

Expediente Núm. 319/2009
Dictamen Núm. 337/2009

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 10 de septiembre de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 1 de julio de 2009, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regulan las Competencias del Principado de Asturias en Materia de Mediación de Seguros y Reaseguros Privados.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, señala los presupuestos normativos de la regulación que aborda. Comienza dicho texto por hacer referencia a la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de seguros que corresponde a nuestra Comunidad Autónoma según el artículo 12.14 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, para señalar, a continuación, como objeto de la

disposición proyectada el de “adaptar la norma autonómica a la nueva legislación” contenida en la Ley 26/2006, de 17 de julio, de Mediación de Seguros y Reaseguros Privados, que constituye la normativa estatal básica en la materia.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por siete artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria -por la que se deja sin efecto el Decreto 10/2001, de 25 de enero, por el que se regula la Actividad de los Mediadores de Seguros en el Principado de Asturias-, y dos disposiciones finales.

Los artículos del proyecto, que no aparecen agrupados en capítulos, incorporan los siguientes títulos: objeto, ámbito de aplicación y ejercicio de competencias; Registro administrativo especial de mediadores de seguros, corredores de reaseguros y de sus altos cargos, del Principado de Asturias; actos inscribibles en el Registro administrativo especial de mediadores de seguros, corredores de reaseguros y de sus altos cargos, del Principado de Asturias; publicidad del Registro administrativo especial de mediadores de seguros, corredores de reaseguros y de sus altos cargos, del Principado de Asturias; identificación; relaciones con los órganos de representación del sector de la mediación de seguros radicados en el Principado de Asturias y pruebas de aptitud y cursos de formación.

2. Contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de la norma se inicia mediante Resolución del Consejero de Economía y Hacienda, de 10 de marzo de 2009, dictada, según se expresa en la misma, a propuesta de la Dirección General de Finanzas y Hacienda.

Con la misma fecha se incorporan al procedimiento la memoria justificativa, el estudio económico y la tabla de vigencias, documentos todos ellos suscritos por la Jefa del Servicio de Supervisión de Entidades Financieras y Seguros.

En la memoria justificativa y en el estudio económico se significa la necesidad de acometer la elaboración de una nueva regulación en la materia, al objeto de adaptar la norma autonómica a la legislación estatal básica, señalándose en el estudio económico, en cuanto a las repercusiones financieras de la disposición, que el “nuevo Decreto no tendrá repercusiones presupuestarias ni en gastos ni en ingresos (...) y las exigencias que supone la Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados en cuanto a la mayor información que debe recoger el Registro Especial de Mediadores de Seguros del Principado ya se abordaron durante el ejercicio anterior, concretamente se mejoró el software informático de aquél (...), sin que sea necesario realizar más actuaciones al respecto”.

En la tabla de vigencias, se expresa que la norma proyectada “supone la derogación del Decreto 10/2001, de 25 de enero, por el que se regulaba la actividad de los mediadores de seguros en el Principado de Asturias”.

Al texto que se incorpora como borrador del proyecto de Decreto se adjunta el “cuestionario para la valoración de propuestas normativas”, incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

El día 10 de marzo de 2009, el Consejero de Economía y Hacienda resuelve “someter el proyecto de Decreto (...) a audiencia del Colegio de Mediadores de Seguros del Principado de Asturias, por plazo de diez días al objeto de que formule las alegaciones que estime oportunas”.

Con fecha 20 de marzo de 2009, recibido el día 26 del mismo mes, la Secretaria General Técnica de la Consejería proponente remite al Colegio de Mediadores de Seguros del Principado de Asturias, para alegaciones, un ejemplar de la norma en proyecto.

El día 6 de abril de 2009, se presentan en el registro de la Administración del Principado de Asturias las alegaciones formuladas por el Director del Área Técnico Jurídica del Consejo General del Colegio de Mediadores de Seguros del

Principado de Asturias, de las que resulta, en líneas generales, la demanda de una mayor precisión de contenidos en la norma proyectada.

Con fecha 15 de abril de 2009, la Jefa del Servicio de Supervisión de Entidades Financieras y de Seguros elabora un informe en el que analiza cada una de las alegaciones realizadas, proponiendo atender algunas y justificando, en los restantes casos, las razones por las que se aconseja no asumirlas.

El día 17 de abril de 2009, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el texto del proyecto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, para que, en el plazo de ocho días, puedan formular las observaciones que estimen oportunas.

