



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN DE GASTOS DERIVADOS DE ACCIDENTES DE TRÁFICO CON OCASIÓN DE DESPLAZAMIENTOS EFECTUADOS POR RAZÓN DEL SERVICIO POR EL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

Sometido a informe de la Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública el *proyecto de Decreto por el que se regula el sistema de compensación de gastos derivados de accidentes de tráfico con ocasión de desplazamientos efectuados por razón del servicio por el personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*, procede realizar las siguientes observaciones:

PRIMERO.- NATURALEZA DEL INFORME

Este informe se emite en cumplimiento de lo señalado en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA), en el capítulo que regula el procedimiento de elaboración de las normas. Hay que señalar que la LPGA ha sido objeto de una reciente reforma por la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo del Presidente y del Gobierno de Aragón, publicada en el BOA nº 140, de 2 de julio de 2021 (con entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón) y, especialmente, se ha modificado su Título VIII «*Capacidad normativa del Gobierno de Aragón*».

Esta norma, al regular el procedimiento de elaboración de los reglamentos, recoge en el apartado 5 de su artículo 48 lo siguiente: “5. *Una vez elaborada la documentación citada en los apartados anteriores, se emitirá informe de la secretaría general técnica del departamento al que pertenezca el órgano directivo impulsor de la disposición, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante*”.

SEGUNDO.- MARCO JURÍDICO HABILITANTE

El artículo 75.1.13.^a del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón competencia en materia de régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades



del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal.

Asimismo, el artículo 67.1 del Estatuto establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia sobre todo el personal al servicio de la Administración de Justicia que no integre el poder judicial, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Tal y como se señala en la parte expositiva del proyecto de decreto, el desempeño del puesto de trabajo por parte del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón puede suponer el desplazamiento entre distintas localidades, desplazamientos que se realizan o bien de manera ocasional o con carácter habitual.

Esta situación implica aprobar la regulación necesaria para atender a los gastos por daños ocasionados en vehículos particulares, cuando son éstos utilizados con motivo de los desplazamientos y en íntima conexión con la prestación del servicio propio por parte del personal al servicio de la administración.

Esta regulación ya ha sido abordada anteriormente por dos normas:

-Mediante el Decreto 229/2004, de 2 de noviembre, por el que se regula la compensación de gastos extraordinarios derivados de accidentes de tráfico acaecidos en desplazamientos efectuados por razón del servicio por el personal no docente al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

-Mediante el Decreto 13/2010, de 9 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el sistema de compensación de gastos derivados de accidentes acaecidos en desplazamientos efectuados por razón del servicio del personal docente no universitario.

Por último, el Decreto 311/2015, de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, atribuye a la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios la competencia para la elaboración de este proyecto normativo.



TERCERO.- ANÁLISIS JURÍDICO PROCEDIMENTAL

Para analizar los trámites que han de seguirse para la elaboración de este Decreto hay que partir de su naturaleza jurídica reglamentaria. Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la LPGA *“El Gobierno de Aragón es el titular de la potestad reglamentaria. No obstante, los miembros del Gobierno podrán ejercer la potestad reglamentaria cuando así les habilite para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno”*.

Y sobre el procedimiento que debe seguirse hasta la inserción en el ordenamiento jurídico del Decreto cuya aprobación se pretende debe indicarse lo siguiente:

1. En primer lugar, según requiere el artículo 58 de la LPAC, es necesario un acto formal de apertura del expediente en el que, de forma ordenada, se acumulen los distintos trámites y documentos. Según el artículo 46 de la LPGA, la iniciativa para la elaboración de las disposiciones normativas corresponde a los miembros del Gobierno en función de la materia objeto de regulación, que designará al órgano directivo al que corresponderá el impulso del procedimiento. En este sentido, consta en el expediente la Orden de 21 de octubre de 2021, del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se dispone el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto por el que se regula el sistema de compensación de gastos derivados de accidentes de tráfico con ocasión de desplazamientos efectuados por razón del servicio por el personal de la Comunidad Autónoma de Aragón. En esta Orden se debe entender que existe un error ya que excluye de la regulación al personal docente y, tanto en el texto del proyecto de decreto como en la memoria, en su ámbito de aplicación se incluye al personal docente no universitario.

2. Por otro lado, con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de Ley o de reglamento, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC), obliga a las Administraciones Públicas a sustanciar una consulta pública a través del portal web de la Administración competente.

