



Informe jurídic en relació amb el Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament del procediment sancionador de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears

1. Antecedents

D'acord amb l'article 59.2.b) de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, es formulen les consideracions jurídiques en relació amb el Projecte de decret, de data 6 de juliol de 2023, pel qual s'aprova el Reglament del procediment sancionador de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

2. Marc legal

En relació amb el marc legal, cal considerar aplicables:

- 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, que estableix les especialitats 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.

3. Naturalesa jurídica de la disposició de la qual s'emet informe

La Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, en els articles 46 i següents, regula la potestat reglamentària de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Concretament, l'apartat 1 de l'article 46 atribueix la potestat reglamentària al Govern de les Illes Balears i l'apartat 1 de l'article 47 de la Llei esmentada atorga la forma de decret a les disposicions reglamentàries aprovades pel Consell de Govern.

El Projecte de decret té com a límit el que preveu la legislació vigent, tant de caràcter bàsic com de caire autonòmic.

4. Objecte de la norma

El Projecte de decret recull el Reglament del procediment sancionador de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

El nou decret substituirà el vigent Decret 14/1994, de 10 de febrer, del Reglament del procediment sancionador.

D'acord amb el preàmbul del Projecte, la disposició reglamentària s'adapta a les noves prescripcions de la legislació bàsica estatal, introdueix millores tècniques en aquests tipus de procediments i respon a les exigències actuals d'una administració pública cada vegada més garantista respecte de la ciutadania i la protecció de dades.

En aquest sentit:

- El Projecte desplega amb més detall la regulació del Decret actualment vigent, es passa de 23 articles a 30 articles, amb més extensió i una regulació més detallada.
- Aquest desplegament reglamentari és conseqüent amb el que preveuen les lleis bàsiques de 2015, especialment la Llei 39/2015, i omple espais que aquesta no ha regulat en relació amb la tramitació dels procediments sancionadors, de manera que aporta seguretat jurídica tant per als interessats com per als instructors dels procediments i els òrgans responsables que han de resoldre els expedients.
- El Projecte també preveu l'aplicació específica, dins el marc del procediment sancionador, de les normes de protecció de dades personals i d'accés a la informació pública.

5. Contingut i anàlisi

5.1. Reflexió prèvia

El desplegament del procediment sancionador per via reglamentària s'enfronta a un primer problema: la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (d'ara endavant, Llei 39/2015), estableix una regulació general del procediment administratiu, en què inclou el procediment sancionador, del qual només fa referències respecte de determinats actes (inici, proposta, resolució). Aquesta regulació suposa incloure en un mateix model procediments de quasi totes les matèries existents.

Ha estat àmpliament criticat per la doctrina el fet de no establir un procediment específic en relació amb el procediment sancionador, atès que la diferència d'aquest procediment amb els procediments iniciats a instància de part (sol·licituds, permisos, autoritzacions, etc.) és prou evident i, sobretot, perquè és un procediment de caire «punitiu», amb uns principis propis.

Així, doncs, d'ençà que va entrar en vigor, la Llei 39/2015 ha suposat un importat trencaclosques jurídic per als òrgans encarregats de la tramitació dels procediments sancionadors.

D'altra banda, la regulació està marcada per l'administració electrònica i, en certa manera, la negació de la relació en persona entre l'interessat i l'Administració.

Així mateix, cal fer referència a l'evident influència en la regulació específica del procediment sancionador (en la Llei 39/2015), que segueix models del procediment sancionador d'infraccions de circulació, entre d'altres, sense reconèixer que aquest procediment sancionador és prou simple, en relació amb la complexitat de la majoria dels procediments sancionadors. En aquest sentit, cal destacar la inclusió en tots els procediments de la possible reducció de les sancions abans de la resolució, quan la persona imputada reconeix la responsabilitat o anticipa el pagament de la sanció.

