

## ADMINISTRACIÓN LOCAL

### Diputación de Córdoba

Núm. 5.368/2022

Habiéndose adoptado acuerdo por el Pleno de la Excm. Diputación Provincial, en su sesión ordinaria, de 21 de diciembre en curso, relativo a la aprobación del Plan anual Normativo Provincial para el ejercicio 2023, 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 artículo 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

igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue, siendo clásico (artículo 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 artículo 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 oscuras<sup>1</sup>. 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.

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 con-

tener 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 artículo 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 artículo 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 igualmente se apuntan son los siguientes:

-Instrucción de Fiscalización Limitada, publicado en el Boletín

Oficial de la Provincia nº 15, de 23 de enero de 2019.

El 21 de noviembre de 2018, se aprobó la modificación de la Instrucción de Fiscalización Limitada de la Excm. Diputación de Córdoba y sus entes dependientes para adaptar la disposición vigente al nuevo RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el Régimen Jurídico del control interno en las Entidades del Sector Público Local (RD 424/2017 en adelante) y la Resolución de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propios (Resolución de 25 de julio de 2018 de la IGAE, en adelante).

Transcurrido un tiempo desde su entrada en vigor se propone una nueva modificación para adaptar la estructura al nuevo sistema de control de Interno separando las distintas reglas de la Instrucción en Áreas de control existentes, se introducen nuevos expedientes administrativos que estando sujetos a fiscalización previa no están incluidos en el régimen de requisitos básicos y se eliminan algunas reglas (20 y siguientes) de la anterior Instrucción, que se refieren a Intervención Formal de pago, Intervención material de pago, pagos a justificar y anticipos de caja fija que no son objeto de fiscalización previa limitada de requisitos básicos sino que se encuentran dentro de la función interventora que también incluye la intervención formal y material del pago, la fiscalización previa de las órdenes de pago a justificar y de los anticipos de caja fija, y la intervención de las cuentas justificativas de los pagos a justificar y de los anticipos de caja fija.

Los requisitos a revisar están contenidos en los artículos 21 a 27 del RD 424/2017.

-Acuerdo sobre la regulación de la prestación de servicios de los empleados públicos en régimen de teletrabajo en la Diputación Provincial de Córdoba.

El Pleno de la Diputación Provincial de Córdoba, en sesión ordinaria, celebrada el día 21 de marzo de 2018, aprobó el Acuerdo sobre la regulación de la prestación de servicios de los empleados públicos en régimen de teletrabajo en la Diputación Provincial de Córdoba.

Como señala su Preámbulo: "El trabajo a distancia mediante nuevas tecnologías o teletrabajo se encuentra dentro de este cambio organizativo de la gestión de los procesos de las administraciones públicas y de los efectivos de personal. Es una medida de racionalización y de modernización de la gestión del tiempo de trabajo que, basada en las citadas tecnologías de la información, posibilita que el personal empleado público pueda realizar parcial o totalmente su jornada desde su domicilio particular, sin que por ello la calidad del servicio público que presta se vea afectada, tratándose de una modalidad de prestación de servicios en la cual el trabajo se organiza y se ejecuta haciendo uso de las tecnologías de la información y telecomunicación, de manera que un trabajo que normalmente se hace en las dependencias de un centro de trabajo, se efectuará total o parcialmente fuera de estas dependencias de manera regular. El trabajo desde el domicilio supone una forma de trabajar con información, mediante herramientas informáticas y telemáticas y sin dependencia de un espacio concreto. Se trata de aprovechar las ventajas de estas tecnologías, fundamentalmente respecto a la adaptabilidad en la prestación laboral que aportan espacial y temporalmente".

Asimismo, el Estatuto Básico del Empleado Público prevé un nuevo artículo 47.bis, con la siguiente redacción:

"Artículo 47 bis. Teletrabajo.

1. Se considera teletrabajo aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación.

2. La prestación del servicio mediante teletrabajo habrá de ser expresamente autorizada y será compatible con la modalidad presencial. En todo caso, tendrá carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados. Se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto, que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio.

El teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento.

3. El personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, recogidos en el presente Estatuto que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial.

4. La Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad.

5. El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se registrará, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo".

-Ordenanza Reguladora de Concertación de la Diputación de Córdoba con las Entidades Locales de la Provincia, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba nº 50, de 15 de marzo de 2016, o bien, alternativamente, Norma general reguladora de la asistencia económica para obras y servicios municipales.

El objetivo perseguido será enfatizar la postestad reglamentaria provincial para procedimentar la cooperación y asistencia a los municipios de su demarcación territorial. En este sentido, en el desarrollo de esta norma se podrá optar por su regulación a través de la citada Ordenanza reguladora de Concertación (aplicable a programas de concertación anual y aportaciones económicas de otros planes o programas aprobados pro la Diputación), o bien una regulación omnicomprendensiva de cualesquiera fórmulas de asistencia económica en el sentido preconizado por artículo 36.2 de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y, en coherencia con el mismo, artículo 13 de Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, siempre y cuando el objeto sea la realización de inversiones, actividades y servicios municipales y sus destinatarios sean, precisamen-

te, los entes locales de la Provincia.

Se trata, asimismo, de completar la remisión normativa contenida principalmente en las normas indicadas y en la Disposición Adicional Octava de Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, de forma que la aplicación supletoria de la Ley General de Subvenciones y su Reglamento sea mínima por encontrar la asistencia económica a los municipios una regulación suficiente a través de la norma provincial que se dicte con carácter general.

La introducción de esta modificación o nueva norma deberá permitir también incorporar planteamientos renovadores de la gestión, que son de gran interés de importancia tales como, sin pretensión de exhaustividad, fijación de condiciones sustantivas o incentivos a las políticas municipales afectadas por las ayudas, segmentación de necesidades municipales, incentivos para la planificación municipal plurianual, configuración flexible de trámites administrativos (verbigracia, trámites de subsanación y reformulación), regulación flexible de la admisión de documentos justificativos, intereses de demora, evaluación de planes conforme a criterios estándar de otras administraciones, entre otros.

En la tramitación de esta norma deberá intervenir los Servicios de Planificación de Obras y Servicios Municipales, Hacienda, Desarrollo Económico y Secretaría General, todo ello sin perjuicio de la intervención ya más puntual de otros servicios y departamentos que pueden verse afectados y que tramitan anualmente planes o instrumentos de asistencia económica similares.

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 figurara 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 artículo 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.

Lo que se hace público para general conocimiento.

Córdoba, 27 de diciembre de 2022. Firmado electrónicamente por el Secretario General, Jesús Cobos Climent.