



Memòria prèvia d'anàlisi de l'impacte normatiu sobre l'elaboració d'un Projecte de decret pel qual es regula el règim disciplinari de la funció pública de l'Administració de la comunitat autònoma de las Illes Balears

Antecedents

L'article 42 de la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears (en endavant Llei 4/2011), estableix que per iniciar el procés de tramitació d'una disposició administrativa és un requisit previ presentar una anàlisi d'impacte normatiu mitjançant un estudi rigorós de les conseqüències per a la societat d'aplicar una determinada norma, també les possibles alternatives a aquesta norma i les conseqüències econòmiques que se'n deriven. A més, aquesta memòria ha d'expressar el marc normatiu en el qual s'insereix la proposta i en tot cas, ha d'incloure una relació de les disposicions afectades i la taula de vigències de disposicions anteriors sobre la mateixa matèria.

D'acord amb l'article 13 de la Llei 4/2011, les memòries, els estudis i els informes ja establerts i en vigor per a la tramitació normativa, segons el que disposa l'article 42 de la Llei esmentada, s'han de refondre en un únic document que s'ha de nomenar *memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu*, que ha de redactar l'òrgan o centre directiu que proposi el projecte normatiu de manera simultània a l'elaboració, per la qual cosa es tracta d'una memòria viva.

Així mateix, cal recordar, pel que fa al procediment d'elaboració de les disposicions generals, que l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (en endavant Llei 39/2015), estableix que en l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària, les administracions públiques han d'actuar d'acord amb els principis següents:

a) Els principis de necessitat i d'eficàcia, en virtut dels quals la iniciativa normativa ha d'estar justificada per una raó d'interès general, s'ha de basar en una identificació clara dels fins perseguits i ha de ser l'instrument més adequat per garantir-ne la consecució.



b) El principi de proporcionalitat, en virtut del qual la iniciativa que es proposi ha de contenir la regulació imprescindible per atendre la necessitat que s'ha de cobrir amb la norma, després de constatar que no hi ha altres mesures menys restrictives de drets, o que imposin menys obligacions als destinataris.

c) El principi de seguretat jurídica, en virtut del qual la iniciativa normativa s'ha d'exercir de manera coherent amb la resta de l'ordenament jurídic, nacional i de la Unió Europea, per generar un marc normatiu estable, predictable, integrat, clar i de certesa, que en faciliti el coneixement i la comprensió i, en conseqüència, l'actuació i la presa de decisions de les persones i empreses.

d) El principi de transparència, l'aplicació del qual exigeix que les administracions públiques han de possibilitar l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i els documents propis del seu 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 (en endavant Llei 19/2013); han de definir clarament els objectius de les iniciatives normatives i la seva justificació en el preàmbul o l'exposició de motius, i han de possibilitar que els destinataris potencials tenguin una participació activa en l'elaboració de les normes.

e) El principi d'eficiència, en aplicació del qual la iniciativa normativa ha d'evitar càrregues administratives innecessàries o accessòries i ha de racionalitzar, en la seva aplicació, la gestió dels recursos públics.

D'acord amb això, s'elabora aquesta memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu del Projecte de decret pel qual es regula el règim disciplinari de la funció pública de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

1. Oportunitat, objectius de la proposta i alternatives

Pel que fa als problemes que es pretenen solucionar amb aquesta iniciativa, podem distingir en trets generals, de tres tipus: En primer lloc, un grup resultant del fet que, el Decret 45/1995, de 4 de maig, pel qual s'aprova el Reglament disciplinari de la funció pública (en endavant Decret 45/1995), no hagi incorporat en la seva redacció cap de les novetats normatives (estatals i autonòmiques) que s'han produït en l'àmbit administratiu en els darrers vint anys i que afecten directament o indirecta a la matèria disciplinària.

