

Dimarts, 30 de juny de 2015

ADMINISTRACIÓ LOCAL**Ajuntament de Barcelona**

Direcció de Serveis de Secretaria General

ANUNCI d'aprovació definitiva de la Regulació per la qual s'ordenen els documents municipals que incideixen sobre la interpretació i l'aplicació de les normes i es crea el Registre Municipal d'Instruccions i Circulars

Exp. 7/2015 DSSG.

La Comissió de Govern, en la seva sessió celebrada el dia 15 d'abril de 2015, va adoptar el següent acord:

"APROVAR inicialment la Regulació per la qual s'ordenen els documents municipals que incideixen sobre la interpretació i l'aplicació de les normes i es crea el Registre Municipal d'Instruccions i Circulars que s'insereix a continuació; SOTMETRE aquest decret a informació pública per un termini de trenta dies per a la presentació d'al·legacions i suggeriments; ADVERTIR que, en cas que no s'hi presenti cap al·legació o suggeriment, aquest decret d'aprovació inicial esdevindrà definitiu i en aquest supòsit, PUBLICAR aquella Regulació en el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* i en la Gasetta municipal de Barcelona."

Atès que no s'han presentat al·legacions durant el termini d'informació pública, S'APROVA DEFINITIVAMENT la Regulació per la qual s'ordenen els documents municipals que incideixen sobre la interpretació i l'aplicació de les normes i es crea el Registre Municipal d'Instruccions i Circulars. En compliment d'allò disposat en el propi acord i als efectes d'allò establert a l'article 70,2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local, es publica a continuació el text íntegre.

Projecte de Decret de la Comissió de Govern de Regulació per la qual s'ordenen els documents municipals que incideixen sobre la interpretació i l'aplicació de les normes i es crea el Registre Municipal d'Instruccions i Circulars

Preàmbul

La mesura de govern sobre Govern Obert, aprovada pel Plenari del Consell Municipal en sessió de 28/02/2014, pretén concretar, orientar i consolidar l'aposta de l'Ajuntament de Barcelona per ser i practicar el Govern Obert, entès com a un projecte transversal que implica a tota l'administració –sectors, districtes i entitats del grup municipal- alhora que és una aposta de consens, un objectiu de ciutat. El Govern Obert té en la transparència un dels seus eixos bàsics. Segons reconeix la mesura de govern, establir circuits interns que facilitin la publicació de les dades municipals és una de les accions a emprendre per a garantir la transparència.

L'article 10.1.b de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, imposa a les administracions públiques, com a obligació de transparència, la publicitat activa de la informació relativa a les decisions i les actuacions de rellevància jurídica, en particular, les directrius, les instruccions, les circulars i les respostes anonimitzades a consultes plantejades que tinguin una incidència especial sobre la interpretació i l'aplicació de les normes.

La disposició final tercera de la Llei 19/2014 autoritza els ens locals per adoptar les mesures normatives i executives que calguin per a desenvolupar-la, d'acord amb el principi d'autonomia organitzativa.

L'obligació legal de fer públics aquests documents s'aconsegueix amb la creació d'un registre administratiu en format electrònic i d'accés universal i consulta pública a través de la seu electrònica municipal, el Registre Municipal d'Instruccions i Circulars, el qual ha de funcionar sota la direcció i gestió de la Secretaria General. La regulació del Registre Municipal d'Instruccions i Circulars s'inspira en els principis de transparència, simplicitat, proximitat i servei a la ciutadania.

Però, ultra l'anterior obligació, també es considera necessari d'ordenar l'elaboració i aprovació de tots els documents que incideixen sobre la interpretació i l'aplicació de les normes, no només les instruccions o circulars, a fi de garantir l'homogeneïtat en l'actuació municipal per a facilitar l'accés de la ciutadania a la informació pública municipal.

