



## **DICTAMEN 4 / 2009**

### **DICTAMEN**

#### **SOBRE EL**

# **ANTEPROYECTO DE LEY DE** **CREACIÓN DEL INSTITUTO DE** **FINANZAS DE EXTREMADURA**

**DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
EXTREMADURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE  
CREACIÓN DEL INSTITUTO DE FINANZAS DE EXTREMADURA**

**DICTAMEN 4 / 2009**

**I. Antecedentes**

El pasado 7 de Abril de 2009 se solicitó por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

**“El Anteproyecto de Ley de Creación del Instituto de Finanzas de Extremadura”**

Analizado y tratado el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el **día 22 de mayo de 2009** aprobar por *Unanimidad* el siguiente

**DICTAMEN**

**II. Estructura y contenido**

El Anteproyecto de Ley presentado a Dictamen de este Consejo Económico y Social de Extremadura consta de Exposición de Motivos y Texto Articulado, con un total de trece artículos, agrupados en cuatro Capítulos y cinco Disposiciones (dos Adicionales, una Derogatoria y dos Finales).

Acompaña al Anteproyecto de Ley un Anexo, en el que se recogen los Estatutos del Instituto de Finanzas, que a su vez consta de quince artículos, divididos en cinco Capítulos, una Disposición Adicional y una Disposición Transitoria.

La Exposición de Motivos recoge, en lo esencial, las determinaciones normativas que habilitan a la Comunidad autónoma de Extremadura, en el ámbito competencial y estatutario, para promulgar una Ley sobre la materia, haciéndose en la segunda parte de dicha Exposición de Motivos una sucinta reseña de los principios inspiradores de la nueva regulación, y de los fines perseguidos con la creación del Instituto de Finanzas de Extremadura.

La parte dispositiva, se estructura en cuatro capítulos que se ocupan, respectivamente:

- de las determinaciones generales atinentes a la creación del Instituto de Finanzas de Extremadura y sus características esenciales (Capítulo I, que comprende los artículos 1 y 2, bajo la rúbrica “Creación, naturaleza, adscripción y régimen);
- el Capítulo II (artículos 3 y 4) se ocupa de los aspectos esenciales de la estructura y organización del Instituto, que posteriormente se desarrollarán con mayor detalle en los Estatutos que se acompañan como Anexo a la Ley);
- el Capítulo III, que comprende los artículos 5 a 8, describe los principios de actuación y funciones del Instituto;
- y finalmente, el Capítulo IV, que bajo la denominación “Régimen Patrimonial y Económico-Financiero” agrupa a los artículos 9 a 13, y recoge las directrices ordenadores principales en este esencial aspecto de la regulación de una institución de esta naturaleza.

La Disposición Adicional Primera se ocupa de un aspecto directamente relacionado con las cuestiones tratadas en el Capítulo IV, como es la habilitación al Ejecutivo

autonómico de facultades para disponer la reordenación financiera de las entidades de capital público existentes en el momento actual, a fin de que se integren en el Instituto de Finanzas activos de dichas entidades.

La Disposición Adicional Segunda acuerda aprobar los Estatutos del Instituto de Finanzas de Extremadura, contenidos en el Anexo de la Ley, disponiendo que podrán ser modificados por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

La Ley consta asimismo de una Disposición Derogatoria, con el contenido que le es propio; y dos Disposiciones Finales, la primera habilitando al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para el desarrollo reglamentario de la Ley, y la segunda, regulando su entrada en vigor.

1. La Ley está dotada de Anexo en el que, como antes se indicaba, se recogen los Estatutos del Instituto de Finanzas de Extremadura. Los cuatro capítulos del Anexo se ocupan, respectivamente, de:
  - la “Naturaleza, Denominación y Sede” del Instituto de Finanzas de Extremadura; los artículos 3 y 4, que son los dos últimos de este Capítulo I, regulan respectivamente la naturaleza instrumental del Instituto, en cuanto medio propio y de carácter técnico del ejecutivo autonómico en actuaciones relacionadas con su finalidad, y el artículo 4, que recoge la aprobación por el Consejo de Gobierno de un Plan Estratégico de Actuaciones, una vez entren en vigor los Estatutos.
  - el Capítulo II de los Estatutos trata del Consejo de Supervisión del Instituto, regulando su composición, régimen de funcionamiento y atribuciones (artículos 5 a 7);
  - el Capítulo III se ocupa del Consejo de Supervisión, comprendiendo los artículos 8 a 10, en los que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de dicho órgano.
  - los artículos 11 a 13, que integran el Capítulo IV, regulan el carácter, retribuciones, nombramiento y atribuciones de una figura que se erige como clave en el organigrama del Instituto, como es el Director Gerente; y por último