Dins aquest grup cal esmentar d'una banda, la falta d'adaptació del Decret 45/1995 a l'Estatut bàsic de l'empleat públic en determinades matèries, tal com la relativa a la tipologia de les infraccions disciplinàries i les sancions, els terminis de prescripció de les faltes i certs aspectes procedimentals relacionats amb la suspensió del procediment en cas que durant la seva tramitació s'apreciïn indicis de criminalitat; i també que no s'hagi dut a terme l'adaptació a la principal



novetat realitzada en matèria disciplinària per la Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears (en endavant Llei 3/2007), consistent en establir un termini de 18 mesos per resoldre les faltes molt greus i greus.

Per altra banda, cal esmentar la manca d'adaptació del Decret 45/1995 a diverses qüestions, com ara la relativa a protecció de dades de caràcter personal, la utilització d'un llenguatge respectuós amb la perspectiva de gènere, i les adaptacions a les novetats introduïdes en matèria sancionadora recentment per la Llei 39/2015 i la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del Règim jurídic del sector públic (en endavant Llei 40/2015).

El segon grup comprèn una sèrie de deficiències reguladores que s'ha de corregir, entre les quals, cal destacar les següents: a) els efectes en matèria de prescripció de les infraccions quan la paralització del procediment disciplinari es produeix per un termini superior a un mes per causa no imputable a l'interessat; b) les conseqüències derivades quan la inacció s'estableix respecte a les execucions de les sancions; c) la necessitat de regular el règim jurídic del denunciador en el mateix sentit que ho fa la Llei 39/2015, de manera que el responsable d'infraccions disciplinàries que denunciï els fets abans de què l'Administració tenguí coneixement i denunciï a altres implicats pot quedar exempt de sanció disciplinària si es compleixen les condicions que estableix l'article 62.4 de la Llei 39/2015; d) els problemes que fins ara s'estan produint com a conseqüència de que el funcionari instructor en l'àmbit de les actuacions instructores no té el caràcter d'autoritat, i e) la manca d'una regulació per als supòsits en el què el funcionari sotmès a un procediment disciplinari se li obre un procés.

El tercer grup fa referència a qüestions que s'han de millorar en matèria disciplinària com ara, clarificar el règim de situacions administratives en relació amb els inculpats en procediments disciplinaris, regular la pèrdua del lloc de feina en els casos de suspensions de funcions, regular de forma més detallada el tràmit d'informació reservada així com el trasllat d'actuacions al Ministeri Fiscal, resoldre les incidències relatives a les situacions de baixa per incapacitat temporal de la persona inculpada o la persona instructora, etc.

Pel que fa a la necessitat i oportunitat d'aprovar un nou reglament disciplinari, podem esmentar d'una banda, la necessitat d'actualitzar la regulació sobre aquesta matèria, a més de corregir les deficiències advertides en l'actual Decret 45/1995; i d'altra banda, la conveniència d'introduir diverses millores.

2. Contingut i anàlisi jurídic de l'esborrany de projecte

2.1. Contingut



El Decret consta d'un preàmbul, 41 articles, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i una disposició final.

El text s'estructura en dos títols: el títol 1r, sobre el règim disciplinari, i el 2n, relatiu al procediment disciplinari.

El títol 1r, s'estructura en cinc capítols: El 1r, sobre disposicions generals (art. 1 i 2), el 2n, sobre faltes disciplinàries (art. 3 i 4), el 3r, sobre persones responsables (art. 5 i 6), el 4t, sobre sancions disciplinàries (art. 7 fins al 11), el 5è, sobre l'extinció de la responsabilitat (art. 12 i 13).

El títol 2n, es divideix en 7 capítols: El 1r, sobre principis general (art. 14 i 15), el 2n, sobre la iniciació del procediment (art. 16 fins al 22), el 3r, sobre la instrucció (art. 23 fins el 32), el 4t, sobre la resolució (art. 33 fins el 38), el 5è, sobre la tramitació de les faltes lleus, el 6è, relatiu a la caducitat del procediment i el 7è, sobre execució de les sancions.

