



Tercera memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu sobre l'elaboració del Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora

IDENTIFICACIÓ DE LA NORMA

Norma en projecte: Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora

Fase del projecte: Projecte de 6 juliol de 2023

Objecte de la memòria: es desenvolupa de conformitat amb el que disposen l'article 60 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, i l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

ÍNDEX DE LA MEMÒRIA

1. Oportunitat de la proposta normativa: justificació de la necessitat de regulació i del rang normatiu
2. Adequació de la regulació als objectius i les finalitats de la norma
3. Marc normatiu en què s'insereix la proposta, relació amb l'ordenament estatal i europeu, i relació de disposicions vigents que afecta o que deroga
4. Adequació a l'ordre de distribució de competències
5. Anàlisi dels impactes
 - 5.1. Impacte econòmic sobre sectors i col·lectius
 - 5.2. Impacte pressupostari: cost i finançament
 - 5.3. Anàlisi de l'estudi de càrregues administratives que comporta
 - 5.4. Informe sobre l'impacte de gènere
 - 5.5. Avaluació d'impacte de la norma en la família, la infància i l'adolescència, sobre orientació sexual i identitat de gènere, i d'altres
6. Aportacions i reflex en el text de la proposta
7. Referència al procediment d'elaboració normativa
8. Avaluació del compliment dels principis de bona regulació

1. Oportunitat de la proposta normativa: justificació de la necessitat de regulació i del rang normatiu

1.1. Justificació de la necessitat de regulació

Tal com s'indica en el preàmbul del Projecte de decret, l'exercici de la potestat sancionadora per l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i els ens públics que en depenen s'ha duit a terme amb caràcter general, en les darreres dècades, d'acord amb les previsions del Decret 14/1994, de 10 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament del procediment a seguir per l'Administració de la Comunitat Autònoma en l'exercici de la potestat sancionadora. En aquell moment, el Govern va fer ús de l'espai de regulació que, en les coordenades constitucionals i estatutàries corresponents, havia delimitat la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Tot i la solidesa tècnica del Reglament de 1994, el temps transcorregut, els canvis legislatius produïts des de llavors, l'experiència adquirida pels òrgans que exerceixen la potestat sancionadora i les ensenyances que es desprenen de la jurisprudència constitucional i contenciosa administrativa són factors que aconsellen una posada al dia del règim jurídic del procediment sancionador del qual se serveixen les administracions de les Illes Balears.

D'altra banda, s'han d'introduït algunes variacions en cada fase procedimental, una bona part de les quals com a conseqüència de la legislació bàsica que dimana de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

En conseqüència, cal aprovar una nova disposició reglamentària.

1.2. Justificació del rang normatiu

La regulació del procediment sancionador requereix un decret, per al desplegament reglamentari corresponent, sense risc d'invasió de l'àmbit propi de la reserva de llei, que s'adapti a les noves prescripcions de la legislació bàsica estatal, introdueixi millores tècniques en aquest tipus de procediment i respongui a les exigències actuals d'una administració pública cada vegada més garantista respecte de la ciutadania i progressivament més avançada en tecnologia.

2. Adequació de la regulació als objectius i les finalitats de la norma

La nova regulació pretén materialitzar, principalment, els objectius següents:

- Establir un procediment sancionador general, en què quedin clarament determinats el contingut, la durada i els efectes de cada tràmit, i útil per a l'exercici de la potestat sancionadora en la generalitat de matèries en què la Comunitat Autònoma disposa de competències de regulació. En altres casos, aquest procediment general ha de ser aplicat amb caràcter supletori.
- Respectar l'espai d'autonomia normativa dels consells insulars i dels ajuntaments.
- Introduir les màximes garanties per a les persones inculpades en consonància amb una interpretació àmplia del dret de defensa, facilitar la reducció de l'import de les sancions pecuniàries en determinats casos per raons d'interès general i prendre en consideració les situacions de precarietat econòmica a l'efecte de facilitar als responsables el pagament de les multes.
- Articular la confidencialitat i la protecció de dades personals dins el procediment.
- Delimitar de manera precisa les atribucions dels òrgans i els funcionaris que intervenen en el procediment sancionador, i garantir la independència i la imparcialitat en l'exercici de les funcions instructores.
- Articular els mecanismes adequats per proporcionar eficàcia i celeritat en l'establiment dels fets i de les responsabilitats, i dotar el procediment del grau òptim de flexibilitat per al millor exercici de la potestat sancionadora.