- el Capítulo V regula la organización interna del Instituto: estructura organizativa y personal.

Este Anexo contiene asimismo una Disposición Adicional, referente al inicio de actividades, y una Disposición Transitoria, en la que se trata de la aprobación del Plan Estratégico de Actuaciones y de los presupuestos de explotación y capital.

### **III. Valoraciones**

#### **1) De carácter general**

El Anteproyecto de Ley que se examina por este C.E.S. de Extremadura tiene por finalidad esencial dotar al ejecutivo de la Comunidad Autónoma de un instrumento de política financiera y crédito público.

El Instituto que se crea por medio de la presente Ley es un instrumento de naturaleza no coyuntural y que, por tanto, habrá de desarrollar sus funciones en épocas de menor turbulencia financiera que la actual y en las que no sea tan patente la restricción del crédito y de la capacidad inversora de los agentes económicos. No obstante, la necesidad de su creación se hace especialmente patente en una situación económica como la que actualmente existe, y por ello se ha de valorar también positivamente el momento de desarrollo y puesta en funcionamiento de instrumentos de actuación en la economía que -de ser eficazmente gestionados y siempre que se les dote de medios económicos y patrimoniales suficientes para desarrollar sus fines- pueden servir, de manera indudable, para mejorar la situación económica de la región en una situación económica especialmente compleja como la actual.

Más allá de esta primera valoración, se pueden examinar los siguientes aspectos concretos:

1. Régimen normativo: se constituye el Instituto de Finanzas de Extremadura por norma de rango legal. A diferencia de lo que ha tenido lugar en otras comunidades autónomas, se ha optado por su constitución mediante norma con rango de Ley formal, lo que necesariamente ha de ser valorado positivamente. En

Extremadura se sigue, pues, el mismo sistema que Cataluña, Castilla-La Mancha y Cantabria, en que también se optó por aprobar leyes específicas y singulares; en Valencia, Andalucía, Murcia y País Vasco sin embargo, se optó por crear los respectivos Institutos de Finanzas a través de las leyes de presupuestos. La diferencia es significativa, en especial al tratarse de una institución que puede llegar a cobrar tanta importancia, no sólo por cuanto las características del Instituto aconsejan un tratamiento singularizado, sino por la mayor transparencia y concreción del proceso de su creación, Las Leyes de Presupuestos, por el contrario, siguen una tramitación parlamentaria muy específica que no favorece dicho debate parlamentario lo que necesariamente ha de redundar en una mayor seguridad jurídica, e incluso en un mayor conocimiento y posibilidad de incorporar aportaciones a la propia Ley de creación del Instituto de Finanzas.

2. En este sentido, no es en modo alguno baladí que a través del régimen normativo por el que se ha optado se posibilite la emisión de Dictamen del Consejo Económico y Social, con carácter previo a su constitución (las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma están exceptuadas expresamente de la consulta al CES, según el artículo 5.1, a) de la Ley 3/1991, de 25 de abril, de creación del CESEX). Esta posibilidad se extiende en el caso actual, no sólo a la propia creación del Instituto, sino también a los Estatutos del mismo, pues como ha quedado expuesto, se incorporan como Anexo a la Ley de creación (aun cuando, como se examinará, esto último puede también comportar alguna dificultad).
  