L'article 1 i 2 delimiten l'àmbit d'aplicació subjectiva del Decret, el qual comprèn a tot el personal funcionari dels serveis generals al servei de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears i al dels ens del sector públic instrumental que en depenen comprès en l'àmbit d'aplicació.

L'article 3 relatiu a les faltes disciplinàries, defineix que s'entén per falta disciplinària i a l'article 4 classifica les faltes en molt greus, greus i lleus.

L'article 5 tracta la qüestió de la responsabilitat disciplinària i l'article 6 obre la possibilitat d'incoar un expedient disciplinari amb independència de la situació administrativa en què es trobin.

L'article 7 enumera les possibles conseqüències de la imposició d'una sanció de demèrit, mentre que els articles 8 i 9, d'una banda estableixen que les sancions aplicables són les establerts a la normativa estatal i a la Llei de funció pública de la Comunitat Autònoma, i d'altra que la graduació de faltes i sancions es farà conforme als criteris establerts en la normativa esmentada.

L'article 10 regula la pèrdua de lloc de treball com a conseqüència d'una sanció ferma superior al sis mesos.

L'article 11 determina que la deducció de retribucions en els casos d'incompliment injustificat de l'horari i la jornada no tindrà el caràcter de sanció.

L'article 12 enumera el supòsits d'extinció de la responsabilitat disciplinària i el 13 regula la prescripció de faltes i sancions.

L'article 14 enumera els principis que regeixen el procediment disciplinari i el 15 estableix que les actuacions han de garantir la protecció de dades de caràcter personal.

L'inici del procediment disciplinari es regula als articles 16 (iniciació), 17 (informació reservada), 18 (trasllat al Ministeri Fiscal), 19 (resolució d'inici), 20 (nomenament de personal instructor i personal funcionari amb funcions de secretària), 21 (notificació de la resolució d'inici) i 22 (mesures provisionals).

La instrucció del procediment es regula als articles 23 (instrucció), 24 (al·legacions a la resolució d'inici), 25 (presa de declaració de l'inculpat), 26 (prova), 27 (conclusió dels tràmits d'al·legacions i de prova), 28 (suspensió del procediment disciplinari), 29 (proposta de resolució), 30 (al·legacions a la proposta de resolució i consulta de l'expedient), 31 (conclusió de la fase d'instrucció) i 32 (actuacions complementàries).

La resolució que posa fi al procediment es regula als articles 33 (resolució del procediment), 34 (responsabilitat de la persona infractora), 35 (òrgan competent per resoldre), 36 (inscripció de les sancions), 37 i 38 (Comissió de personal i Junes de personal).

L'article 39 regula la tramitació simplificada en cas de faltes lleus.

L'article 40 regula la caducitat del procediment i el 41 la qüestió relativa a l'execució de les sancions.

2. 2. Anàlisi jurídic

Marc normatiu

D'acord amb l'article 31.3 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears el desplegament legislatiu i l'execució, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, de la competència en matèria de l'Estatut dels funcionaris de l'Administració de la Comunitat Autònoma i de l'Administració local.

El marc normatiu en matèria de règim disciplinari està constituït pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (en endavant TREBEP) i la Llei 3/2007. En aquest sentit, cal esmentar que té caràcter de normativa bàsica el títol VII del TREBEP relatiu al règim disciplinari (articles 93 fins el 98), mentre que el desplegament normatiu sobre la matèria podem trobar-lo al títol X de la Llei 3/2007, dedicat al règim disciplinari (articles 130 fins el 145).



- el procediment administratiu. L'article 16.3 del nou Reglament es una adaptació d'allò que disposa l'article 62.4 de la Llei 39/2015, en el supòsit que el denunciat hagi participat en la comissió d'una infracció disciplinària i sigui el primer en aportar elements de prova que permetin iniciar el procediment o quan sigui faciliti elements de prova amb un valor afegit significatiu.

