

INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO SOBRE EL ANTEPROYECTO
DE LEY DEL INSTITUTO VASCO DE FINANZASCódigo de expediente *Tramitagune*: DNCG_LEY_2802/22_06

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (DLCEC), regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y el artículo 4 del Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente,

INFORME

I. OBJETO Y ANTECEDENTES.

El proyecto de ley de referencia viene a fijar en un texto legal singularizado el régimen legal del denominado "Instituto Vasco de Finanzas" (IVF), ente público de derecho privado integrante del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE). Con esta iniciativa se recoge, actualiza y extiende el vigente marco legal relativo al mismo recogido en la Disposición Adicional Séptima (DA7) de la Ley 15/2007, de 28 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2008, todo ello dirigido a adaptar su regulación legal a la nueva realidad

Donostia - San Sebastián, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 89 78 – Fax 945 01 90 20 – e-mail Hac-Oce@euskadi.eus



económica y normativa del País Vasco y asumir su papel como instrumento de la política financiera y de crédito público de las entidades del sector público de la CAE.

Al amparo de la tramitación de la citada norma presupuestaria se incorporó en la misma la creación del IVF como EPDP en los términos requeridos en aquel entonces por la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (LPOHGPV¹). Después de tal creación legal mediante el Decreto 218/2008, de 23 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Vasco de Finanzas (BOPV nº 250, de 31/12/2008), además de aprobarse el complemento reglamentario para su funcionamiento se da inicio a sus actividades (Disposición adicional única). Este Decreto 218/2008 fue posteriormente modificado mediante Decreto 7/2010, de 16 de marzo (revisando la composición de su Consejo de Administración), y, posteriormente, mediante Decreto 161/2014, de 29 de julio (con el objetivo único de fijar su sede en Vitoria-Gasteiz, contenido que ahora será revisado mediante la Ley en tramitación).

Llegados a este punto, el Departamento de Economía y Hacienda (DEH) al que se halla adscrito este IVF² ha estimado oportuno *"dotar de una regulación estructural al ámbito de actuación, funciones, organización y régimen jurídico del IVF con el fin de consolidar su papel como gestor de los instrumentos de financiación pública, conectando los mismos con las políticas sectoriales aprobadas por el Gobierno Vasco y desarrolladas e implementadas por los diferentes departamentos"*.

En términos generales el anteproyecto viene a sustituir a la vigente regulación legal del IVF fijada por la citada DA7 de la Ley 15/2007 en la que, además de cumplirse la exigencia de norma legal para la creación del EPDP (tal y como exigía la LPOHGPV y la vigente Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco (LSPV) establecía las características básicas de la configuración de este ente. El anteproyecto objeto de este Informe amplía la regulación legal de los aspectos básicos del EPDP detallando aspectos tales como las funciones, la configuración de los órganos de gobierno y otros aspectos del funcionamiento del ente público de derecho privado.

¹ Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

² Artículo 9.2 del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

La ley proyectada está incluida en el Acuerdo de Consejo de Gobierno (ACG) de 14/02/2023, por el que se aprueba el Plan Anual normativo correspondiente a 2023 de la actual XII legislatura (2020-2024), viniendo asignada la condición de Departamento promotor al Departamento de Economía y Hacienda.

Respecto a las previsiones del Capítulo II del Título IV (artículos 51 y 52) de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco (LSPV) en el que se configura el sometimiento de las entidades del sector público de la CAE a un procedimiento de evaluación de la actividad de las mismas que, en su caso, conforme al Capítulo III subsiguiente (artículos 53-56) determina su eventual reestructuración organizativa; se mantiene la opción por la fórmula del ente público de derecho privado bajo la que se constituyó originariamente el IVF.

A dichos efectos según consta en su Memoria de elaboración, el objetivo principal de la iniciativa es *"dotar de una regulación estructural al ámbito de actuación, funciones, organización y régimen jurídico del IVF con el fin de consolidar su papel como gestor de los instrumentos de financiación pública, conectando los mismos con las políticas sectoriales aprobadas por el Gobierno Vasco y desarrolladas e implementadas por los diferentes departamentos"*.

La citada Memoria detalla el proceso seguido para abordar esta iniciativa y las novedades que la misma introduce en base a una "Reflexión estratégica que motiva la elaboración del anteproyecto". Esta reflexión se remite a 2017 en el que se inicia el análisis de un nuevo marco organizativo de la política financiera en aras de una mejor coordinación, eficacia y eficiencia que dio lugar a un estudio sobre la estructuración de la política financiera y de crédito público de la CAE, estudio que, en julio de 2018 culminó con "la presentación del proyecto de racionalización de los instrumentos financieros públicos para una nueva ordenación de la política financiera del Gobierno Vasco enfocada a racionalizar los instrumentos financieros y a favorecer el desarrollo de proyectos sectoriales estratégicos". El proceso descrito evidencia una reflexión acerca de la propia iniciativa pudiendo incardinarla en una vocación de mejora de la actividad que viene desarrollando y de racionalización de los instrumentos que la Administración cuenta para la concreta actividad financiera y de apoyo empresarial en la que despliega su actividad.

En este mismo sentido, tal y como se manifiesta en la Memoria que acompaña al anteproyecto, tras las reflexiones llevadas a cabo en torno a la evolución de la

actividad del Instituto Vasco de Finanzas, también la política financiera del Gobierno Vasco adquiere una relevancia trascendental, convirtiéndose en una política pública sustantiva y autónoma del resto de políticas sectoriales, pero con sus propias reglas de intervención en la actividad económica pública, de tal modo que, además de instrumentar financieramente algunas políticas departamentales, establezca modelos de actuaciones financieras más específicas a fin de maximizar el uso de recursos financieros en campos más especializados (fondos público-privados, actuaciones en materia de garantía recíproca o de préstamos participativos, etc.) y, a la vez, servir de control a las reglas de disciplina financiera y del cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad y prudencia financiera (límite de avales y garantías), que marcan las instituciones europeas y que se pactan con el propio Estado; todo ello con el fin de que la política financiera también contribuya a la mejora de la política económica pública y vehicule las actuaciones presupuestarias de carácter financiero (capítulos VIII y IX del presupuesto).

Concluye en este sentido la Memoria que *"con este proyecto, se pretenden tres objetivos principales:*

- 1) Establecer un marco organizativo e institucional coordinado y especializado, orientado a los problemas de la empresa y no a la oferta de productos.*
- 2) Dar respuesta a los fallos del mercado con un modelo de intervención razonado y eficiente, y*
- 3) Ordenar de forma óptima los tres tipos de instrumentos de intervención – capital, garantía y préstamo- en función de las necesidades de las empresas según su tamaño y fase de desarrollo".*

Se ha incoado el oportuno expediente, siguiéndose en su tramitación lo establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General³, y se ha puesto a disposición de esta Oficina a través de la vía telemática para la sustanciación del trámite de control económico-normativo.

³ Toda vez que el expediente fue iniciado el 12/05/2022, de conformidad con la disposición transitoria de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda formalmente a las previsiones del artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del DLCEC.

Entre los documentos e informes recabados en el proceso de elaboración del mismo se incluye el preceptivo informe del Servicio Jurídico del Departamento promotor, favorable a la iniciativa, sin que ponga de relieve ninguna circunstancia legal que impida su tramitación.

Asimismo, figuran en el expediente, entre otros documentos, una Memoria relativa a la elaboración del anteproyecto y la preceptiva Memoria económica, en base a la que se identifica el impacto económico presupuestario de la iniciativa. Asimismo, se ha incorporado Informe 7/2023 de la Dirección de Función Pública en el que se abordan cuestiones relacionadas con el ámbito de actuación de esa dependencia, el Informe de organización elaborado por el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno y demás intervenciones requeridas por razón de la materia.

En términos generales, si bien la documentación obrante cumple formalmente con las exigencias requeridas para la tramitación de un expediente de esta naturaleza y con ello resulta suficiente para sustanciar la fase de control económico normativo, sí hemos de apuntar la idoneidad de haber recabado las consideraciones tanto de la Dirección de Patrimonio y Contratación, por razón de las eventuales implicaciones que sobre la misma puedan tener las previsiones del anteproyecto en relación con la gestión del patrimonio empresarial, como de la Dirección de Política Financiera en relación con las medidas de naturaleza financiera y, en particular, del otorgamiento de avales y garantías que se contemplan y la incidencia de la iniciativa en algunos contenidos de la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la CAE (LFin). Habida cuenta que el proyecto corresponde al propio Departamento de Economía y Hacienda en el que se inscriben ambas dependencias citadas será el propio Consejero al elevar la propuesta al Consejo de Gobierno el que venga a validar la ausencia de pronunciamientos expresos por las mismas, entendiéndose que existen otros cauces de coordinación interna en el seno del Departamento que hayan podido resolver las oportunas valoraciones por tales dependencias.

