



Informe nº registro DG-SSJJ: 194/2023

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por el Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Planificación y Empleo que ha tenido entrada con fecha 13 de abril de 2023 sobre el proyecto de Decreto por el que se regula la actividad y el registro administrativo de los distribuidores de seguros y reaseguros privados en la comunidad Autónoma de Aragón, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

I.- Carácter preceptivo del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Compete a la Dirección General de Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón la emisión del presente informe a tenor de lo dispuesto en el **artículo 5.2 a)** del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón.

II.- Objeto del Decreto.

Este proyecto tiene por objeto regular la actividad y la inscripción de las personas, físicas y jurídicas, que realizan la distribución de seguros y reaseguros en el registro administrativo de distribuidores de seguros y reaseguros de la Comunidad Autónoma de Aragón.

III.- Competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia que es objeto del proyecto de Decreto:

La Constitución Española reserva al Estado, en el **artículo 149.1.13.a**, la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, y reformado por las Leyes Orgánicas 6/1994, de 24 de marzo, y 5/1996, de 30 de diciembre, establecía en su **artículo 39.uno.5** que correspondía a la Comunidad Autónoma *la ejecución de la legislación general del Estado, en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, de acuerdo con las prevenciones de las reglas 6.a, 11.a y 13.a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.*

La Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación de Seguros Privados, modificada por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, estableció las bases de la ordenación de los seguros privados.



Por el Real Decreto 494/1997, de 14 de abril, se transfirieron a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de mediadores de seguros.

En el examen del marco competencial y normativo también ha de aludirse a lo establecido en el **artículo 75.9ª** del Estatuto de Autonomía de Aragón, que reconoce la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, compartida con el Estado, en materia de seguros, lo que conlleva que la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta la competencia de desarrollo normativo de las bases estatales en la materia dictadas por el Estado al amparo del **artículo 149.1.11** de la Constitución

Dicho título competencial es el que de forma principal habilita a la Comunidad Autónoma para aprobar el proyecto de decreto remitido para dictamen, si bien, teniendo en cuenta la variada regulación que el mismo contempla, cabe también aludir a otros títulos competenciales detentados por la Comunidad Autónoma, tales como el relativo al "procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia" **artículo 71.1.7ª**, el **artículo 75.12.ª**, en materia de régimen jurídico y procedimiento administrativo" que habilitan igualmente a aquélla para la aprobación de la norma que se somete a informe.

Por su parte dado que la norma proyectada regula, además, materia referente a datos de carácter personal de titularidad pública, resulta preciso también citar la atribución competencial ex **artículo 75.5** del Estatuto que otorga a esta Comunidad competencia compartida en esta materia de protección de datos de carácter personal.

La exposición de motivos del proyecto solo hace referencia al **artículo 75.9ª** del Estatuto de Autonomía al ser el título competencial principal sobre el que se fundamenta la competencia de la Comunidad Autónoma pero debería hacerse una referencia al resto en la redacción definitiva.

IV.- Competencia para la elaboración y aprobación del proyecto de Decreto:

La titularidad de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón corresponde al Gobierno de Aragón, al amparo del **artículo 53.1** del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 36 del Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón. (en adelante, TRLPGA)

En este caso, el departamento competente es el de Economía, Planificación y Empleo, con base en lo dispuesto en el Decreto 29/2020, de 11 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estructura Orgánica de este Departamento que ha sido modificado por Decreto 116/2022, de 27 de julio, del Gobierno de Aragón.



En consecuencia, corresponde – y ha sido asumida - la elaboración de este proyecto de decreto al departamento de Economía, Planificación y Empleo; mientras que su aprobación deberá tener lugar por el Gobierno de Aragón.

V.- Procedimiento de elaboración:

Visto el régimen competencial, debemos profundizar en el texto normativo sometido a consideración. Para efectuar el citado análisis comenzaremos analizando el procedimiento de elaboración, para, a continuación, estudiar el fondo del asunto.

Los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos se regulan en los **artículos 127 a 133** de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en su interpretación conforme a la STC 55/2018 y en las previsiones contenidas en la regulación propia de la Comunidad Autónoma de Aragón recogida en el Capítulo IV del TRLPGA.

Se procede ahora a analizar los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos destacando la adecuación jurídica de cada uno de ellos.

1º). Consulta pública previa. Consta la realización de esta consulta a través del certificado del Servicio de participación ciudadana e innovación social de 14 de noviembre de 2022 en el que se refleja que no se realizó ninguna aportación.

2º) Iniciación del procedimiento. El procedimiento se ha incoado correctamente mediante Orden de la Consejera de Economía, Planificación y Empleo de 27 de septiembre de 2022.

El proyecto de Decreto está incluido en el Plan Anual Normativo correspondiente al año 2022, aprobado por acuerdo del Gobierno de Aragón de 22 de diciembre de 2021 (en <https://transparencia.aragon.es/>), aunque con diferente denominación “Decreto por el que se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de mediadores de seguros privados y reaseguros.”

3º) Memorias e informes. El expediente incluye la memoria justificativa, de 22 de noviembre de 2022, a que se refiere el **artículo 44** del TRLPGA, que debe contener la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación, un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica, las aportaciones obtenidas en la consulta pública en caso de haberse realizado, el impacto social de las medidas que se establezcan y sus efectos sobre la unidad de mercado, y cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia.

En el presente caso, la memoria justificativa contempla en apartados diferenciados el objeto de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, la justificación de la necesidad y oportunidad e impacto social de la norma, el cumplimiento de los principios



de buena regulación, análisis del contenido de la norma y un último apartado dedicado a la memoria económica.

Por otra parte, y en relación al apartado relativo a la memoria económica, hemos de manifestar que si bien se señala que el proyecto de Decreto carece de impacto económico, se sugiere que se deslinde la memoria económica de la memoria justificativa como se realiza en el TRLPGA que regula la memoria económica en un apartado distinto de la memoria justificativa.

Y como la aplicación de la norma proyectada no comporta un incremento de gasto o disminución de ingresos en el ejercicio actual o en cualquier ejercicio posterior, no resulta exigible el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería previsto en el **artículo 13** de la Ley 9/2021 de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022.

Se elaboraron los informes de impacto por razón de la discapacidad y de evaluación de impacto de género, de 30 de noviembre de 2022, aunque este último no fue remitido a este centro directivo junto con el expediente.

Se ha remitido la Memoria de igualdad de 10 de marzo de 2023.

4º) Trámite de audiencia. De acuerdo con lo señalado en el **artículo 47** de la TRLPGA, cuando la disposición reglamentaria afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Este trámite se completará con el de información pública en virtud de resolución del órgano directivo impulsor del procedimiento, que se publicará en el «Boletín Oficial de Aragón».

Del examen de la documentación que acompaña al proyecto de Decreto no podemos afirmar que se ha llevado a cabo el trámite de información pública y de audiencia a los interesados con arreglo a lo regulado en este **artículo 47**. No se han incorporado al expediente los documentos que acrediten que el Departamento que elaboró la disposición se dirigiera *“específicamente a las asociaciones representativas de intereses colectivos relacionados con la materia a reglamentar”*. Por tanto, resultaría imprescindible que quedase constancia escrita en el expediente, bien de que ha sido cumplimentado debidamente dicho trámite (que, como hemos señalado, no parece reflejado en la documentación remitida), bien de que han comparecido ya todas las asociaciones que pudieran estar interesadas en los contenidos del proyecto y que a la Administración no le consta la existencia de otras a las que hubiere podido darse un específico trámite de audiencia.

Tampoco consta en el expediente ni la resolución por la que se somete a información pública este proyecto, aunque consultado el Portal de Transparencia



encontramos el anuncio publicado en el BOA de 23 de enero de 2023, pero dicha resolución debería haberse incorporado al expediente remitido a este centro directivo para la realización de este informe ni que el órgano encargado de la elaboración de la norma haya remitido el texto a las secretarías generales técnicas de los departamentos afectados para que formulen las sugerencias oportunas simultáneamente con los trámites de audiencia e información pública cuando procedan (**artículo 48.3 TRLPGA**).