En relació al període de prova del procediment sancionador, l'article 26.3 del nou Reglament estableix que «els mitjans i els períodes de prova són els regulats a l'article 77 de la Llei 39/2015», per la qual cosa, els fets rellevants es poden acreditar per qualsevol mitjà de prova admissibles en dret (al igual que preveia l'extingit art. 80.2 de la Llei 30/1999, de 26 de novembre, de Règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú – en endavant Llei 30/1992 -), si bé, introdueix la novetat de que, la valoració de la prova s'ha de fer d'acord amb els criteris que estableix la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil.

Per altra part, en matèria de prova, l'actual article 30.1 del Decret 45/1995 diu que la pràctica de les proves s'ha d'ajustar al que disposa l'article 81 de la Llei 30/1992. La redacció que es proposa a l'article 26.4 del nou Reglament assenyalava que la pràctica de les proves s'ha d'ajustar al que disposa l'article 78 de la Llei 39/2015. Aquest precepte manté la mateixa redacció que tenia l'extingit article 81 de la Llei 30/1992, de manera que només s'ha produït una adaptació tècnica que no comporta cap novetat des d'un punt de vista jurídic.

La darrera novetat es troba a l'article 39.1 del nou Reglament, al establir que «es podrà adoptar la tramitació simplificada prevista a l'article 96 de la Llei 39/2015, «[...]», quan l'òrgan competent per iniciar el procediment consideri que existeixen elements de judici suficients per qualificar la infracció com a lleu.»

- la normativa de règim jurídic de les administracions públiques. En aquest sentit, cal advertir que els paràgrafs 2n i 3r de l'article 13 del nou Reglament, reproduïxen els principis sobre prescripció d'infraccions i sancions recollides als paràgrafs 2n i 3r de l'article 30 de la Llei 40/2015, pel que fa al cas d'infraccions continuades i el començament del termini de prescripció de les sancions.

- llenguatge respectuós amb la perspectiva de gènere. El nou Reglament utilitza expressions respectuoses, com ara «personal funcionari» en substitució de funcionaris, «persona funcionària» en substitució de funcionari, «personal funcionari instructor» en substitució d'instructor o «persona inculpada» en substitució d'inculpat.

En altres ocasions, les expressions de «conseller», «funcionari», «instructor», etc. que emprava l'actual Decret 45/1995, són substituïdes per les expressions en gènere

masculí i femení, tal com «conseller o consellera», «funcionari o funcionària» i «instructor o instructora».

- la protecció de dades de caràcter personal. Així l'article 15 del nou Reglament diu que «els actes i les comunicacions que es produeixin en l'àmbit del procediment disciplinari han de garantir la protecció de les dades de caràcter personal de les persones implicades i afectades, de conformitat amb els nivells de seguretat legalment establerts.»

4.- Corregir deficiències advertides en matèria de procediment disciplinari.- Les deficiències que es tracten de corregir són les següents: Primera, tot i que el termini per resoldre és de 18 mesos, de conformitat amb l'article 30 de la Llei 40/2015, s'estableix l'impuls d'ofici del procediment (art. 15.5 del nou Reglament), i així mateix, es preveu que la paralització del procediment per termini superior a un mes per causa no imputable a la persona interessada, reinicia el còmput de la prescripció (art. 13.2 del nou Reglament).

Segona, existeix la mateixa garantia contra la inacció en relació amb l'execució de les sancions (art. 13.3 del nou Reglament).

Tercera, la prova (mitjans, període i pràctica) se sotmet ara als criteris comuns de la Llei 39/2015, que és bàsica i no preveu cap especialitat per als procediments sancionadors (art. 26 del nou Reglament).

Quarta, l'article 16.3 del nou Reglament recull el nou règim jurídic del denunciant que es regula a la Llei 39/2015, en la qual s'estableix que el responsable d'infraccions disciplinàries que denunciï els fets abans de què l'Administració en tenguí coneixement i denunciï a altres implicats pot quedar exempt de sanció disciplinària si es compleixen les condicions que estableix l'article 62.4 de la Llei esmentada.

