



INFORME JURÍDIC

<i>Referència</i>	AIN-2015/589
<i>Objecte:</i>	Proposta de Directrius per a l'elaboració de les normes municipals
<i>Sol·licitant:</i>	Director dels Serveis Jurídics
<i>Lletrats consistorials</i>	Anna Aguilar i Camprubí i Joan-Anton Rodríguez Franco
<i>Data:</i>	27 de març de 2015

1. OBJECTE

Se sotmet a informe jurídic la proposta de Directrius per a l'elaboració de les normes municipals, que inclouen les directrius de tècnica normativa i les directrius sobre la tramitació de l'expedient per a l'aprovació de les ordenances, els reglaments i els decrets (en endavant, la *proposta de Directrius*), que s'ha incorporat en un document electrònic denominat «proposta directrius elaboracio normes Ajuntament Barcelona.docx». Aquesta proposta de Directrius està incorporada a una proposta d'acord de la Comissió de Govern (en endavant, la *proposta d'acord*).

2. RESUM EXECUTIU

- a) L'Ajuntament de Barcelona disposa de suficient capacitat per aprovar les Directrius per a l'elaboració de les normes municipals, atès que es tracta de donar criteris d'actuació de caire orientatiu als òrgans municipals per a la redacció i tramitació de les disposicions normatives exclusivament municipals.
- b) La Comissió de Govern pot adoptar l'acord d'aprovació de les Directrius sense necessitat de sotmetre-les a informació pública.
- c) S'informa favorablement la proposta de Directrius per a l'elaboració de les normes municipals, així com la proposta d'acord corresponent.

3. ANTECEDENTS

L'Ajuntament ha endegat el projecte per a la simplificació de la normativa municipal, que té com a objectiu millorar-ne la seguretat jurídica, elaborar unes disposicions municipals més clares i pràctiques, evitar la confusió normativa i millorar la qualitat i la coherència de l'ordenament jurídic municipal, tot això, en virtut de l'acord de la Comissió de Presidència i Règim Interior de 21.9.2011.



Per això, la redacció de les Directrius és un dels objectius inclosos en el [Marc Estratègic de l'Ajuntament de Barcelona. Programa d'Actuació Municipal 2012-2015](#), aprovat pel Plenari del Consell Municipal mitjançant acord de 5/10/2012: en definitiva, una de les prioritats de l'alcalde i del govern municipal.

La proposta de les Directrius ha estat elaborada per l'Àrea de Règim Jurídic de la Direcció dels Serveis Jurídics, adscrita a la Gerència de Recursos.

4. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

a. Competència de l'Ajuntament de Barcelona per aprovar les Directrius

L'Ajuntament de Barcelona, a través de la Comissió de Govern, presidida per l'alcalde o alcaldessa, disposa de suficient capacitat per aprovar l'acord que es presenta en la proposta, atès que es tracta de donar criteris d'actuació de caire orientatiu als òrgans municipals per a la redacció i tramitació de les disposicions normatives exclusivament municipals, atès el reconeixement de la potestat normativa municipal (títol III de la Carta municipal de Barcelona i article 87.3 de l'Estatut d'autonomia).

b. Normativa o actes municipals afectats per les Directrius

L'Ajuntament de Barcelona no disposa hores d'ara de criteris o directrius sobre l'elaboració de les disposicions normatives municipals. Per això, les Directrius no incorporen cap previsió sobre una eventual derogació d'actes anteriors: és a dir, no tenen cap afectació activa.

Amb tot, les Directrius, especialment en l'apartat relatiu a la tramitació dels expedients d'aprovació de les disposicions normatives, i en concret de les ordenances i els reglaments, detallen les previsions contingudes a la legislació vigent i particularment en el Reglament orgànic municipal. En última instància, aquesta proposta també implica una afectació de la Carta municipal de Barcelona, en el sentit de completar les seves disposicions, i hi resulta coherent.

c. Finalitat i contingut del projecte

c.1 L'article 62.1 de la recentment aprovada Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, ha establert un principi general sobre la millora de la qualitat normativa, en el sentit que «el marc normatiu resultant de la iniciativa normativa sigui previsible, tant estable com sigui possible i fàcil de conèixer i comprendre per als ciutadans i els agents socials».

Els objectius de la proposta de Directives van en la línia esmentada i són els següents:

(1) Donar criteris orientadors i homogenis als departaments municipals sobre la redacció i l'elaboració de les normes municipals.

Amb tot, els criteris lingüístics generals s'estenen també a determinats actes d'abast general (plec de clàusules administratives generals) o disposicions peculiars (bans).

(2) Millorar la qualitat tècnica i lingüística d'aquestes normes.

