



Memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu de l'Avantprojecte de decret pel qual es regularà el règim disciplinari del personal estatutari del Servei de Salut de les Illes Balears

Antecedents

1. L'article 60.1 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, estableix que l'òrgan que tramiti el procediment d'elaboració normativa ha d'elaborar una memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, com a document dinàmic, que s'anirà actualitzant amb la incorporació dels aspectes rellevants que resultin de les diferents fases de la tramitació, des de l'acord d'inici fins al final del procediment d'elaboració normativa.
2. A més, l'article 60.2 de la mateixa Llei regula el contingut de la memòria i estableix que ha de justificar l'oportunitat de la proposta normativa, el marc normatiu en què s'insereix la proposta, la relació de les disposicions vigents a les que afecta o deroga, l'adequació a l'ordre de distribució de competències i la relació amb l'ordenament estatal i europeu. També ha d'analitzar l'impacte econòmic, el pressupostari i les càrregues administratives que significa la proposta. Ha d'incloure l'anàlisi i la valoració resumida de les alegacions presentades en els tràmits d'audiència i informació pública, i dels informes emesos; la referència al procediment d'elaboració normativa; l'avaluació de l'acompliment dels principis de bona regulació, i qualsevol altre aspecte, inclosos els de caràcter lingüístic, que resulti rellevant a criteri de l'òrgan que tramita el procediment, i també altres avaluacions d'impacte previstes en la legislació vigent.

3. D'acord amb les consideracions anteriors, s'elabora aquesta memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu de l'Avantprojecte de decret pel qual es regularà el règim disciplinari del personal estatutari del Servei de Salut de les Illes Balears.

Per tot això emet la següent

Memòria

A. Consulta prèvia a la ciutadania

1. L'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, disposa que amb caràcter previ a l'elaboració d'un projecte o avantprojecte de llei o reglament s'ha de substanciar una consulta pública. Aquest incís no ha estat declarat contrari a l'ordre constitucional de distribució de competències per la Sentència 55/2018, de 24 de maig, del Tribunal Constitucional.
2. L'article 55 de la Llei 1/2019 disposa que amb caràcter previ a l'elaboració de l'avantprojecte de llei o del projecte de reglament, s'ha de substanciar una consulta pública, d'acord amb la normativa bàsica estatal. A aquest efecte, el conseller competent per iniciar el procediment ha d'ordenar la substanciació d'una consulta pública per mitjà de la pàgina web, amb la finalitat que la ciutadania tenguí la possibilitat d'emetre'n l'opinió durant un termini idoni, en cap cas inferior a deu dies.
3. Així doncs, per complir allò que exigeixen els dos articles esmentats, el 8 de gener de 2020 la consellera de Salut i Consum va dictar la Resolució per la qual s'ordena la tramitació d'una consulta pública prèvia a l'elaboració d'un avantprojecte de decret pel qual es regula el règim disciplinari de personal estatutari del Servei de Salut de les Illes Balears. En la Resolució es va establir un termini de consulta pública de quinze dies hàbils per formular aportacions o suggeriments per la via telemàtica des del Portal de Participació Ciutadana. La consulta pública es va dur a terme entre el 22 de gener i l'11 de febrer de 2020. La iniciativa va ser objecte de 63 visites, i no es va registrar cap aportació telemàtica ni en paper.