Cinquena, l'article 39 del nou Reglament que regula el procediment abreujat per faltes simples es remet a l'establert a l'article 96 de la Llei 39/2015.

Sisena, es dona el caràcter d'autoritat al funcionari instructor en l'àmbit de les actuacions instructores (art. 20.2 del nou Reglament).

Setena, es preveu la possibilitat de suspendre provisionalment al personal funcionari sotmès a procés penal i amb independència de l'obertura de disciplinari (art. 22.3 del nou Reglament).

5.- Millores introduïdes en matèria disciplinària.- Atès que es tracta d'un reglament eminentment tècnic recull l'experiència de l'Administració de la Comunitat Autònoma en matèria disciplinària i tracta de resoldre certs aspectes



relatius a la tramitació dels procediments disciplinaris. Dins aquest grup de millores, cal esmentar les següents: Primera, es clarifica el règim competencial quan les actuacions corresponen a òrgans diferents, com ara la determinació dels òrgans competents per incoar el procediment disciplinari i per resoldre, regulats als articles 16 i 35 del nou Reglament.

Segona, també es clarifica a l'article 6 del nou Reglament el règim de situacions administratives en relació amb els inculpats en procediments disciplinaris.

Tercera, es regula a l'article 10 del nou Reglament la pèrdua del lloc de feina en els casos de suspensió de funcions.

Quarta, a l'article 13 del nou Reglament s'adapten els terminis de prescripció de faltes i sancions a la normativa bàsica estatal.

Cinquena, als articles 17 i 18 del nou Reglament es regulen de forma més detallades, respectivament, el tràmit d'informació reservada i el trasllat d'actuacions al Ministeri Fiscal.

Sisena, per primer cop a als articles 20.7, 28.2 i 41.3 del nou Reglament es resolen incidències relatives a les situacions de baixa per incapacitat temporal de la persona inculpada o de la persona instructora.

Setena, a l'article 41 del nou Reglament es regula l'executivitat de les sancions disciplinàries de conformitat amb la Llei 39/2015 i la jurisprudència del Tribunal Suprem.

2.3. Inclusió del Projecte de decret dins el Pla Anual Normatiu

Amb la finalitat de millorar la planificació normativa, la Llei 39/2015, preveu a l'article 132 que, totes les administracions públiques han de fer públic un pla normatiu anual en el qual es recullen totes les propostes amb rang de llei o de reglament que s'hagin d'elevat per ser aprovades l'any següent. Aquest pla, una vegada aprovat s'ha de publicar en el portal de transparència de l'Administració pública corresponent.

El Pla Anual Normatiu del Govern de les Illes Balears per a l'any 2017 que, conté la previsió de les iniciatives, legals o reglamentàries, que s'han d'elevat per a la seva aprovació l'any 2017 fou aprovat per Acord del Consell de Govern en data 23 de desembre de 2016. No obstant això, aquest Acord fou modificat per posterior Acord del Consell de Govern de 5 d'octubre de 2017, amb la finalitat d'inserir dins del Pla Anual del 2017, la previsió d'una iniciativa reglamentària consistent en un Decret pel qual s'ha d'aprovar el règim disciplinari de la funció pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears, amb la finalitat «d'adaptar el règim de

faltes del TREBEP, millorar i agilitzar el procediment i adaptar-lo a la nova llei de procediment administratiu.»

3. Estudi econòmic, de càrregues i d'impacte de gènere i sobre la familiar

En aplicació dels principis d'eficàcia i proporcionalitat, aquest apartat inclou l'estudi econòmic, de càrregues i d'impacte de gènere.

3.1. Impacte econòmic i pressupostari

El projecte no suposa cap impacte econòmic en el pressupost de l'Administració de la Comunitat Autònoma perquè les modificacions que es pretenen introduir només tenen incidència en la tramitació dels procediments disciplinaris del personal funcionari de l'Administració autonòmica. No introdueixen nous procediments, ni reconeixen drets ni creen nous serveis que puguin tenir transcendència econòmica o pressupostària.