Dimarts, 30 de juny de 2015

En virtut d'això, a proposta del primer tinent d'alcalde i en ús de les atribucions conferides per l'article 16 de la Carta municipal de Barcelona, la Comissió de Govern, en sessió de 15 d'abril de 2015, DISPOSA:

Article 1. Objecte i finalitat

Aquesta disposició té per objecte:

- a) Regular la naturalesa, les característiques i el procediment d'aprovació dels documents municipals que incideixen sobre la interpretació i l'aplicació de les normes.
- b) Regular la forma en què s'ha de fer pública, en aplicació del principi de transparència i de les obligacions de publicitat activa, la informació continguda en els documents a què es refereix l'apartat a en el cas que tinguin una incidència especial sobre la interpretació i l'aplicació de les normes, mitjançant la creació del Registre Municipal d'Instruccions i Circulars.

Article 2. Àmbit objectiu

A l'efecte d'aquesta regulació, es consideren documents municipals que incideixen sobre la interpretació i aplicació de les normes:

- a) Les instruccions: són els documents que contenen les ordres aprovades per un òrgan administratiu superior amb funció directiva dirigides als òrgans que jeràrquicament en depenen que incorporen una interpretació d'una disposició legal o reglamentària que han d'utilitzar en l'exercici de les seves funcions.
- b) Les circulars, o ordres de servei: són els documents que contenen les ordres emeses pels òrgans superiors destinades exclusivament a organitzar el funcionament dels òrgans que en depenen o a establir pautes amb vocació de permanència per a la seva actuació material.
- c) Els protocols: són els documents aprovats per òrgan directiu competent en la matèria que contenen un conjunt de regles o un pla escrit i detallat per tractar de forma coordinada i homogènia una determinada problemàtica o afrontar una determinada actuació, especialment en matèries de caire tècnic o tecnològic.
- d) Els manuals: són els documents que, amb finalitats didàctiques, exposen la informació sobre una matèria determinada d'una manera àmplia i exhaustiva. Quan s'elaboren amb la finalitat de facilitar l'execució o aplicació d'un projecte, amb especificació de les funcions i responsabilitats de les persones que hi intervenen i dels procediments a seguir, poden rebre la denominació de manuals operatius.
- e) Les guies: són els documents, de vegades continguts en forma de llibre, els quals, amb criteris homogenis, indiquen el mètode o ajuden a discernir el camí que cal seguir per executar una determinada acció, especialment en matèries de caire tècnic o tecnològic, o contenen les pautes per a l'elaboració de determinats documents.
- f) Les directrius: són els documents que contenen les línies o instruccions de caire general que serveixen de guiatge en la conducta o en l'actuació d'algú, a mode de mera recomanació.
- g) Les respostes anonimitzades a consultes plantejades: són els documents emesos per òrgans administratius competents com a respostes a consultes plantejades per la ciutadania sobre la interpretació i l'aplicació d'una norma, les quals, especialment pel que fa als seus efectes, es regulen per la seva normativa específica.

Article 3. Supòsits exclosos

1. A l'efecte de l'article 2, lletra a, no es consideren instruccions les instruccions internes de contractació que els poders adjudicadors que no són administracions públiques i les entitats que no són poders adjudicadors però formen part del sector públic han d'aprovar, respectivament, per als contractes no sotmesos a regulació harmonitzada i per als seus contractes.
2. A l'efecte de l'article 2, lletra b, no s'inclouen en el concepte de circular els manaments, entesos com les ordres emeses pels òrgans superiors que tenen un caire singular, sense vocació de permanència.

Article 4. Procediment d'elaboració

1. Els documents municipals inclosos en l'article 2 s'han d'elaborar amb la participació dels òrgans gestors directament afectats, els quals han de justificar en tot cas la necessitat de la seva aprovació. En la tramitació del procediment s'han d'incorporar els informes jurídics, econòmics i tècnics corresponents.