B. Marc normatiu, justificació i oportunitat, disposicions afectades i taula de vigències

B.1. Marc normatiu



1. L'article 149.1.18 de la Constitució espanyola de 1978 atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre les bases de règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris.
2. L'article 31.3 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears confereix a les Illes Balears la competència de desenvolupament legislatiu i execució en matèria d'estatut dels funcionaris de l'Administració de la Comunitat Autònoma i de l'Administració local.
3. D'acord amb l'article 2.1 de la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut, aquesta Llei és aplicable al personal estatutari que aconsegueix funcions als centres i a les institucions sanitàries dels serveis de salut de les comunitats autònomes o als centres i serveis sanitaris de l'Administració General de l'Estat. Així mateix, segons el paràgraf primer de l'article 3 de la mateixa Llei, per desplegar aquesta normativa bàsica l'Estat i les comunitats autònomes —en l'àmbit de les competències respectives— han d'aprovar els estatuts i les altres normes aplicables al personal estatutari de cada servei de salut. En aquest sentit, en el capítol XII es regula amb caràcter bàsic el règim disciplinari de personal estatutari.
4. Segons l'article 2.3 del Text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic —aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre—, el personal docent i el personal estatutari dels serveis de salut s'ha de regir per la legislació específica dictada per l'Estat i per les comunitats autònomes en l'àmbit de les competències respectives i pel que preveu aquesta Llei, excepte el capítol II del títol III, tret de l'article 20, i els articles 22.3, 24 i 84. Així mateix, segons l'article 2.4, cada vegada que s'hi esmenta el personal funcionari de carrera s'hi entén comprès el personal estatutari dels serveis de salut. En aquest sentit, en el títol VII es regula amb caràcter bàsic el règim disciplinari dels funcionaris públics i de personal laboral al servei de les administracions públiques.
5. En el capítol III del títol preliminar de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, es regulen els principis de la potestat sancionadora. Segons l'article 25.3, les disposicions d'aquest capítol són extensives a l'exercici per part de les administracions públiques de la potestat disciplinària respecte del personal al seu servei, qualsevol que sigui la naturalesa jurídica de la relació d'ocupació.
6. També cal tenir en compte la Llei 39/2015.
7. Segons l'article 3.1.b) de la Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el personal docent i el



personal estatutari al servei la sanitat pública autonòmica es regeix pels preceptes d'aquesta Llei únicament en les matèries que no estan regulades per la normativa bàsica específica de l'Estat ni per la normativa autonòmica específica que la desplegui. En aquest sentit, el títol X està dedicat al règim disciplinari del personal al servei de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i de les entitats autònomes que en depenen.

8. El Decret 45/1995, de 4 de maig, aprova el Reglament de règim disciplinari de la funció pública. Aquesta norma s'ha aplicat supletòriament al personal estatutari del Servei de Salut.

B.2. Justificació i oportunitat

1. En l'ordenament jurídic de les Illes Balears no hi ha una norma reglamentària específica que desplegui les previsions legals que són aplicables al personal estatutari del Servei de Salut en matèria disciplinària.
2. Aquest buit normatiu, que s'ha fet palès especialment pel que fa al procediment disciplinari, es concreta en l'aplicació supletòria a aquest personal de les disposicions del Decret 45/1995. Consegüentment, cal corregir aquesta anòmala situació, que en la pràctica genera no poques disfuncions, aprovant una norma reglamentària que doni resposta als problemes específics que suscita el règim disciplinari del personal estatutari en els àmbits tant del dret substantiu com del procedimental. Aquesta norma ha de satisfer aquestes necessitats peculiars per mitjà d'una regulació adaptada i d'acord amb les diverses novetats legislatives que s'han produït en els darrers anys en el dret administratiu general i, especialment, en el dret de la funció pública.
3. Per això, atesa la necessitat d'omplir aquest buit normatiu amb una norma autonòmica adaptada a la legislació vigent, està plenament justificat aprovar aquesta norma.
4. Aquests són els objectius que ha d'assolir la norma que s'està elaborant:
 - a) Emplenar el buit normatiu que hi ha en l'ordenament pel que fa al règim disciplinari del personal estatutari del Servei de Salut.
 - b) Dotar de més seguretat jurídica l'ordenament disciplinari del personal estatutari.
 - c) Introduir les especificacions necessàries pel que fa a la relació entre les faltes i les sancions establertes legalment, especialment concretant-ne les conseqüències per al personal estatutari temporal.

- d) Regular el concurs de faltes disciplinàries.
- e) Establir una regulació completa i sistemàtica del procediment disciplinari aplicable al personal estatutari que estigui adaptada a les seves peculiaritats.
- f) Desplegar les previsions legals amb relació a qüestions procedimentals tradicionalment problemàtiques, com ara la informació reservada, la concurrència amb el procés penal i les mesures provisionals.
- g) Regular detalladament l'interrogatori de testimonis com a mitjà de prova.
- h) Acomodar les causes de suspensió del procediment disciplinari a l'estat actual de la jurisprudència.
- i) Modificar el Decret 47/2011, de 13 de maig, pel qual es creen determinades categories de personal estatutari a l'àmbit del Servei de Salut de les Illes Balears i s'estableix un procediment extraordinari d'integració.

5. L'Avantprojecte de decret s'estructura en un preàmbul, quaranta-quatre articles, una disposició transitòria única i dues disposicions finals.

B.3. Disposicions afectades i taula de vigències

Aquesta norma té per objecte regular el règim disciplinari del personal estatutari del Servei de Salut. Es tracta d'una matèria no regulada fins ara per la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, per la qual cosa no suposa derogar normes vigents.