En cuanto a la documentación que integra el expediente resta añadir que conforme al artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA), habrá de ser sometida con carácter previo a su aprobación por Consejo de Gobierno para su remisión al Parlamento, al dictamen de dicha instancia consultiva. En este orden de cosas, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.1 del DLCEC (según la redacción que dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi), deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la Circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico).

Finalmente, se recuerda la necesidad de cumplimentar lo establecido en el artículo 56 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, que establece:

“Artículo 56.

1.– El Gobierno, en la fase inicial de elaboración de los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto que deban ser remitidos a la Comisión Jurídica Asesora, únicamente enviará al Parlamento Vasco el texto de la disposición, una vez tenga la aprobación previa del órgano que haya dictado la orden de iniciación.

2.– Asimismo, la misma documentación que se envíe a la Comisión Jurídica Asesora se remitirá, al mismo tiempo, al Parlamento Vasco, a efectos de su conocimiento por parte de los grupos parlamentarios”.

Es procedente advertir que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco nº 123/2021, de 23 de marzo de 2021, considera que su omisión y la del trámite dispuesto en el párrafo 2 del mismo artículo 56 de la Ley de Gobierno, según el cual, la misma documentación que se envíe a la Comisión Jurídica Asesora se remitirá, al mismo tiempo, al Parlamento Vasco, a efectos de su conocimiento por parte de los grupos parlamentarios, constituye un vicio invalidante de la disposición general.

II. CUESTIONES PREVIAS.

1. En términos generales, no obstante las evidentes diferencias entre la actual DF7 de la Ley 15/2007 y el proyectado texto articulado, cabe constatar que la estructura básica del anteproyecto mantiene una estrecha continuidad con la vigente regulación legal del IVF, si bien el anteproyecto amplía el detalle de las funciones, de la regulación orgánica del ente y de otros aspectos que se abordan y que serán objeto de este Informe.

2. La iniciativa, si bien no introduce ninguna modificación en la naturaleza del EPDP, concreta diversos aspectos que se ha visto de interés reflejar en esta norma de rango legal. El mantenimiento de la naturaleza jurídica del IVF como ente público de derecho privado determina que no se ve sometido a las prescripciones de los artículos 43 y 44 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco (LSPV), en relación con la creación o transformación de entidades del sector público de la CAE (SPCAE); en particular, lo relativo a la “transformación”, por cuanto entendemos que el calado de los nuevos contenidos no altera en sustancia la vigente regulación del IVF.

En todo caso, hemos de avanzar que esta LSPV constituye, a nuestro entender, una norma de singular trascendencia de cara a la gestión que se le encomienda al IVF en relación con los títulos representativos de capital que ostenta esta Administración.

Más allá de ese referente legal de contraste, ha de citarse, igualmente, el Decreto legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi (TRLPE), en lo que se refiere a la gestión del patrimonio empresarial y los títulos representativos del capital social que se le encomienda al IVF.

Finalmente, en el encuadre legal de este análisis aludiremos a la vigente Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la CAE (LFin), por cuanto la actividad del IVF va a tener cierta repercusión en cuanto al régimen de prestación de préstamos y garantías (adelantaremos, cómo el anteproyecto habilita a las personas físicas como beneficiarios de los regímenes de garantía que puedan prestarse y que, con el marco de la Lfin, no venían obteniendo tal posibilidad).

3. Una vez que hemos señalado que el anteproyecto no supone una transformación del IVF a los efectos de la LSPV (del artículo 44 LSPV), hemos de aludir al artículo 53 de esta misma LSPV que, referido a las “reestructuraciones del sector público de la CAE”, supuesto al que parece aproximarse la iniciativa en curso en particular en lo que respecta al supuesto de ese artículo 53.2 que señala que “las modificaciones normativas que impliquen reordenación en la atribución, hecha a entidades pertenecientes al sector público de la CAE exigirá su correspondiente reestructuración organizativa”. A este respecto hemos de aludir al apartado 53.3 que, tal y como es el caso señala: *“la reestructuración de entidades de la misma tipología o personificación jurídica se llevará a cabo por el procedimiento y con los requisitos establecidos para la creación del tipo de entidad de que se trate”*.

A estos efectos, tal y como se señala en la Memoria que acompaña al anteproyecto, “aunque en el presente caso se pretenda una reordenación de la atribución de funciones hecha al Instituto Vasco de Finanzas en la disposición legal que procedió a su creación, dicha reordenación no va a suponer una reestructuración en la que estén implicadas varias entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, ya sea en forma de transformación o extinción, dado que se limita, básicamente, a una nueva formulación de los fines, principios de actuación y funciones del Instituto, sin que ello suponga una transformación de la naturaleza jurídica de la entidad, como ente público de derecho privado, ni tampoco, con carácter general, en el régimen jurídico aplicable al mismo hasta ahora”. Hay que reseñar que la elaboración de este anteproyecto se ha adecuado a las disposiciones legales previstas en la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, tanto para la configuración jurídica de los entes públicos de derecho privado como en el contenido mínimo que tiene que tener un anteproyecto de ley de constitución de este tipo de entidades.

4. Un aspecto transversal al conjunto de previsiones contempladas en el anteproyecto es el referido a la eventual incidencia que la intervención del IVF pudiera tener en el régimen de subvenciones, en general, y de las ayudas de estado, en particular, a través del otorgamiento de préstamos, garantías o participación en sociedades.

Un aspecto especialmente relevante en tal sentido es la abundancia de referencias a la intervención de IVF en ejecución de las correspondientes políticas sectoriales que impulsen otros departamentos o entidades del Gobierno Vasco, previsiones que

responden al objetivo declarado de que el IVF deba, además, de su actividad endógena en las materias aludidas en el párrafo anterior, asumir la instrumentación y, en su caso, la gestión de las iniciativas que conlleven financiación, otorgamiento de garantías, cauciones o avales y la participación societaria en ejecución de medidas concretas que se dirigen a coadyuvar en esas políticas sectoriales. La intervención como entidad colaboradora del IVF no conlleva un análisis de su propia capacidad para el ejercicio de las potestades inherentes a la actuación subvencional, extremo que sí deberá ser contrastado en la medida que se trate de programas propios impulsados y gestionados por el propio IVF en ejercicio de sus funciones.

En relación a tales iniciativas hemos de partir de las previsiones que la legislación de subvenciones efectúa acerca de la actividad de la Administración en relación con el crédito oficial (artículo 2.4, apartado h de la LGS, de carácter básico) y los préstamos sin interés o con interés inferior al mercado (DA6 de la LGS, de carácter no básico).

El primero de los citados preceptos excluye del concepto de subvención *"h) el crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito"*.

En cuanto a los préstamos, señala la DA6 de la LGS que *"los créditos sin interés, o con interés inferior al de mercado, concedidos por los entes contemplados en el artículo 3 de esta ley a particulares se regirán por su normativa específica y, en su defecto, por las prescripciones de esta ley que resulten adecuadas a la naturaleza de estas operaciones, en particular, los principios generales, requisitos y obligaciones de beneficiarios y entidades colaboradoras, y procedimientos de concesión"*.

Por su parte, la LPOHGVP en su Título VI referido al régimen de subvenciones de la Administración pública de la CAE prevé en su artículo 48.6 que *"lo dispuesto en el presente Título, salvo lo previsto en el artículo 50⁴, no será de aplicación a los avales y otras garantías que se concedan por la Administración Pública de la CAE, que se regirán por su normativa específica. No obstante lo anterior, cuando la Administración General de la CAE y sus organismos autónomos (nótese que no aluden a la figura de EPDP) utilicen las garantías como instrumento de fomento deberán atender a los principios establecidos en el párrafo 1 del artículo 49* (principios de la actividad

⁴ "Beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas".

subvencional) *en la medida en que sean compatibles con la naturaleza de las garantías a prestar*".