Asimismo, en el artículo 47 de la LPGA se regula el trámite de la consulta pública previa, que se efectuará una vez aprobada la orden de inicio y con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento para recabar la opinión de las personas y



organizaciones que puedan verse afectadas por la futura norma. Establece el apartado 3 de este mismo artículo que podrá prescindirse del trámite de la consulta pública previa, letra a) *cuando se trate de normas organizativas o presupuestarias.*

En la Memoria justificativa que acompaña al texto de la norma indica que no se ha realizado este trámite por la circunstancia establecida en el artículo 47.3 al tratarse de una norma organizativa. Efectivamente, puede entenderse por el contenido del texto que no es una norma que se dicte como desarrollo directo de una norma con rango legal sino una norma de naturaleza organizativa o de orden interno de la Administración.

3. Además, el artículo 48.1 de la LPGA exige que el órgano directivo competente elabore una memoria justificativa que contendrá lo siguiente:

“a) Una justificación del cumplimiento de todos los principios de buena regulación.

b) Un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que en ella se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica.

c) Las aportaciones obtenidas en la consulta pública, en caso de haberse realizado, señalando los autores y el sentido de sus aportaciones.

d) El impacto social de las medidas que se establezcan, que incluirá el análisis de la nueva regulación desde el punto de vista de sus efectos sobre la unidad de mercado.

e) Cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia.”

Por otro lado, en el apartado 2. f) de este mismo artículo se señala lo siguiente:

“f) Cuando la disposición normativa regule procedimientos y servicios, la memoria justificativa incorporará una breve descripción de las siguientes cuestiones:

1.ª Los canales para la presentación de las solicitudes y los criterios para establecerlos y para fijar el plazo de resolución.

2.ª El volumen estimado de solicitudes.

3.ª Las razones para exigir la concreta documentación que ha de aportarse con la solicitud, así como las que determinen que la Administración actuante no prevea la consulta u obtención por ella misma de los datos o documentos exigidos o la aportación en un momento posterior de la tramitación.

4.ª El flujo de tramitación del procedimiento administrativo electrónico y el tipo de datos que se van a gestionar en los sistemas de información.



5.^a Una previsión de las medidas organizativas que se van a adoptar para la óptima gestión del procedimiento administrativo electrónico en cada estadio del flujo de tramitación, así como los canales de atención al ciudadano que se van a establecer en cada momento de la tramitación.

6.^a Como anexo a la memoria deberán incluirse, en su caso, los modelos de declaración responsable.”

A este respecto, hay que señalar que, entre la documentación remitida, figura la memoria del Director General de Función Pública y Calidad de los Servicios, de fecha 29 de noviembre de 2021 que, si bien de manera escueta, se dicta para dar cumplimiento a estos requisitos.

4. Asimismo, el artículo 51 de la LPGA regula los trámites de audiencia e información pública. Podrá prescindirse de estos trámites en el caso de normas presupuestarias u organizativas.

“1. 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 vieran 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».

2. La audiencia e información pública tendrán un plazo mínimo de quince días hábiles desde la notificación o publicación en el "Boletín Oficial de Aragón", según proceda.

3. El centro directivo competente emitirá un informe de análisis de las alegaciones formuladas en la información pública y audiencia, con las razones para su aceptación o rechazo, que será objeto de publicación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

4. Los trámites de audiencia e información pública podrán omitirse en los siguientes supuestos:

a) Cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas.

b) Cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

La concurrencia de alguna o varias de estas razones deberá motivarse en la memoria justificativa.

Si bien en la memoria justificativa se señala que esta norma es de carácter organizativo y que queda justificado la ausencia de la consulta pública previa, se tendría que haber señalado expresamente que la concurrencia de esta circunstancia también justifica la ausencia de los trámites de audiencia e información pública.

En este caso, hay que tener en cuenta que la propuesta de norma fue aprobada por la Mesa General de Administración General en su sesión de 5 de noviembre de 2021, por lo que también justifica la omisión de los trámites de audiencia e información pública.



5. Remisión a las secretarías generales técnicas de los departamentos afectados.
De acuerdo con lo señalado en el artículo 52.3 de la LPGA *“el centro directivo remitirá 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 y, en su caso, a cualesquiera otros órganos de consulta y asesoramiento”*.

Este es un proyecto normativo con trascendencia para todos los departamentos y no consta su remisión para que se puedan formular alegaciones, pero puede entenderse cumplido este trámite ya que consta certificado del secretario de la Comisión Interdepartamental de Función Pública (en la que están representados los departamentos) en el que se señala que este proyecto de Decreto ha sido informado favorablemente por esta Comisión en su reunión de fecha 25 de noviembre de 2021.