3. Marc normatiu en què s'insereix la proposta, relació amb l'ordenament estatal i europeu, i relació de disposicions vigents que afecta o que deroga

3.1. Marc normatiu

En relació amb la normativa específica:

- a) La Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, que en l'article 30.36 estableix, com a competència exclusiva, el procediment administratiu derivat de les especialitats de l'organització pròpia.
- b) La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i les especialitats que estableix per al procediment sancionador (articles 53.2, 63, 64, 85, 89, 90 i 96.5).

- c) La Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, en especial els principis de la potestat sancionadora (articles 25 a 30).
- d) La Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (articles 67 i 68).
- e) El Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE.
- f) La Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals.
- g) La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

En relació amb la normativa que afecta el procediment d'elaboració d'avantprojectes de decret:

- a) La Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears (articles 53 a 62).
- b) La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (articles 127 a 133).
- c) La Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes, en relació amb l'informe de l'impacte de gènere (article 5.3).
- d) La Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les famílies nombroses (disposició addicional desena), en relació amb la inclusió, en la memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu, de l'impacte de la norma sobre la família.
- e) La Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, de modificació del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil, en relació amb la memòria de l'impacte de la norma sobre la infància i l'adolescència (article 22 *quinquies*), respecte de la inclusió, en la memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu, de l'impacte de la norma en la infància i en l'adolescència.
- f) La Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals i per erradicar l'LGTBI-fòbia (article 32), en relació amb l'avaluació de l'impacte sobre orientació sexual i identitat de gènere en el desenvolupament de les seves competències, per garantir la integració del principi d'igualtat i no-discriminació de les persones LGTBI.

- g) La Llei 26/2011, d'1 de agost, d'adaptació normativa a la Convenció internacional dels drets de les persones amb discapacitat, ratificada per Espanya el 23 de novembre de 2007 (DA 5a).
- h) La Llei 10/2023, de 5 d'abril, de benestar per a les generacions presents i futures de les Illes Balears.
- i) La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (article 7), quant a transparència en relació amb el procediment d'elaboració normativa.

3.2. Relació de disposicions afectades i taula de vigències sobre la mateixa matèria

Amb aquesta regulació es deroga el Decret 14/1994, de 10 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament del procediment a seguir per l'Administració de la Comunitat Autònoma en l'exercici de la potestat sancionadora.

4. Adequació a l'ordre de distribució de competències

D'acord amb l'Estatut d'autonomia, el Projecte s'adequa a les competències autonòmiques de l'article 58:

Article 58 **Competències del Govern**

1. Correspon al Govern de les Illes Balears l'exercici de les competències de la Comunitat Autònoma a què es refereix el títol III d'aquest Estatut, exceptuant les que són pròpies dels consells insulars o els hagin estat transferides, sens perjudici de les competències legislatives que corresponen al Parlament de les Illes Balears.
2. El Govern té la potestat reglamentària en les seves competències i elabora els pressuposts de la Comunitat Autònoma, sens perjudici de l'examen, l'esmena i l'aprovació d'aquests pressuposts pel Parlament. Se li poden atribuir altres facultats d'acord amb la llei.
3. En les competències que, d'acord amb aquest Estatut, els consells insulars hagin assumit com a pròpies, el Govern de les Illes Balears pot establir els principis generals sobre la matèria, garantint l'exercici de la potestat reglamentària dels consells insulars.

D'altra banda, els consells insulars tenen potestat reglamentària, d'acord amb l'article 72 de l'Estatut d'autonomia:

Article 72 **Potestat reglamentària**

1. En les competències que són atribuïdes com a pròpies als consells insulars, aquests exerceixen la potestat reglamentària.

2. La coordinació de l'activitat dels consells insulars en tot allò que pugui afectar els interessos de la Comunitat Autònoma correspon al Govern.

3. No obstant el que estableix el paràgraf anterior, quan es tracta de la coordinació de l'activitat que exerceixen els consells insulars en les competències que tenen atribuïdes com a pròpies, s'ha de comptar necessàriament amb la seva participació.

En conseqüència, el Projecte s'adequa al que preveu l'Estatut d'autonomia quan estableix en l'article 3.b) que el procediment sancionador regulat pel Decret s'aplica «als consells insulars i als seus ens instrumentals, en les matèries a què fan referència els articles 70 i 71 de l'Estatut d'autonomia, en tot allò que no prevegin els seus reglaments i sens perjudici de la seva potestat d'autoorganització».

