



INFORME JURÍDIC PRELIMINAR DEL PROJECTE D'ORDENANÇA

Assumpte:	Projecte d'ordenança d'administració digital de l'Ajuntament de Reus
Matèria:	Administració digital
Regidoria:	Regidoria delegada de participació, bon govern i serveis generals
Versió informada:	Versió a sotmetre a aprovació inicial

1. OBJECTE DE L'INFORME

Aquest informe jurídic preliminar s'emet a l'empara de l'article 42 del decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, per tal de comprovar que l'expedient disposi de la documentació que exigeix la normativa, així com per avaluar l'adequació de la proposta al marc normatiu vigent i indicar si la iniciativa normativa es pot sotmetre a aprovació inicial.

2. ÀMBIT COMPETENCIAL

L'aprovació d'aquesta ordenança s'empara en l'exercici de la potestat reglamentària que les entitats locals tenen atribuïda en virtut dels article 4 de la LBRL i 128.1 de la LPAC.

El projecte d'Ordenança d'Administració Digital regula el règim jurídic electrònic i digital de l'Ajuntament de Reus. Les entitats locals ostenten la competència pròpia en matèria de «promoció al terme municipal de la participació dels ciutadans en l'ús eficient i sostenible de les tecnologies de la informació i les comunicacions», entre d'altres, d'acord amb el que disposa l'article 25.2 ñ) de la LBRL.

Ara bé, la regulació que fa aquesta normativa bàsica conté un llistat de matèries sobre el que les entitats locals són competents. En cap cas atribueix la competència pròpiament i, per tant, correspon al legislador sectorial atribuir-la, per mitjà de llei. D'aquesta manera, regeix el principi de reserva de llei, d'acord amb el que estableix l'article 25.3 de la LBRL, segons el qual «les competències municipals en les matèries enunciades en aquest articles es determinaran per llei (...)».

En el cas que ara ens ocupa, no hi ha una única llei que atribueixi al municipi un marc competencial en matèria d'administració electrònica i digital, sinó que es fruit de la consecució de diferents normes que preveuen la possibilitat que per via reglamentària, les administracions, puguin desenvolupar la regulació legal en aquesta matèria.



D'entrada, és la pròpia LBRL la que habilita a exercir la potestat reglamentària en aquest camp, a través de l'article 70 bis.3, segons el qual:

«Així mateix, les Entitats Locals i, especialment, els municipis, hauran d'impulsar la utilització interactiva de les tecnologies de la informació i la comunicació per facilitar la participació i la comunicació amb els veïns, per a la presentació de documents i per a la realització de tràmits administratius, d'enquestes i, si escau, de consultes ciutadanes.»

Per a l'efectivitat d'aquest impuls cal que els municipis es dotin d'un marc normatiu que ho empari i, per tant, puguin aprovar normes en aquest sentit dins del seu àmbit competencial.

No obstant, el precepte legal transcrit no és l'únic que atribueix aquesta competència. La LPAC i el RD 203/2021 – disposicions que regulen amb caràcter bàsic el funcionament electrònic i digital de l'administració pública – contenen en el seu articulat remissions reglamentàries, perquè les administracions públiques puguin desenvolupar la normativa i legislació bàsica, com ara els articles 14.2 e), 14.3, 16.5 de la LPAC i 3.3, 53.1, 53.2 del RD 203/2021.

Per tant, l'Ajuntament de Reus té competència per aprovar una ordenança d'administració digital que reguli, en el marc de la llei, el règim jurídic electrònic i digital de la corporació, dels procediments i serveis que es prestin.

3. AVALUACIÓ PRELIMINAR

3.1. Aspectes formals: contingut de l'expedient i compliment del procediment.

El procediment per a l'elaboració i aprovació de la proposta normativa objecte d'aquest informe és el d'elaboració de disposicions reglamentàries previst als articles 60 i següents del ROAS. Si bé, aquesta norma s'ha de complementar amb la legislació bàsica sobre règim local, procediment administratiu i transparència.