Finalment, amb posterioritat a les lleis 39/2015 i 40/2015, s'aprovà la normativa transversal sobre protecció de dades o d'accés a la informació en poder de l'Administració, que el procediment sancionador també ha de complir.

En aquest context, cal destacar que el contingut del Projecte evidencia l'esforç fet per ordenar i sistematitzar el procediment sancionador, respectant les disposicions bàsiques de la Llei 39/2015, per donar, així, la seguretat jurídica que mereixen les persones interessades, i també l'actuació de l'Administració per arribar a la resolució final.

5.2. Aspectes generals

El Projecte de decret, mitjançant un article únic, aprova el Reglament del procediment sancionador que figura com a annex.

Així mateix, estableix una disposició addicional (la primera) que, tal com recomana l'Agència Espanyola de Protecció de Dades (d'ara endavant, AEPD), identifica els responsables en relació amb el règim de protecció de dades dins l'àmbit de la CAIB. Aquesta disposició no s'inclou en el Reglament de l'annex, atès que és competència de cada administració identificar els responsables.

La disposició addicional segona estableix la utilització de les referències genèriques respecte del gènere. Una disposició transitòria regula el règim dels procediments sancionadors en curs. La disposició derogatòria deroga el Decret 14/1994, de 10 de febrer, del Reglament del procediment sancionador.

Finalment, s'estableix l'entrada en vigor amb una *vacatio legis* d'un mes des de la publicació del Decret en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

5.3. Reglament del procediment sancionador de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (annex del Decret)

5.3.1. Disposicions generals

El Projecte fa referència als principis generals del procediment sancionador prevists en la legislació bàsica estatal (article 1).

En relació amb l'àmbit d'aplicació (article 2), identifica els procediments als quals és aplicable i els procediments específics per la matèria als quals és aplicable, si escau, supletòriament.

Respecte de l'àmbit subjectiu d'aplicació (article 3), identifica les administracions competents (autonòmica, insular i municipal), en funció dels títols competencials que preveu l'Estatut d'autonomia. Respecte dels consells insulars, estableix el caràcter supletori del Reglament.

5.3.2. Persones interessades i drets dins el procediment sancionador

L'article 4 del Projecte estableix la llista de persones interessades en el procediment sancionador, tal com preveu la Llei 39/2015 en la llista general d'interessats del procediment (article 4).

Cal destacar que l'article 4 del Projecte indica expressament que «en tot cas» són interessades les persones que es considerin presumptament responsables de les

infraccions, atès que aquestes són les persones principalment afectades pel procediment sancionador, i no tan sols perquè sense presumptes responsables no hi ha procediment, sinó perquè la posició d'aquestes és diferent de la d'altres interessats (interessat en els fets de la infracció i la conseqüència de la resolució, denunciants). D'altra banda, hi pot haver altres figures, com ara denunciants o terceres persones no qualificades com a interessats.

Per aquesta raó, tot i que els interessats (en general) poden tenir els drets que preveu expressament la norma bàsica i així ho manifesta el Projecte (article 5.1), també considera en la tramitació del procediment sancionador els drets específics de les persones presumptament responsables (article 5.2), essencials en aquest tipus de procediment punitiu, entre d'altres, el dret a la presumpció d'innocència, tal com estableix l'article 53.2 de la Llei 39/2015, en relació amb els drets dels presumptes responsables.

Així mateix, es regula l'accés a l'expedient (article 6.1) de tots els interessats directes en la resolució, amb mesures per garantir la confidencialitat (fins i tot per afavorir la no incidència en la tramitació i la justa resolució) o protegir el dret a la presumpció d'innocència. A aquest efecte, es preveu la intervenció de l'instructor per establir, de manera motivada, la documentació a la qual es podrà accedir i l'especial menció de la confidencialitat en donar l'accés. Aquestes mesures troben la seva justificació en la normativa de protecció de dades i en el dret de protecció de l'honor de les persones presumptament responsables.