3. Acompaña al Anteproyecto la correspondiente Memoria económica. Es obvio que si en todas las Leyes con contenido económico o relevancia presupuestaria la Memoria económica es un elemento no sólo aconsejable sino exigible, en el caso del Anteproyecto de Ley de creación de un Instituto de Finanzas tal conveniencia deviene en imperiosa necesidad. Hemos de ser conscientes, sin embargo de las limitaciones inherentes a ésta, cuando su elaboración se produce en un momento tan inicial del proceso de constitución del Instituto. Partiendo de que en dicha Memoria se incluyen previsiones no vinculantes, y por tanto pueden o no materializarse en función de determinaciones que habrán de adoptarse en el

futuro por las correspondientes instancias administrativas, sí se ha de reconocer el esfuerzo dirigido plasmar la previsión de gastos e ingresos y los plazos en que éstos se podrían desarrollar. En un instrumento como es el futuro Instituto de Finanzas, la suficiente dotación de medios y su adecuada implementación constituye la diferencia entre la creación de un medio eficaz de gestión y la más completa inoperatividad.

De la memoria económica destacamos, por su trascendencia y por la posible incidencia que habrá de tener en el posterior funcionamiento del Instituto, más que la previsión de ingresos a través de la mera aportación presupuestaria –que por fuerza ha de ser de carácter estimativo, ya que dependerá de decisiones futuras que las materialicen- la posible incorporación a los activos del Instituto de Finanzas de medios económicos y financieros – acciones y participaciones- que actualmente la Junta de Extremadura ostenta en entidades que ya están operando en el panorama económico extremeño: SOFIEX, SODIEX, Corporación Empresarial de Extremadura y EXTRAVAL

Este Consejo, precisamente por las razones indicadas, mantiene la recomendación de que todo Anteproyecto presentado para su Dictamen venga acompañado de la correspondiente Memoria Económica –al igual que el presente–, como elemento imprescindible para valorar el alcance y las posibilidades de desarrollo efectivo de la nueva regulación propuesta.

4. Informe de Necesidad y Oportunidad. Junto con el propio Anteproyecto y la citada Memoria Económica, se ha remitido a este Consejo Económico y Social el Informe de Necesidad y Oportunidad. Este informe, sin embargo, se limita a transcribir –en lo sustancial– la Exposición de Motivos, que se centra, más que en la exposición, en sentido propio, de la necesidad del Instituto de Finanzas de Extremadura, o en la oportunidad de su creación, en la descripción de las normas habilitantes para su promulgación.

Mucho más completa y explicativa resulta la serie de consideraciones que ha acompañado a la presentación del Anteproyecto ante el CES, y de hecho aconsejaríamos que se incluyeran en la propia Exposición de Motivos unas indicaciones complementarias en tal

sentido, en especial aquéllas que contribuyan a explicar y detallar las finalidades perseguidas con la creación del Instituto de Finanzas de Extremadura, más allá de las menciones generales y programáticas que actualmente se contienen.

5. En este sentido, destacar que la utilidad del Instituto de Finanzas de Extremadura se plantea desde un doble plano:

- Desde el punto de vista económico-financiero, por su utilidad como instrumento de las instituciones públicas extremeñas para su actuación en el mercado para los operadores económicos privados, que pueden obtener a través del mismo medios de financiación:
  - ✓ Como servicio financiero de la Comunidad Autónoma se procura destacar su carácter público, profesional y abierto (también orientado al cliente privado, así como a las empresas y sector público), lo que se habría de traducir también en interés público al dotarse de un medio de solvencia e imparcialidad institucional, especializado, cuya utilidad puede redundar en todos los inversores.
  - ✓ Ha de constituir también un canal complementario de utilidad útil para el sector financiero privado (ICO como referencia), permitiendo desarrollar operaciones de mercado a través de créditos directos (bilaterales, sindicados,...), y convenios sector privado, capital riesgo y préstamos participativos, créditos de mediación.
  - ✓ En tanto que para el Gobierno Autónomo ha de servir como instrumento de la política financiera para mejorar la financiación del tejido productivo, la competitividad empresarial y facilitar políticas de infraestructuras y sociales además de actuar como medio de financiación adicional a los propios recursos públicos de naturaleza presupuestaria (equipamientos, participaciones estratégicas, convenios con el sector público).