6. El artículo 13 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022 establece literalmente lo siguiente:

“1. Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior, o una disminución de ingresos, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará a toda propuesta de acuerdo, pacto, orden o resolución, así como a cualquier nueva prestación, procedimiento, servicio o su ampliación, cuya efectividad quedará condicionada a que por el órgano proponente se disponga de la financiación adecuada en los programas de gasto cuya gestión le corresponde, que se deberá acreditar mediante un certificado del Secretario General Técnico del departamento competente.

(...)



4. No podrán ser fiscalizados de conformidad los expedientes de gasto derivados de proyectos normativos, acuerdos, pactos, órdenes o resoluciones que no hayan sido informados preceptivamente por el Departamento de Hacienda y Administración Pública, en los términos indicados en los apartados 1 y 2 de este artículo.”

También el artículo 52.2 de la LPGA señala que “en el caso de que la disposición normativa legal o reglamentaria, implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos presentes o futuros, deberá solicitarse un informe preceptivo del Departamento competente en materia de hacienda”.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 48.3 de la LPGA, con fecha de 29 de noviembre de 2021 se emite memoria económica del Director General de Función Pública y Calidad de los Servicios en la que se señala que no puede establecerse en este momento una estimación exacta del coste de las medidas a implantar y se remite a una futura orden que regule este procedimiento.

En este sentido, sin perjuicio de que no quedan acreditadas en el expediente las razones por las que sea necesario un posterior desarrollo por orden, ya que podría contemplarse ese contenido en el proyecto de decreto, resulta claro que de su aprobación se deriva un coste económico (entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón), por lo que se considera que la memoria debería completarse de acuerdo con el contenido exigido en el artículo 48.3 y, en su caso, solicitarse el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.

7. También debe tenerse en cuenta la incidencia que ha supuesto en los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias la aprobación de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Aragón y de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón:

- Por un lado, los artículos 18 y siguientes de la Ley 7/2018, de 28 de junio, exigen la elaboración de **un Informe de evaluación del impacto de género y una Memoria explicativa de igualdad**, no solamente en el supuesto de los proyectos de Ley, sino también, con carácter previo a la aprobación de reglamentos y planes del Gobierno de Aragón.



- Por otro, el artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, señala que todos los anteproyectos de Ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Aragón y puedan afectar a personas con discapacidad deberán incorporar **un Informe sobre impacto por razón de discapacidad** que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato.

Esta regulación y la necesidad de estos informes en los proyectos de disposiciones normativas se contemplan también en el artículo 48.4 de la LPGA:

“4. Los proyectos de disposiciones normativas deberán ir acompañados de la siguiente documentación:

a) Un informe de evaluación de impacto de género, que deberá contemplar en todos los casos los indicadores de género pertinentes y los mecanismos destinados a analizar si la actividad proyectada en la norma podría tener repercusiones positivas o adversas, así como las medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten, para reducir o eliminar las desigualdades detectadas, promoviendo de este modo la igualdad. El informe de evaluación de impacto de género, que será elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente, incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género.

b) En el caso de disposiciones normativas que puedan afectar a personas con discapacidad, un informe de la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente sobre impacto por razón de discapacidad, que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las mismas y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato.”

Constan en el expediente estos dos informes realizados por la unidad de igualdad de la Secretaría General Técnica del Departamento de fecha 14 de enero de 2021.

Deberá incorporarse la Memoria explicativa de igualdad del Director General de Función Pública y Calidad de los Servicios, a la que se refiere el artículo 52.4 de la LPGA, que explique detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación de impacto de género y los resultados de la misma.



8. En el artículo 52, apartados 5 y 6 de la LPGA se citan el resto los informes y dictámenes preceptivos que deberán emitirse en relación con los proyectos de reglamento, entre los que cita:

- el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos. Tal y como establece el artículo 5.2 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.
- el dictamen del Consejo Consultivo. El artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, establece que será preceptivo en el caso de los reglamentos ejecutivos, por lo que, en este caso, al tratarse de un reglamento organizativo no resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

9. Una vez aprobado el Decreto, deberá publicarse en el Boletín Oficial de Aragón.

10. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el Decreto deberá ser publicado junto con el resto de documentos obrantes en el expediente en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, accesible en la página web <http://transparencia.aragon.es/>, en el apartado relativo a Información de relevancia jurídica.

CUARTO.- ANÁLISIS FORMAL Y MATERIAL.