Con fecha 24 de abril de 2009, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad de la Directora General de Presupuestos, informa "favorablemente" el proyecto de Decreto "a efectos económicos", reseñando que "no tendrá repercusiones presupuestarias ni en gastos ni en ingresos".

Con la misma fecha, la Jefa del Secretariado del Gobierno realiza numerosas consideraciones de técnica normativa junto con otras relativas al contenido material de la norma cuya aprobación se pretende.

El día 28 de abril de 2009, la Asesora Jurídica del Instituto Asturiano de la Mujer formula observaciones sobre el texto proyectado a propósito del uso no sexista del lenguaje.

Con fecha 4 de mayo de 2009, la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Asesoramiento de la Consejería proponente, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica, elabora un informe en el que resume la tramitación efectuada en relación con la norma pretendida y se pronuncia sobre las alegaciones formuladas por la Jefa del Secretariado del Gobierno y la Asesora Jurídica del Instituto Asturiano de la Mujer, para concluir pronunciándose "favorablemente" sobre la disposición proyectada, puesto que "no suscita dudas de legalidad, ni en cuanto a sus aspectos competenciales, ni en cuanto a su técnica normativa, tramitación o contenido".

Finalmente, el proyecto es examinado por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas en reunión celebrada el día 11 de junio de 2009, según consta en la certificación expedida al efecto por la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la citada Comisión, en la que indica que es informado favorablemente y que “se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de julio de 2009, registrado de entrada el día 7 de ese mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regulan las Competencias del Principado de Asturias en Materia de Mediación de Seguros y Reaseguros Privados, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regulan las Competencias del Principado de Asturias en Materia de Mediación de Seguros y Reaseguros Privados. La consulta se solicita con carácter preceptivo por el Presidente del Principado de Asturias, con base en lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio.

Antes de efectuar cualquier otra consideración, debemos determinar si la consulta planteada tiene el carácter preceptivo que se le atribuye en la solicitud, pues, de no ser así, y a falta de un planteamiento de la misma con carácter potestativo, no cabría que este Consejo emitiera dictamen, so pena de

infringir la Ley que lo regula. Para ello, hemos de examinar el precepto de la Ley del Consejo Consultivo alegado por el solicitante y verificar si, por su contenido, el proyecto normativo sometido a consulta se subsume en él.

El mencionado artículo 13.1, letra e), dispone que este Consejo será consultado preceptivamente sobre “Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”, tramitados por “los órganos de la Administración Pública del Principado o las entidades locales radicadas en su territorio”. Ha de tratarse, por tanto, de proyectos de disposiciones “de carácter general”, y no de mera autoorganización administrativa sin trascendencia externa.

Analizando la norma proyectada, apreciamos que la finalidad de “adaptar la normativa autonómica a la nueva legislación” estatal, explicitada en el preámbulo del Decreto pretendido, no se agota en la mera reproducción de normas estatales y su ajuste a las peculiaridades organizativas de la Administración del Principado de Asturias. En efecto, la adaptación del ordenamiento autonómico a la Ley 26/2006, de 17 de julio, de Mediación de Seguros y Reaseguros Privados -que ha venido a liberalizar el sector, sustituyendo el régimen de autorización administrativa previa para el ejercicio de la actividad contemplado en la anterior Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación de Seguros Privados, por otro radicalmente distinto, basado en la inscripción registral-, supone necesariamente la introducción de un nuevo modelo de ordenación en el ámbito autonómico. Para ello, el proyecto que examinamos ha de proceder a la derogación del Decreto 10/2001, de 25 de enero, por el que se regula la Actividad de los Mediadores de Seguros en el Principado de Asturias -que sigue el anterior sistema de autorización administrativa previa-, y a la implantación del nuevo régimen en los términos establecidos por la legislación estatal, con lo que se convierte en una norma de alcance general, indudablemente dotada de proyección externa, que viene a completar la ordenación general de la mediación de los seguros en el ámbito autonómico. Teniendo esto en cuenta, este Consejo Consultivo resulta competente para dictaminar, con carácter preceptivo, de conformidad con lo

dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

En el curso del procedimiento, se ha sometido el anteproyecto de Decreto al trámite de audiencia del Colegio de Mediadores de Seguros del Principado de Asturias y se ha remitido a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, en trámite de observaciones. Asimismo, se han incorporado al expediente las pertinentes memorias e informes, el "cuestionario para la valoración de propuestas normativas" y la tabla de vigencias. Finalmente, se ha emitido informe por la Secretaria General Técnica instructora en relación con la tramitación efectuada y sobre la justificación de la norma que se pretende aprobar, debiendo valorarse positivamente el análisis de las observaciones realizadas, razonando su incorporación al proyecto o su rechazo.