- En cuanto institución de capital público pero no integrada en el organigrama administrativo: se busca mediante esta fórmula una mayor agilidad y flexibilidad, que supere la rigidez de la actuación administrativa, en especial por cuanto -como se examinará más adelante-, se ha optado por configurarlo como entidad pública empresarial dotada de personalidad jurídica propia, que se rige en lo esencial por el Derecho privado. Esto se habría de traducir en los planos siguientes:
  - ✓ Personal, con una mayor agilidad de contratación personal especializado que la propia de las estructuras administrativas, formación continua y especializada, mejor uso de la tecnología y sistemas de información, retribuciones variables en función de los objetivos y mercado laboral abierto.
  - ✓ De gestión económica: agilidad y flexibilidad en los procedimientos y en la gestión presupuestaria, con posibilidad de aplicar tarifas por servicios prestados para conseguir autofinanciación.
  - ✓ De autoorganización y establecimiento de objetivos (planes estratégicos, de calidad, etc.): por tratarse de una entidad no integrada orgánicamente en la estructura administrativa de la comunidad, aun cuando obviamente, en su condición de instrumento de la administración, se encuentra supeditada a ésta.

Se considera como factor positivo a destacar, pues, el que se haya optado por dotar al Instituto de Finanzas de Extremadura de la naturaleza jurídica de entidad pública empresarial, con preferencia a otras análogas (particularmente, la de organismo autónomo), dado que las características propias de aquella forma jurídica habrá de permitirle funcionar con la fluidez propia de las relaciones mercantiles –obviándose con ello las rigideces que caracterizan en tantas ocasiones al actuar administrativo– y en consecuencia, posibilitando una mayor inmediatez en la toma de decisiones y en el desarrollo de los objetivos que le son propios y de las directrices que se señalen por el gobierno de la Comunidad.

6. Asimismo, consideramos necesario que, al igual que ha venido haciéndose con otros Anteproyectos de Ley presentados a este CES para su dictamen, se hubiera acompañado de informe del Instituto de la Mujer de Extremadura en materia de análisis de género.

No obstante, desde la perspectiva del CES, queremos señalar que aunque la norma reflejada en el anteproyecto de ley no se opone y vulnera la igualdad de oportunidades y de no discriminación, por razones de género, en cambio, en lo que atañe a los aspectos formales de comunicación escrita el anteproyecto de Ley se refleja literalmente en masculino (El Consejero... el Gerente, etc.), condenando al ostracismo al género femenino. Esto supone inadecuación a lo establecido en el Plan para la Igualdad de Oportunidades, que propugna el fomento de uso no sexista del lenguaje en todas las actuaciones administrativas y documentos oficiales, premisa esta que con carácter general no se cumple en el anteproyecto analizado, y que por tal motivo sugerimos se revise.

A estos efectos, se incorpora a este dictamen, tras el examen del articulado, una serie de indicaciones sobre las concretas expresiones que pudiera entenderse vulnera las indicaciones del señalado Plan para la Igualdad de Oportunidades.

## **2) De carácter específico**

### **Exposición de Motivos**

Como con anterioridad reseñábamos, la Exposición de Motivos de la Ley tiene un contenido que sólo cabe valorar como sucinto y general, ocupándose en mayor medida de la reseña de las normas que habilitan al Comunidad Autónoma de Extremadura para legislar sobre la materia que en desarrollar o exponer las finalidades y objetivos perseguidos con la creación en el concreto momento actual, de una entidad como la que es objeto de la Ley. Sería conveniente, pues, que el apartado II de la Exposición de Motivos, único que en puridad cumple la función que le es propia –aun cuando en la práctica se limita a transcribir el artículo 1º de la Ley y a reseñar alguna de indicaciones contenidas en los preceptos más generales– tuviese un desarrollo más amplio, y a tal efecto nos permitimos sugerir que tal ampliación de contenido podría ir en la línea de la presentación de la Ley llevada a cabo ante

este C.E.S., comprendiéndose una explicación, siquiera sea sucinta, de los principios, objetivos y medios (algunos de los cuales son objeto de desarrollo en el articulado), sin que pueda considerarse superflua una indicación en la propia Exposición en el sentido de destacar la oportunidad de la Ley en estos momentos de coyuntura adversa ante los negativos efectos que la crisis financiera global está provocando sobre la situación crediticia y de liquidez que está padeciendo el tejido empresarial y especialmente las microempresas.