L'expedient del projecte d'ordenança, de conformitat amb l'article 10.1 d) de la LTAIPBG i 42.2 del Decret 8/2021, ha de constar, en el cas que es realitzi consulta pública prèvia, l'avaluació preliminar, les aportacions rebudes i el document de valoració d'aquestes, la versió inicial del text de la disposició, de les memòries que l'acompanyen i l'informe jurídic preliminar.

- **Documents que integren l'expedient.**



L'expedient està format pels següents documents: decret d'incoació, anunci, memòria del projecte d'ordenança i les actes de la comissió redactora.

- **Decret d'incoació de l'expedient.** L'expedient inclou la resolució formal per la qual s'inicia l'expedient d'ofici, ja que no s'ha exercit cap iniciativa ciutadana per a l'aprovació d'aquesta ordenança. A més, constitueix la comissió redactora, a l'empara del que preveu el ROAS, i acorda obrir el tràmit de consulta pública prèvia segons l'article 133 de la LPAC i 25 del Reglament municipal de participació ciutadana.
- **Anunci i diligència.** Es dona publicitat de la iniciativa normativa i es sotmet a consulta pública prèvia. La legislació bàsica no estableix el termini mínim d'aquest tràmit, motiu pel qual és d'aplicació analògica l'article XX de la LPAC que preveu, com a normal general, el termini mínim de 20 dies hàbils.
- **Memòria del projecte, de 26 d'agost de 2021.** Es troba signada electrònicament, amb la justificació de la necessitat de la disposició reglamentària i l'adequació d'aquesta als fins que es persegueixen, el marc normatiu en què s'insereix, la relació de les disposicions afectades pel projecte, la taula de vigències i derogacions resultants, la competència de l'Ajuntament sobre la matèria, els tràmits de consulta i participació.

D'acord amb l'article 70 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques els expedients han de tenir format electrònic i s'han de formar mitjançant l'agregació ordenada de tots els documents que els hagin d'integrar, així com un índex numerat de tots els documents que contingui quan es remeti.

L'apartat 1 de la memòria justifica la necessitat de disposar d'aquesta nova ordenança i que, en essència, inspirarà la redacció del preàmbul de la futura norma. D'aquesta manera, es motiva el principi de necessitat.

L'apartat 2 i 3 enuncien els principis i el marc normatiu, respectivament, ha tenir en compte en la redacció de l'ordenança. Segons consta al projecte, aquests principis consten als articles 4 a 6.

L'apartat 4 de la memòria desenvolupa els aspectes sobre els quals ha de versar la consulta pública prèvia i no es fa una transcripció literal dels temes generals que la LPAC anuncia per a fer la consulta.

A l'apartat 5 de la memòria relativa a la relació de disposicions afectades hi consta la taula amb els reglaments municipals que perdran la seva vigència, fruit d'aquesta nova norma i es justifica el principi de proporcionalitat i simplificació, evitant la dispersió normativa. Es dona compliment a les previsions de l'article 1 de la Llei 6/2015, del 13



de maig, d'harmonització del Codi civil de Catalunya, que va addicionar un article 111-10 a la Llei 29/2002, de 30 de desembre, primera llei del Codi civil de Catalunya, la qual estableix amb rang legal el criteri per entendre quan una norma està derogada: "2. La vigència de les lleis i de les altres normes cessa quan són derogades per altres de posteriors de rang igual o superior que ho declarin expressament." D'altra banda, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, en el seu article 63.1, conté un mandat exprés en relació amb la simplificació normativa: "L'Administració pública ha d'exercir la iniciativa legislativa de manera que l'aprovació d'una nova norma comporti, com a regla general, una simplificació de l'ordenament jurídic vigent."

L'apartat 7 de la memòria relatiu al tràmit de consulta i participació, preveu i justifica la obligatorietat de realitzar aquest tràmit. A data d'emissió de la memòria no es disposava del projecte inicial d'ordenança, el qual també s'ha de sotmetre a publicitat activa. No obstant, no es tracta d'una irregularitat, ja que en aquell moment la comissió redactora no havia elaborat cap text ni els treballs de redacció s'havien iniciat, a més que l'article 42.1 del Decret 8/2021 disposa que la publicitat de les normes en curs s'ha de fer durant el procés normatiu, fase que no només inclou el tràmit inicial de consulta pública prèvia, sinó els actes d'aprovació que estableix el ROAS. Per aquest motiu, en el tràmit de consulta pública prèvia es va publicar la memòria que contenia els aspectes sobre els quals substanciar la consulta i que estableix l'article 133 de la LPAC. La versió inicial del text es publicarà en el tràmit d'exposició pública de 30 dies hàbils, una vegada el Ple de la Corporació hagi aprovat inicialment el text i que permetrà la presentació d'al·legacions i esmenes al text.