3.2. Estudi de les càrregues administratives en relació amb l'Administració i les persones interessades

L'article 42 de la Llei 4/2001 estableix que la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu ha de fer referència a criteris de simplificació i de reducció de càrregues administratives.

Mitjançant l'Acord del Consell de Govern de 16 de març de 2012 es va aprovar la metodologia i el contingut per a l'elaboració de l'estudi de càrregues administratives del Govern.

El Reglament que es pretén aprovar regula el procediment disciplinari del personal funcionari de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears i no presenta cap novetat que pugui suposar la introducció de noves càrregues administratives.

3.3. Impacte de gènere sobre la infància i l'adolescència

Quant a l'avaluació de l'impacte del Projecte de decret sobre la infància i l'adolescència, la família i l'orientació sexual i identitat de gènere, com a conseqüència del que preveu 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 i la Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals i per eradicar l'LGTBI fòbia, s'ha de concloure que, atès l'objecte del projecte normatiu, aquest impacte és nul o inexistent.

4. Accions de participació ciutadana

El Projecte de decret que ens ocupa ha estat objecte de la consulta prèvia regulada a l'article 133.1 de la Llei 39/2015.

En aquest sentit, i d'acord amb el certificat del cap del Servei de Participació i Voluntariat de la conselleria de Cultura, Participació i Esports de 27 de desembre de 2017, resulta que des de data 30 de novembre fins 22 de desembre de 2017, es va publicar a la pàgina de Participació Ciutadana (<http://participaciociutadana.caib.es>) l'enllaç a la consulta pública prèvia a la redacció del Projecte de decret pel qual es regula el règim disciplinari de la funció pública de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, que ha estat objecte de 54 visites, i no s'ha registrat cap aportació telemàtica o en paper.

5. Consideracions prèvies sobre la tramitació de la norma

D'acord amb l'article 133.4 de la Llei 39/2015, es pot prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació públiques en cas de normes pressupostàries o organitzatives o, quan es produeixin raons greus d'interès públic que ho justifiquin. Dons be, al no concórrer cap d'aquestes excepcions, s'han de dur a terme aquests tràmits.

Així mateix i degut a que determinades actuacions previstes en el Projecte de decret poden tenir repercussió sobre les condicions de treball del «personal funcionari al servei de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears i al dels ens del sector públic instrumental que en depenen», de conformitat amb els apartats 1 i 2a de l'article 37 del TREBEP, el Projecte de decret es objecte de negociació, i per tant, s'ha de convocar la Mesa Sectorial de Serveis Generals.

Així mateix el Projecte de decret s'ha de sotmetre als tràmits següents:

- a) Informe de la Comissió de Personal, d'acord amb l'article 9.2 a de la Llei 3/2007.
- b) Informe d'avaluació d'impacte de gènere previst a l'article 5.3 de la Llei 11/2016.
- c) Informe del Consell Econòmic i Social, conforme a l'article 2.1 a incís primer de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.
- d) L'informe del Consell Consultiu previst a l'article 18.7 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, regulador del Consell Consultiu de les Illes Balears.

Conclusió



G
O
I
B
/

Per tot l'exposat, es considera necessari i oportú iniciar la tramitació per a l'elaboració d'un decret a fi de redactar un Reglament que desenvolupi el règim disciplinari d'aplicació al personal funcionari al servei de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears i al dels ens del sector públic instrumental que en depenen comprés en l'àmbit d'aplicació.

Aquest informe recull que el Reglament que es pretén aprovar no té cap impacte sobre la infància i l'adolescència, la família i les persones LGTBI ni té transcendència econòmica o pressupostària ni suposa noves carregues administratives.

Palma, 22 de gener de 2017

El director general

Pedro J. Jiménez Ramírez