A la vista de la regulación resulta patente el reconocimiento a las Administraciones Públicas de la facultad para ofrecer préstamos y garantías como instrumento para el desarrollo de determinadas políticas públicas, distinguiéndose las iniciativas que entrañen medidas de fomento de las demás que pudieran ofrecerse en concurrencia con el mercado ajustados a las condiciones y términos de tal mercado. En tal sentido cabe destacar, asimismo, cómo las previsiones legales señaladas configuran un esquema en el que no es de plena aplicación la legislación de subvenciones si bien sí han de cumplirse determinados preceptos y principios de esa legislación.

En este punto, hemos de apuntar cómo la eventual distinción entre actividad financiera (ofrecimiento de préstamos o de garantías y avales) que incorporen medidas de fomento de las que no las incorporen supone un límite especialmente dificultoso en su delimitación por cuanto la eventual ventaja de tales medidas puede no resultar evidente.

Así, si bien, en la medida que incorporen ventajas evidentes tales como la bonificación de tipos de interés u ofrecimiento de préstamos o garantías bajo condiciones más ventajosas que el mercado resulta patente el componente subvencional o de ayuda que encierren tales medidas, no siempre estaremos ante unos elementos que con tal evidencia nos lleven a concluir tal componente subvencional. Hemos de señalar, al menos, dos premisas que deberán ser sistemáticamente contrastadas de cara a concluir la existencia o no de tal componente subvencional:

- a) El concepto de "ayuda de Estado" que viene elaborándose por las Instituciones de la UE en orden a propiciar un adecuado cumplimiento de los artículos 107 a 109 del TFUE y que, asimismo, viene perfilándose por la intervención jurisprudencial, por cuanto se ha ido poniendo de manifiesto que determinadas medidas no consideradas en principio como subvencionales ulteriormente se han considerado como ayudas de estado en la medida que tenían incidencia y entidad en el mercado interior.

A este respecto, no obstante el eventual seguimiento de los pronunciamientos jurisprudenciales acerca de los variados supuestos que puedan entrañar “ayudas de Estado”, cabe aludir a la “Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE del 19.7.2016 C 262/1). Sirva esta reflexión para dejar constancia de la variada multiplicidad de supuestos bajo los que puede llegar a considerarse que una intervención de la naturaleza prevista para las que pueda acometer el IVF en relación con la financiación, prestación de avales y garantías o, incluso, la toma de participación en sociedades, puede llegar a entrañar “ayudas de estado”.

- b) La actividad de la Administración Pública vinculada a un componente de interés general o utilidad pública que conlleve que las medidas de tal naturaleza que se oferten encierren una vertiente en tal sentido y, en consecuencia, la separen del estricto ámbito de los operadores de mercado. No obstante, hay que tener en cuenta que el anteproyecto abunda en remisiones al “derecho privado” en sus relaciones con terceros y en sus operaciones de concesión de financiación (artículo 1.3 del anteproyecto), y, sobre todo, la previsión del artículo 2.2 in fine que prevé que el IVF, *“desarrollará sus funciones con autonomía de gestión, respetando los principios de sostenibilidad financiera propios de un productor de mercado, empleando criterios de gestión profesional y de gestión por objetivos orientados al bien común y al interés general conforme a los principios de sostenibilidad social y ambiental”* o, con mayor relevancia a estos efectos, la previsión del artículo 9.3 en la que con mayor evidencia señala que: *“las operaciones financieras que realice el IVF, estarán sometidas a las normas de derecho privado y a condiciones de mercado, debiendo respetar en todo caso la normativa europea en materias de ayudas de estado”*. Esta última previsión, si bien acota cualquier intervención propia del IVF al estricto ámbito del mercado, debe conciliarse con la perspectiva general de actuación de los Poderes Públicos (que evidencia uno de los preceptos transcritos del anteproyecto al aludir a “sostenibilidad social y ambiental”) por lo que en las iniciativas proyectadas pudieran encerrarse medidas de fomento a las que debieran aplicarse el correspondiente contraste de cumplimiento de la normativa de “ayudas de estado”.

Este comentario nos lleva a poner de manifiesto la ausencia de una mención expresa al ejercicio de potestades públicas de fomento por parte del IVF. Así, si bien sí consta la atribución al IVF en orden al ejercicio de funciones de concesión de avales, cauciones y garantías o para prestar apoyo financiero o participar en el capital de sociedades, tales atribuciones ofrecen una doble vertiente, ya sea en el marco de las políticas sectoriales del Gobierno Vasco, ya sea directamente sin que medie tal colaboración.

En cuanto a la primera de tales vertientes hemos de inscribirla en un rol de entidad colaboradora de medidas de fomento promovidas por otros Departamentos o entidades del SPCAE de forma que cada una de ellas deberá ostentar tal potestad pública de fomento.

En cuanto a la intervención directa de IVF acometiendo tales medidas si bien ya se ha señalado que no siempre deberán llevar aparejada la connotación de actividad subvencional, sí que deberá garantizarse en las actuaciones del IVF el cumplimiento de la normativa en materia de ayudas de estado.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

El texto remitido se estructura en diez artículos, dos disposiciones adicionales (DA), una disposición derogatoria (DD) y dos disposiciones finales (DF) sin haber requerido otras subdivisiones internas.

ARTÍCULO 1.

El artículo 1, en su apartado inicial incluye los contenidos elementales de caracterización del IVF como EPDP y su adscripción al Departamento competente en materia de finanzas y política financiera que es el actual Departamento de Economía y Hacienda (el mismo al que ha venido adscrito desde su constitución y que ha promovido la iniciativa).

El mismo artículo 1 en su párrafo 2 establece la sede del EPDP para lo que procede a la modificación de la sede principal actual y la elevación a rango legal de la nueva sede. Procede significar que la sede actual del IVF conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2, relativo a la sede y ámbito de actuación, del anexo al Decreto 218/2008, de 23 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto

Vasco de Finanzas, es el municipio de Vitoria-Gasteiz. Este Decreto, precisamente, fue modificado a este único objeto mediante Decreto 161/2014, de 29 de julio, que modificaba la sede original inicial que era Bilbao para traerla a Vitoria-Gasteiz.

En cuanto a su inclusión en el texto legal hemos de señalar que esta previsión viene a incorporar al régimen legal del ente IVF la determinación de la sede en los términos que requiere la LSPV en su artículo 44.2, apartado b) que, si bien se inscribe en el régimen de constitución, transformación y extinción de entidades del SPCAE resulta oportuna su incorporación en el nuevo régimen legal de este IVF.

Apuntamos que la Memoria que acompaña al anteproyecto alude a esta cuestión significando como motivación del nuevo traslado a Bilbao que dicho municipio concentra el mayor número de instituciones de carácter económico y centros de decisión financieros de la CAE.

A los efectos de este Informe hemos de remitirnos a lo expuesto en la Memoria económica en la que se detallan los gastos en los que se van a incurrir para materializar tal cambio de sede, detallando la situación que se ha venido desarrollando, adscripción del inmueble de la nueva sede e inversiones para adecuarlo al nuevo destino reflejándolo en la contabilidad del mismo y presupuestando los costes para el corriente ejercicio 2023 en base a esa nueva sede. Tales costes han quedado estimados en los siguientes términos:

COSTE ANUAL MANTENIMIENTO Y SUMINISTRO

	COSTE ANUAL ESTIMADO 2023 (IMPORTES CON IVA)
GASTOS COMUNITARIOS EDIFICIO (Cuota de participación 15,53%)	39.732 €
<i>Suministro Eléctrico</i>	8.158 €
<i>Suministro Agua</i>	609 €
<i>Vigilancia</i>	30.965 €
Servicio de limpieza	17.488 €
Mantenimiento de instalaciones	15.730 €
	72.951 €

Tal justificación que incluye una mención acerca de que no se prevé, por lo menos a corto plazo, un incremento de la actual plantilla (12 personas), ni de las dotaciones de gastos de personal del Instituto.

De cara a valorar la justificación de la propuesta, la propia Memoria alude al Dictamen de la COJUA 255/2008 relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueban los estatutos del IVF en el que se alude a la Ley 1/1980, de 23 de mayo, de sede de las Instituciones de la CAPV, relativo al rango legal de tal previsión.

El apartado 3 del artículo 1 contiene el régimen jurídico al que se va a someter el IVF que, en su condición de EPDP, será básicamente el que, dentro del margen que la LSPV ha previsto para las entidades de tal condición, refleje este anteproyecto y los estatutos que deberán aprobarse mediante Decreto del Gobierno Vasco (sustituyendo y adaptando a esta Ley los actualmente en vigor aprobados por Decreto 218/2008, de 23 de diciembre).