Misión básica: Facilitar la financiación tanto al sector público como al sector privado de la economía regional: servir de “banco público de segundo escalón” para financiar su tejido productivo o proyectos de infraestructuras e inversiones público-privadas. Esto es, actuar como “banco de desarrollo” con el objetivo de realizar intermediación financiera y acumulación de capital, sin perder de vista el objetivo de que los proyectos en los que se intervengan tengan capacidad de retorno y pago.

Objetivos generales de actuación: Sostenimiento y promoción de actividades económicas, que contribuyan al crecimiento económico; contribuir de forma sostenible al desarrollo económico de la Comunidad Autónoma; actuar de palanca financiera pública que dinamice la financiación privada de la economía.

## **CAPÍTULO I.- CREACIÓN, NATURALEZA, ADSCRIPCIÓN Y RÉGIMEN.**

### ***Artículo 1.- Creación, naturaleza y adscripción.***

El artículo 1 contiene la declaración de creación del Instituto de Finanzas de Extremadura como entidad pública empresarial. Así pues, de las dos clases de organismos públicos que contempla la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se ha optado por constituirlo como entidad pública empresarial –de capital exclusivamente público- y no como organismo autónomo. Esto supone que se define el Instituto como “organismo público al que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación” (artículo 124 L. 1/2002, cit.). A tal fin, el propio precepto recoge los objetivos esenciales que se persiguen con su constitución: “actuar como principal instrumento de la política financiera y de crédito

público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y posibilitar la captación y afirmación del ahorro regional, así como facilitar la financiación del tejido productivo regional y de los proyectos de infraestructuras públicas e inversiones públicas y privadas, que redunden en el desarrollo económico de Extremadura”.

Contiene este artículo, pues, una declaración esencialmente programática, en cualquier caso necesaria para la exposición en el texto articulado –y no sólo en la Exposición de Motivos- de las finalidades y objetivos del organismo de nueva creación. Al respecto, reseñar lo que con anterioridad se indicaba en el sentido de ser susceptible de valoración positiva el que su creación se lleve a cabo por Ley específica (art. 1.10 Estatuto de Autonomía) y no por Ley de Presupuestos. En cualquier caso, se cumple así el mandato recogido en el artículo 125 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, lo que por otra parte no es sino transliteración de la previsión que se contiene en el artículo 60, h) del Estatuto de Autonomía de Extremadura (“Corresponde a la Junta de Extremadura: [...] h) Proponer a la Asamblea de Extremadura para su tramitación, como proyecto de ley, la constitución de empresas públicas o institucionales que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias”). No obstante, reiteramos la valoración positiva de su creación mediante Ley de la Asamblea, puesto que como hemos examinado, en otras comunidades autónomas se contienen previsiones normativas similares, lo que no ha impedido que su creación se lleve a cabo por la que cabe reputar como más deficiente técnica normativa de creación por un apartado de la Ley de Presupuestos.

El apartado segundo de este artículo adscribe orgánicamente el Instituto de Finanzas a la Consejería competente en materia de política financiera. Este es un elemento común a la totalidad de los Institutos creados hasta la fecha por otras Comunidades Autónomas (a diferencia de las competencias de fomento empresarial, que en ocasiones se adscriben a otros Departamentos). Tal decisión sobre la adscripción orgánica del Instituto tiene en cualquier caso una importancia inequívoca, en tanto puede condicionar su eficiencia operativa (mayor o menor vinculación a presiones internas y/o externas), afectando a su credibilidad y solvencia ante en el sistema financiero (Banco de España, Instituto de Crédito Oficial –que explícitamente se erige como modelo- y demás instrumentos y operadores

económicos, en particular, las Instituciones garantes del control y estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas).