- **Procediment: tràmit de consulta pública prèvia.**

Actualment, la normativa reguladora del procediment per a l'aprovació d'ordenances i reglament es troba dispersa en els següents textos legals:

- Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú. Aquesta regula al títol setè els principis als que s'ha d'ajustar l'exercici de la potestat reglamentària, establint les especificacions que ha de tenir el preàmbul de la norma i l'obligatorietat de sotmetre la iniciativa normativa a tràmit de consulta pública prèvia, llevat de les excepcions previstes.
- Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Aquesta incideix en el procediment, disposant l'obligatorietat d'indicar, en tot moment, l'estat de tramitació amb el que es troba, de les memòries i els documents justificatius dels projectes normatius, valoracions a les aportacions ciutadanes.



- El Decret 179/1995, de 13 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels ens locals. Regula als articles 60 a 66 el procediment a seguir i que, a dia d'avui, s'ha de completar amb els tràmits de consulta pública prèvia, la redacció de memòries i documents inicials que s'han de publicar al portal de transparència. Per tant, el procediment es troba sotmès al principi de publicitat activa des de la seva iniciació.

Vistos els documents que consten a l'expedient informo que s'ha donat publicitat de la iniciativa normativa, publicant-se l'anunci al e-tauler (consta la diligència que acredita la publicació), la memòria i l'esborrany d'índex de la futura norma al portal de transparència i a la pàgina web «reus participa».

Pel que fa al tràmit de participació ciutadana en l'elaboració de les normes, regulat als articles 69 LTAIPBG i 25 del Reglament Municipal de Participació Ciutadana, referent a les propostes i suggeriments sobre les iniciatives normatives abans del tràmit d'audiència i informació pública, s'exposa a la memòria ha previst l'obligatorietat de realitzar-lo, d'acord amb el que estableix l'article 133 LPAC, sense que concorrin cap de les excepcions legals previstes que justificarien la omisió d'aquest tràmit previ.

S'informa que el procés participatiu s'ha realitzat i que s'ha fet difusió a través de la web «reus participa» i canal de notícies de l'Ajuntament, mitjançant roda de premsa. Finalitzat el període de consulta, a l'expedient hi consta l'informe emès per la tècnica de participació on valora el resultat del procés participatiu, conclouent que no s'han fet aportacions relacionades amb el contingut del projecte. Així doncs, no és procedent emetre ni publicar el document que analitzi les aportacions realitzades. En el seu lloc, és convenient donar publicitat de l'informe emès per la tècnica de participació.

3.2. Aspectes materials: contingut del projecte d'ordenança.

L'ordenança manté una estructura adequada i lògica. Inicia amb un preàmbul que justifica els principis de bona regulació, tal com mana l'article 129 de la LPAC.

Tot seguit, el títol primer regula tot un seguit de disposicions generals, que tenen un component introductor, punt de partida del projecte normatiu.

El títol segon, sobre l'accés als canals electrònics és la porta d'entrada a l'ordenança, per mitjà del qual s'introdueix als aspectes substantius de la norma. S'hi regulen els diferents canals o portes d'accés a l'administració digital, sent lògica la seva incorporació en aquesta part text, com si es tractés d'una porta d'entrada. El títol tercer, dedicat a la participació, difusió i accessibilitat, té un element que situa en un estadi intermedi, ja que encara no regula aspectes que incideixen sobre el procediment administratiu electrònic pròpiament, sinó que estableix una regulació que té un component general, aplicable de manera transversal, posant l'accent



en les persones i, especialment, en l'assistència digital. D'aquesta manera, es dona substantivitat pròpia i rellevància a la qualitat i assistència en l'ús de l'administració digital.

