



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de mayo de 2010, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se regula la prestación de avales de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León*, 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 28 de abril 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 regula la prestación de avales de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de abril de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 492/2010, 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.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, 15 artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El articulado aborda las siguientes cuestiones: objeto, ámbito subjetivo prioritario, límites de los avales, requisitos de los avalados, obligaciones



garantizadas, tramitación, solicitud de los avales, notificación del otorgamiento, formalización del contrato, carácter del contrato, publicación del acuerdo, devengo de comisión, control, comunicación del incumplimiento e información a las Cortes de Castilla y León.

La disposición derogatoria abroga el Decreto 96/1987, de 24 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para la prestación del primer aval de la Comunidad, y el Decreto 277/1990, de 20 de diciembre, por el que se regula la prestación de avales a sociedades cuyo objeto sea la gestión del suelo.

La disposición adicional primera impone a los entes del sector público autonómico que concedan avales, la obligación de comunicar a la Consejería competente en materia de hacienda, en el plazo que se indica, los avales concedidos y las incidencias surgidas en su liquidación. Y la disposición adicional segunda declara el carácter supletorio de diversos artículos en relación con el procedimiento de concesión de avales por los organismos autónomos, entes públicos de derecho privado y empresas públicas de la Comunidad.

La disposición final primera faculta a la Consejería competente en materia de hacienda a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto y la segunda establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

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

- Documento acreditativo de que la Comisión Delegada para Asuntos Económicos ha conocido el 28 de enero de 2010 el proyecto de decreto con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 4.1.b) del Decreto 86/2007, de 23 de agosto.

- Borrador inicial del proyecto, carente de fecha, remitido el 29 de enero de 2010 a las Consejerías para su estudio y a la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones con las Cortes para su conocimiento.

- Observaciones realizadas por las Consejerías de Administración Autonómica, Economía y Empleo (Agencia de Inversiones y Servicios y ADE



Financiación) y Agricultura y Ganadería (Instituto Tecnológico Agrario). Asimismo, constan escritos de las Consejerías de la Presidencia, Interior y Justicia, Medio Ambiente, Sanidad, Educación, Familia e Igualdad de Oportunidades y Cultura y Turismo en los que manifiestan que no formulan sugerencias. No consta actuación alguna de la Consejería de Fomento.

- Proyecto de decreto de 3 de marzo de 2010.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda de 16 de marzo de 2010, en el que se formulan diversas observaciones al texto.
- Proyecto de decreto fechado el 7 de abril de 2010.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de 12 de abril de 2010, en el que no se formulan objeciones a la aprobación del proyecto.
- Memoria del proyecto, firmada por el Tesorero General el 14 de abril de 2010, que comprende los siguientes apartados: marco normativo, necesidad y oportunidad, contenido, coste económico y tramitación.
- Proyecto de decreto de 14 de abril de 2010 sometido a dictamen de este Consejo Consultivo.
- Informe del Secretario General de la Consejería de Hacienda, fechado el 21 de mayo de 2010.

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 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 de los reglamentos.

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. Figura en la documentación remitida la Memoria del anteproyecto, en la que se recogen los aspectos exigidos por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio: estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse la norma propuesta y disposiciones afectadas; informe sobre su necesidad y oportunidad; memoria económica, que señala que la aprobación del decreto sometido a dictamen no tendrá impacto presupuestario / como se ha indicado, se ha emitido también un informe complementario a dicha memoria que lo reitera). No obstante, del contenido del anteproyecto se infiere la innecesariedad de los informes previstos en las letras e) y f) del precepto citado.

El artículo 75.4 exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En particular, cabe destacar que el proyecto de decreto se ha puesto en conocimiento de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 4.1.b) del Decreto 86/2007, de 23 de agosto; y que se ha emitido el informe preceptivo por 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, en relación con la disposición adicional novena de la Ley 11/2009, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2010.

Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.

3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León. Rango de la norma proyectada

El artículo 70.1.3º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad competencia exclusiva en materia de "Ordenación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en este Estatuto". En el ejercicio de esta competencia (también recogida en el artículo 32.1.22ª de la redacción anterior), corresponden a la Comunidad de Castilla y León las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección (artículo 70.2 del Estatuto de Autonomía).

Al amparo de esta competencia, se aprobó la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, cuyo título V, capítulo IV, se ocupa de los avales de la Administración General (artículos 200 a 211). Los avales también se encuentran regulados en las leyes anuales de presupuestos de la Comunidad (en la actualidad, el artículo 29 de la Ley 11/2009, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2010).

