

Informe 11/96, de 7 de marzo de 1996. "Consulta sobre si las entidades de seguros pueden prestar aval como garantía de los contratos administrativos".

8.14. Otros informes. Régimen de las garantías en los contratos.

ANTECEDENTES

Por el Interventor General de la Administración del Estado se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"Se han recibido en esta Intervención General diversas consultas en relación con la posibilidad de que las Entidades de Seguros puedan prestar aval como garantía de los contratos administrativos.

En concreto, la cuestión que se suscita es si las Entidades de Seguros pueden en la actualidad prestar aval como garantía de los contratos administrativos y cómo deberían actuar los miembros de las Mesas de contratación cuando observen que se ha constituido dicha garantía por una Entidad Aseguradora.

Dicha cuestión se plantea al señalar el artículo 36.1 c) de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, respecto de la garantía provisional, que dicha garantía podrá ser constituida "por contrato de seguro de caución celebrado en la forma y con las condiciones que reglamentariamente se establezcan, con entidad aseguradora autorizada para operar en el ramo de caución" y establecer el artículo 37.1 c) de la misma Ley, que la garantía definitiva podrá constituirse "por contrato de seguro de caución celebrado en la forma y con las condiciones que reglamentariamente se determinen, con las entidades referidas en el apartado 1.c) del artículo anterior, debiendo entregarse la póliza en los establecimientos señalados en el apartado 1.a) del mismo artículo anterior".

Según parece desprenderse de estos preceptos, las Entidades de Seguros no pueden prestar aval ya que la Ley 13/1995, de 18 de mayo, sólo contempla que puedan prestar dicha forma de garantía las Entidades Financieras que se recogen en el artículo 36.1.b) y que son los Bancos, las Cajas de Ahorro, Cooperativas de Crédito y Sociedades de Garantía Recíproca autorizados para operar en España; en consecuencia debe entenderse derogado en esta materia el artículo 370 del Reglamento General de Contratación de Estado en la medida que desarrolla al artículo 122 de la Ley de Contratos del Estado.

Por consiguiente, esta Intervención General entiende que en la actualidad las Entidades de Seguros sólo pueden garantizar los contratos públicos mediante la celebración de un seguro de caución con los requisitos y límites que establecen el artículo 47.3 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y la disposición adicional segunda de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

Con independencia de lo anterior, habida cuenta de que el órgano competente para dictaminar sobre la consulta formulada es la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, se solicita el criterio de dicho órgano sobre las cuestiones de referencia."

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. La única cuestión que se suscita en el presente expediente consiste en determinar si, a partir de la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, las entidades aseguradoras pueden prestar aval como garantía en los contratos administrativos o, por el contrario, las garantías que pueden prestar quedan limitadas a la modalidad de seguro de caución, cuestión que debe ser resuelta no

solo mediante interpretación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, sino también la de normas posteriores a la misma que hayan incidido en la materia, como lo es la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

2. Modificando el criterio reflejado en el artículo 122 de la Ley de Contratos del Estado que establecía que el aval, como garantía provisional o definitiva en la contratación administrativa, debería otorgarse por un Banco oficial o privado, por Mutualidades profesionales constituidas al efecto y por Entidades de seguros sometidas a la Ley de 16 de diciembre de 1954, los artículos 36 y 37 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas vienen a establecer dos modalidades distintas de garantías provisionales y definitivas, en los apartados 1 b) y 1 c), prescindiendo, por carecer de interés, a efectos del presente informe, del incorporado al apartado 1 a). El apartado 1 b) del artículo 36, al que simplemente se remite al apartado 1, b), del artículo 37 se refiere al aval prestado, en la forma y condiciones reglamentarias "por alguno de los Bancos, Cajas de Ahorros, Cooperativas de Crédito y Sociedades de Garantía Recíproca autorizados para operar en España" y el apartado 1, c), del artículo 37, hace referencia al seguro de cuación delebrado en la forma y condiciones que reglamentariamente se establezcan "con entidad aseguradora autorizada para operar en el ramo de caución".

La claridad y ordenación sistemática de los preceptos reseñados eximen de mayores comentarios para llegar a la conclusión de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al regular las modalidades de las garantías provisionales y definitivas, conserva la de aval de la legislación anterior, pero, modificando la misma en el aspecto relativo a las Entidades que pueden prestarlo, lo circunscribe a Bancos, Cajas de Ahorros, Cooperativas de Crédito y Sociedades de Garantía Recíproca, y no, por tanto a Entidades de seguro y, por otra parte introduce la modalidad de seguro de caución que, en el aspecto subjetivo, reserva en exclusiva a las Entidades de Seguros.

El Real Decreto de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, pendiente de publicación en el Boletín Oficial del Estado viene simplemente a confirmar, como no podía ser de otra manera, las disposiciones de la propia Ley, regulando por separado la garantía constituida mediante aval (artículo 16) y mediante seguro de caución (artículo 17) deduciéndose de su redacción, así como de la de los respectivos modelos que figuran en el Anexo, que las Entidades de seguros solo pueden prestar la garantía provisional o definitiva mediante seguro de caución y no mediante aval.

2. Criterio coincidente con el de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, es el que se manifiesta en la posterior Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados, ya que después de establecer en su artículo 5.1 b) que quedan prohibidas a las Entidades aseguradoras "la prestación de garantías distintas de las propias de la actividad aseguradora", en su disposición adicional segunda indica que "el contrato de seguro de caución celebrado con entidad aseguradora autorizada para operar en el ramo de caución será admisible como forma de garantía ante las Administraciones Públicas en todos los supuestos en que la legislación vigente exija o permita a las entidades de crédito o a los establecimientos financieros de crédito constituir garantías ante dichas Administraciones" enumerando a continuación los requisitos exigibles idénticos a los incorporados a los artículos 37.1 c) y 47.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Resulta así que la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, en el ámbito específico del seguro, limita las garantías que pueden prestar las Entidades de seguros al seguro de caución debiendo, por consiguiente excluirse la posibilidad de prestar avales y aunque no se hubiese promulgado la Ley 13/1995, de 18 de mayo, los preceptos de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, conducirían a idéntica conclusión en la cuestión que estamos examinando.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que, a partir de la entrada en vigor de la Ley 13/1995 de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, las Entidades aseguradoras no pueden constituir garantías provisionales ni definitivas mediante aval, sino mediante seguro de caución, modalidad esta última que les está atribuida en exclusiva, tanto por la citada Ley 13/1995, de 18 de mayo, como por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre.