



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de diciembre de 2008, ha examinado el *proyecto de Decreto por el que se regula la concesión de créditos y préstamos por la empresa pública Ade Financiación S.A.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 12 de noviembre de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la concesión de créditos, préstamos y avales por la empresa pública Ade Financiación S.A.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 13 de noviembre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.015/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García

#### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, dieciséis artículos distribuidos en cuatro títulos y dos disposiciones finales.



La finalidad del proyecto de decreto cuya aprobación se pretende, es el apoyo a la iniciativa empresarial, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, por lo que la utilización por Ade Financiación S.A, de créditos, préstamos y avales como instrumentos financieros, permitirá potenciar el tejido empresarial de la región, mejorando el desarrollo productivo y la competitividad de las empresas.

El Título I, bajo la rúbrica de "Disposiciones generales", se compone de tres artículos (del 1 al 3). El artículo 1 determina como objeto del decreto la regulación de las condiciones y requisitos básicos a los que ha de ajustarse la concesión de créditos, préstamos y avales por parte de la sociedad pública Ade Financiación S.A.

El artículo 2 regula las actuaciones que podrá llevar a cabo la sociedad para el cumplimiento de sus fines, consistentes en la concesión de créditos y préstamos a medio y largo plazo, incluso en condiciones especiales de tipo de interés y préstamos participativos, así como avalar operaciones de créditos concedidas por entidades financieras a empresas privadas.

El artículo 3 determina el régimen jurídico al que se someterán los contratos mediante los que se formalicen las operaciones de crédito, préstamo y aval que realice la sociedad.

El Título II regula los "Créditos y préstamos" y consta de siete artículos (del 4 al 10). El artículo 4 establece el ámbito de aplicación donde se llevarán a cabo estas operaciones.

El artículo 5 regula las condiciones de la solicitud y concesión de los préstamos y créditos.

El artículo 6 se refiere a la tramitación de los expedientes de concesión de créditos y préstamos.

El artículo 7 determina las garantías que se exigirán con el fin de minimizar el riesgo a asumir y que serán adecuadas a las características de cada operación.



El artículo 8 regula las actuaciones de control y seguimiento que serán llevadas a cabo por parte de Ade Financiación.

El artículo 9 recoge la posibilidad de llevar a cabo actuaciones de financiación en condiciones preferentes para determinados sectores y proyectos que se consideren prioritarios.

El artículo 10 se refiere a los fondos de las instituciones europeas.

El Título III se refiere a los "Avales" y se compone de cinco artículos (del 11 al 15). El artículo 11 establece el ámbito de aplicación de las operaciones de crédito que podrán ser avaladas por Ade Financiación S.A.

El artículo 12 regula las condiciones de los avales.

El artículo 13 se refiere a la tramitación de los expedientes de aval.

El artículo 14 indica que el contrato de aval establecerá las condiciones específicas y garantías exigibles a la empresa avalada que se establecerán en función del tipo y de la naturaleza de la operación.

El artículo 15 regula las actuaciones de control y seguimiento que serán llevadas a cabo por parte de Ade Financiación S.A.

El Título IV dedicado a la "Información", se compone de un sólo artículo el 16, que regula cómo se llevará a cabo la información de las operaciones suscritas.

Las dos disposiciones finales se ocupan, respectivamente, del desarrollo normativo del decreto y de su entrada en vigor.

### **Segundo.- El expediente.**

En el expediente remitido a este Consejo Consultivo figuran, además de un índice de documentos que lo conforman, los siguientes:



- Primer borrador del proyecto de decreto de 24 de abril de 2008, junto con su Memoria, remitido a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos con carácter previo al inicio de su tramitación. Se acompañan además las peticiones de informes a las Consejerías.

Contestando todas las Consejerías, han presentado sugerencias al respecto la Consejería de Medio Ambiente, la Consejería de Hacienda, la Consejería de Fomento y la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Segundo borrador del proyecto de decreto de 1 de julio de 2008, e informe de la Consejería de Empleo sobre la posible repercusión y efectos de la propuesta de decreto, de fecha 30 de junio de 2008.

