados por la Diputación Provincial, habrán de contener una exposición de motivos o preámbulo en el que quede justificado debidamente la adecuación de dicha norma a los principios de buena regulación transcritos en la Regla anterior.

Regla III. De forma general, las iniciativas normativas provinciales deberán incorporar un informe jurídico en el que se valore, entre otros aspectos, la incidencia de la nueva iniciativa en la normativa vigente, el análisis técnico legislativo de la norma así como el análisis jurídico del contenido de la misma, confrontando el texto con el conjunto del ordenamiento, con los principios constitucionales y, en aplicación de la necesaria coherencia, con el resto de normas locales provinciales.

Regla IV. En aras al cumplimiento de los objetivos previstos en el art. 129 de ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, deberá tenerse siempre presente el principio de calidad de la norma y para su efectividad se podrán tener en cuenta las siguientes instrucciones:

- El texto normativo debe ser elaborado en forma clara, sencilla, precisa y coherente. Ha de ser por ello de fácil comprensión sin incorporar elementos superfluos ni contradictorios.

- Asimismo el contenido de la norma deberá ser homogéneo sin incluir cuestiones diversas o diferentes o que en definitiva escapen a su objeto material.

- En la estructura del texto normativo se considera conveniente la utilización de directrices de técnica normativa tales como la aprobada por el Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, BOE 29 de julio, así como directrices aprobadas en distintas Comunidades Autónomas o las directrices relativas a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria aprobadas por Resolución de 8 de junio de 1993 (Guía Práctica común dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en el seno de las instrucciones comunitarias), entre otras.

Regla V. Una vez aprobada inicialmente la norma, el texto íntegro del acuerdo deberá ser objeto de publicación en Portal de Transparencia, de conformidad con el art. 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, sin perjuicio de las publicaciones preceptivas, según la legislación de bases del régimen local.

Regla VI. La Diputación Provincial revisará anualmente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas han conseguido los objetivos previstos y comprobar asimismo la cuantificación de costes y cargas, en su caso. Dicha revisión se habrá de plasmar en un informe que se hará público en el primer trimestre del ejercicio posterior al año al que se refiera y que reflejará el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como la incluida en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa. Se incluirán en el mismo las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas, así como valoración de la consecución de los fines pretendidos, eficiencia y sostenibilidad de la disposición correspondiente.

El informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis. Su aprobación corresponderá al Pleno de la Corporación previo dictamen de la Comisión Informativa competente.

Regla VII. Los Reglamentos y Ordenanzas que exigen aprobación, modificación o actualización y por las razones que igualmen-

te se apuntan son los siguientes:

- Reglamento Provincial de Participación Ciudadana, publicado en BOP nº 29, de 13 de febrero de 2012.

La exigencia de adaptación se debe a la aprobación y entrada en vigor de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, cuyo objeto es la regulación del derecho de participación ciudadana en la dirección de los asuntos públicos autonómicos y locales en Andalucía, en condiciones de igualdad, de manera real y efectiva, ya sea directamente o a través de las entidades de participación ciudadana en las que se integre la ciudadanía, así como el fomento de su ejercicio, en el marco de lo establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía y los tratados comunitarios.

La Ley andaluza regula de forma novedosa los denominados procesos de participación ciudadana, deliberación participativa, participación en la elaboración de presupuestos, consultas populares, proposiciones de políticas públicas y elaboración de normas, entre otras medidas. Al mismo tiempo, regulan otros muchos aspectos que afectan a la participación ciudadana en las administraciones locales andaluzas y que deberán ser objeto de adaptación por esta Diputación Provincial en el plazo fijado por la Disposición Final Segunda de la mencionada Ley.

En la tramitación de este reglamento deberá, necesariamente intervenir por razón de la materia el Departamento de Consumo y Participación Ciudadana y la Secretaría General.

- Ordenanza Reguladora de la Actividad Subvencional, Criterios de Graduación y Potestad Sancionadora en la Materia, publicada en BOP nº 182, de 22 de septiembre de 2016.

Se publicó teniendo como base el desarrollo y adaptación normativa a la organización y actividad provincial, tanto de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, como el RD 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la General de Subvenciones. Se considera conveniente modificar algunas cuestiones puntuales de su articulado, tales como la aplicación de los criterios de graduación, principalmente en procedimientos de subvenciones de concurrencia competitiva, de una forma más flexible, la armonización de la regulación de procedimientos de reintegro y sancionadores, así como el desarrollo de la previsión contenida en art. 91 del Reglamento de Subvenciones sobre distribución de gastos de distinta naturaleza en procedimientos de reintegro, para su posterior reflejo en las correspondientes bases reguladoras.

En la tramitación deberán intervenir, por razón de la materia, los distintos servicios de la Corporación provincial que tramitan expedientes de subvenciones y la Secretaría General.

- Reglamento Regulador del Uso de Medios Electrónicos para la Gestión y Resolución de Procedimientos Administrativos en la Diputación de Córdoba, publicado en BOP nº 90 de 11 de mayo 2012.

El Reglamento Regulador del Uso de Medios Electrónicos, por su contenido, queda profundamente afectado por las nuevas leyes de procedimiento, singularmente tanto la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas como la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público. La Ley 11/2007, de 11 de junio de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que constituye el soporte y fundamento de numerosos preceptos de dicho Reglamento, ha sido derogada por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 39/2015, de modo que el Reglamento provincial ha de ser reelaborado teniendo en cuenta esa circunstancia.

Dentro de esta nueva redacción se deberá hacer especial hincapié en la regulación de los procesos de digitalización, sistemas

de identificación y firma electrónica, copias auténticas de documentos, garantías para la tramitación electrónica de los procedimientos, entre otras cuestiones.

El plazo para la adaptación del Reglamento ha sido afectado por la reciente modificación de la Ley 39/2015 a través de Decreto Ley 11/2018, de 31 de agosto, en virtud del cual se difiere a 2 de octubre de 2020 la entrada en vigor de determinadas previsiones de dicha Ley sobre administración electrónica.

En la tramitación de este Reglamento deberá necesariamente intervenir, por razón de materia, la Unidad de Modernización y Administración Electrónica, Eprinsa y la Secretaría General e incluso resulta conveniente el estudio o consulta previa a otros Servicios y Departamentos por el carácter omnicomprensivo de su contenido.

En la regulación de los Reglamentos anteriores se deberá efectuar una adecuada ponderación del principio de eficiencia de forma que dichas iniciativas normativas racionalicen los procesos y reduzcan o eviten las cargas administrativas innecesarias o accesorias, consagrando plenamente los derechos de las personas en

sus relaciones con la Diputación provincial y principalmente los derechos de acceso a información pública, archivos y registros, asistencia en el uso de medios electrónicos o comunicación electrónica.

Regla VIII. Cuando se eleve para su aprobación por el Pleno de la Corporación provincial una propuesta normativa que no figure en el presente Plan Anual Normativo será necesario justificar este hecho bien en la memoria o propuesta justificativa o bien en el informe jurídico que se acompañe, todo ello de conformidad con el art. 25.3 de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre.

No será de aplicación lo dispuesto en el párrafo anterior en el caso de propuestas que no contengan iniciativas reglamentarias completas o constituyan meramente la regulación de aspectos parciales de una materia, cuya aprobación se produzca periódicamente, ni en cualquier caso las iniciativas que se rijan por su normativa específica.

Córdoba, 26 de diciembre de 2018. Firmado electrónicamente por el Secretario General, Jesús Cobos Cument.