(3) Augmentar la comprensió de les disposicions municipals per part de la ciutadania i les empreses.



(4) Impulsar la millora de la regulació per tal de potenciar el desenvolupament sostenible, la competitivitat i la creació d'ocupació, en aplicació de les directrius de les institucions comunitàries.

(5) Millorar l'elaboració i la tramitació dels expedients relatius a l'aprovació de les disposicions.

(6) Concretar el contingut de les memòries i els informes sobre la necessitat i oportunitat de les normes projectades, incloent-hi els aspectes econòmics i els relatius a l'impacte de gènere.

Així, l'elaboració de la *Memòria d'avaluació de l'impacte normatiu* (directriu 140) té una importància cabdal: aquest Memòria ha d'acompanyar els avantprojectes d'ordenances i de reglaments i els projectes de decret. La finalitat última de la Memòria és procurar que a l'hora d'elaborar i aprovar una disposició normativa es compti amb la informació necessària per estimar l'impacte que ha de suposar per a les persones destinatàries i també per als operadors que han de fer-la complir. Per això, cal motivar la necessitat i oportunitat de la norma projectada, valorar les diferents alternatives existents per a la consecució de les finalitats que es busquen i analitzar detalladament les conseqüències jurídiques i econòmiques, especialment sobre la competència per se'n poden derivar, així com la seva incidència des del punt de vista pressupostari i d'impacte de gènere, per tal de vetllar pel principi d'igualtat entre homes i dones.

En aquest sentit, es manifesta l'article 64.1 de la Llei 19/2014.

(7) Incorporar els criteris de transparència en l'elaboració de les disposicions, en particular per augmentar la participació de la ciutadania.

En aquest punt, les Directrius reflecteixen especialment les previsions dels articles 64.1 (memòries d'avaluació i impacte) i 69 (participació ciutadana en l'elaboració de les normes) de la Llei 19/2014.

c.2 La proposta d'acord s'estructura en set apartats.

L'**apartat primer** aprova les Directrius per a l'elaboració de les normes municipals, que estan estructurades en dues parts:

— les Directrius de tècnica normativa

— les Directrius sobre la tramitació de l'expedient per a l'aprovació de les ordenances, els reglaments i els decrets.

Les 182 Directrius s'insereixen a continuació de l'apartat setè.

L'**apartat segon** estableix l'àmbit d'aplicació de les Directrius, les quals s'apliquen:

a) Als avantprojectes d'ordenança i de reglament que aprova el Consell Municipal, incloent-hi els relatius a les ordenances fiscals, les normes urbanístiques dels plans urbanístics i les bases d'execució dels pressupostos municipals.

b) Als projectes de decret de la Comissió de Govern, tant d'ordenació social com de naturalesa organitzativa.



GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció dels Serveis Jurídics
Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta
08002 Barcelona
Tel. 93 402 33 92
Fax 93 402 34 67

c) Als projectes de decret de l'Alcaldia, tant d'ordenació social com de naturalesa organitzativa, incloent-hi els relatius al nomenament i cessament del personal municipal.

Les Directrius també s'apliquen:

a) Als projectes d'estatuts dels organismes públics i les societats municipals, i també dels consorcis que són adscrits a l'Ajuntament, així com als projectes d'estatuts i bases d'actuació de les juntes de compensació.

b) A les bases reguladores de la concessió de subvencions i premis municipals.

c) En tot allò que sigui possible, a les disposicions i als actes administratius dels òrgans de l'administració municipal que es publiquin en el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, o en un altre diari o butlletí oficial, o que es publiquin en la *Gasetta Municipal de Barcelona* amb caràcter de publicació oficial.

L'**apartat tercer** estableix, en matèria de col·laboració amb els òrgans municipals, que la Direcció dels Serveis Jurídics, adscrita a la Gerència de Recursos, ha de vetllar per l'aplicació correcta de les Directrius, per a la qual cosa ha de prestar l'assistència necessària als òrgans municipals encarregats o responsables de la redacció dels avantprojectes i projectes, i també de les propostes, a què es refereix l'apartat primer.

L'**apartat quart** estableix que els criteris lingüístics generals de l'apartat 1.3 de les Directrius són d'aplicació: als bans; a les instruccions i les circulars, i també als altres documents municipals que incideixen sobre la interpretació i l'aplicació de les normes i al plec de clàusules administratives generals dels contractes públics.

L'**apartat cinquè** estableix que les actuacions municipals iniciades abans de l'entrada en vigor de les Directrius, relatives a l'elaboració d'avantprojectes d'ordenances o reglaments, o de projectes de decret, o de qualsevol dels altres actes a què es refereix l'apartat segon, s'han d'adequar a les seves determinacions.