El títol quart regula els aspectes relatius al procediment administratiu electrònic, dividit en diferents capítols a partir d'una distribució ordenada.

Convé apuntar que l'últim capítol, dedicat a la facturació electrònica, no substitueix l'actual reglament de factura electrònica, que es manté vigent, malgrat a la memòria del projecte es preveïés com una de les tres disposicions normatives locals que quedarien derogades. D'aquesta manera, la simplificació normativa no és completa. La justificació d'això recau en la complexitat tècnica de la regulació de la factura electrònica, de tal manera que l'ordenança d'administració digital estableix un marc mínim i general, remetent al desenvolupament reglamentari municipal sobre aquesta matèria, garantint el principi de seguretat jurídica. Així mateix, també respon a la necessitat de vocació i permanència de les normes i que, en una ordenança com la digital, aquesta premissa és essencial, ja que l'evolució tecnològica és molt més canviant i ràpida que la legislació, motiu pel qual la redacció de l'ordenança ha tingut en compte aquesta realitat, disposant una regulació que, sense oferir inseguretat ni incerteses, pugui adaptar-se als canvis socials i tecnològics el màxim temps possible.

El títol cinquè té una dimensió interna, regulant el funcionament electrònic dels òrgans municipals i de les relacions interdepartamentals. Per a la redacció d'aquest títol s'ha hagut de tenir en compte les disposicions contingudes al ROM, pel que fa als òrgans de govern municipals, ja que l'ordenança d'administració digital no pot excedir-se de seu àmbit d'aplicació objectiu i regular qüestions que, necessàriament, han de ser contemplades el ROM.

El títol sisè és el més innovador, dedicat als serveis digitals i ciberseguretat. Fa que el text se situï dins del concepte emergent de «l'administració digital» i no només contempli qüestions de caràcter electrònic.

El títol setè conclou amb la governança de l'administració digital. Regula i reconeix el paper que, dins la corporació, té el Comitè Tècnic per a l'impuls de l'administració electrònica, que ara passa a dir-se «Comitè Tècnic per a l'Impuls de l'Administració Digital». Actualment, aquest òrgan col·legiat està creat i emparat per un decret d'alcaldia. Amb l'ordenança, aquest òrgan es reconeix al més alt nivell, disposant la seva existència per via normativa, independentment del cartipàs i organització municipal. D'aquesta manera, s'assegura la permanència d'aquest òrgan, el qual assumeix l'estratègia i el lideratge en el desplegament de l'Administració digital a nivell de la corporació.

Al final del text hi trobem dos disposicions addicional, una derogatòria i una final. És important la seva incorporació en el text, per tal de definir com es desplegarà l'ordenança i les unitats responsables i els rols a assumir per cada una d'elles. Les dues disposicions



addicionals responen a l'experiència que ja es troba consolidada dins de la corporació, i que tenen el seu origen amb els diferents decrets i instruccions municipals que s'han anat dictant, durant els darrers anys, en matèria d'administració electrònica. La disposició derogatòria, deroga expressament els dos reglaments que la memòria ja anunciava, llevat del reglament de factura electrònica per les raons exposades anteriorment.

Millores introduïdes al text.

Finalitzat el període de consulta pública prèvia, es va traslladar a la comissió redactora un primer esborrany de la futura ordenança. Al respecte, s'informa de les millores que s'han introduït, d'ofici, per la secretaria i com a conseqüència de les esmenes de la presidència de la comissió redactora, i que es donen per reproduïdes i consten en l'informe sobre l'actualització de l'esborrany del projecte d'ordenança que consta a l'expedient.