Respecte de la competència per a la tramitació, d'acord amb l'article 2.2 del Decret 21/2019, de 2 d'agost, de la presidenta de les Illes Balears, pel qual s'estableixen les competències i l'estructura orgànica bàsica de les conselleries de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, la Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat assumeix la coordinació de les matèries de caràcter transversal.

5. Anàlisi dels impactes

5.1. Impacte econòmic sobre sectors i col·lectius

Atesa la seva naturalesa, la regulació continguda en el Projecte de decret proposat no afecta sectors, col·lectius o agents econòmics.

5.2. Impacte pressupostari: cost i finançament

La regulació prevista no suposa cap increment de despeses per a l'Administració, atès que els òrgans que tramiten els expedients sancionadors ja estan creats, en cadascuna de les matèries de les diverses conselleries i òrgans.

5.3. Anàlisi d'impacte normatiu per càrregues administratives

L'Acord del Consell de Govern de 16 de març de 2012 determina el contingut i el sistema d'elaboració de l'estudi de càrregues administratives i el sistema d'elaboració de l'estudi. Les càrregues administratives són les que la normativa imposa tant a les empreses com a altres entitats o als ciutadans, especialment en relació amb la tramitació dels procediments administratius.

La regulació que es proposa en el Projecte de decret no estableix un nou procediment, fora de l'àmbit previst en la legislació bàsica, ni incrementa el nombre de tràmits.

Per tant, entenem que no cal fer la valoració de les càrregues administratives respecte de la regulació esmentada.

5.4. Informe sobre impacte de gènere

D'acord amb la normativa vigent, l'IBDONA va emetre l'informe, de data 30 d'abril de 2021, sobre l'impacte de gènere del Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament del procediment sancionador de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

En aquest informe es recomana que s'incorporin les formes femenines o masculines en els càrrecs. Per exemple, «funcionari» per «funcionari o funcionària», «l'instructor» per «l'instructor o la instructora» o «el personal instructor», etc.

S'han modificat algunes d'aquestes formes, i també s'ha considerat adequat emprar la forma genèrica masculina per tal de no restar claredat al text normatiu quan no sigui adient i, per això, s'ha introduït una disposició addicional segona titulada «Referències genèriques», relativa a l'ús de la forma no marcada quant al gènere.

5.5. Avaluació d'impacte de la norma en la família, la infància i l'adolescència, sobre orientació sexual i identitat de gènere, i d'altres

Quant a l'avaluació de l'impacte de la norma, com a conseqüència del que preveuen la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les famílies nombroses; la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, de modificació del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil; la Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals i per erradicar l'LGTBI-fòbia, cal dir que, atès el contingut del Projecte de decret, i la Llei 26/2011, d'1 de agost, d'adaptació normativa a la Convenció internacional dels drets de les persones amb discapacitat, ratificada per Espanya el 23 de novembre de 2007 (DA 5a), és inexistent l'impacte en aquest sentit i no fa falta fer-ne cap avaluació.

D'altra banda, no és necessari incorporar cap informe d'avaluació d'impacte en relació amb el que preveu la Llei 10/2019, de 22 de febrer, de canvi climàtic i transició energètica de les Illes Balears, atès que la incidència d'aquest Projecte de decret és inexistent.

En relació amb l'informe d'avaluació d'impacte sobre el benestar de les generacions presents i futures, emès per l'òrgan promotor, i el parer de la Comissió per al Benestar de les Generacions Presents i Futures de les Illes Balears, quan escaigui d'acord amb a Llei 10/2023, de 5 d'abril, de benestar per a les generacions presents i futures de les Illes Balears, cal indicar que no es compleixen les circumstàncies previstes en la DF 2a, pel que fa a la vigència efectiva per fer obligatori l'informe d'avaluació esmentat abans.

6. Aportacions i reflex en el text de la proposta

6.1. Anàlisi i valoració resumida de les al·legacions presentades en els tràmits d'audiència i informació pública

Mitjançant la consulta prèvia 2/2019 a la redacció del Projecte de decret, que va tenir lloc entre els dies 19 de desembre de 2019 i 22 de gener de 2020, es feren 56 visites al Projecte i un total de 838 visites al web de la Conselleria. Tot i així, no es va registrar cap suggeriment.

Una vegada redactat l'esborrany de decret de 23 de juliol de 2020, es va fer un tràmit de consulta a les conselleries del Govern de les Illes Balears, i analitzades les al·legacions i els suggeriments que presentaren, es va redactar el març de 2021 un nou esborrany de projecte de decret.