- Informe de Ade Financiación acerca de las observaciones y sugerencias formuladas por las Consejerías al proyecto de decreto.

- Informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo el 21 de julio de 2008, en el que se efectúan sugerencias al proyecto de decreto.

- Tercer borrador del proyecto de decreto de 22 de julio de 2008.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, de fecha 29 de agosto de 2008 sobre la repercusión presupuestaria del proyecto de decreto.

- Informe del Consejo Económico y Social de fecha 29 de septiembre de 2008, en el que se efectúan observaciones al proyecto de decreto contestadas mediante informe de la Consejería de Economía y Empleo, de fecha 3 de octubre de 2008.

- Cuarto borrador del proyecto de decreto, de 15 de octubre de 2008.

- Memoria, en la que se constata el cumplimiento de los trámites exigidos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que incluye el estudio del marco normativo en el que se integra el proyecto de decreto –no



conllevando la derogación de ninguna norma-, y el informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto.

Dicha Memoria recoge el cumplimiento del trámite de audiencia realizado a las distintas Consejerías, especificando las propuestas que han sido finalmente recogidas o rechazadas.

- Remisión del proyecto a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos con carácter previo a su aprobación.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Con fecha 11 de diciembre de 2008, tuvo entrada en el Consejo Consultivo de Castilla y León nuevo borrador de proyecto de decreto por el que se regula la concesión de créditos, préstamos y avales por la empresa pública Ade Financiación S.A, de fecha 5 de diciembre, objeto del presente dictamen, acompañado del informe de los Servicios Jurídicos de la misma fecha.

Un nuevo texto de decreto, introduciendo en los artículos 6, 12 y 13 el requisito de que la tramitación de autorizaciones ante la Comisión Delegada para Asuntos Económicos se deberá hacer a propuesta de la Consejería de Economía y Empleo, es recibido el 17 de diciembre de 2008. Viene acompañado de los informes elaborados por el Consejo Económico y Social y por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado a), del



Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

## **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Asimismo, el proyecto ha sido informado por los siguientes órganos:

- La Comisión Delegada para Asuntos Económicos, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4.1.b) del Decreto 86/2007, de 23 de agosto.

- La Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- El Consejo Económico y Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1 a) de la Ley 13/ 1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social y en el artículo 35 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una



garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las actuaciones administrativas.

### **3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.**

El artículo 70.1 18º de la Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, establece como competencia exclusiva de la Comunidad “El fomento del desarrollo económico en los diferentes mercados y del comercio exterior y la planificación de la actividad económica de la Comunidad, dentro de los objetivos marcados por la política económica general y, en especial, la creación y gestión de un sector público de Castilla y León”.

La disposición adicional segunda de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre de Medidas Financieras de Castilla y León autoriza la creación de la empresa pública Ade Financiación, S.A. Su apartado 2 dispone que “La Sociedad tendrá como objeto social diseñar, desarrollar y ejecutar programas y actuaciones de apoyo financiero a la actividad de las empresas de Castilla y León, facilitando la creación de nuevas empresas y la expansión de las ya establecidas, su desarrollo tecnológico, competitividad y viabilidad, mediante la creación o participación en sociedades, fondos, entidades de capital riesgo, sociedades y fondos de garantía recíproca o cualquier otro medio o instrumento público o privado adecuado a la consecución del objeto social”.

El apartado 3, letra b), de dicha Ley, modificado por la disposición final primera, apartado 5, de la Ley 9/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, que establece a su vez que “La Sociedad, para el cumplimiento de sus fines, podrá realizar directamente o a través de sus sociedades participadas directa o indirectamente, las siguientes actuaciones:

»b) La concesión de créditos y préstamos a corto, medio y largo plazo, incluso en condiciones especiales de tipo de interés y préstamos participativos, en los términos que se establezcan reglamentariamente y siempre que sean compatibles con las normas de la Unión Europea. Asimismo podrá conceder cualquier tipo de garantías, incluidos avales, dentro de los límites establecidos por la Ley de Hacienda de la Comunidad”.



