



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Benavente el día 11 de febrero de 2010, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se establecen normas sobre la realización de aportaciones dinerarias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León a la financiación global de la actividad de Entidades Públicas*, 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 21 de enero de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regulan parcialmente las aportaciones dinerarias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León a la financiación global de la actividad de entidades públicas*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 27 de enero de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 49/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

1.- El proyecto.



El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, seis artículos y dos disposiciones finales.

El Decreto Legislativo 1/2009, de 18 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones, señala en su artículo 1 (que lleva por título "aportaciones a la financiación global de entidades"): "Las aportaciones dinerarias de la Administración de la Comunidad a la financiación global de la actividad de las entidades del sector público autonómico cuyos presupuestos se integren en los presupuestos generales de la comunidad y de otras entidades públicas podrán realizarse en los siguientes casos:

- »a) Cuando esté previsto en una norma con rango de ley.
- »b) Cuando esté previsto nominativamente en los presupuestos generales de la Comunidad.
- »c) Cuando la Junta de Castilla y León, por razones justificadas, autorice a realizar la aportación a la Consejería o entidad institucional a que esté adscrita o vinculada la entidad. El correspondiente acuerdo determinará las condiciones del pago de la aportación.
- »d) Cuando lo exija la participación en consorcios por la Administración de la Comunidad".

Asimismo señala en el artículo 1.3 la posibilidad de que "Reglamentariamente podrán regularse las condiciones a que puedan estar sujetas estas aportaciones y el procedimiento para su realización".

El preámbulo indica que "La forma de realizar el libramiento de estas aportaciones cuando estén previstas en una norma con rango de ley o nominativamente en los presupuestos de la Comunidad está regulada desigualmente por lo que resulta necesario establecer una regulación para todos aquellos casos en que no exista una norma específica con rango de ley sobre su realización y pago". Asimismo se manifiesta que "aunque justificación previa al pago de aportaciones destinadas a la financiación global de cualquier entidad pública no es necesaria con carácter general, para los casos en que se exija resulta necesario establecer algunas previsiones".



También se especifica que “Los créditos presupuestarios previstos nominativamente para transferencias a entidades integrantes del sector público autonómico pueden ser objeto de incremento o minoración, por lo que es necesario prever cómo esa modificación presupuestaria repercute en el libramiento de las aportaciones”. Y finalmente que “es preciso concretar algunos aspectos del régimen del control del gasto correspondiente a estas aportaciones (...)”.

El artículo 1 establece el objeto del proyecto de decreto.

El artículo 2 regula el libramiento de aportaciones previstas nominativamente en los presupuestos generales de la Comunidad o en otra norma con rango de ley.

El artículo 3 se ocupa de las aportaciones sujetas a justificación.

El artículo 4 se refiere al incremento o minoración de créditos.

El artículo 5 tiene por objeto el régimen de control de las aportaciones a la financiación global de entidades que forman parte del sector público autonómico.

El artículo 6 determina el control de los libramientos que tengan carácter de pagos a justificar.

La disposición final primera autoriza a la Consejería competente en materia de hacienda a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este decreto.

La disposición final segunda determina que el decreto entrará en vigor al día de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

2.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto legislativo, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:



- Dos borradores del proyecto de decreto, sin fechar.
- Observaciones realizadas por las Consejerías de Interior y Justicia, Administración Autonómica, Medio Ambiente, Cultura y Turismo.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, de fecha 15 de enero de 2010, en el que indican que no se formulan observaciones a la tramitación del proyecto.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda, de 18 de enero de 2010.
- Memoria justificativa firmada por el Secretario General de la Consejería de Hacienda el 19 de enero de 2010, que comprende los siguientes apartados: marco normativo, necesidad y oportunidad del proyecto, contenido, coste económico -en el que se señala que la entrada en vigor del proyecto de decreto "no ha de suponer coste alguno para la Administración de la Comunidad de Castilla y León", ya que "se trata de establecer unas normas sobre el libramiento de las aportaciones dinerarias a diversas entidades públicas de la Comunidad y su control por lo que no conllevará un coste diferenciado del normal funcionamiento de la actividad administrativa (...)"- y tramitación del proyecto.
- Proyecto de decreto sometido a dictamen.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la



Administración de la Comunidad y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Primera la competencia para 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.

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.

Contrastada esta documentación, 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 decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

3ª.- Competencia y rango de la norma.



El artículo 70.1 del Estatuto de Autonomía establece, en su apartado 1, las materias en las que la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva, entre las que se encuentra la "Ordenación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en este Estatuto". El apartado 2 establece que, "en el ejercicio de estas competencias, corresponderán a la Comunidad de Castilla y León las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección".

Por otra parte, el artículo 28.1 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Castilla y León el ejercicio de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria, de acuerdo con el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico.

De conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, corresponde a la Junta de Castilla y León el ejercicio de la potestad reglamentaria; y según el artículo 70, adoptarán la forma de decreto las disposiciones de carácter general de la Junta de Castilla y León.

El proyecto de decreto examinado se dicta, por tanto, en el ejercicio de las competencias de la Comunidad y de la potestad reglamentaria que corresponde a la Junta de Castilla y León, siendo su rango el adecuado.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a los Consejeros preparar y presentar a la Junta anteproyectos de ley, proyectos de decreto y propuestas de acuerdos relativos a las cuestiones propias de su Consejería; lo que, puesto en relación con las competencias señaladas en los párrafos anteriores, deja claro que la competencia para elaborar el citado proyecto corresponde a la Consejería de Hacienda.

En el mismo sentido, el artículo 26.1.d) de dicha Ley establece que corresponde al titular de la Consejería de Hacienda la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en esta materia así como la función ejecutiva de control del cumplimiento -artículo 26.1.f) de la misma Ley-.

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Hacienda ha elaborado el presente proyecto de decreto.



4ª.- Observaciones al articulado.

Respecto a su preámbulo, ha de recordarse que esta parte expositiva ha de facilitar con la adecuada concisión la comprensión del objetivo de la norma, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar 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 4.078/1996, 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 normas 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, el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, 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 (...)”. Por otra parte, 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 sometido a dictamen, el contenido del preámbulo satisface el mínimo imprescindible; no obstante, debería hacerse una mención al título competencial en cuya virtud se dicta. También es preciso que se haga constar en el último párrafo la expresión “de acuerdo con/oído el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Tal y como se deduce del título del proyecto sometido a consulta, el presente decreto desarrolla sólo parcialmente el Decreto Legislativo 1/2009, de 18 de junio. Hubiera sido conveniente una regulación más completa, a efectos de evitar una indeseada fragmentación normativa.

Además, del contenido del preámbulo y del artículo 2 del presente proyecto pudiera parecer que se pretenden regular exclusivamente los aspectos de los apartados a) y b) del Decreto Legislativo 1/2009, de 18 de junio, por lo que resultaría necesaria una mayor concreción en la parte expositiva de los aspectos más relevantes y en el contenido normativo del presente proyecto.

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 regulan parcialmente las aportaciones dinerarias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León a la financiación global de la actividad de entidades públicas, elaborado por la Consejería de Hacienda.

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