B. Estudi econòmic

Aquesta norma no tindrà impacte econòmic ni pressupostari, perquè la regulació que pretén introduir només té incidència en la tramitació dels procediments disciplinaris del personal estatutari de l'administració sanitària autonòmica. No introdueix nous procediments que s'afegeixin als que ja s'estan tramitant, ni crea nous serveis, ni reconeix drets que puguin tenir transcendència econòmica o pressupostària.

C. Descripció de la tramitació d'acord amb la Llei 1/2019

- 1. D'acord amb l'article 56.1 de la Llei 1/2019, l'elaboració d'aquest Avantprojecte de decret correspon a la consellera de Salut i Consum i l'aprovació del decret correspon al Consell de Govern.



2. D'acord amb l'article 58.1.a), l'Avantprojecte de decret s'ha de sotmetre a la consulta de les conselleries de l'Administració autonòmica mitjançant la secretaria general respectiva.
3. D'acord amb l'article 58.1.b), l'elaboració d'aquesta norma s'ha de sotmetre a l'audiència dels ciutadans, directament o per mitjà de les entitats que els agrupin o els representin i estiguin reconegudes per la llei, sempre que els seus fins estiguin relacionats amb l'objecte que es regula. En aquest sentit, cal obrir un tràmit d'audiència a les entitats següents:
 - a) Col·legi Oficial de Metges de les Illes Balears;
 - b) Col·legi Oficial d'Infermeria de les Illes Balears;
 - c) Col·legi Oficial d'Arquitectes de les Illes Balears;
 - d) Col·legi d'Enginyers de Camins, Canals i Ports de les Illes Balears;
 - e) Il·lustre Col·legi d'Advocats de les Illes Balears;
 - f) Col·legi Oficial d'Economistes de les Illes Balears;
 - g) Col·legi Oficial d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics de Mallorca.
4. D'acord amb l'article 58.1.e), l'Avantprojecte de decret s'ha de sotmetre a informació pública. Val a dir que no es tracta d'una norma pressupostària o organitzativa ni hi concorren raons d'interès públic que puguin justificar prescindir d'aquest tràmit.
5. D'acord amb els apartats c) i d) de l'article 58.1, pel que fa als ajuntaments i als consells insulars no cal obrir un tràmit de consulta perquè aquesta iniciativa no els afecta.
6. Dictàmens i informes preceptius segons la Llei 1/2019 i altres normes
 - a) Segons l'article 59.1.b), cal sol·licitar un informe d'avaluació d'impacte de gènere en els termes que preveu la normativa sobre igualtat. D'acord amb l'article 5.3 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat d'homes i dones, cal sol·licitar un informe d'impacte de gènere a l'Institut Balear de la Dona, atès que en el procediment d'elaboració de les lleis i de les disposicions de caràcter general dictades per les administracions públiques de les Illes Balears en el marc de les seves competències cal incorporar un informe d'avaluació d'impacte de gènere amb l'objecte, com a mínim, d'estimar l'impacte potencial del projecte normatiu en la situació de les dones i dels homes.
 - b) D'acord amb l'article 59.2.b), cal sol·licitar un informe dels serveis jurídics competents que inclogui l'examen del procediment seguit.
 - c) D'acord amb l'article 59.3, és preceptiu sol·licitar el dictamen de Consell Consultiu en els casos que preveu la Llei 5/2010, de 16 de juny,



reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears. En aquest sentit, d'acord amb l'article 18.7, aquest projecte normatiu s'ha de sotmetre al dictamen d'aquest òrgan perquè no hi concorre cap dels supòsits excepcionals prevists.

- d) Pel que fa al Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, l'article 2.1.b) de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social, li atribueix la funció d'emetre un informe preceptiu i no vinculant sobre els avantprojectes de llei i els projectes de decret que regulin matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, excepte l'avantprojecte de llei de pressuposts generals, atès que regula una matèria econòmica.
- e) D'acord amb l'article 6.2.d) de la Llei 3/2007, de 27 de març, de funció pública de les Illes Balears, és necessari l'informe de la conselleria competent atès que el contingut d'aquesta norma incideix en la política de personal. Així mateix, segons l'article 9.2.a), cal sol·licitar un informe a la Comissió de Personal de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

D. Altres tràmits

D'acord amb l'article 80 de la Llei 55/2003, el decret s'ha d'aprovar havent-lo negociat prèviament amb les organitzacions sindicals presents en la Mesa Sectorial de Sanitat de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, atès que afecta l'àmbit de les relacions amb el personal estatutari amb l'Administració pública.