L'**apartat sisè** habilita la persona titular de la Secretaria General perquè desenvolupi aquest acord i el contingut de les Directrius, en especial per a la determinació dels criteris lingüístics que s'han d'utilitzar en la redacció de les disposicions normatives, els quals s'han d'inspirar en les regles i recomanacions de la Secció Filològica de l'Institut d'Estudis Catalans.

L'**apartat setè** estableix que les Directrius per a l'elaboració de les normes municipals entren en vigor a partir de l'endemà de la seva publicació en el «Butlletí Oficial de la Província de Barcelona» i que, a més, han de ser objecte d'una publicació en la «Gasetta Municipal de Barcelona» i de difusió en la seu electrònica municipal.

Les **Directrius de tècnica normativa** es contenen en tres grans apartats:

a) Estructura dels avantprojectes d'ordenança i de reglament, i també dels projectes de decret de l'Alcaldia i de la Comissió de Govern.



GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció dels Serveis Jurídics
Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta
08002 Barcelona
Tel. 93 402 33 92
Fax 93 402 34 67

Aquest apartat conté criteris sobre: aspectes generals, títol, part expositiva (índex i preàmbul), part dispositiva (consideracions generals, disposicions generals, llibres, títols, capítols, seccions, subseccions, articles), part final (consideracions generals, disposicions addicionals, disposicions transitòries, disposicions derogatòries, disposicions finals i disposicions tipus de la part final), annexos, disposicions modificatives, remissions, citacions d'articles i citacions externes.

b) Especificitats dels nomenaments i cessaments de personal i de l'atorgament d'honors i distincions.

c) Criteris lingüístics generals.

Aquest apartat conté criteris sobre:

— estil (llenguatge clar i precís, repertoris, recursos que cal evitar, llenguatge no sexista, criteris específics per a utilitzar un llenguatge no sexista, paràgrafs, frases, elements retòrics, ordre dels components de la frase i adequació a les normes generals gramaticals i ortogràfiques)

— usos lingüístics específics (sigles i símbols, majúscules, majúscules en la designació de textos normatius, majúscules en les citacions de parts d'una disposició normativa, verbs en veu activa, temps de les formes verbals, formes d'obligació, terminis legals, dates i denominacions oficials).

Les Directrius sobre la tramitació de l'expedient per a l'aprovació de les ordenances, els reglaments i els decrets es contenen en dos grans apartats:

a) Tràmits dels expedients per a l'aprovació de les ordenances i els reglaments.

Els aspectes tractats són els següents: memòria general, memòria d'avaluació de l'impacte normatiu, consulta a les gerències municipals, informes tècnics, altres informes, informe jurídic, informe d'intervenció, publicitat activa, aprovació del projecte normatiu de la Comissió de Govern, tramesa del projecte normatiu als grups municipals per al seu estudi, esmenes inicials dels grups municipals, aprovació inicial de la Comissió del Consell Municipal competent, publicació en el web municipal, informació pública i audiència, al·legacions i suggeriments, esmenes dels grups municipals, memòria de l'anàlisi de les al·legacions, els suggeriments i les esmenes, text íntegre, dictamen de la Comissió del Consell Municipal competent, informe preceptiu del secretari o la secretària general i, si s'escau, de l'interventor o la interventora, aprovació definitiva del Plenari del Consell Municipal, publicació íntegra en el «Butlletí Oficial de la Província de Barcelona», altres publicacions i correccions d'errades.

b) Tràmits dels expedients per a l'aprovació dels decrets de la Comissió de Govern i de l'Alcaldia.

Els aspectes tractats són els següents: memòria general, memòria d'avaluació de l'impacte normatiu, consulta a les gerències municipals, informes tècnics, altres informes, informe jurídic, informe d'intervenció, publicitat activa, aprovació inicial del projecte de decret, publicació en el



web municipal del projecte de decret, informació pública i audiència, al·legacions i suggeriments, memòria de l'anàlisi de les al·legacions, els suggeriments i les esmenes, text íntegre, informe preceptiu del secretari o la secretària general i, si s'escau, de l'interventor o la interventora, aprovació definitiva del decret, publicació íntegra en el «Butlletí Oficial de la Província de Barcelona», altres publicacions i correccions d'errades.

c.3. Atès que la Direcció de Serveis Jurídics ha participat en la redacció de la proposta d'acord de la Comissió de Govern i de la proposta de Directrius que s'informen, no considerem necessari de fer observacions específiques al seu contingut, llevat de les següents pel que fa a les Directrius sobre la tramitació de l'expedient per a l'aprovació de les ordenances, els reglaments i els decrets:

Les Directrius tenen un contingut heterogeni: hi ha criteris sobre l'estructura dels projectes normatius (tècnica normativa), criteris de tipus lingüístic (estil i correcció lingüística) i criteris sobre els tràmits per a l'aprovació de les disposicions normatives municipals.