Encontramos un informe relativo a las alegaciones recibidas en el trámite de consulta pública en relación a este proyecto, de 10 de marzo de 2023, en el que se analizan las alegaciones realizadas desde diferentes Departamentos del Gobierno de Aragón, pero no se incorporan ni al expediente ni en el Portal de Transparencia estas alegaciones.

5º) Se remite en el expediente el informe exigido preceptivamente por el **artículo 44.5** de la TRLPGA, de la Secretaría General Técnica del Departamento competente, favorable a la redacción de la norma proyectada.

6º) Debemos resaltar que en la norma proyectada se regula el registro administrativo de distribuidores de seguros y reaseguros de la Comunidad Autónoma de Aragón. Tal y como se pone de manifiesto en la memoria justificativa algunos de los preceptos del borrador de decreto suponen la formalización expresa del Registro y de los procedimientos relativos al mismo. Es decir, al parecer, el Registro está plenamente en funcionamiento, con sujeción a la normativa estatal aplicada de manera supletoria, pero la creación y regulación del mismo constituye parte del objeto de la norma proyectada.

No queda acreditado en el expediente la debida participación de los órganos competentes en materia de protección de datos. Este centro directivo ha sostenido en otros informes que el Decreto 98/2003 de 29 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan los ficheros de datos de carácter personal gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, se mantiene vigente y eficaz únicamente en los preceptos que determinan cuestiones de naturaleza organizativa y exige la intervención de los órganos competentes en la materia de protección de datos al objeto de comprobar que el texto del proyecto cumple con las condiciones exigidas por la normativa vigente, respecto a que la regulación del registro administrativo que se crea se va a realizar con un adecuado y seguro tratamiento, desarrollo y control de los datos de carácter personal.

En consecuencia, a juicio de este centro directivo, resulta necesaria la emisión o incorporación el expediente, para el caso de que se hubiese evacuado el mismo, del informe preceptivo del Departamento de Innovación, Investigación y Universidad, ex **artículo 10.1.c)** del Decreto 319/2015 que aprueba la estructura orgánica de este Departamento, y se deberá complementar de nuevo la memoria justificativa fundamentando como en su conjunto el registro y el tratamiento de datos regulado en la norma proyectada se integra en nuestro ordenamiento jurídico y como se integran las garantías de las actividades de tratamiento.



7º) Deben tenerse en cuenta en el procedimiento de elaboración, las disposiciones de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante, Ley 8/2015).

Conforme al **artículo 15.1.d)** de la Ley 8/2015, dada su naturaleza reglamentaria, resulta exigible la publicación en el Portal de Transparencia del proyecto de Decreto, una vez elaborado y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos. Se ha constatado por este centro directivo la correcta publicación en el Portal de Transparencia de los documentos que han sido enviados a este centro directivo y algún otro que no se nos ha remitido, pero falta por publicar los distintos informes de alegaciones al proyecto de decreto realizados por los distintos Departamento.

8º) Finalmente, como último aspecto procedimental, será necesario el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón, como se deduce del **artículo 48.6** del TRLPGA, que remite al **artículo 15.3** de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, "Proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones".

VI.- En cuanto al **CONTENIDO** del proyecto de Decreto, deben realizarse las siguientes observaciones:

A) Desde el punto de vista formal:

La norma proyectada, con fundamento en el **artículo 44.1** del TRLPGA ha de adecuarse a las Directrices de Técnica Normativa (en adelante DTN), aprobadas mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia.

1. La parte expositiva explica sucintamente el contenido de la norma, así como los títulos competenciales y las disposiciones de carácter general que justifican la aprobación del nuevo Decreto.

2. En cuanto a la parte dispositiva, el proyecto de Decreto está integrado por siete capítulos. En términos generales se respeta la DTN 22, que establece que los artículos se agruparán, por razones sistemáticas, en capítulos con contenido materialmente homogéneo, refiriéndose el primer capítulo a las Disposiciones Generales, como indica la DTN 18. A continuación se regulan el Registro administrativo de distribuidores de seguros y reaseguros de la Comunidad Autónoma de Aragón (capítulo II), los procedimientos administrativos en materia de distribuidores de seguros y reaseguros (capítulo III) los deberes de información (capítulo IV), los cursos de formación (capítulo V), los colegios de mediadores de seguros (capítulo VI) y la supervisión y régimen sancionador (capítulo VII).