3.3. Avaluació i consecució de cada un dels aspectes que es van incloure a la fase de consulta pública prèvia.

S'informa que l'ordenança ha aconseguit donar resposta a cadascun dels apartats que es van incloure en la fase de «consulta pública prèvia» i que han servit de guia durant els treballs de redacció. S'adjunta taula amb la referència normativa que respon a cada ítem:

Problemes que es pretenen solucionar	Article / Disposició
Aquesta normativa es fa necessària per a l'adaptació, en l'àmbit municipal, de les previsions normatives relatives als sistemes i relacions electròniques.	Preàmbul
Definir els aspectes de gestió de documents i expedients electrònics sobre les eines de gestió documental de l'Ajuntament.	49 a 55
Definir els canvis en el model d'atenció electrònica ciutadana i amb les persones interessades, posant especial atenció amb els grups de persones que pateixen el fenomen de l'esclletxa digital.	15, 18, 22, 28, 29
Actualitzar el posicionament municipal sobre determinats aspectes de l'administració electrònica, digital i el procediment administratiu electrònic.	Títol IV
Determinar el sistema d'atenció multicanal, pel qual opta l'Ajuntament en el marc de la reforma digital.	24, 31, 67 a 69
Capacitar als empleats públics municipals, per tal que disposin de les competències necessàries per a fer servir les eines i les plataformes de tramitació electrònica, amb l'objectiu que el desenvolupament de les seves funcions es realitzi d'acord amb les necessitats del nou paradigma de l'administració digital.	76 a 78 i 89



Necessitat i oportunitat de la seva aprovació	
La implementació de l'administració electrònica i digital i el canvi de paradigma que suposa en el funcionament i organització de les Administracions.	Títol II, IV i V
La refosa, en un únic text reglamentari, de les disposicions reglamentàries en matèria d'administració electrònica existents a l'Ajuntament de Reus, a fi de garantir els principis de seguretat jurídica, eficàcia i coherència.	Disposició Derogatòria
La configuració de les relacions electròniques, com el sistema habitual de relació i la representació electrònica.	28 a 29 i 71 a 78
La digitalització dels procediments administratius i els serveis públics.	34 a 48; 67 a 69; 79 a 82
La implementació dels nous instruments d'accés electrònic a l'Ajuntament (portal d'internet, tauler d'edictes, seu electrònica, carpeta ciutadana, etc.).	10 a 16
Desenvolupar, per via reglamentària, els aspectes previstos a la legislació bàsica en aquesta matèria.	7 a 9; 23, 24, 28, 29
Els objectius de l'ordenança	
Donar un nou impuls a la transformació digital de l'Ajuntament de Reus.	Títol VI i VII
Adaptar l'actual normativa municipal, sobre tramitació administrativa, a les previsions contingudes a la LPAC i la LRJSP i la normativa reglamentària de desenvolupament.	Títol IV i V
Disposar d'una estructura organitzativa capaç d'impulsar i liderar la transformació digital.	85
Promoure l'ús de les eines i plataformes corporatives.	88
Millorar la prestació dels serveis públics a la ciutadania, mitjançant l'ús de noves tecnologies.	79 a 82
Regular el règim jurídic municipal aplicable a les relacions electròniques.	76 a 78
Regular la utilització dels mitjans electrònics, en l'àmbit de l'Ajuntament, per tal de possibilitar la consecució més eficaç dels principis de transparència administrativa, proximitat i servei als ciutadans i ciutadanes.	71 a 75
Garantir els drets i acomplir els deures que han de regir les relacions per mitjans electrònics de la ciutadania amb l'Ajuntament.	9
Fixar els principis generals per a l'impuls i el desenvolupament de l'administració electrònica i digital, en l'àmbit de l'Ajuntament.	4 a 6



Regular les condicions i els efectes jurídics de l'ús dels mitjans electrònics en la tramitació dels procediments administratius davant l'Administració municipal.	Títol IV
Garantir l'efectiva capacitat digital dels empleats públics municipals.	89
Aconseguir un marc jurídic flexible que permeti l'evolució dels serveis digitals en paral·lel a l'evolució de les TIC.	Títol VI

4. CONCLUSIONS:

Un cop examinat el contingut del projecte d'ordenança s'informa que no es troba cap impediment jurídic per a la seva tramitació.

Aquest és el nostre parer que sotmetem, no obstant això, a qualsevol altre de més fonamentat en dret.

Reus, a la data que consta a la signatura d'aquest informe.

El tècnic de serveis adjunts
Secretaria general

Marc Sabaté Mercadé

Signat electrònicament
Marc Sabaté Mercadé
03/10/2022