En data 9 de març de 2021, el secretari general va emetre un informe en relació amb el tràmit d'audiència i participació referent al Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora i es fixà un termini d'audiència i d'informació pública fins al dia 9 d'abril de 2021.

El tràmit d'audiència va incloure les conselleries del Govern (tot i que abans ja s'havia donat un tràmit de consulta a l'esborrany de 23 de juliol de 2020 a les conselleries), els consells insulars, la FELIB —com a organització representativa de tots els ajuntaments— i la Delegació del Govern de les Illes Balears.

En relació amb la difusió i participació respecte del Projecte de decret, consten 92 visites al Portal de Participació i 235 al web de la Conselleria de Presidència, Cultura i Igualtat, així com la realització de dues al·legacions de manera telemàtica.

En total, van ser presentats dotze escrits de suggeriments o d'al·legacions per part d'administracions públiques, només un per mitjà del Portal de Participació.

Una vegada analitzats, en l'informe de la Secretaria General de data 1 de setembre de 2022, els suggeriments presentats, s'ha elaborat un nou projecte de decret, de data 3 de setembre de 2022, que, en relació amb el projecte anterior, presenta, com a modificacions més destacades, les següents:

- Inclou en el preàmbul la informació en relació amb els principis de bona regulació.
- Afegeix disposicions addicionals en relació amb el règim de protecció de dades personals, i diverses modificacions de l'articulat en aquest sentit.
- Modifica l'article 3 en relació amb l'aplicació supletòria del procediment respecte de la normativa pròpia dels consells insulars.

- Modifica l'article 6 en relació amb l'accés a l'expedient, les garanties de confidencialitat i de protecció de dades personals, diferenciant els drets i les obligacions del presumpte responsable (article 5) dels altres interessats no responsables de la infracció, així com l'accés a l'expedient acabat.
- Modifica l'article 8 en relació amb la precisió de les condicions de l'instructor.
- Precisa la redacció de l'article 11, de la denúncia, en relació amb la legislació bàsica.
- Precisa els termes de la interrupció del termini de prescripció, en processos concurrents en via penal (article 12).
- Fa referència expressa a la possibilitat de sol·licitar proves per part de les persones interessades, en general (article 18).
- Millora la redacció de diversos articles, en relació amb la determinació dels danys i perjudicis que la infracció ha produït a tercers (article 24.2).
- Millora la redacció de l'article 26, en relació amb el reconeixement de la responsabilitat i la reducció de la sanció.
- Inclou diverses precisions i millores en relació amb fases del procediment, del contingut dels documents —i especialment de la resolució—, el procediment simplificat i el règim de caducitat del procediment.

Ateses les modificacions reflectides en el nou Projecte de decret, es considera adient afavorir una segona audiència, de la mateixa extensió que la primera, així com una segona informació pública general.

El tràmit de la segona d'audiència va incloure, com en el supòsit anterior, les conselleries del Govern, els consells insulars, la FELIB —com a organització representativa de tots els ajuntaments— i la Delegació del Govern de les Illes Balears.

En relació amb la difusió i participació respecte del Projecte de decret, consten 69 visites al Portal de Participació i 134 al web de la Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat, així com la realització d'una al·legació de manera telemàtica.

En total, van ser presentats onze escrits de suggeriments o d'al·legacions per part d'administracions públiques, només un per mitjà del Portal de Participació.

Una vegada analitzats, en l'informe de la Secretaria General de data 6 de juliol de 2023, els suggeriments presentats, s'ha elaborat un nou projecte de decret, de data 6 de juliol de 2023, que, en relació amb el projecte anterior, presenta, com a modificacions més destacades, les següents:

- Inclou en el preàmbul la informació en relació amb l'Estatut d'autonomia.
- Concreta la terminologia en relació amb ens públics.

- Amplia el termini d'actuacions prèvies per al supòsit d'activitats estacionals (article 9.3).
- Inclou la no obligatorietat de l'informe de l'Advocacia en el supòsit d'il·lícit penal manifest (article 12.2).
- Inclou expressament la compareixença dins el tràmit d'audiència (article 20).
- Inclou la regulació ordenada de la reducció de la quantia de la sanció a causa del reconeixement de la responsabilitat i el pagament voluntari de la sanció abans de la resolució (article 26).