En tal sentido, hemos de aludir al artículo 39 de la LSPV en el que además de reflejar cuáles son las características que corresponden a un EPDP (extremo que no es objeto de este Informe por cuanto no se altera la naturaleza jurídica del IVF) evidencia la aplicatoriedad del régimen jurídico privado en sus relaciones con terceros y la aplicatoriedad del *"derecho administrativo en el ejercicio de potestades administrativas, en su funcionamiento interno y en la formación de la voluntad de sus órganos, en las obligaciones derivadas en materia de transparencia y participación ciudadana así como en las demás materias establecidas en esta u otras leyes que les sean de aplicación"* (artículo 39.2).

Tanto un régimen como el otro constituyen los marcos de referencia de la actuación futura del IVF debiendo subrayar por su trascendencia en cuanto a las funciones que va a desempeñar el contenido de este apartado 3 en relación a que *"en sus relaciones con terceros y en el desarrollo de su actividad y, en concreto, en sus operaciones de concesión de financiación, se regirá por el derecho privado"*, mención en la que haremos hincapié en la referencia a tal régimen en las operaciones de concesión de financiación en clara vocación por restringir la capacidad de otorgamiento de subvenciones inherentes a tales medidas financieras o de garantía.

ARTÍCULO 2.

Como refuerzo del régimen privado previsto para las operaciones financieras u otras que pudiera acometer (de alguna manera, desdibujando la opción de que, directamente, acometa programas con contenidos subvencionales) el artículo 2.2 in fine del anteproyecto impone al IVF el desarrollo de sus funciones con *"autonomía de gestión, respetando los principios de sostenibilidad financiera propios de un productor de mercado, empleando criterios de gestión profesional y de gestión por objetivos"*, mención que, no obstante, se vincula a que tales criterios vengan, a su vez, *"orientados al bien común y al interés general conforme a los principios de sostenibilidad social y ambiental"*.

Este precepto integra una perspectiva de operador privado en sentido estricto con los cometidos propios de un agente público que corresponde a las Administraciones Públicas (aspecto que, a su vez, resulta del todo acorde a su condición de instrumento del sector público de la CAE). En tal sentido este artículo 2 incorpora, asimismo, sendas previsiones referidas a:

- o 2.3. Sometimiento en su actividad a *"las directrices generales que en relación con la política financiera y de crédito público le pueda señalar el Gobierno Vasco o el Departamento al que se encuentre adscrito"*. Este mandato general que sería de aplicación aun cuando no estuviera previsto por cuanto la propia estructura jerárquica de la Administración y la configuración orgánica del ente otorga tales facultades al titular del Departamento de adscripción (Consejero y Presidente de Administración del IVF), se completa con una previsión que adelanta la labor del IVF como entidad colaboradora de los Departamentos del Gobierno Vasco en las políticas sectoriales de promoción, fomento o cualesquiera otras.
- o 2.4. En este apartado se prevé, atribuyendo una función específica, la necesaria coordinación entre el IVF y los Departamentos que desarrollen políticas sectoriales. La previsión del apartado, entendemos que debiera revisarse en relación con la atribución al IVF del establecimiento de tales mecanismos de coordinación (*"El IVF establecerá..."*). Así, no obstante tratarse la coordinación de uno de los

principios de actuación de todas las Administraciones Públicas (sin entrar en el tratamiento que el EPDP requiera a estos efectos), en la medida que tales mecanismos de coordinación requieren de conformidad de ambas partes (Administraciones Públicas) y, teniendo en cuenta, asimismo, la naturaleza jurídica del IVF como EPDP, entendemos que resulta del todo inadecuado que sea un EPDP el que pueda fijar mecanismos de coordinación, sin perjuicio de que dicha fijación pueda incardinarse, por ejemplo, en los propios estatutos del ente, que son aprobados por el Consejo de Gobierno.

- o 2.5. En este apartado se alude al "ámbito territorial de actuación" del IVF introduciendo un contenido que no suele ser habitual en la configuración legal o reglamentaria de estas entidades (no consta como una previsión legal a incorporar en la LSPV). El ámbito territorial de actuación de la Administración autonómica queda, en términos generales, vinculado al de su territorio, contenido inicial del precepto al que aludimos, existiendo, no obstante, algunas salvedades vinculadas a la defensa de intereses ligados a sus competencias que en el caso concreto que nos ocupa, se traducen en: *"Actuaciones que se desarrollen fuera de este territorio con el objetivo de la expansión o internacionalización de empresas o grupos de empresas que tengan su domicilio social y fiscal en la CAE"*.

ARTÍCULO 3.

El artículo 3 del anteproyecto redefine las funciones del IVF en el sentido, no tanto de incluir nuevas funciones, sino de detallar los instrumentos y mecanismos conforme a los que vayan a desarrollarse dichas funciones. Este artículo proyectado se correspondería con el apartado 3 de la DA7 de la Ley 15/2007 que en ocho subapartados (letras) desgrana las funciones originarias del IVF que se inscriben en el mismo ámbito que ahora se refleja en este artículo 3 proyectado.

En términos generales, se mantiene la actividad del IVF en la órbita de la actividad financiera, de prestación de avales y garantías (aun cuando amplía tal posibilidad a personas físicas) y, de participación en empresas.

El apartado d) de este artículo 3 incorpora una previsión específica referida al *"arraigo de empresas"* que viene efectuándose a través del denominado Fondo FINKATUZ, gestionado a través de la Sociedad Pública Finkatze Kapitala Finkatuz, S.A.U.

Esta sociedad mercantil es integrante del SPCAE a través del propio IVF que ostenta el ejercicio de los derechos de socio que corresponden y surge a partir de la DA 12 de la Ley 13/2019, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAE para 2020). Esta sociedad mercantil tiene como objeto social la adquisición, enajenación y gestión de participaciones financieras a largo plazo en grandes empresas de la Comunidad Autónoma de Euskadi para garantizar que dichas empresas mantengan su arraigo en Euskadi y ejerzan un carácter tractor sobre el conjunto del tejido productivo vasco.

Dentro de este mismo artículo 3 apreciamos una novedad singular que, entendemos, afecta al contenido vigente de la Ley de Finanzas. Se trata de la previsión acerca del otorgamiento de avales y garantías a personas físicas, además de a personas jurídicas públicas y privadas. En este sentido, ha de recordarse que la vigente Ley de Finanzas, que tiene por objeto, entre otros, *"el régimen de prestación de garantías por la CAPV"*, regula en su Título III *"el régimen de prestación de garantías por la CAPV"*.

En lo relativo a la *"prestación de garantías"*, la Ley de Finanzas sistemáticamente alude a personas jurídicas públicas o privadas (en particular su artículo 39.1 al acotar los beneficiarios de las mismas), sin perjuicio de que, al regular en su Capítulo II (artículo 51) la posibilidad de que los EPDP y otros sujetos del SPCAE puedan prestar tales garantías, lo someta exclusivamente a la *"previa autorización por el departamento competente en la materia"* (artículo 51).

Entendemos que tal autorización deberá circunscribirse al marco general de lo que concluimos que, hasta la fecha, no ha existido la posibilidad de otorgar garantías a personas físicas, posibilidad que ahora abriría este anteproyecto de ley respecto a las que pueda otorgar este concreto EPDP (por cuanto esta regulación proyectada solo será aplicable al IVF).

En tal sentido, cabe comprobar que el régimen legal vigente del IVF dictado en 2007 reflejaba explícitamente la posibilidad de que el mismo procediera a *"conceder o instrumentar créditos, avales y otras cauciones, a favor de entidades autónomas,*

corporaciones públicas y empresas públicas y privadas, dentro de los límites previstos en las leyes anuales de presupuestos".

Así, no obstante, considerando incardinada esta pretensión en la filosofía del anteproyecto de que sea el IVF el eje central de las políticas públicas que requieran instrumentar garantías (además de las referidas a otorgamiento de préstamos y de participación en sociedades), entendemos que tal previsión debiera quedar en todo caso inscrita en el ámbito de la actividad profesional y empresarial sin dejar abierta la posibilidad de otorgar tales garantías a personas físicas fuera de tal ámbito.

En este artículo, en lo referido a la toma de participación, se hace una mención singular a la dotación fundacional en fundaciones que desde nuestro punto de vista resulta inadecuada a los fines generales del IVF inscritos en la actividad financiera y de apoyo al sector empresarial (actividad que sin estar vetada a las fundaciones resulta ajena a la vocación empresarial de obtención de beneficios para su distribución entre los socios que hayan aportado capital).