Por último, el apartado 6 de la citada disposición autoriza a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones necesarias y adoptar los acuerdos pertinentes para la ejecución de lo previsto en la misma.

En suma, existe suficiente potestad reglamentaria para promulgar la norma propuesta.

#### **4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

##### **Preámbulo.**

Respecto al preámbulo ha de recordarse, como es sobradamente conocido, que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo “puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del artículo 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución”.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3º del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido,





indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...). Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

En el supuesto que nos ocupa el contenido del preámbulo dispone que la presente norma se dicta en desarrollo de la previsión establecida en la "disposición adicional segunda, apartados tercero y quinto de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre de Medidas Financieras de Castilla y León", dando cumplimiento al expreso mandato contenido en el apartado 6 de la citada disposición.

En el preámbulo se indica que es una prioridad del gobierno regional el apoyo de la iniciativa empresarial, especialmente la procedente de las pequeñas y medianas empresas, por lo que la utilización de créditos y préstamos, por parte de Ade Financiación, como instrumentos financieros permitirán potenciar el tejido empresarial de la región, mejorando el desarrollo productivo y la competitividad de las empresas.

Por ello, para contribuir mejor al cumplimiento del fin que le es propio, el preámbulo debería de contener una referencia al artículo 70.1 18º de la Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que establece como competencia exclusiva de la Comunidad "El fomento del desarrollo económico en los diferentes mercados y del comercio exterior y la planificación de la actividad económica de la Comunidad, dentro de los objetivos marcados por la política económica general y, en especial, la creación y gestión de un sector público de Castilla y León".

#### **Artículo 5.- *Condiciones*** (de los créditos y préstamos).

Tal y como se dispone en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y en la Ley 2/2006 de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, para la concesión de créditos y



préstamos se deberán respetar los términos y los límites máximos fijados en la ley de presupuestos de cada ejercicio.

El estado de gastos de los presupuestos tiene un límite cualitativo, por su finalidad, cuantitativo, ya que no se puede superar la cantidad máxima aprobada al efecto por la ley de presupuestos, y temporal, porque sólo se pueden contraer obligaciones derivadas de adquisiciones, obras y servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario. Sin embargo, de conformidad con el artículo 111 de la citada Ley 2/2006, se podrán autorizar y comprometerse gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores, en los términos que en el mismo se establecen.

#### **Artículo 12.-*Condiciones*** (de los avales).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 210 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León "Los organismos autónomos, los entes públicos de derecho privado y las empresas públicas de la Comunidad a los que la ley de su creación haya autorizado efectuar este tipo de operaciones, podrán prestar avales a entidades y empresas, dentro de los respectivos límites máximos y finalidades fijadas en la ley de presupuestos de cada ejercicio".

Por ello es conveniente hacer constar expresamente que todos los apartados de este artículo deben respetar los límites señalados por la ley de presupuestos de cada ejercicio.

#### **5ª.- Observaciones lingüísticas y gramaticales.**

- En el artículo 1, objeto, se debe colocar una coma detrás de la palabra créditos y antes de préstamos. Se procurará siempre la utilización adecuada de los medios de puntuación.

- El apartado 1 del artículo 12 se debería redactar de la siguiente forma: "El límite individual por operación y el límite global serán los que determine anualmente la Ley de Presupuestos".



- En el apartado 2 del artículo 15 se debe sustituir "exigirla" por "exigir la".

- De acuerdo con las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, debería restringirse el uso de mayúsculas lo máximo posible.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas puede elevarse a la Junta de Castilla y León, para su aprobación, el proyecto de decreto por el que se regula la concesión de créditos y préstamos por la empresa pública Ade Financiación, S.A.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.