En relació amb l'accés, a la documentació del procediment, de persones sense la condició de persones interessades, es fa remissió a l'aplicació de la legislació de transparència i d'accés a la informació pública (article 6.3), d'acord amb el que preveuen els articles 14 i 15 de la Llei 19/2013, amb referència a dades relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives, així com l'article 27 de la Llei orgànica 3/2018, pel que fa al tractament de dades relatives a infraccions i sancions administratives.

De la mateixa manera, el Projecte fa referència al dret d'accés en relació amb procediments acabats (article 6, apartats 4 i 5), en què també s'haurà de respectar la normativa vigent en matèria d'accés i, si escau, de protecció de dades.

5.3.3. Llengua del procediment

El règim de la llengua que es fa servir dins els procediments administratius està regulat en l'article 44 de la Llei 3/2003, que estableix que els procediments es tramitin d'ofici en català. No obstant això, permet la presentació de documentació de l'interessat en qualsevol de les dues llengües oficials (en conseqüència, l'expedient pot contenir documents en les dues llengües), així com la sol·licitud per part de l'interessat de traduccions o notificacions en castellà.

El procediment sancionador, més que cap altre, requereix que l'interessat pugui comprendre les fets i les conseqüències que l'afecten. El Projecte de decret estableix (article 5, apartats 3 i 4) que no produeixin efectes les notificacions que no respectin la preferència lingüística manifestada per les persones interessades, fins que no s'esmeni. La regulació del Projecte és conseqüent amb el dret de l'interessat a «conèixer» els fets, i no s'oposa a la regulació de la Llei 3/2003.

5.3.4. Òrgans competents i instructors

La regulació dels òrgans competents (article 7) i dels òrgans instructors (article 8) és conforme a la legislació vigent i no envaeix la capacitat d'autoorganització de les administracions per concretar en cada matèria els òrgans específics que tindran assignades les competències.

5.3.5. Fase d'iniciació

El Projecte preveu actuacions prèvies (article 9) en el context propi de la comissió d'infraccions, la possible existència d'inspeccions prèvies, etc., el reconeixement del fet que els procediment s'iniciï d'ofici (article 10), tot i que hi pugui haver una actuació de denúncia prèvia (article 11).

D'altra banda, regula la possible concurrència de fets penals i estableix les normes per suspendre el procediment i, si escau, la decisió de tornar-lo a tramitar (article 12). Així mateix, estableix la possibilitat de prendre mesures provisionals abans d'iniciar el procediment (article 13). Tot això afavoreix i aclareix el procediment i la presa de decisions i la seguretat jurídica, dins el marc de la regulació bàsica, que només fa referència a aquestes circumstàncies en termes generals del procediment comú.

Finalment, es concreta i se sistematitza el contingut de la resolució iniciadora del procediment (article 14), d'acord amb l'article 63 de la Llei 39/2015.

5.3.6. Fase d'instrucció

El Projecte estableix amb claredat l'abast de la funció instructora (article 15) i la col·laboració en relació amb la seva actuació.

Es regula el règim i el contingut del plec de càrrecs (article 16), que desplega el que preveu l'article 64.3 de la Llei 39/2015.

D'altra banda, es regula la fase d'al·legacions (article 17), la prova (article 18), l'audiència (article 19), que es complementa amb la regulació de la possible compareixença de la persona inculpada (article 20) dins la mateixa fase. En relació amb la compareixença de la persona inculpada, no s'estableix com un nou tràmit ni és obligatòria; és a dir, no és

una nova càrrega administrativa, sinó un dret de sol·licitud que, tot i que habitualment es fa en persona, també permet la possibilitat de la via telemàtica.

5.3.7. Fase de terminació

El Projecte regula la proposta de resolució (article 21), dins el marc del que preveu l'article 89 de la Llei 39/2015, i afegeix l'enumeració del contingut de la proposta.

Es preveu la presentació d'al·legacions a la proposta de resolució (article 22), així com la realització d'actuacions complementàries (article 23), a sol·licitud de l'òrgan competent per resoldre.