Dimarts, 30 de juny de 2015

2. Per a l'elaboració de les instruccions i les circulars cal seguir el model tipus incorporat a l'annex.
3. Cal la intervenció de la Taula de Coordinació Jurídica, o de l'òrgan de coordinació jurídica que, si s'escau, la substitueixi, per a interpretar una llei amb una afectació general als òrgans municipals.
4. Potestativament, segons criteri de l'òrgan que aprova el document, es pot introduir un tràmit de consultes a altres òrgans o instàncies municipals concernits perquè puguin presentar-ne observacions al projecte.
5. També potestativament, segons criteri de l'òrgan que aprova el document, es pot introduir un tràmit de participació ciutadana quan l'afectació al cercle d'interessos de la ciutadania sigui més immediat i important, per qualsevol dels canals habilitats a l'efecte.
6. Un cop que s'han fet, si s'escau, els tràmits expressats als apartats 1 a 5, cal elevar la proposta a l'òrgan competent per a la seva aprovació.
7. Un cop s'ha aprovat el document corresponent, cal comunicar l'aprovació al Registre Municipal d'Instruccions i Circulars.

Article 5. Òrgans competents

1. Són òrgans competents per aprovar les instruccions:

- a) La Comissió de Govern, en els següents supòsits:

- si contenen criteris d'interpretació jurídica que abasten tota o una part substancial d'una llei o norma reglamentària.
- si afecten l'estatut dels càrrecs electes o dels membres dels òrgans col·legiats superiors rectors de les entitats i societats instrumentals municipals, els consorcis, les fundacions i qualsevol altre entitat del sector públic municipal.

- b) La Gerència Municipal, si la interpretació jurídica recollida a la instrucció no constitueix un dels supòsits de l'apartat a per tractar-se d'una interpretació d'un aspecte concret d'una llei, un reglament, una ordenança o qualsevol altra disposició general, sempre que afecti subjectivament a més d'una gerència funcional o territorial i també quan afecti a qualsevol entitat del sector públic municipal.

- c) Les gerències sectorials o funcionals, si es tracta de la interpretació d'un aspecte concret de la norma, sempre que afecti únicament i exclusivament a l'àrea, sector o territori en qüestió, és a dir, als òrgans i les unitats jeràrquicament dependents.

- d) Els òrgans competents de les entitats instrumentals, en l'àmbit de les respectives atribucions i d'acord amb llurs estatuts, sense perjudici de les atribucions de l'Alcaldia i la Comissió de Govern.

- e) La resta dels òrgans i de les comissions existents, la regulació dels quals prevegi la possibilitat d'aprovar instruccions o criteris d'actuació.

2. Són òrgans competents per aprovar les circulars:

- a) El gerent municipal, quan afecti a més d'un sector o àrea o a les entitats del sector públic municipal.
- b) Els gerents sectorials o territorials, en el cas que afecti a un l'àrea, sector o territori.

3. Són òrgans competents per aprovar els protocols, els manuals, les guies i les directrius:

- a) El gerent municipal, quan afecti a més d'un sector o àrea o a les entitats del sector públic municipal, llevat que raons justificades motivin que ho sigui la Comissió de Govern.

- b) Els gerents sectorials o territorials, en el cas que afecti a un l'àrea, sector o territori.

Article 6. Publicació

1. Els documents municipals que incideixen sobre la interpretació i l'aplicació de les normes indicats a l'article 2 es publiquen, a instància dels òrgans gestors, en la Gasetta Municipal un cop han estat inscrits en els Registre Municipal d'Instruccions i Circulars. També poden ser objecte de publicació en altres diaris o butlletins oficials si s'estima convenient per raó dels destinataris o dels efectes que es puguin produir.

2. La publicació no s'ha de produir en algun dels supòsits establerts en la legislació vigent com a límit a les obligacions de transparència.