En tal sentido, hemos de indicar que, tanto la eventual integración en el órgano de gobierno de una fundación (caso de mantenerse la previsión) como la toma de participación en sociedades mercantiles conforme a las premisas señaladas a las que debe someterse la participación del IVF, deben ser contempladas desde la perspectiva de la LSPV y del TRLPE, tanto en lo que se refiere al eventual cumplimiento de las condiciones para integrarse en el SPCAE como en lo que se refiere al cumplimiento de requisitos y justificación en la toma de participación se refiere.

Hemos de partir de la premisa de que tales tomas de participación no contemplan la integración en el SPCAE de las entidades participadas en los términos que tal SPCAE está configurado en la LSPV; ello no obstante, deberá ser objeto de contraste previo por si se dieran tales circunstancias (artículo 40 de la LSPV para las sociedades y artículo 41 LSPV para las fundaciones).

Debe advertirse que cualquiera que sea la tipología de la entidad en la que se vaya a tomar participación (incluso en el supuesto de que se trate el aporte de patrimonio o dotación fundacional a una fundación) se encuentra sometido en primera instancia a esos preceptos y a sus formalidades.

Partiendo de la premisa de que las previsiones de participación vienen ligadas a *“la financiación o la promoción de empresas no financieras”*, hemos de pensar que debiera insertarse una salvedad al régimen establecido en la LSPV para hacer viables tales tomas de participación.

Dentro del artículo 3 los apartados g) e i) prevén el ejercicio de funciones de asesoramiento. En el caso del apartado g), circunscribe tal asesoramiento a un apoyo técnico acotado a las sociedades directa o indirectamente participadas de forma mayoritaria por el IVF o las entidades del SPCAE. Cabe entender que se prevea un cierto grado de colaboración técnica respecto a las sociedades participadas por el propio IVF, debiendo acotarse tal apoyo técnico a las materias correspondientes a los fines del Instituto y delimitarse la previsión de tal apoyo técnico a otras entidades del SPCAE sometiéndola al oportuno instrumento colaborativo.

En cuanto al apartado i), sí se concreta el asesoramiento que vaya a prestar el IVF (*“materia financiera”*) bien pudiendo extenderse a las materias que constituyen los fines del IVF (*“política financiera y crédito público”*), si bien, la mención del párrafo prevé que el destinatario de tales informes sea *“el Consejo de Gobierno o el departamento al que se encuentre adscrito, a petición de éstos o a iniciativa propia”*.

En relación a esta última mención, sugerimos la oportunidad de suprimir la opción de que tales informes sean emitidos *“a iniciativa propia”*. No vemos en absoluto apropiado que una entidad instrumental pueda por su propia voluntad emitir informes dirigidos al Consejo de Gobierno o al titular de su Departamento (quien, a su vez, ostenta la presidencia del Consejo del Instituto) lo que podría interferir en la capacidad de la toma de decisión de tales órganos, siendo lo razonable que tales informes sean emitidos a instancia de tales órganos caso de así requerírselo. Instamos, pues, a acotar la emisión de tales informes al supuesto ordinario de emisión a petición del interesado exclusivamente.

En relación al apartado h), que prevé *“potenciar y reforzar el sector financiero e inversor de Euskadi a través de aquellas iniciativas y actuaciones cuyo fin sea el de promover la colaboración entre los distintos agentes del ecosistema financiero e inversor de Euskadi, sean éstos públicos o privados”*, entendemos apropiado haber delimitado de forma más concreta la tipología de iniciativas y actuaciones que se pretenden acometer a tal fin.

El apartado j) atribuye al IVF la función de “ejercer la representación de la Administración General de la CAE en cuestiones de índole financiera y crediticia”. Esta función, al igual que otras anteriormente analizadas, a nuestro juicio adolece de un alto grado de indeterminación y, además, en este caso, efectúa una atribución general en un ámbito que de forma preferente debiera desarrollar la propia Administración quedando la representación exclusivamente para aquellos supuestos que la propia Administración decida caso por caso que deben ser delegados en el IVF. En consecuencia, advertimos de la necesidad de dar nueva redacción a este apartado añadiendo la siguiente mención “ejercer la representación en cuestiones de índole financiera y crediticia cuando así le sea atribuida por el órgano competente”.

El apartado 2 de este artículo 3 viene a reforzar la previsión de que el IVF pueda constituir sociedades en el desarrollo de sus funciones *“con la finalidad de agrupar las participaciones financieras y patrimoniales que pertenezcan a la CAE en los sectores o ámbitos económicos en los que el Gobierno entienda preferente su actuación, en los términos establecidos en el artículo 56 de la LSPV”*.

En cuanto a la llamada al artículo 56 LSPV, hemos de precisar que este precepto, que se refiere a las “sociedades de concentración empresarial”, además de garantizar el procedimiento general de constitución de entidades previsto en la propia LSPV alude a la posibilidad de que tal labor de concentración de participaciones accionariales se ejercite a través de una sociedad de capital íntegramente pública con tal objeto y en los términos del artículo 114 TRLPE. La previsión de este artículo 3.2, por tanto, se incluye una atribución al IVF para que constituya una o más sociedades para la gestión de las participaciones financieras y patrimoniales.

El tenor del anteproyecto es que la posición del EPDP en tal labor parece que vaya a ser instrumentada mediante la creación de esa específica sociedad de concentración empresarial, previsión que, sin embargo se deberá hacer *“con arreglo al procedimiento de constitución de entidades”* (artículo 56 LSPV) que, en este momento y sin perjuicio de los preceptos del TRLPE a tal respecto, impondría la aplicatoriedad de la LSPV en su artículo 40 referido a las sociedades de capital, en el que entre otros contenidos se determina el procedimiento de constitución. Debe añadirse, además, que estas sociedades *“en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública”* (artículo 40.6 in fine de la LSPV).

En este mismo orden de cosas, hemos de aludir a la eventual condición de IVF como medio propio de la Administración de la CAE a los efectos previstos en la vigente LCSP⁵. En este sentido, habida cuenta las funciones encomendadas al IVF, puede resultar más ágil contar con la caracterización de “medio propio” de la Administración de la CAE en los términos previstos en el artículo 32 y concordantes de la LCSP.

Acerca de la eventual adquisición de tal condición, procede recordar que el artículo 32.2, apartado d), de la citada LCSP, entre los requisitos que detalla para poder adquirir tal condición, establece que:

“d) La condición de medio propio personificado de la entidad destinataria del encargo respecto del concreto poder adjudicador que hace el encargo deberá reconocerse expresamente en sus estatutos o actos de creación, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

1.º Conformidad o autorización expresa del poder adjudicador respecto del que vaya a ser medio propio.

2.º Verificación por la entidad pública de que dependa el ente que vaya a ser medio propio, de que cuenta con medios personales y materiales apropiados para la realización de los encargos de conformidad con su objeto social.

Los estatutos o acto de creación del ente destinatario del encargo deberá determinar: el poder adjudicador respecto del cual tiene esa condición; precisar el régimen jurídico y administrativo de los encargos que se les puedan conferir; y establecer la imposibilidad de que participen en licitaciones públicas convocadas por el poder adjudicador del que sean medio propio personificado, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas.

En la medida que la adquisición de tal condición de medio propio no dependerá exclusivamente de este solo requisito de previsión en la norma de creación, puesto que el mismo es tan solo uno de los previstos legalmente para ello, y, sin perjuicio de la necesaria reflexión acerca de tal extremo, instamos a que, se prevea tal posibilidad sometiéndola al ulterior cumplimiento del conjunto de requisitos legales fijados a tal fin de forma que, caso de resultar de interés operar bajo tal fórmula de

⁵ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

medio propio sea factible en un futuro. A tal fin, se sugiere insertar un párrafo que prevea la eventual adquisición de tal condición, siempre y cuando se cumplan los demás requisitos legalmente establecidos a tal efecto.

Finalmente, en relación con el apartado final del artículo 3 referido a las funciones, la previsión general que encierra no parece requerir de una norma legal en la medida que no se concreta ningún instrumento operativo al objeto declarado de posibilitar “la interlocución y participación de los Departamentos”. En este sentido, más allá de recordar la adscripción a través del departamento competente en materia de política financiera (tradicionalmente el Departamento de Economía y Hacienda) determina que tal interlocución sin perjuicio de los contactos directos a efectos de mayor trascendencia deberá articularse a través de este Departamento y en particular a través de su persona titular quien, además, conforme al mismo anteproyecto ostenta la presidencia del Consejo de Administración como órgano superior de la estructura interna del IVF (artículo 4). En definitiva, el contenido de este apartado hemos de circunscribirlo a una faceta meramente declarativa sin mayor trascendencia jurídica que determine aspectos relevantes en la operativa funcional del IVF.