### ***Artículo 2.- Régimen.***

Se atribuye al Instituto de Finanzas de Extremadura personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión. Su funcionamiento se rige por el Derecho privado, excepto en los campos en que explícitamente así se declara en el propio artículo: formación de la voluntad de sus órganos y ejercicio de las potestades administrativas. Dicho pronunciamiento no hace sino trasladar al ámbito concreto de la Ley la determinación general que para las entidades públicas empresariales se recoge en la L. 1/2002, del Gobierno y de la Administración de la C.A. de Extremadura, que hemos citado con anterioridad.

Se trata, pues, del desarrollo concreto de una tendencia normativa cada vez más extendida, que ha dado lugar a la denominada “Administración Institucional” cuyas principales características son la descentralización funcional (no territorial), con especialidad en cuanto a sus competencias (sólo puede actuar con los fines concretos que hayan sido específicamente determinados en su ley de creación: no tienen fines generales como los entes territoriales). Son, pues, personas jurídicas diferenciadas de la Administración que las crea (mediante Ley) y que fija también su Estatuto particular, es decir, el régimen jurídico tanto de su organización como de sus actividades (en el caso particular del Instituto de Finanzas de Extremadura, estos estatutos se incorporan como Anexo a la propia Ley de creación). La personalidad jurídica propia y diferenciada se manifiesta, pues, sobre todo y principalmente en su relaciones con terceros; respecto de la Administración que los crea sigue existiendo una vinculación a la que se ha llamado relación de instrumentalidad, es decir, la Administración matriz utiliza estas modalidades organizativas para atender a fines en los que ella es competente, y sobre las que ejerce una tutela (actividad de fiscalización).

En un plano más concreto, las declaraciones contenidas en el precepto examinado se traducen:

- En que sus obligaciones patrimoniales gozan de las mismas garantías de la Junta de Extremadura (Art. 2.1 del Anteproyecto de Ley).
- Se le puede adscribir bienes patrimoniales de la Administración de la Comunidad Autónoma (Art. 10.1 del Anteproyecto de Ley).
- Se habrá de elaborar un presupuesto de explotación y un presupuesto de capital (Ley de Hacienda): Se integran en los Presupuestos Generales de la Comunidad y se acompañará una memoria justificativa de los mismos y la liquidación del ejercicio anterior.
- No es una Administración Pública a efectos de la Ley de Contratos del Sector Público, con la principal consecuencia –derivada de su funcionamiento jurídico-privado- de una mayor agilidad a la hora de contratar.

## **CAPÍTULO II.- ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN.**

### ***Artículo 3.- Órganos del Instituto.***

Se describen en este artículo los órganos que integran el Instituto de Finanzas Consejo Consultivo, Consejo de Supervisión y Director Gerente-, cuyo desarrollo pormenorizado y régimen de funcionamiento se lleva a cabo en los Estatutos que acompañan a la Ley de creación. Examinaremos, pues, al tratar del Estatuto, los aspectos esenciales de la regulación que de ellos se realiza.

### ***Artículo 4.- Organización interna y medios del Instituto.***

Por tratarse de una entidad dotada de facultades de autoorganización, y que -sin perjuicio de su adscripción a la correspondiente Consejería- no se integra en el organigrama de la Administración, se prevé que el personal vinculado al Instituto lo esté en régimen laboral, si bien se prevé que pueda adscribirse también personal laboral y funcionario de la propia administración autonómica o del sector público autonómico sobre el que la administración tenga titularidad plena. Hay que significar que en la que en la redacción del artículo se debe entender superflua la mención al “régimen laboral o eventual”; obviamente, la remisión genérica a la contratación laboral comporta que se podrán emplear todas las formas contractuales admitidas en la correspondiente normativa, entre las cuales se

encuentran las de duración determinada. Por lo demás, contiene este precepto una remisión implícita al artículo 15 de los Estatutos, donde se desarrollan algunos aspectos adicionales sobre el personal y los medios del instituto, en particular en lo que se refiere a selección de personal y adscripción de personal funcionario.