En consecuencia, debemos señalar que la tramitación del proyecto resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, conforme a lo dispuesto en el artículo 12.14 de su Estatuto de Autonomía, competencia de "ejecución de la legislación del Estado en los términos que en la misma se establezca" en materia de "Crédito, banca y seguros, de acuerdo con las previsiones de las reglas 6, 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución".

El artículo 149.1.11^a de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de bases de la ordenación de los seguros y, en esencia, la normativa básica del sector se encuentra contenida en el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados; el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, y en la Ley 26/2006, de 17 de julio, de Mediación de Seguros y Reaseguros Privados.

Por ello, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y el marco normativo estatal de referencia, debemos considerar, con carácter general, y al margen de las matizaciones posteriores, que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y que su rango -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De la comparación entre el título competencial, la legislación estatal y el contenido del proyecto de Decreto, no se aprecia objeción con carácter general en cuanto al ámbito material de éste.

II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis específico del articulado, debemos realizar, también con carácter general, unas reflexiones sobre la técnica normativa empleada en la elaboración de la norma, en concreto sobre la forma adoptada.

Las innovaciones normativas introducidas por el Decreto son mínimas, dentro del estrecho margen competencial que a nuestra Comunidad Autónoma corresponde en la materia, aunque aquéllas procuran integrarse, formando un

todo coherente y sistemático, con las prescripciones que en la materia impone la legislación estatal, lo que ha dado lugar a la reproducción de artículos, apartados o párrafos de normas estatales, fundamentalmente de la Ley 26/2006, de 17 de julio, de Mediación de Seguros y Reaseguros Privados. Como ya ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, no debe reiterarse la normativa básica, salvo que ello resulte necesario en aras de favorecer la sistemática de la disposición que se desea aprobar, así como su comprensión y aplicación. En cualquier caso, de estimarse necesaria la reiteración de la norma estatal, la transcripción de ésta debería realizarse respetando su literalidad, sin introducir modificaciones, para no tergiversar su sentido, evitando que el Decreto incurra por esta causa en inconstitucionalidad.

Por último, y sin perjuicio de la observación que se realizará sobre esta cuestión en la consideración quinta de este dictamen, estimamos que no resulta necesaria la reiteración a lo largo del articulado de la referencia completa a la “Dirección General competente en materia de mediación de seguros y reaseguros privados”, una vez establecido que es aquélla a la que se atribuyen las competencias de ordenación y supervisión en materia de mediación de seguros, siendo preferible su sustitución por una más sencilla y escueta, como pudiera ser la relativa a la “Dirección General competente”.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

El texto de carácter expositivo debería estar precedido de un título o enunciado, que habrá de ser el de “Preámbulo”. Tal consideración deriva de lo establecido en las directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, que no distingue, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

Respecto a la fórmula aprobatoria o promulgatoria, debe tenerse en cuenta que en ella debe figurar, en primer término, el órgano a propuesta del cual se dicta la disposición; a continuación, la referencia a la intervención del

Consejo Consultivo del Principado de Asturias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.6 de su Ley reguladora, y, finalmente, el previo acuerdo del órgano colegiado de gobierno. Por consiguiente, debe revisarse la redacción de la fórmula promulgatoria, pues antepone a la mención del órgano proponente la referencia a la intervención de este Consejo.

En relación con el artículo 1, habría de revisarse la sistemática de los apartados 2 y 3, ya que no responde a una adecuada ordenación de sus contenidos. En concreto, la finalidad esencial de estos apartados es expresar la competencia autonómica desde el punto de vista espacial y material respecto de dos categorías de mediadores: una, a la que se refiere el primer párrafo, con los subapartados a) y b) del artículo 47 de la Ley 26/2006, que agrupa a los agentes de seguros vinculados, operadores de banca-seguros vinculados, corredores de seguros y corredores de reaseguros, incluyendo también a los colegios de mediadores de seguros, y la otra, a la que alude el segundo párrafo del citado artículo 47, que comprende a los agentes de seguros exclusivos y operadores de banca-seguros exclusivos. De no seguirse la anterior observación acerca de la técnica normativa, la sistemática más coherente con esta distinción sería el establecimiento de sendos apartados para cada una de las categorías antedichas, conforme al siguiente esquema: un apartado 2, que podría incluir lo dispuesto en el apartado 2 y en el apartado 3.a) de la norma proyectada, en el que, conforme al artículo 47.2 de la Ley 36/2006, se recojan las competencias espaciales y materiales sobre agentes de seguros vinculados, operadores de banca-seguros vinculados, corredores de seguros, corredores de reaseguros y colegios de mediadores de seguros; y un apartado 3, con el contenido del apartado 3.b) de la norma en elaboración, y en el que, tal y como establece el artículo 47.2 de la citada Ley estatal, se enuncien las competencias espaciales y materiales sobre los agentes de seguros exclusivos y operadores de banca-seguros exclusivos.

