



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 203/2017

(Pleno)

La Laguna, a 21 de junio de 2017.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la Caja de Depósitos de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 155/2017 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, preceptivo dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la Caja de Depósitos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Acompaña la solicitud de dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Decreto (PD), que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 8 de mayo de 2017 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Presidente del Gobierno para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, pues el Proyecto de Decreto se dirige a aprobar un reglamento de desarrollo de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, cuyo art. 84, en sus apartados 1 y 2 indica:

* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

«1. Las garantías que se constituyan a favor de los entes del sector público autonómico que ajusten su actividad al derecho público, se depositarán en la Caja de Depósitos, órgano administrativo integrado en la Dirección General con competencias en materia de Tesoro.

2. Corresponde al Gobierno regular los aspectos relativos a las modalidades de garantías y depósitos que se constituyan en la misma, así como los procedimientos de constitución, gestión, prescripción e incautación, así como las condiciones que deben cumplir los instrumentos empleados como garantía y las entidades que las prestan».

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

II

Tramitación procedimental y estructura de la norma proyectada.

1. Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto, ha de resaltarse que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, contiene en su Título VI (arts. 127 a 133) la regulación, de carácter básico, relativa al procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. No obstante, de acuerdo con su disposición transitoria tercera, letra a), los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor continuarán rigiéndose por la normativa anterior, por lo que a la tramitación del presente Proyecto de Decreto no le resulta de aplicación la nueva regulación, al haberse iniciado el 8 de abril de 2016, fecha del informe de iniciativa reglamentaria.

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

No obstante, durante su tramitación no fue recabado el informe relativo al impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor), si bien en el informe de legalidad emitido por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Igualdad y de Hacienda se pone de manifiesto que el contenido de la norma no tiene incidencia en esta materia.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria en el que se incluye la Memoria Económica (art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983, del Gobierno), la evaluación de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres), y la valoración de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias). Este informe ha sido emitido por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera con fecha 8 de abril de 2016.

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Decreto a los distintos Departamentos de la Administración autonómica, con fechas 15 y 18 de abril de 2016 [norma tercera.1. e) en relación con la norma octava.1, del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente]. Durante este trámite, se presentaron alegaciones por la Presidencia del Gobierno y las Consejerías de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda; de Obras Públicas y Transportes y de Sanidad, si bien esta última no formula observaciones al texto. Estas alegaciones han sido asimismo analizadas en el informe de 15 de abril de 2017.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Hacienda, de fecha 5 de mayo de 2016 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], que estima procedente completar la memoria económica. En informe de la Dirección General del Tesoro y Política financiera se ofrece contestación a esta observación, justificando el contenido de la disposición adicional segunda del Proyecto de Decreto.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda, emitido con carácter favorable con fecha 27 de julio de 2016 [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio].

- Cumplimiento de los trámites de información pública (BOC nº 196, de 7 de octubre de 2016), durante el cual no se presentaron alegaciones y de audiencia, con fecha 27 y 28 de septiembre de 2016, a los sectores afectados, formulando alegaciones la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras, que han sido objeto de consideración en informe de la citada Dirección General de fecha 24 de noviembre de 2016.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 16 de enero de 2017 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones, que han sido aceptadas en su mayor parte, han sido objeto de consideración en el informe de la referida Dirección General de 22 de febrero de 2017. A este respecto, se recuerda que este informe preceptivo tiene que ser el último de los emitidos en el procedimiento de elaboración de la disposición general de que se trate, por lo que, en rigor, debe emitirse una vez completado el procedimiento (véase, por todos, el Dictamen 146/2016, de 4 de mayo).

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 4 de mayo de 2017 (art. 2 del Decreto 37/2012), que pone de manifiesto la omisión del informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios. Indica asimismo que por parte del Departamento proponente se valoren las observaciones que realiza en el seno de este órgano la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, lo que se lleva a cabo en informe de la Dirección General del Tesoro y Política financiera de 8 de mayo de 2017.

- Informe, de 8 de mayo de 2017, de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios [art. 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, modificado por el Decreto 37/2015, de 27 de marzo, en relación con el art. 77.c) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 382/2015, de 28 de diciembre], que concluye que la norma proyectada cumple con los principios, criterios y medidas de simplificación y reducción de cargas administrativas.

- Informe de legalidad de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Igualdad y de Hacienda [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991], de 8 de mayo de 2017, que informa favorablemente el texto del Proyecto de Decreto a efectos de lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 1/1983.

2. Por lo que a la estructura del Proyecto de Decreto se refiere, éste consta de un preámbulo, cuatro Títulos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El preámbulo justifica la creación de la norma como desarrollo del art. 84 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria; estableciendo el régimen jurídico de las garantías y depósitos que se constituyan en la Caja de

Depósito para una gestión eficaz protegiendo adecuadamente los intereses de los particulares.

El Título I (arts. 1-5) define el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las modalidades y sustitución de las garantías.

El Título II (arts. 6 y 7) regula la organización administrativa y finalidad de las garantías.

El Título III, dividido en dos Capítulos, contempla la regulación de las garantías en efectivo (arts. 8-12) y de las garantías prestadas mediante avales y seguros de caución (arts. 13 a 18).

El Título IV, que se compone igualmente de dos Capítulos, se destina a los Depósitos (arts. 19-20) y sus Modalidades (arts. 21-26).