Finalment, es regula el contingut de la resolució que posa fi al procediment (article 24) i s'ordenen els elements que n'han de formar part, d'acord amb el que preveu l'article 90 de la Llei 39/2015.

En aquest sentit, amb la fonamentació jurídica adequada, es preveu la possibilitat de determinar els danys i perjudicis causats a terceres persones quan sigui necessària (per a l'aplicació d'una llei sectorial) o necessària per a qualificació de la infracció o quantificació de la sanció. Aquesta regulació reconeix la importància de l'existència d'interessats en el procediment sancionador i en la resolució, tal com estableix la normativa bàsica, quan aquests interessats, fins ara, quedaven diluïts en el procediment i en la resolució final. Es tracta, per exemple, de supòsits relacionats amb el consum o la prestació de serveis, de denunciants afectats directament pels fets que es qualifiquen d'infracció, d'infraccions que tipifiquen la *producció* d'un perjudici real, o que dins la qualificació de la gravetat o quantificació de la sanció preveuen conseqüències atenuants si es repara el dany realitzat. És a dir, en aquests supòsits, la determinació del dany causat a l'interessat i, si escau, de la reparació d'aquest durant el procediment resulta determinant per a resolució del procediment sancionador i la fixació de la responsabilitat i la sanció. En conseqüència, el denunciant és *directament afectat* i interessat en la resolució, no es *un possible* interessat derivat de la resolució.

Tot i que la quantia de la sanció no permet «destinar-la» a l'interessat perjudicat (si l'infractor no repara el dany per si mateix, durant el procediment), la constància del reconeixement del dany causat i la quantia estimada del dany (que s'han de fer servir per quantificar la sanció) suposen una declaració oficial de gran valor per a la persona perjudicada, per la qual cosa aquesta mesura, que no és contrària al dret vigent, es considera d'una gran oportunitat per ser recollida en el Projecte de decret.

El Projecte regula l'execució de la resolució (article 25) i la possibilitat de la sol·licitud de l'ajornament o el fraccionament del pagament de la sanció en situacions de persones vulnerables.

D'altra banda, el Projecte estableix el règim de la determinació de danys i perjudicis (article 27) per conductes sancionables que hagin causat danys o perjudicis a una administració pública.

5.3.8. Reconeixement de la responsabilitat i reduccions de la sanció

El Projecte desplega el règim de reconeixement de la responsabilitat per part de l'infractor i, si escau, el pagament anticipat de sanció pecuniària (article 26) en relació amb la reducció de la sanció, d'acord amb l'article 85 de la Llei 39/2015.

D'acord amb la Llei 39/2015, les accions esmentades, per part del presumpte responsable, abans de la resolució suposen una reducció d'almenys el 20 %, per cadascuna d'aquestes circumstàncies. Aquesta informació s'ha de facilitar des de l'inici del procediment (article 85.3). Tanmateix, això no significa que la quantia estigui determinada des de l'inici, ni que la quantia no pugui canviar com a conseqüència de les al·legacions o circumstàncies valorades durant el procediment. El Projecte especifica aquestes circumstàncies i aclareix en quina quantia concreta es farà la reducció.

En concret, el Projecte estableix unes regles (article 26.4) que donen seguretat jurídica al procediment. D'altra banda, s'estableix l'obligació de facilitar la informació a l'interessat en relació amb el sistema de pagament anticipat, i també s'estableix la possibilitat de suspendre el termini per resoldre el procediment quan l'instructor és informat que es farà aquest pagament, de manera que no pugui afectar de forma indefinida el procediment en el supòsit que el pagament no s'arribàs a fer. Aquesta suspensió està avalada pel que disposa l'article 22.1.a) de la Llei 39/2015, atès que l'interessat haurà d'aportar la documentació que justifiqui el pagament anticipat.