ARTÍCULO 4.

En cuanto al artículo 4 del anteproyecto se configuran los “órganos de gobierno y estructura orgánica”, contenidos que vendrán a ser complementados por los correspondientes “Estatutos” que se contemplan en el artículo 5 y que serán aprobados por Decreto del Gobierno. La aprobación de tales estatutos viene determinada respecto de los EPDP por la misma LSPV (artículos 44.3 o 39.4) con los contenidos a los que se remite el artículo 44.

En cuanto a la estructura organizativa del IVF se mantiene la figura del Consejo de Administración y de la Dirección General como órganos básicos de la misma, si bien en el anteproyecto se incluye la posibilidad de que se puedan constituir una o varias Comisiones Ejecutivas a las que delegar parte de las funciones del Consejo de Administración. Esta figura constituye una novedad que la memoria se limita a señalar como tal sin agregar una justificación de su incorporación, aunque sea como facultativa, a la estructura orgánica legalmente establecida.

En cuanto al Consejo de Administración, la Memoria da cuenta de la novedad que se introduce en cuanto a la “posibilidad de que los estatutos aumenten el número de

vocalías de seis a ocho, dejando abierta la posibilidad de que distintos departamentos del Gobierno Vasco o, incluso, consejeros independientes puedan tener presencia en el Consejo de Administración". Estos consejeros adicionales serán designados por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero del departamento de adscripción. No consta previsión alguna por razón de la eventual designación de estos consejeros adicionales o externos, entendiendo que, en su caso, cualquier coste derivado por este concepto deberá acordarse en los términos formalmente establecidos para remunerar las asistencias a órganos de esta naturaleza. En todo caso, procede señalar que, en la medida que el actual Consejo de Administración está integrado por Altos Cargos del Gobierno Vasco no existe concepto remuneratorio por estas asistencias.

En relación a las funciones del Consejo de Administración, se aprecia un alto grado de coincidencia con las que viene desarrollando en virtud de los vigentes Estatutos (Decreto 218/2008), atribuyéndosele las funciones más relevantes de la actividad del IVF, se aprecia la omisión a la referencia de la aprobación de cuentas que ha de rendir el Instituto a los efectos de su control financiero.

En relación a la Dirección General, en el artículo 4.4 del anteproyecto se mantiene su configuración unipersonal al que se le atribuyen funciones ejecutivas que, tal y como apunta el Informe de la Dirección de Función Pública, en virtud del artículo 13.4 de la LSPV, tendrá la consideración de alto cargo de la CAE. En coherencia con tal caracterización se le atribuyen funciones de "autorización de gastos y ordenación de pagos, así como las correspondientes al órgano de contratación, salvo la adquisición y enajenación de patrimonio empresarial"; igualmente, se le asignan funciones de aprobación y formalización de operaciones de financiación, avales y otras cauciones conforme a los estatutos.

Según se ha apuntado, tales funciones resultan coherentes con la configuración del órgano, si bien, entendemos apropiado que se prevea el establecimiento de límites por razón de la cuantía que conlleven la elevación de las correspondientes funciones al Consejo de Administración. Si bien desde una perspectiva de operativa ordinaria puede ser más complejo este esquema no deja de ser más garantista respecto de la toma de decisiones de mayor envergadura (así, por ejemplo, un contrato de elevada cuantía). Sugerimos la toma en consideración de que se prevea el establecimiento

de límites por razón de la cuantía, pudiendo remitirse a los estatutos la concreción de tales límites.

El apartado letra d) del artículo 4.4 asigna al Director General el ejercicio de “las competencias que, conforme al TRLPE correspondan al Instituto y no se encuentren expresamente atribuidas a otro órgano”. En relación a esta previsión, más allá de apuntar la necesidad de que la mención legal se haga al Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del texto refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi (citado como TRLPE en este Informe), hemos de señalar que este texto legal, en relación con la gestión del patrimonio empresarial, en el caso de personas jurídicas distintas de la Administración general de la Comunidad Autónoma, atribuye determinadas competencias a los órganos que señalen sus normas de creación y organización y, en su defecto, al que ostente su representación legal.

Por lo demás, hemos de advertir la no previsión de ninguna facultad que suponga el ejercicio de potestades públicas atribuidas a este u otro órgano de la estructura del IVF. Entendemos apropiado una reflexión a este respecto valorando la eventual existencia de necesidades en tal sentido.

ARTÍCULO 6.

En relación al artículo 6 del anteproyecto, nos remitimos a las consideraciones efectuadas por la Dirección de Función Pública en su Informe que, entre otros aspectos, recuerda la necesidad de disponer de personal funcionario para el ejercicio de las funciones reservadas a este personal, detallando como tales las previstas en el artículo 9.2 del RD Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y del artículo 44 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco (LEPV). A saber, los puestos de trabajo que ejerciten funciones que impliquen ejercicio de autoridad, entre otras, asesoramiento legal preceptivo, fe pública, inspección, control o fiscalización de la gestión económica financiera y potestad sancionadora que no pueden ser ocupados por personal laboral.

Asimismo, recuerda la Dirección de Función Pública que conforme al artículo 18.2, apartado q) de la LEPV es el departamento competente en materia de empleo público, el que lo es para establecer las bases, programas, contenidos de las pruebas y criterios para desarrollar las pruebas selectivas cuya superación permita adquirir la

condición de personal funcionario de carrera o personal laboral fijo, en colaboración con el IVAP y, también, lo es para nombrar y dar posesión al personal funcionario de carrera y contratar al personal laboral fijo (apartado r), declarar la pérdida de la condición de personal funcionario de carrera, rehabilitar la condición de personal funcionario (apartado r), así como convocar y resolver los concursos para la provisión de puestos reservados a personal funcionario y laboral (apartado t). Procede, pues, revisar el contenido del artículo 6.2 proyectado que atribuye funciones en tal sentido al propio IVF.

ARTÍCULO 7.

El artículo 7 del anteproyecto alude a los “recursos económicos”. A este respecto hemos de hacer las siguientes consideraciones:

- En cuanto a los ingresos y rentas “derivados del ejercicio de sus actividades” (apartado d) in fine), si bien no consta que el IVF vaya a efectuar ningún tipo de actividad remunerada, sí es cierto que tal previsión se acomoda a la naturaleza jurídica del mismo como EPDP. De hecho, habida cuenta tal naturaleza resulta incluso extraño a la misma que no se contemple el ejercicio de actividades remuneradas, lo que vendría a consolidar la naturaleza jurídica bajo la que opera en los términos de la LSPV (artículo 39).
- Acerca de la previsión contemplada en el apartado f) referida a “las emisiones de valores de renta fija u otras operaciones de endeudamiento y los recursos derivados de la gestión integral de sus activos y pasivos”, entendemos que la posibilidad de efectuar tales operaciones se encuentra inserta en el ejercicio de las funciones atribuidas al Instituto (artículo 3) y en el régimen económico-financiero aplicable al mismo (artículo 9), como un medio de financiación de su actividad. Asimismo, en términos idénticos hemos de referirnos a la previsión contenida en el apartado g) de este mismo artículo 7 en el que se prevé la integración como recursos económicos de “los depósitos que constituyan otras instituciones públicas y, eventualmente, instituciones privadas”, aunque no se concreta el alcance que se pretende dar a esta previsión y si la misma se refiere exclusivamente a la gestión temporal de recursos públicos en el desarrollo de la colaboración del IVF en medidas de

carácter financiero o de garantía o aval para el desarrollo de programas sectoriales.

- El apartado h) de este artículo 7 alude a “los activos de carácter mobiliario e inmobiliario, adquiridos como consecuencia de procesos de recuperación de deudas contraídas con el IVF en el ejercicio de su actividad crediticia”. En relación con esta previsión, procede recordar que la condición de EPDP chocaría con tal facultad desde la perspectiva del TRLPE. En este sentido, el artículo 6 del TRLPE no reconoce a los entes públicos de derecho privado la capacidad legal de ostentar la propiedad de bienes inmuebles y, de hecho, en los procesos de recuperación de deudas al IVF, no se le reconoce capacidad legal para aceptar la propiedad de bienes inmuebles.

ARTÍCULO 8.