Dicho esto, de conformidad con la DT23, para capítulos largos y con partes claramente diferenciadas pueden usarse las secciones, que se numerarán con ordinales arábigos en femenino, separados con punto del correspondiente título, todo en la misma línea, con mayúsculas y sin punto al final.



El Capítulo II dedicado al Registro administrativo de distribuidores de seguros y reaseguros de la Comunidad Autónoma de Aragón, al objeto de lograr una mejor sistemática y mayor claridad, podría dividirse en varias secciones, atendiendo a que la regulación de los distintos procedimientos está directamente relacionada con este Registro:

CAPÍTULO II

El Registro administrativo de distribuidores de seguros y reaseguros de la Comunidad Autónoma de Aragón

SECCIÓN 1ª. ORGANIZACIÓN.

SECCIÓN 2ª. INSCRIPCIÓN DE CORREDOR/A DE SEGUROS.

SECCIÓN 3ª. INSCRIPCIÓN DE AGENTES DE SEGUROS VINCULADOS.

SECCIÓN 4ª. MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN DE DATOS REGISTRALES.

SECCIÓN 5ª. COMUNICACIÓN DE TRANSMISIÓN DE PARTICIPACIONES.

B) Desde el punto de vista material:

1.- En el artículo 1, se sugiere añadir que lo regulado en este decreto se ajustará a la “*legislación básica estatal*”. Esta observación la hacemos extensiva a todas las referencias que a lo largo del texto se hace a la normativa básica.

No se considera necesario relacionar las distintas materias que se regulan en el proyecto de Decreto y, en el caso de que se considere imprescindible, por razones de seguridad jurídica, los apartados deberán coincidir con la denominación de los distintos capítulos en los que se divide la norma proyectada.

2.- El apartado tercero del artículo 4 podría suprimirse ya que su contenido se reproduce en el artículo 6.

3.-Se sugiere una revisión de los artículos 5 y 6, de tal forma que el primero de ellos regulase la obligación y efectos de la inscripción en el Registro y el artículo 6 la publicidad y acceso al mismo.

Se propone una posible redacción, más acorde con lo regulado en el **artículo 133** del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales:



“Artículo 5. Obligación y efectos de la inscripción.

La inscripción en el Registro tiene carácter obligatorio y deberá realizarse con carácter previo al inicio de la actividad de distribución de seguros y reaseguros.”

No es necesario hacer referencia al órgano competente para la inscripción ya que se identifica en el artículo 3.1.a) del proyecto,

“Artículo 6. Publicidad y acceso al Registro.

- 1. El Registro tiene carácter administrativo, es público y de acceso gratuito mediante el uso de medios electrónicos habilitados a tal fin.*
- 2. El acceso a los datos del Registro se efectuará en los términos y condiciones establecidos en la normativa sobre procedimiento administrativo, normativa en materia de protección de datos de carácter personal y de transparencia. La resolución por la que se deniegue el acceso al Registro deberá ser motivada.*
- 3. Podrá obtenerse certificación de los datos del registro mediante solicitud dirigida a la dirección general con competencias en materia de distribución de seguros, indicando los motivos por los que se requiere.*

El apartado tercero del proyecto resulta reiterativo y no resulta necesario, pero podría incluirse como apartado tercero de este artículo 6 la regulación sobre la obtención de certificación de los datos del registro, ya que si bien se menciona en el artículo 8 f) de la norma proyectada no se desarrolla.

4.- El Capítulo II, tal y como ya hemos adelantado en el apartado dedicado a técnica normativa, debería ser revisado en su totalidad al objeto de lograr una mayor claridad y seguridad jurídica.