Asimismo, en el artículo 1, el apartado 3.a) debería identificar a la Dirección competente para ejercer las competencias autonómicas que

correspondan sobre los agentes y corredores de seguros. Es compartido por este Consejo Consultivo el criterio general de la Administración de no concretar en las disposiciones de carácter general el órgano competente, dado lo variable de esta competencia y de la propia denominación del órgano, en función de los diversos decretos de estructura orgánica de la Administración que en cada momento se aprueben. No obstante, en el presente caso, dicho criterio nos lleva a una tautología, al indicar que corresponden “las competencias de ordenación y supervisión de los agentes de seguros (...) a la Consejería y a la Dirección General competentes en materia de mediación de seguros y reaseguros privados”, vaciando de contenido el precepto, al no ofrecer una regla que permita al operador jurídico determinar la Dirección General que va a tener adscrita la competencia que se regula.

Finalmente, en relación también con el artículo 1, deberían sustituirse las mencionadas a la “Comunidad Autónoma” por “Principado de Asturias”, dado que una referencia genérica, si bien resulta adecuada en la normativa estatal, que es objeto de transcripción literal en el Decreto proyectado, introduce un innecesario grado de imprecisión en una norma autonómica cuya finalidad esencial es ejecutar en su ámbito territorial específico la legislación estatal.

En el artículo 2, apartado 1, debe procurarse mantener la coherencia interna del Decreto proyectado, de modo que su contenido se corresponda con la enunciación del ámbito material que se realiza en el artículo 1 del proyecto. En concreto, mientras que en el apartado 1 del artículo 1 se señala como objeto del Decreto “regular” el Registro administrativo especial de mediadores de seguros, corredores de reaseguros y de sus altos cargos del Principado de Asturias, el artículo 2, en su apartado 1, establece que el citado Registro se “crea”. Además de la falta de concordancia en los términos utilizados, se advierte que la mención relativa a la “creación” del órgano puede resultar problemática si con posterioridad se deroga la norma, subsistiendo el órgano creado. Por ello, se aconseja la supresión del apartado 1 del artículo 2. Considerada esta observación, sería necesario que en el apartado 2 de este

mismo artículo (que pasaría a ser el primero) se citara en su integridad el nombre del Registro, quedando del siguiente modo: “El Registro administrativo especial de mediadores de seguros, corredores de reaseguros y de sus altos cargos, del Principado de Asturias, estará adscrito a la Dirección General...”.

Asimismo, en el artículo 2, apartado 3, sería más correcto utilizar la expresión “a los que se refiere este decreto” que la de “sometidos a este decreto”, respecto de las personas que han de inscribirse en el Registro.

El apartado 6 del artículo 2 debe completarse con la precisión de que “la cancelación en el Registro” se refiere a la inscripción.

En el artículo 4, acerca del acceso al Registro público que se regula, debería incluirse, cuando menos, una referencia al artículo 7 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

En el artículo 5, titulado “Identificación”, se señala que los mediadores de seguros y corredores de reaseguros privados “deberán mostrar, en lugar visible para sus clientes, la clave de inscripción asignada en el Registro”. Dicha prescripción debe conciliarse con el mandato contenido en los artículos 6.3 y 37.1 de la Ley 26/2006, de 17 de julio, de Mediación de Seguros y Reaseguros Privados, que obliga a los mediadores y a los corredores de reaseguros a “destacar en toda la publicidad y documentación mercantil”, entre otras circunstancias, la de estar inscritos en el Registro. Sobre esta base, la obligación establecida por la norma autonómica no debe entenderse como una alternativa a lo dispuesto en la legislación estatal, sino como una especificación que, dentro del ámbito competencial autonómico, resulta plenamente coherente con la finalidad, declarada en el preámbulo de dicha Ley, de protección de la clientela que recurra a los servicios de mediadores de seguros.

Por lo que se refiere a la parte final, en la disposición transitoria única, la expresión “por el que se regulaba”, referida al Decreto del Principado de

Asturias 10/2001, de 25 de enero, debe sustituirse por la propia de su denominación, esto es, "por el que se regula".

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente."

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.