E. Adequació de l'Avantprojecte de decret als principis de bona regulació de l'article 129 de la Llei 39/2015

L'article 129 de la Llei 39/2015 estableix amb el caràcter de bàsic un conjunt de principis que han d'inspirar qualsevol iniciativa normativa. La Sentència 55/2018, de 24 de maig, del Tribunal Constitucional incideix sobre aquest article declarant que envaeix les competències de les comunitats autònomes perquè no és aplicable a l'exercici de la iniciativa legislativa de les comunitats autònomes. No obstant això, aquesta Sentència manté el caràcter bàsic de l'article pel que fa a l'elaboració de reglaments, com és el cas d'aquesta norma. Així doncs, d'acord amb aquest article la potestat reglamentària de les administracions públiques s'ha d'exercir d'acord amb els principis següents:

1. Necessitat i eficàcia

- a) La iniciativa normativa ha d'estar justificada per una raó d'interès general, ha de fugir d'una identificació clara de les finalitats perseguides i ha de ser l'instrument més adequat per garantir la consecució de l'objectiu (article 129.2).

- b) L'objecte d'aquesta norma és, entre d'altres, omplir el buit normatiu en el règim jurídic del personal estatutari del Servei de Salut, que ha obligat a aplicar fins ara una normativa prevista per a un tipus de personal diferent.
- c) Així mateix, es pretén aconseguir una regulació adaptada als canvis introduïts en els darrers anys per la legislació bàsica estatal pel que fa al règim disciplinari del personal al servei de les administracions públiques, i harmonitzar així la regulació autonòmica d'aquesta matèria amb les exigències imposades pel principi de legalitat, el qual respon a l'interès general d'assegurar que l'exercici del *ius puniendi* sobre el personal estatutari per part de l'Administració sanitària balear respecta totes les garanties jurídiques exigibles.
- d) Finalment, el desplegament dels aspectes substantius del règim disciplinari de personal estatutari establerts legalment i la regulació del procediment disciplinari aplicable només es poden fer per mitjà d'una norma jurídica, de manera que aquest reglament és l'instrument més adequat per garantir la consecució de les finalitats que es persegueixen.

2. Proporcionalitat

- a) La iniciativa que es proposa ha de contenir la regulació imprescindible per atendre la necessitat que la norma vol cobrir, després de constatar que no hi ha altres normes menys restrictives de drets o que imposin menys obligacions a les persones afectades.
- b) Aquesta norma conté la regulació imprescindible per atendre la necessitat que pretén cobrir i a la qual respon. Així mateix, respecta tots els drets i les garanties que l'ordenament jurídic reconeix a les persones interessades en el marc d'un procediment disciplinari, i no estableix per a aquestes més obligacions que les estrictament necessàries per determinar l'existència o no de responsabilitat disciplinària.

3. Seguretat jurídica

- a) Aquest principi també presideix aquesta iniciativa normativa, atès que s'exerceix de manera coherent amb la resta de l'ordenament jurídic (estatal i de la Unió Europea), que per primera vegada genera un marc normatiu estable, predictable, integrat, clar i de certesa per a l'exigència de la responsabilitat disciplinària del personal estatutari, tenint en compte que no hi ha actualment cap norma autonòmica que reguli aquesta matèria.

- b) Així mateix, respecta la distribució constitucional de competències, perquè es limita a desplegar allò que disposa la legislació bàsica de l'Estat sobre la matèria ajustant-s'hi en tot moment.

4. Transparència

- a) Amb l'aplicació d'aquest principi, cal possibilitar un accés senzill, universal i actualitzat a la normativa vigent i als documents propis del procés d'elaboració en els termes que estableix l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Així mateix, en el preàmbul de les iniciatives normatives cal definir-ne clarament els objectius i la justificació i fer possible que les potencials persones destinatàries tinguin una participació activa en l'elaboració de la norma.
- b) Per aplicar aquest principi, atès que es tracta d'un projecte de disposició normativa que repercuteix directament o indirectament en la qualitat i la seguretat dels serveis sanitaris públics, aquest Avantprojecte de decret s'ha de sotmetre als tràmits d'audiència i informació pública que preveu l'article 58 de la Llei 1/2019.
- c) Així mateix, com s'ha esmentat, l'Avantprojecte s'ha sotmès al tràmit de consulta pública prèvia en els termes de l'article 55 de la Llei esmentada, cosa que ha fet possible la participació ciutadana en l'elaboració de la norma.