A nuestro juicio, lo más relevante del artículo 8 proyectado, una vez hecha la advertencia relativa a la titularidad de bienes inmuebles, es la referida al ejercicio de los derechos de socio por el IVF respecto de las sociedades en las que participe directa o indirectamente, que excepciona la regla general prevista en el artículo 111.2 TRLPE, atribuyéndosela al representante legal del IVF. Esta previsión hemos de ponerla en relación con la contenida en el artículo 4.4 del anteproyecto que otorga la representación legal del Instituto al Director General.

La Memoria justificativa alude a la DA12 de la Ley 13/2019 mediante la que se reguló el Fondo Finkatuz cuya sociedad de gestión se encuentra adscrita al IVF, señalando que “esta misma salvedad también se previó en la DA 12 de la Ley 13/2019”.

Más allá de tal consideración descriptiva, entendemos que, teniendo en cuenta el potencial volumen de sociedades participadas, el grado de responsabilidad que se atribuye al Director General en el ejercicio de tales funciones, deberían establecerse las oportunas medidas para controlar o limitar dicha atribución, bien sea en la propia ley de regulación del ente o, en su defecto, en los estatutos.

ARTÍCULO 9.

El artículo 9 del anteproyecto referido al “régimen económico financiero” reitera la aludida mención a que “las operaciones financieras que realice el IVF, estarán

sometidas a las normas de derecho privado y a condiciones de mercado, debiendo respetar en todo caso la normativa europea en materias de ayudas de estado". Esta mención contenida en el apartado 3 reincide en un aspecto ya analizado por lo que nos remitimos a las consideraciones ya hechas.

En este artículo se reiteran contenidos ya establecidos en la DA7 de la Ley 15/2007 que configura el vigente régimen legal del IVF. Por lo demás, el apartado 1 hace una llamada al régimen general en materia patrimonial, de contratación, presupuestario, económico-financiero y de contabilidad, con las excepciones que se detallan en el apartado 2 que prevén la posibilidad de que IVF acometa las siguientes actuaciones "sin necesidad de autorización previa":

a) Conceder o instrumentar préstamos de cualquier tipo, incluso participativos o convertibles, y créditos, a favor de personas físicas y jurídicas, públicas y privadas.

b) Conceder o instrumentar avales y otras cauciones y prestar garantías de cualquier tipo sobre operaciones financieras, cualquiera que sea la modalidad de su instrumentación, a favor de personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, dentro de los límites previstos en las leyes anuales de presupuestos.

c) Realizar emisiones de valores de renta fija y operaciones de endeudamiento de todo tipo con otras instituciones financieras, públicas o privadas, dentro de los límites previstos en las leyes anuales de presupuestos."

A este respecto la Memoria justificativa se limita a señalar que *"esta habilitación resulta necesaria y oportuna teniendo en cuenta la configuración del Instituto Vasco de Finanzas como gestor de los instrumentos públicos de financiación y participación pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi en los sectores económicos vascos (artículo 2.1) y de las funciones atribuidas al mismo (artículo 3.2)".*

La intervención de IVF como entidad colaboradora en programas de ayudas tiene una mención singular en el artículo 9.4 en el que se inserta la posibilidad evidente de que el IVF acometa programas de fomento utilizando la técnica de concesión de "préstamos bonificados sin interés, con interés inferior al de mercado, o con un tramo no reembolsable". Tal intervención del IVF, no queda, sin embargo, plenamente configurada como una iniciativa propia, sino que se sujeta a que la *"bonificación sea financiada con cargo a las dotaciones de los Presupuestos Generales de la CAE en el marco de un programa de fomento promovido por una entidad del sector público de*

la CAE a través del oportuno convenio que deberá formalizarse entre el IVF y el órgano competente de dicha entidad". Esta previsión se configura como una salvedad a la previsión inmediatamente anterior referida a que "las operaciones financieras que realice el IVF, estarán sometidas a las normas de derecho privado y a condiciones de mercado, debiendo respetar en todo caso la normativa europea en materias de ayudas de estado". Esto es, de alguna manera, se proyecta en ese párrafo 4 la vocación de que los préstamos bonificados no se ajusten a tales reglas sino a las de un programa de fomento que, no obstante aparecer en primera instancia atribuido a otro Departamento o entidad del sector público, actuando IVF como entidad colaboradora, el mismo párrafo atribuye "la consideración de normativa reguladora de la concesión de tales préstamos, los acuerdos adoptados por el consejo de administración del IVF" como si de las bases del programa de ayudas se tratase. En este sentido, procede clarificar cuál vaya a ser la posición de IVF en relación a esta tipología de proyectos por cuanto parece contradecirse el primer enunciado del párrafo en el que la posición de IVF aparece claramente configurada como la de una entidad colaboradora y su parte final en la que parece concebirse un programa de préstamos bonificado propio del IVF que, además de insertarse con la salvedad respecto a las reglas de operar conforme a las condiciones de mercado llega a aprobar la normativa reguladora de la concesión de tales préstamos.

En la medida que dicha previsión se incluye en la parte referida a la intervención del IVF como colaborador de tales programas, entendemos que la voluntad de esa mención responde a la intención de que los programas sean, en todo caso, promovidos por otros órganos o entidades del sector público de la CAE, a cuyo efecto deberán contar con el correspondiente crédito suficiente y adecuado para adoptar tal medida. En cuanto estamos hablando de iniciativas que promueven otros órganos o entidades del sector público de la CAE, la iniciativa estará sometida al control económico-normativo previo en el que se verificará la oportuna dotación presupuestaria. La necesidad del convenio al que se alude deriva de la condición de entidad colaboradora de ayudas y subvenciones que va a desempeñar IVF exigida por la LPOHGPV y la LGS, quedando sometida en su tramitación a las normas específicas.

En todo caso, entendemos que debe aclararse cuál es la intención de este apartado 9.4. En cualquier caso, las medidas que se adopten a tal fin deberán someterse al contraste del cumplimiento de la normativa sobre ayudas de estado.

Finalmente, cabe señalar que este artículo incorpora la previsión acerca del sometimiento al control económico financiero y de gestión. Esta previsión resulta acorde con la naturaleza jurídica del ente. En todo caso, en relación con la toma de participación en sociedades u otras entidades para el cumplimiento de sus fines, tal y como anteriormente hemos señalado, debería contemplarse, bien en este artículo 9 o en su artículo 3 relativo a las funciones del ente, la exclusión del artículo 40.4 LSPV en relación con el carácter excepcional de la toma de participación en sociedades de capital por cualquiera de los entes del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

ARTÍCULO 10.

El artículo 10, último del articulado, se refiere a la “extinción y liquidación” y viene a reflejar el mandato que la LSPV establece a tal efecto. Así es, el artículo 44.6 LSPV contempla la extinción por Ley sin excluir un supuesto de eventual extinción por Decreto que, en base a su objetivo y funciones entendemos de difícil traslado al supuesto del IVF por cuanto, sin excluir a priori la propia aplicatoriedad de ese supuesto del artículo 44.6, la previsión del artículo 10, parece excluirla forzosamente al contemplar exclusivamente la extinción por Ley. Podría resultar de interés revisar tal contenido con una mera referencia a su exclusión en los términos generales previstos para las entidades de su naturaleza.

DISPOSICIONES DE LA PARTE FINAL.

La previsión señalada en el párrafo anterior guarda relación con la que inmediatamente después se prevé en la DA1 del anteproyecto en el que se prevé la “reestructuración de la entidad” mediante decreto “sin perjuicio de lo dispuesto en la LSPV”, siempre que “no alteren la naturaleza y finalidades legales establecidas en la presente ley”. Esta previsión que traslada la que efectúa la propia LSPV en su artículo 44.5, en la medida que acoge plenamente su contenido, entendemos que carece de sentido incluir la expresión “sin perjuicio de lo dispuesto en la LSPV”, salvo que se quiera preservar tal posibilidad a futuro ante eventuales cambios de esta LSPV. Habida cuenta que tal circunstancia no deja de ser una eventualidad de la que se desconocerían sus motivos, abogamos por eliminar tal expresión de “sin perjuicio de lo dispuesto en la LSPV” y, en su caso, aun cuando se trate de un contenido que no

añade ningún mandato normativo novedoso, sustituirla por “en los términos previstos por la LSPV”.