En general, les Directrius no tenen caràcter normatiu: són criteris d'ús intern per al personal municipal en els àmbits esmentats, a mode de recomanació i amb finalitat homogeneïtzadora. Ara bé, en la part de la tramitació de l'expedient d'elaboració de les disposicions es recullen tràmits que són obligatoris en virtut de disposicions legals o reglamentàries, com ara, els tràmits d'audiència i d'informació pública, quan siguin procedents; o els informes preceptius de la persona titular de la secretaria general o de la intervenció municipal, etc. En aquests punts, doncs, l'obligatorietat dels tràmits procedeix de la norma corresponent, no de la directriu.

d. Procediment d'aprovació

El procediment d'aprovació de les Directrius és el procediment general dels actes administratius, no de les disposicions de caràcter general, atesa la seva falta de naturalesa normativa. Per tant, es poden aprovar en una única decisió, sense necessitat de fer exposició pública de la proposta.

Les Directrius poden ser aprovades per la Comissió de Govern, atès que, d'una banda, li correspon l'aprovació de determinades disposicions normatives municipals (art. 26.2.c Carta de Barcelona), i d'altra l'aprovació dels projectes normatius que han de ser aprovats pel Plenari del Consell Municipal (art. 16.a Carta de Barcelona). És cert que les Directrius també es refereixen als projectes de decret de l'Alcaldia, però, a banda del fet que l'alcalde o alcaldessa presideix la Comissió de Govern, en virtut d'un principi d'eficiència i d'homogeneïtat en l'actuació municipal es considera convenient d'estendre el seu àmbit a tots els projectes normatius municipals.

Resulta escaient que les Directrius, un cop aprovades, siguin publicades en el «Butlletí Oficial de la Província de Barcelona» i en la «Gasetta Municipal de Barcelona», així com objecte de difusió en el web municipal, en compliment de la legislació sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern.

5. CONCLUSIONS

Primera. L'Ajuntament de Barcelona, a través de la Comissió de Govern, presidida per l'alcalde o alcaldessa, disposa de suficient capacitat per aprovar les Directrius per a l'elaboració de les normes municipals que es presenten en la proposta.



GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció dels Serveis Jurídics
Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta
08002 Barcelona
Tel. 93 402 33 92
Fax 93 402 34 67

Segona. A través de les Directrius es tracta de donar criteris d'actuació homogenis i de caire orientatiu als òrgans municipals per a la redacció i tramitació de les disposicions normatives exclusivament municipals.

Tercera. En la redacció de les Directrius s'han incorporat determinats criteris de transparència en l'elaboració de les continguts en la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern .

Quarta. L'aprovació de les Directives persegueix diferents objectius:

- donar criteris orientadors i homogenis als departaments municipals sobre la redacció i l'elaboració de les normes municipals
- millorar la qualitat tècnica i lingüística d'aquestes normes
- augmentar la comprensió de les disposicions municipals per part de la ciutadania i les empreses
- impulsar la millora de la regulació per tal de potenciar el desenvolupament sostenible, la competitivitat i la creació d'ocupació, en aplicació de les directrius de les institucions comunitàries
- millorar l'elaboració i la tramitació dels expedients relatius a l'aprovació de les disposicions
- concretar el contingut de les memòries i els informes sobre la necessitat i oportunitat de les normes projectades, incloent-hi els aspectes econòmics i els relatius a l'impacte de gènere
- incorporar els criteris de transparència en l'elaboració de les disposicions, en particular per augmentar la participació de la ciutadania.

Cinquena. S'informa favorablement la proposta de Directrius per a l'elaboració de les normes municipals, que inclouen les directrius de tècnica normativa i les directrius sobre la tramitació de l'expedient per a l'aprovació de les ordenances, els reglaments i els decrets.

Sisena. La Comissió de Govern pot adoptar l'acord d'aprovació de les Directrius sense necessitat de sotmetre-les a informació pública, atesa la seva manca de naturalesa normativa.

Joan-Anton Rodríguez Franco
LLETRAT CONSISTORIAL

Anna Aguilar i Camprubí
LLETRADA CONSISTORIAL

Vist i plau

Manuel Mallo Gómez
DIRECTOR DE L'ÀREA DE RÈGIM JURÍDIC