Los artículos 202, 205 y 206 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo (dedicados, respectivamente, a la finalidad de los créditos avalados, al procedimiento y resolución y a la formalización de los avales), remiten de forma expresa al reglamento la regulación de determinados aspectos, por lo que, de acuerdo con la disposición final quinta de dicha ley, se procede, mediante el proyecto de decreto analizado, a desarrollar los aspectos referidos.

Por tanto, el rango de la norma proyectada (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general dictada en desarrollo de una ley, en ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad de Castilla y León.



Los reglamentos ejecutivos se definen por la jurisprudencia (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”. Los reglamentos independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una administración organiza libremente sus órganos y servicios”, regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reservadas a la ley: de ahí que la doctrina científica más cualificada mantenga que los reglamentos independientes sirven para regular todo lo relativo a la organización administrativa, así como para regular el ejercicio de poderes que a la Administración les esté conferidos discrecionalmente. Los reglamentos independientes tienen como límites los derivados de su propia naturaleza: por ello, este tipo de reglamentos no pueden modificar ni derogar el contenido de una ley, ni el contenido de otros reglamentos de mayor jerarquía. Tampoco los reglamentos independientes pueden limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas. La jurisprudencia ha confirmado que los reglamentos independientes son tales por no hallarse comprendidos en el ámbito de la reserva de ley (Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1982, 12 de febrero y 12 de noviembre de 1986, entre otras).

Al tratarse, pues, de un reglamento ejecutivo, ha de ser dictaminado por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

Corresponde al titular de la Consejería de Hacienda la preparación y presentación a la Junta de Castilla y León de los proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Consejería (artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en relación con el Decreto 71/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda).

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Artículo 2.- *Ámbito subjetivo prioritario.*

La concesión prioritaria de avales a las entidades mencionadas en este precepto no debe desconocer que el artículo 200 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo -y el artículo 1 del proyecto de decreto-, permite avalar las obligaciones derivadas de operaciones de crédito concertadas por cualquier persona jurídica



pública o privada. Por lo que la previsión contenida en este artículo no debe ser excluyente de la concesión de avales al resto de personas jurídicas públicas o privadas.

Artículo 3.- Límites de los avales.

La previsión recogida en el párrafo tercero (superación de límites de los avales) deberá tener en cuenta que la modificación de estos límites no podrá superar los límites cuantitativos previstos en la ley de presupuestos; y que, en caso de superarse, el artículo 29.4 de la Ley 11/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2010, limita esta excepción a supuestos de operaciones de especial interés para la Comunidad y exige que dicha modificación se comuniqué de modo simultáneo a las Cortes.

Artículo 5.- Obligaciones garantizadas.

La alusión al carácter excepcional de que el aval garantice el pago de intereses y de otros gastos relacionados con la operación de crédito adolece de una indeterminación que no es deseable. Sería conveniente que se precisaran las condiciones mínimas o supuestos en los que se podría apreciar esta excepcionalidad, al objeto de evitar la posible arbitrariedad de la medida.

Artículo 10.- Carácter del contrato.

No cabe, a juicio de este Consejo, la atribución por la vía reglamentaria de carácter administrativo al contrato de aval. Por un lado, porque el objeto del decreto es la regulación del procedimiento de concesión, resolución y formalización de los avales y no de su régimen; y por otro lado, porque, aun cuando este precepto es similar al artículo 13 del Decreto 96/1987, de 24 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de prestación del primer aval de la Comunidad, lo cierto es que la alusión a la naturaleza administrativa del contrato de aval excede del ámbito reglamentario, ya que es una cuestión que debe regularse por ley y no por la vía reglamentaria.

Artículo 14.- Comunicación del incumplimiento.

Debe advertirse de que el plazo de quince días a que alude el precepto es inaplicable en la actualidad, por mor del artículo 29.5 de la Ley 11/2009, de



23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2010, ya que éste fija un plazo de un mes.

5ª.- Observaciones lingüísticas y de técnica normativa.

Las citas de los decretos han hacerse de forma completa, expresando el número, la fecha y la denominación completa.

Desde el punto de vista gramatical, se recomienda que se realice una última revisión del texto de la norma proyectada, a fin de dotar a ésta de una correcta puntuación, de corregir los errores tipográficos advertidos, y de adoptar un criterio uniforme en el uso de mayúsculas y minúsculas.

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 prestación de avales de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León.

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