D'altra banda, tot i fer el pagament anticipat de la sanció en les circumstàncies anteriors, el Projecte estableix l'obligació de resoldre el procediment (article 26.2), que ha estat avalada en diverses sentències, i d'acord amb l'obligació de resoldre expressament que preveu l'article 21 de la Llei 39/2015, de manera que la resolució exhaurixi la via administrativa.

5.3.9. Tramitació simplificada

El Projecte de decret estableix les regles generals (article 28) i els tràmits d'instrucció i resolució (article 29), d'acord amb el que preveu la Llei 39/2015 (article 96, apartats 5 a 7).

5.3.10. Caducitat del procediment

L'article 30 del Projecte de decret estableix el règim de la caducitat del procediment, d'acord amb la Llei 39/2015 i la Llei 3/2003, que en el supòsit d'inici d'un nou procediment pot incorporar documentació del procediment anterior.

6. Tramitació del procediment d'elaboració normativa

6.1. Competència de la Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat

D'acord amb el Decret 11/2021, de 15 de febrer, 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, per mitjà de la Direcció General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat, assumeix la coordinació de les matèries de caràcter transversal.

6.2. Procediment

El procediment d'elaboració de normes reglamentàries es regula en els articles 53 a 60 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

Vista la documentació que conté l'expedient d'elaboració d'aquesta disposició reglamentària, i quant al procediment duit a terme, consta la realització dels tràmits següents:

- Consulta prèvia a l'elaboració del Projecte de decret entre desembre de 2019 i gener de 2020, per donar compliment al que preveu l'article 55 de la Llei 1/2019.
- Resolució d'inici de la consellera de Presidència, Cultura i Igualtat, competent en data 14 de juliol de 2020.
- Consulta inicial a les conselleries en relació amb el Projecte de decret de data 23 de juliol de 2020.
- Elaboració del Projecte de data 9 de març de 2021 per a l'audiència i la informació pública, acompanyat de la primera memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (MAIN) i la publicació d'aquesta informació en el Portal de Transparència, així com l'ús del web de Participació per facilitar la presentació telemàtica de les observacions o els suggeriments al Projecte.
- Informe sobre l'impacte de gènere del Projecte de decret de data 30 d'abril de 2021.
- Aportació de diversos estudis i comentaris en relació amb la informació pública en el marc dels procediments sancionadors.
- Informe de valoració de les al·legacions i la resta de la documentació aportada, que conclou l'elaboració d'una nova proposta de projecte de decret i una nova fase d'audiència.
- Elaboració del Projecte de data 3 de setembre de 2022 per a la segona audiència i informació pública, acompanyat de la segona MAIN i la publicació d'aquesta informació en el Portal de Transparència, així com l'ús del web de Participació per facilitar la presentació telemàtica de les observacions o els suggeriments al Projecte, per donar compliment al que preveu l'article 58 de la Llei 1/2019.

- Informe de valoració de les al·legacions de la segona audiència.
- Elaboració del Projecte de data 6 de juliol de 2023, acompanyat de la tercera MAIN.
- La MAIN s'estructura i conté els continguts que preveu l'article 60 de la Llei 1/2019, i es justifica suficientment la necessitat o no de la realització d'informes de caire sectorial, així com la inexistència de noves càrregues administratives.
- En el Portal de Transparència consta la publicació dels documents essencials del procediment normatiu.

En conseqüència, amb aquest informe jurídic, es considera adequat el procediment seguit per al Projecte de decret, a l'efecte de sol·licitar el dictamen preceptiu del Consell Consultiu de les Illes Balears, d'acord amb l'article 59.3 de la Llei 1/2019.

7. Conclusió

S'emet informe jurídic favorable al Projecte de decret, de data 6 de juliol de 2023, pel qual s'aprova el Reglament del procediment sancionador de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

Aquest és el criteri de qui subscriu aquest informe, que se sotmet, no obstant això, a un altre criteri millor fonamentat en dret.

Palma, 7 de juliol de 2023

La cap del Servei d'Assessoria Jurídica

Pilar Cabotà Sainz