Analizado el contenido de este capítulo no se regulan de manera diferenciada y detallada cada uno de los procedimientos objeto de inscripción en el Registro lo que no facilita la comprensión de la norma ni permite identificar con facilidad los trámites que deben cumplimentarse para proceder a inscribirse en el Registro. Debemos llamar la atención sobre el hecho de que la inscripción tiene carácter obligatorio, por lo que resulta imprescindible que la regulación de los trámites de inscripción sea clara, concreta y detallada, adoleciendo la redacción actual de omisiones importantes respecto a la tramitación de los procedimientos. Pudiendo citarse a título de ejemplo: no se identifican los registros generales en los que se pueden presentar las solicitudes, tampoco los órganos encargados de la instrucción, ni los plazos de subsanación. la posibilidad de comprobar los datos por parte de la administración.

Se observa, a su vez, una excesiva remisión a la “*normativa aplicable, normativa básica en la materia*” sin que la norma proyectada la identifique en ningún momento, lo que, insistimos, no dota a la norma proyectada de la necesaria seguridad jurídica.



5.- El artículo 12 se limita a reproducir literalmente algunos apartados del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, remitiéndose a un futuro desarrollo reglamentario para la regulación de determinadas cuestiones. Entendemos que el objeto de este proyecto de Decreto es precisamente este desarrollo, siempre que se respete la legislación básica estatal, por lo que deberán concretarse estos extremos.

6.- La redacción del artículo 14.1, resulta incompleta. Con la redacción propuesta no es posible conocer los supuestos en los que resulta preceptiva la obtención de autorización para la realización de curso de formación ni las que es suficiente con una comunicación. Tampoco los supuestos en los que dicha autorización o la comunicación deberá remitirse a la administración autonómica o central. Por último, se hace referencia a los requisitos establecidos, sin especificarlos.

Consideramos que la redacción de este artículo, y podemos trasladar esta observación a la mayoría del articulado, evita hacer una remisión expresa a la normativa básica estatal que está desarrollando, suponemos con la intención de eludir que una modificación de la misma se traslade a la norma proyectada. Ahora bien, la consecuencia es que, en muchos artículos se reproduce, en parte, la normativa estatal pero no se hace ninguna referencia a la misma ni se desarrolla, limitándose a remisiones genéricas que dotan al texto de una gran inseguridad jurídica y que impide lograr el objetivo que se pretende conseguir que es un desarrollo de la normativa básica estatal y adaptarlo a nuestra comunidad Autónoma.

7.- El Capítulo VI dedicado a los Colegios de mediadores de seguros no contiene ninguna regulación novedosa y en algunas cuestiones no se ajusta a los Estatutos de los Colegios de Mediadores de Seguros de Zaragoza, Huesca y Teruel, por lo que se propone la supresión del mismo.

Se advierte que en el apartado primero se regula la voluntariedad de la colegiación y alguno de los requisitos generales para la misma, regulación ésta que se contiene en los Estatutos de los colegios de mediadores de Zaragoza, Huesca y Teruel, por lo que no se considera adecuado su inclusión en el proyecto de decreto, ya que forman parte de los estatutos colegiales y a estos corresponde fijar los requisitos. Esta misma salvedad podemos aplicar al apartado tercero, los derechos y deberes de los colegiados y las funciones y competencias del Colegio se establecen en su propios Estatutos.

8.- El artículo 19 debería revisarse ya que se regula de forma incompleta los órganos competentes para resolver los procedimientos sancionadores.

9.- En la disposición final primera, la habilitación para dictar, en el ámbito de sus competencias, cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de este decreto debe realizarse **al titular del Departamento competente** en materia de



distribución de seguros y reaseguros y no a la persona titular de la dirección general ya que la primera es quien ostenta la potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento, ex **artículo 10.4** del TRLPGA.

10.- Se propone incluir una disposición final segunda, lo que conllevaría que la actual segunda sería la tercera, en la que se hiciera referencia a la creación y tratamiento de los datos que sean recogidos en el Registro.

Es cuanto tengo el honor de informar en Derecho.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica

LA LETRADA DE LOS SERVICIOS JURIDICOS

Fdo.: Isabel Caudevilla Lafuente

**SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA,
PLANIFICACIÓN Y EMPLEO.**