El proyecto de Decreto que se presenta consta de varias partes: una parte expositiva, en la que se explica el objeto y finalidad de la norma; una parte dispositiva, que consta de 9 artículos y una parte final, con una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

De acuerdo con el artículo 48.1 de la LPGA *“El órgano directivo competente procederá a elaborar un borrador de la disposición normativa, elaborado de acuerdo con las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón (..)”*.



En cumplimiento de este mandato se aprobó por el Gobierno de Aragón, con fecha de 28 de mayo de 2013, un Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (publicadas en el Boletín Oficial de Aragón mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia). Posteriormente, han sido modificadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 29 de diciembre de 2015, (publicada esta modificación en el Boletín Oficial de Aragón por Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia). Asimismo, para lo no previsto en las mismas, se estará a lo dispuesto en las Directrices de técnica normativa estatales aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y publicadas en el Boletín Oficial del Estado nº 180 de 29 de julio mediante Resolución de 28 de julio del mismo año de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia.

En este sentido, hay que señalar que, con carácter general, se han seguido las citadas Directrices de Técnica Normativa; no obstante, se recuerda que el punto 28 de las mismas relativo a la composición del artículo establece que tras el número se coloca un punto y, separado de él, por un espacio se coloca el título. Por lo tanto, habrá que eliminar los guiones que aparecen tras el punto en los artículos 1, 2, 4, 7 y en las disposiciones finales.

Se establecen, asimismo, las siguientes consideraciones:

- a) Sobre la parte expositiva:
 - El título debe modificarse con la fecha en la que se va a aprobar esta disposición.
 - En el tercer párrafo sobra uno de los verbos o “establece” o “atribuye”.
 - En la tercera línea del décimo párrafo se inicia una comparativa con la expresión “tanto” que no continúa con “como”.
 - En el párrafo undécimo, tras el artículo 67 del Estatuto de Autonomía de Aragón, falta el sujeto al que se refiere el verbo “aprobado” o sobra el verbo.
 - En el párrafo decimotercero, la referencia al artículo 52 es de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, no de la Ley 4/2001, de 20 de junio, que la modifica.
 - Debe modificarse la parte expositiva con la fecha correcta de celebración de la Mesa General de Administración, ya que en un párrafo (el decimotercero) se señala que es de octubre y en otro (el último) se indica que se ha celebrado en noviembre.



- En la explicación del principio de necesidad en la parte expositiva, debe ponerse en plural la referencia al Decreto hasta ahora vigente, ya que se pretende hacer una refundición y actualización de los dos Decretos vigentes hasta el momento y que son los que se derogan expresamente con la aprobación de este Decreto.
 - En la relación de órganos que intervienen emitiendo informes preceptivos debe completarse la referencia de la Secretaría General Técnica indicando que es del Departamento de Hacienda y Administración Pública.
- b) Sobre la parte dispositiva:
- Debe eliminarse el término “presente” al referirse al Decreto y sustituirse por el término “este” por resultar más acorde con las reglas de la lengua española. Esto ocurre en varios preceptos, como en el artículo 1, artículo 2, artículo 3 y artículo 4.
 - Podría relacionarse en el artículo 1 todo el personal al que se le aplica este Decreto, para una mejor comprensión.
 - En el artículo 3 no se entiende la distinción que se efectúa en los diferentes apartados entre los que pueden solicitar compensación (apartados 1 y 4) y los que serán beneficiarios (apartados 2 y 3), ya que la doble condición ser daría en todos los supuestos.
 - El artículo 6 podría completarse sin que sea necesario aprobar posteriormente una Orden que lo desarrolle. Además, al derogarse por este nuevo Decreto los dos Decretos anteriores, y dejar pendiente para una futura orden de desarrollo el procedimiento de solicitud, el modelo, plazo, cuantía máxima, etc. se plantea el problema del régimen y procedimiento aplicables a gastos derivados de accidentes de tráfico acaecidos tras la aprobación del nuevo Decreto y antes de la aprobación de su Orden de desarrollo.
 - El artículo 9, referente a la revocación, no se adecuaba a la regulación contemplada para la revocación de los actos administrativos en el artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que sólo se permite la revocación para los actos de gravamen o desfavorables. Es diferente de la rectificación de errores materiales, de hecho, o aritméticos existentes en sus actos. Hay también una errata en ese artículo que dificulta su comprensión. Debe entenderse que cuando se indica el término “desconocerse” quería decir “de conocerse”.



- En la Disposición transitoria única debe hacerse relación a los dos Decretos anteriores.

Todo lo cual informo para su conocimiento y toma en consideración.

Firmado electrónicamente

SERGIO PÉREZ PUEYO

El Secretario General Técnico de Hacienda y Administración Pública