Las tres disposiciones adicionales regulan, respectivamente, el deber de someter a informe de la Dirección General competente en materia de Tesoro cualquier proyecto de disposición reglamentaria relativa a garantías que se constituyen ante la Caja de Depósitos; determinadas particularidades relativas a la prestación de avales por parte de las Sociedades de Garantía Recíproca; y, por último, la habilitación a la persona titular de la Dirección General competente en la materia para la aprobación de los modelos que habrán de utilizarse para cada una de las modalidades de garantías.

La disposición transitoria única contempla el régimen de cancelación de garantías constituidas mediante avales y seguros de caución con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto.

La disposición derogatoria procede a la derogación general de las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en la propia norma y en particular el art. 2 y la disposición adicional única del Decreto 240/1998.

La disposición final primera modifica el art. 6 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016.

La disposición final segunda habilita a la Consejería competente en materia de hacienda para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente norma reglamentaria.

La disposición final tercera se refiere a la entrada en vigor de la norma, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

III

Marco competencial.

1. En el Dictamen 49/2006, de 23 de febrero, sobre el Proyecto de Ley de la Hacienda Canaria este Consejo Consultivo manifestó en su Fundamento II:

«1. En cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, el que el actual Anteproyecto de Ley venga a sustituir una ya existente Ley de Hacienda Canaria supone que no sea preciso cuestionar el título atributivo para legislar sobre esta materia. Y es que la Constitución española proclama en su art. 156 la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, dentro del marco de la coordinación de la Hacienda estatal. En este mismo sentido, el art. 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, señala que la actividad financiera de éstas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado y garantizará la estabilidad presupuestaria. Por tanto, lo que ha de verificarse es que se haya ejercido por la Comunidad Autónoma su competencia financiera dentro de este marco. Y, en el caso de Canarias, es el art. 45 de nuestro Estatuto de Autonomía el que establece que la Comunidad Autónoma de Canarias contará con Hacienda propia para el desarrollo y ejecución de sus competencias, por lo que tiene competencia para la regulación de la misma dentro de aquel marco. Esta materia se ha venido regulando por la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LHP), que establecía de forma generalizada una remisión a la normativa estatal, integrándola en el Ordenamiento por vía supletoria».

Como ya se señaló, el art. 84 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria (LHPC), dispone que las garantías que se constituyan a favor de los entes del sector público autonómico que ajusten su actividad al Derecho público se depositarán en la Caja de Depósitos, órgano administrativo integrado en la Dirección General con competencias en materia de Tesoro.

Este mismo precepto, en su apartado 2, habilita al Gobierno para regular los aspectos relativos a las modalidades de garantías y depósitos que se constituyan en la misma, así como los procedimientos de constitución, gestión, prescripción e incautación, y las condiciones que deben cumplir los instrumentos empleados como garantía y las entidades que las prestan.

El presente Proyecto de Decreto constituye pues desarrollo del citado precepto legal y regula, como establece su art. 1, el establecimiento de las modalidades de garantías y depósitos y los procedimientos para su constitución, cancelación, prescripción e incautación, así como la caja de Depósitos, como órgano en el que se deben constituir las garantías y depósitos previstos en el mismo.

Según resulta del expediente y dada la ausencia de desarrollo normativo de la Ley 11/2006, en este punto, la Administración autonómica ha venido aplicando de forma supletoria la normativa estatal, constituida por el Reglamento de la Caja General de Depósitos, aprobado por Real Decreto 161/1997, de 7 de febrero, y la Orden de 7 de enero de 2000, que lo desarrolla.

2. La regulación proyectada no presenta reparos de legalidad, si bien procede realizar determinadas observaciones a su articulado.

IV

Observaciones.

- Título de la norma.

Por razones de técnica normativa, el título de la norma debiera ser el de *Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Caja General de Depósitos*, llevando a cabo una adecuada distinción entre la norma reglamentaria y el Decreto del Gobierno por el que se procede a su aprobación.

- Artículos 4 y 5.

La inclusión de estos preceptos dentro del Título I de la norma, dedicado a su objeto y ámbito de aplicación, se considera asistemática, pues lo mismos regulan, respectivamente, las modalidades de garantía y la sustitución de las garantías constituidas por otra modalidad.

Se trata de cuestiones propias del régimen jurídico de las garantías, por lo que se estima procedente su inclusión en Título III.

- Artículo 9.2.d).

La puesta a disposición del resguardo al que se refiere este art. 9 no es una mención al contenido del mismo, por lo que ha de consignarse en un numeral separado.

- Artículo 12.3.

En este artículo se dispone, en lo que se refiere a la prescripción, que los depósitos incursos en procedimientos de expropiación forzosa de bienes inmuebles para la ejecución de obras públicas se ajustarán a lo establecido en la normativa vigente y específica que les sea de aplicación. En el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos de Gobierno, que obra en el expediente remitido a este

Consejo Consultivo, se propone la supresión del art. 12.3 puesto que tal normativa específica no existe.

Únicamente en la normativa reguladora de la expropiación forzosa se dispone en el art. 50 de la Ley de 16 de diciembre de 1957, de Expropiación Forzosa y en el art. 51 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (aprobado por el Decreto de 26 de abril de 1957), la consignación de la cantidad para pago del justiprecio en la Caja de Depósitos en determinados supuestos.

Por lo tanto, resulta evidente que en tal regulación no se establece especificidades relativas la prescripción de tales depósitos que justifiquen la existencia de dicho punto 3 del precepto analizado.

- Disposición Transitoria única.

Siendo solamente una las disposiciones transitorias establecidas en el PD su calificación como "única" es innecesaria.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se regula la Caja de Depósitos de la Comunidad Autónoma de Canarias se ajusta al Ordenamiento jurídico de aplicación.