6.2. Informes emesos

En relació amb l'informe sobre l'impacte de gènere, s'hi ha fet referència en l'apartat 5.4 d'aquesta memòria.

7. Referència al procediment d'elaboració normativa

En el procediment d'elaboració de la norma consta la realització, amb anterioritat a l'inici del procediment, de la consulta pública prèvia, d'acord amb el que indica l'article 55 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, la qual es va dur a terme del 18 de desembre de 2019 al 22 de gener de 2020.

La consulta va permetre a qualsevol persona o entitat interessada fer suggeriments de manera telemàtica. A la pàgina web de Participació, la consulta va rebre 56 visites, i a la pàgina web de la Secretaria General de la Conselleria de Presidència, Cultura i Igualtat, 838 visites. No es va rebre cap suggeriment.

D'altra banda, abans de la fase d'audiència i d'informació pública, es va fer una consulta interna dins l'àmbit de les secretaries generals de les conselleries del Govern de les Illes Balears.

Entre març i abril de 2021 es va dur a terme la primera fase d'audiència i d'informació pública, amb l'extensió esmentada en l'apartat 6 d'aquest informe. Una vegada analitzats els suggeriments presentats, s'ha considerat adient modificar el Projecte de decret i afavorir una segona audiència, de la mateixa extensió que la primera, així com una segona informació pública general.

El procediment de tramitació s'ha de desenvolupar d'acord amb la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, per la qual cosa s'aniran afegit a les futures versions d'aquesta memòria les dades més destacables en aquest sentit.

En la data d'aquesta memòria, resta l'informe del Servei Jurídic i la sol·licitud del dictamen preceptiu del Consell Consultiu.

D'altra banda, d'acord amb l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, es publicarà la informació sobre els informes i les memòries essencials de l'expedient del procediment en el Portal de Transparència de la CAIB.

8. Avaluació del compliment dels principis de bona regulació

L'article 49 de la Llei 1/2019 estableix els principis de bona regulació i disposa que, en l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària, el Govern ha d'actuar d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, eficiència, qualitat i simplificació.

En un sentit similar, l'article 129 de la Llei 39/2015 estableix els principis de bona regulació.

En conseqüència, una vegada analitzat el contingut del Projecte de decret, cal informar sobre l'adequació als principis següents:

- a) Principi de necessitat i eficàcia: la iniciativa normativa queda justificada en el preàmbul, tal com s'ha reproduït en aquesta memòria, i s'hi identifiquen els fins perseguits, com ara establir un procediment sancionador en què quedin clarament determinats el contingut, la durada i els efectes de cada tràmit; respectar l'espai d'autonomia normativa dels consells insulars i dels ajuntaments; introduir les màximes garanties per a les persones inculpades, en consonància amb una interpretació àmplia del dret de defensa, i facilitar la reducció de l'import de les sancions pecuniàries en determinats casos per raons d'interès general; delimitar de manera precisa les atribucions dels òrgans i els funcionaris que intervenen en el procediment sancionador, i articular els mecanismes adients per proporcionar eficàcia i celeritat en l'establiment dels fets i de les responsabilitats, entre d'altres.
- b) Principi de proporcionalitat: l'instrument normatiu (decret) proposat és adequat a la finalitat que es proposa, atès que regula un procediment i no envaeix la matèria pròpia de la reserva de llei.
- c) Principi de seguretat jurídica: la normativa es fa per decret i la regulació és un text coherent amb la resta de la normativa vigent en relació amb els principis i el procediment sancionador regulats en les lleis estatals bàsiques de procediment administratiu.
- d) Principi de transparència: els objectius i els fonaments de la regulació estan clarament definits en aquesta norma. D'altra banda, en relació amb la participació activa en l'elaboració de la norma, el Projecte, a més de l'audiència a les persones interessades, ha estat sotmès a informació pública, i s'hi ha pogut accedir de manera senzilla i universal mitjançant el web de la Comunitat

Autònoma de les Illes Balears; igualment, s'ha facilitat la presentació de suggeriments de manera telemàtica. Aquests principis també s'han tingut en consideració en la segona audiència i informació pública.

Els documents essencials del procediment es publicaran en el web del Portal de Transparència.

- e) Principi d'eficiència, qualitat i simplificació: no es creen noves càrregues administratives i, en relació amb la racionalització de la gestió dels recursos públics, l'objecte de la norma no suposa crear una nova organització,

Palma, 6 de juliol de 2023

El secretari general

Benito Prósper Gutiérrez