Dimarts, 30 de juny de 2015

Article 7. Creació del Registre Municipal d'Instruccions i Circulars

1. A l'efecte de l'article 1.2, es crea el Registre Municipal d'Instruccions i Circulars, que té com a finalitat la inscripció de les dades relatives als documents municipals indicats a l'article 2 si tenen una incidència especial sobre la interpretació i l'aplicació de les normes.
2. El Registre Municipal d'Instruccions i Circulars té format electrònic i és d'accés universal i consulta pública a través de la seu electrònica municipal.
3. La informació del Registre ha d'estar en format reutilitzable.
4. El Registre Municipal d'Instruccions i Circulars és gestionat per la Secretaria General.

En tot cas, la Secretaria General, en un termini de 20 dies hàbils a partir del dia següent de la comunicació relacionada a l'article 4.7, ha de determinar, si escau, la ratificació de l'acte en virtut del qual s'aprova el document quan la interpretació o l'aplicació normativa que s'hi incorpora ultrapassa l'abast competencial de l'òrgan que l'ha aprovat.

Article 8. Límits a la incorporació al Registre Municipal d'Instruccions i Circulars

1. S'exceptuen de la incorporació al Registre Municipal d'Instruccions i Circulars els documents municipals indicats a l'article 2 en el supòsit de concórrer algun dels límits a les obligacions de transparència establerts a la legislació, especialment els relatius a la protecció de dades de caràcter personal.
2. La decisió de no-incorporació, o d'incorporació parcial, ha de ser justificada i proporcionada a l'objecte i la finalitat de protecció i ha d'atendre a les circumstàncies del cas concret, especialment a la concurrència d'un interès públic o privat superior que la justifiqui.
3. Qualsevol limitació s'ha de fonamentar en un límit o una excepció expressament establerts en una norma amb rang de llei.
4. La Secretaria General ha de comunicar a l'òrgan gestor la decisió de no-incorporació o d'incorporació parcial.

Disposició final. Entrada en vigor

Aquesta regulació entra en vigor al cap d'un mes d'haver estat publicada en el "*Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*".

Annex. Model tipus d'instrucció o circular

A. Estructura

1. Títol

El títol ha de facilitar la identificació de la instrucció o circular. Per això, hi ha de contenir una menció a l'objecte expressat sintèticament. És convenient que en el títol es mencioni també l'òrgan que l'aprova, el número correlatiu i l'any. Eventualment, per al cas que el document s'adrexi a una col·lectivitat molt determinada, s'hi pot fer menció en el títol.

Exemple:

"Instrucció.../... [número correlatiu] de la Comissió de Govern per la qual es fixen els criteris aplicables respecte al període de prescripció de les ordres d'enderrocament confirmades per sentència ferma".

Exemple:

"Circular.../... [número correlatiu] del gerent de Recursos Humans i Organització relativa al gaudiment de les vacances del personal municipal per al 2013".

2. Preàmbul

És convenient que les instruccions i les circulars continguin un preàmbul o part introductòria. La part introductòria ha d'incloure de manera sintètica:

Dimarts, 30 de juny de 2015

- a) L'objecte i la justificació de la necessitat del document.
- b) El marc jurídic i procedimental, amb referència:

(1) Als preceptes legals i reglamentaris objecte d'interpretació.

(2) Als criteris interpretatius que s'aproven, en les instruccions, o a les pautes de funcionament, en el cas de les circulars.

(3) Als preceptes legals i reglamentaris i, si escau, doctrina jurisprudencial que recolzen els criteris interpretatius que s'aproven.

També pot incorporar una menció al procediment d'aprovació i a l'habilitació per a l'emissió de la instrucció o circular.

Per exemple:

"Per tot això, a proposta de..., vist els informes de la Secretaria General i de la Direcció dels Serveis Jurídics, i escoltada la Taula de Coordinació Jurídica en sessió de data..., en ús de les facultats conferides per... ha aprovat la següent:

Instrucció per la qual...".