5. Eficiència

- a) Per aplicar aquest principi, la iniciativa normativa ha d'evitar càrregues administratives innecessàries o accessòries i racionalitzar la gestió dels recursos públics.
- b) D'acord amb l'apartat I d'aquesta memòria («Estudi de càrregues administratives»), aquesta norma no ha de suposar cap càrrega administrativa addicional o innovadora per a les eventuais persones destinatàries, de manera que no cal fer cap valoració econòmica.
- c) En resum, aquesta norma s'adequa totalment als principis establerts per l'article 129 de la Llei 39/2015 i per l'article 49 de la Llei 1/2019, que n'inspiren el contingut i en formen part implícitament, per la qual cosa s'entén que s'han respectat aquests principis en el procediment d'elaboració de la norma.

F. Control *ex post* de la norma

- 1. D'acord amb l'article 130 de la Llei 39/2015, les administracions públiques han de revisar periòdicament la seva normativa vigent per adaptar-la als



principis de bona regulació i per comprovar la mesura que les normes en vigor han aconseguit els objectius previstos i si estaven justificats i quantificats correctament el cost i les càrregues que s'imposaven.

2. Pel que fa al control *ex post* del decret, el control i el seguiment de la consecució dels objectius d'aquesta iniciativa l'han de fer els òrgans competents del Servei de Salut.

G. Anàlisi de l'impacte normatiu amb relació a la no-discriminació per raons de sexe o de gènere

1. Per tal de complir l'article 32 de la Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de les persones lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals i per eradicar l'LGTBIfòbia, les administracions públiques de les Illes Balears han d'incorporar l'avaluació d'impacte sobre l'orientació sexual i la identitat de gènere a l'hora de desenvolupar les competències que tenen atribuïdes, per tal de garantir la integració dels principis d'igualtat i de no-discriminació de les persones del col·lectiu LGTBI sobre totes les disposicions legals o reglamentàries que s'impulsin a les Illes Balears.
2. La norma que es pretén aprovar no té incidència efectiva des del punt de vista de l'impacte per raó de gènere i no-discriminació sexual. Així mateix, respecta en tot moment els drets d'aquestes persones i no inclou referències que atemptin contra els principis d'igualtat i no-discriminació.

H. Avaluació de l'impacte en la infància, l'adolescència i la família

1. L'article 22 *quinquies* de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, de modificació parcial del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil —precepte afegit per l'article 1.21 de la Llei 26/2015, de 28 de juliol—, estableix que les memòries d'anàlisi de l'impacte normatiu que s'hagin de adjuntar als avantprojectes de llei i als projectes de reglaments han d'incloure l'impacte de la norma en la infància i en l'adolescència.
2. Així mateix, la disposició addicional desena de la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les famílies nombroses, exigeix que en les memòries d'anàlisi de l'impacte normatiu que s'han d'adjuntar als avantprojectes de llei i als projectes de reglament cal incloure-hi l'impacte de la norma a la família.
3. L'objecte de la norma que ara es pretén aprovar no genera impacte en la infància, l'adolescència ni la família.



I. Estudi de càrregues administratives

1. L'article 60.2.c) de la Llei 1/2019 estableix que la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu ha d'analitzar les càrregues administratives que suposa la proposta.
2. La *Guia per a l'elaboració de l'estudi de càrregues administratives* estableix que l'estudi de càrregues administratives té per objecte identificar i quantificar els costs de presentar documentació o informació a la Administració en l'inici o en la tramitació dels procediments.
3. Aquest avantprojecte de decret no incorpora tràmits ni actuacions que puguin representar per a les persones destinatàries de la norma, càrregues administratives addicionals a les que són pròpies d'aquest tipus de procediments. En aquest sentit, aquesta norma no té impacte innovador en matèria de càrregues administratives.
4. En particular, el procediment disciplinari regulat en aquesta norma no comprèn cap de les càrregues enunciades en la llista tipificada de càrregues administratives que recull la *Guia per a l'elaboració de l'estudi de càrregues administratives*.

Palma, 14 de febrer de 2020

El director de l'Àrea de Professionals
i Relacions Laborals del Servei de Salut

Gabriel Lladó Vidal



G CONSELLERIA
O SALUT I CONSUM
I SERVEI SALUT
B ILLES BALEARS

Pedro J. Jiménez Ramírez
Subdirector de Relacions Laborals