La DA2 del anteproyecto incluye un mandato singular referido a la “incorporación al patrimonio empresarial de las participaciones de titularidad pública en entidades que facilitan la financiación o la promoción de empresas no financieras”. Este mandato que confluye con el más general referido a la gestión del patrimonio empresarial del Gobierno Vasco viene referido exclusivamente a “participaciones en entidades que facilitan la financiación o promoción de empresas no financieras”; concretando que a estos efectos, se tendrán en cuenta “las participaciones y aportaciones que las entidades del sector público de la CAE posean en sociedades, entidades de inversión colectiva, fundaciones y entidades a fondos de capital riesgo y cualesquiera entidades que actúan en mercados financieros y similares constituidos con la finalidad de facilitar la financiación o la promoción de empresas no financieras”. El mandato específico que se remite a esta DA es la llamada al Gobierno Vasco para que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley (al día siguiente a su publicación en el BOPV según fija la DF2) deberá acordar la incorporación de tal patrimonio empresarial al IVF.

IV. INCIDENCIA ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA.

La Memoria económica que acompaña al anteproyecto una vez que hace un singular detalle del proceso llevado a cabo previamente a la elaboración del anteproyecto y detallar las actuaciones efectuadas de cara al traslado de la sede, agrega la información correspondiente a una Memoria estándar ante esta Oficina tomando como referente el presupuesto del IVF para 2023 (incorporado en la actual Ley 15/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAE). En tal sentido, hace una descripción del Programa 6311 “Política financiera” de la sección 06 “Economía y Hacienda” de donde procede la financiación de este IVF.

Entre las dotaciones contempladas en la norma presupuestaria destaca una previsión de 60.000.000 euros en capítulo 8, partida 22/1264, con la que se financiará la ampliación del denominado “Fondo Social IVF”.

Por lo demás de la Memoria económica procede destacar los siguientes contenidos relevantes a nuestros efectos:

- "El contenido del anteproyecto de ley no incide ni repercute, en principio, en modo alguno en materias propias de la Hacienda General del País Vasco tales como el régimen de tesorería, el régimen presupuestario o el régimen de control económico y de contabilidad vigentes, resultándole de aplicación las mismas disposiciones previstas para el conjunto de los entes públicos de derecho privado.

- Tampoco incide en los regímenes relativos a los derechos y obligaciones de naturaleza económica, ni en el sistema tributario, ni en el régimen aplicable a los demás ingresos de derecho público o privado".

- "En lo concerniente al régimen del patrimonio del Instituto, integrado en el patrimonio de Euskadi, ..., la única salvedad que se prevé con respecto a la aplicación al IVF del régimen jurídico patrimonial aplicable a los entes públicos de derecho privado se refiere al ejercicio de los derechos de socio y representación en la administración de las sociedades en las que participe de forma directa o indirecta (artículo 111.2 del referido texto refundido), no siéndole de aplicación las disposiciones previstas en dicho precepto con el fin de dotar al Instituto de mayor flexibilidad en la toma de decisiones en relación con sus entidades participadas".

- "Por el contrario, el contenido del anteproyecto de ley del IVF, al igual que la disposición legal por la que se procedió a su creación, sí que tiene una relevante incidencia en la normativa en materia de finanzas aplicable, con carácter general, a los entes públicos de derecho privado ya que, con carácter exclusivo y excepcional, habilita al Instituto Vasco de Finanzas a que pueda realizar, sin necesidad de autorización previa, actuaciones tales como conceder préstamos de cualquier tipo, incluso participativos o convertibles, y créditos, a favor de personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, conceder avales y prestar garantías de cualquier tipo sobre operaciones financieras a favor de personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, dentro de los límites previstos en las leyes anuales de presupuestos, y realizar emisiones de valores de renta fija y operaciones de endeudamiento de todo tipo con otras instituciones financieras, públicas o privadas. Una habilitación que resulta necesaria y oportuna teniendo en cuenta la configuración del Instituto Vasco de Finanzas como gestor de los instrumentos públicos de financiación y participación pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi en los sectores económicos vascos y de las funciones atribuidas al mismo".

- "Por último, el anteproyecto de ley no incide en el régimen subvencional y de ayudas actualmente vigente, dado que no se ha considerado oportuno atribuir al Instituto la potestad administrativa de fomento, sin perjuicio de prever su intervención como entidad colaboradora para la instrumentación y gestión financiera de los programas de fomento de otras entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi que se articulen mediante instrumentos de carácter financiero, tales como préstamos, anticipos reintegrables, avales o garantías, y en el marco de los convenios de colaboración que se suscriban al efecto". Este

extremo, precisamente vendría a aclarar el postulado del artículo 9.4 de forma que debiera readecuarse el mismo a la que hemos denominado vertiente colaborativa del IVF eliminando los aspectos del mismo como promotor de iniciativas con contenidos subvencionales.

- *"Por lo tanto, la entrada en vigor de la disposición no va a suponer incremento alguno en los gastos e ingresos presupuestarios del Instituto Vasco de Finanzas, es decir, en las dotaciones y recursos de su presupuesto para el presente ejercicio".* Apuntando y detallando los costes de adecuación del inmueble de la nueva sede que han sido ya señalados en este Informe.

- *"Como se ha señalado en el apartado anterior, los gastos presupuestarios derivados del traslado de la sede del Instituto Vasco de Finanzas a Bilbao se encuentran financiados por los recursos previstos en el presupuesto del Instituto Vasco de Finanzas para el ejercicio 2023".*

- *"Por último, señalar que no se prevé, por lo menos a corto plazo, un incremento de la actual plantilla (12 personas), ni de las dotaciones de gastos de personal del Instituto".*

- En relación con otras fuentes de financiación relevantes al margen de las transferencias de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Instituto Vasco de Finanzas cuenta de forma ordinaria, entre otros recursos, con los derivados de las operaciones de endeudamiento que formaliza con entidades financieras como el Banco Europeo de Inversiones, por ejemplo, con sus propios remanentes, así como por los ingresos financieros derivados de las operaciones de concesión de préstamos y del otorgamiento de garantías. Así, en el presupuesto del Instituto Vasco de Finanzas para el ejercicio 2023 se prevén, entre otros, los siguientes recursos:

5		ONDARE-SARRERAK INGRESOS PATRI MONIALES		9.399.514
53		Bestelako sarrera finantzarioak Otros ingresos financieros		9.399.514
532		Bestelako sarrera finantzarioak Otros ingresos financieros		9.399.514
	00/04	Sarrera finantzarioak Ingresos financieros	9.399.514	

8		AKTIBO FINANTZARIOEN MURRI ZKETA DISMINUCIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS		109.534.825
80		EAEko sektore publikoko inbertsio finantzarioak Inversiones financieras en el sector público de la CAE		1.106.749
802		Maileguak Préstamos		1.106.749
	99/30	Teknologi Elkartegia SA Parque Tecnológico, S.A.	666.326	
	99/31	Arabako Teknologia Elkartegia SA Parque Tecnológico de Álava, S.A.	148.645	
	99/32	Gipuzkoako Zientzia eta Teknologia Parkea SA Parque Científico y Tecnológico de Gipuzkoa, S.A.	291.778	

82		Bestelako inbertsio finantzarioak <i>Otras inversiones financieras</i>		55.266.901
822		Maileguak <i>Préstamos</i>		55.266.901
82205		Bestelako enpresentzako maileguak <i>Préstamos a otras empresas</i>	55.266.901	
87		Gerakinak <i>Remanentes</i>		53.161.175
870		Gerakinak <i>Remanentes</i>		53.161.175

9		PASIBO FINANTZARIOEN GEHI KUNTZA <i>AUMENTO DE PASIVOS FINANCIEROS</i>		
93		Bestelako entitateekin dauden zorrak <i>Deudas con otras entidades</i>		75.000.000
930		Kreditu-entitateekin dauden zorrak, maileguengatik <i>Deudas con entidades de crédito por préstamos</i>		75.000.000

- En lo que a la vertiente organizativa respecta (apartado 8 de la Memoria económica): *“El anteproyecto de ley del Instituto Vasco de Finanzas no prevé la creación o supresión de ningún ente u órgano a través de la aplicación de la disposición.*

- *Por otro lado, en lo relativo a los recursos humanos y medios materiales afectados, no se prevé que mediante la aplicación del presente anteproyecto de ley se tenga que modificar ninguna estructura organizativa existente, por lo que tanto los recursos humanos como los medios materiales que se utilicen para dar cumplimiento a la misma serán los que están actualmente desempeñando su labor en la gestión de las tareas encomendadas al Instituto Vasco de Finanzas”.*

Siendo lo expuesto cuanto cabe informar en relación con el anteproyecto examinado, se emite el presente informe para su incorporación al expediente tramitado por el Departamento de Economía y Hacienda.