3. Part directiva

A partir d'aquí comença la part que, a l'efecte de la seva identificació, anomenem "directiva" i que inclou els criteris a seguir en l'aplicació de determinats preceptes o normes o, dit d'una altra manera, la interpretació jurídica a tenir present davant una determinada controvèrsia o dubte jurídic. En el cas de les circulars, s'exposen les pautes o els mandats (directius) que determinen el funcionament o modus operandi dels òrgans afectats en una matèria determinada.

- a) Els criteris interpretatius o directius: estructura.

S'han d'ordenar correlativament amb un nombre aràbic i s'han d'encapçalar per un títol identificatiu que de manera molt sintètica identifiqui o resumeixi el seu contingut. Si escau, els criteris es poden agrupar per conjunts temàtics que guardin una interrelació més directa.

Exemple:

"A. Objecte i àmbit d'aplicació.

1. Objecte

...

2. Àmbit d'aplicació subjectiu.

...

3. Àmbit d'aplicació objectiu.

...".

- b) Divisió dels criteris interpretatius o directius.

Els criteris es poden dividir en subapartats identificats mitjançant una lletra correlativa (a, b, c, etc.). Els ítems d'una enumeració es poden expressar amb nombres aràbics expressats entre parèntesi.

Exemple:

"2. Àmbit d'aplicació subjectiu

- a) Els criteris integrats en aquesta Instrucció són d'aplicació:

(1) Als organismes autònoms municipals.

Dimarts, 30 de juny de 2015

(2) A les entitats públiques empresarials municipals.

...

b) Els criteris no són d'aplicació:

...".

Al seu torn, les eventuais subdivisions dels subapartats s'identificaran amb lletres entre parèntesi [(a), (b), (c), etc.]. Cal evitar, però, sempre que sigui possible, fer aquestes subdivisions.

L'àmbit objectiu, subjectiu i, s'escau, temporal de la instrucció o circular són extrems que ordinàriament hi han de constar.

c) Contingut dels criteris

Els criteris que conformen la part directiva de la instrucció o circular, i la seva extensió, depenen del seu objecte. Normalment cada criteri s'ha de limitar a la seva part enunciativa o mandat interpretatiu a seguir pels òrgans que en depenen jeràrquicament. Tanmateix, si cal, també es pot incorporar a continuació una justificació que ajudi a entendre'l i aplicar-lo.

4. Part final

a) La instrucció o circular ha d'incloure, si escau, els mandats relatius a:

- (1) la seva aplicabilitat a procediments o actuacions en tràmit.
- (2) la seva eficàcia respecte a d'altres instruccions anteriors, com ara si ha de modificar-les o de deixar-les sense efecte.
- (3) la seva publicació en la Gasetta municipal i, si escau, en altres diaris o butlletins oficials.

b) La instrucció o circular finalitza amb la indicació de la data i la identificació i signatura de l'òrgan que l'aprova, llevat que es tracti d'una instrucció dictada per un òrgan col·legiat.

B. Aspectes formals.

En la redacció i elaboració del document.

- cal tenir present el Decret d'Alcaldia núm. 708/12, de 7 de novembre, pel qual s'aprova la normativa gràfica de l'Ajuntament de Barcelona, que afecta tots els serveis municipals, incloent-hi els districtes, els instituts, els òrgans i les empreses municipals.

- cal aplicar criteris lingüístics moderns, en especial els continguts a les Directrius per a l'elaboració de les normes municipals.

- cal fer servir, preferentment, la lletra arial, mida 10, interlineat 1,15 i doble separació entre paràgrafs.

C. Aplicabilitat de l'annex als altres documents que incideixen sobre la interpretació i l'aplicació de les normes.

Els aspectes materials i formals expressats en aquest annex són aplicables en línies generals als protocols, els manuals, les guies i les directrius, amb les adaptacions corresponents segons la naturalesa i finalitat de cada document.

Barcelona 18 de juny de 2015
El secretari general, Jordi Cases i Pallarès