### **CAPÍTULO III.- PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO**

#### ***Artículo 5.-Principios de actuación.***

Denota este precepto, junto con los siguientes relativos a los fines y más que ningún otro, el modelo seguido para la creación y desarrollo del Instituto de Finanzas de Extremadura, en el que –explícitamente así se manifestó en la presentación del Anteproyecto– se han seguido las pautas del Instituto de Crédito Oficial a nivel nacional. Estos principios de actuación del Instituto se concretan en:

- Criterios de interés público, solvencia financiera y rentabilidad social. No puede olvidarse, sin embargo, que el Instituto no se configura como una “ONG financiera”, por lo que en muchas ocasiones se moverá en un delicado equilibrio entre la rentabilidad social que se proclama (en particular, como instrumento de política económica de la Junta de Extremadura, que a través de la correspondiente Consejería puede y de hecho impartirá directrices al Instituto que obedecerán a criterios de rentabilidad social o de posible decisión de contenido político), y la solvencia financiera que también se erige en uno de sus principales principios inspiradores. Desde el punto de vista de este Consejo Económico y Social, el principio inspirador de la rentabilidad social no puede quedar, en ningún caso, relegado frente a la simple rentabilidad económica, aun cuando es patente que el Instituto no puede configurarse como un simple medio de subvencionar proyectos económicamente inviables.
  
- Adecuación a las bases y ordenación de la actividad económica y la política monetaria del Estado y de la Unión Europea, así como de conformidad con la ordenación del Crédito y la Banca (artículo 5.2 del Anteproyecto de Ley). Así pues,

y como antes reseñábamos, se pretende que haya de servir “banco público de segundo escalón” para financiar su tejido productivo o proyectos de infraestructuras e inversiones público-privadas; esto es, como “banco de desarrollo” con el objetivo de realizar intermediación financiera y acumulación de capital, posibilitando que los proyectos tengan capacidad de retorno y pago. Sin embargo, no se trata de una entidad de crédito en sentido propio, y de ahí que no se precise autorización del Banco de España para su funcionamiento (aun cuando sea aconsejable su conocimiento).

- Ha de actuar con la máxima colaboración e intervención de las Entidades Financieras que operan en la Región, con las que, en determinados casos compartirá riesgos (si bien no debería requerir de la apertura de sucursales para llevar a cabo sus funciones). Por otro lado, y por razones de índole sistemática, se aprecia la conveniencia de que el apartado de la Ley que trata de esta cuestión (art. 5.3), pudiera encontrar mejor ubicación en las funciones a desarrollar por el Instituto más que en los principios de actuación.
- Fomentará la creación de cauces de cooperación y colaboración con el holding empresarial del sector público autonómico (A diferencia de los Institutos de Finanzas de otras comunidades, el organismo que se crea no asumirá el control del holding público empresarial).

#### ***Artículo 6.- Funciones de financiación, caución y garantía.***

Se enumeran en este artículo las correspondientes funciones encomendadas al Instituto:

- concertar o instrumentar créditos y avales y otras cauciones: se trata de una finalidad asumida por la totalidad de las entidades similares creadas en otras comunidades autónomas, con la salvedad de la de Castilla-La Mancha.
- colaborará en la instrumentación de iniciativas financiadas por fondos procedentes de la Unión Europea y otras Administraciones Públicas: competencia que tienen



asumida expresamente los Institutos de Finanzas de Cataluña y Cantabria; el resto no la tienen asumidas como tal.

- podrá financiar actuaciones que contribuyan a paliar los efectos económicos producidos por situaciones de grave crisis económica o catastróficas, así como facilitar la financiación de la construcción y explotación de infraestructuras públicas: cabe reiterar aquí lo que con anterioridad indicábamos, referente a la necesidad de compaginar las aportaciones que pudieran desarrollarse en situaciones de necesidad perentoria o de clara conveniencia social –en que será difícilmente discutible tal aportación-, y otras ocasiones en que no resulte tan obvia tal necesidad, caso en el que deberán primar los criterios de rentabilidad financiera y solvencia empresarial. Esta competencia la tiene asumidas los Institutos de Murcia y el País Vasco; Cantabria prevé la financiación para paliar los efectos económicos en situaciones de grave crisis.

#### ***Artículo 7.- Funciones relacionadas con la gestión financiera.***

Constituyen estas funciones el aspecto central de la labor del instituto, por lo que son desarrolladas con extensión en este precepto:

- Coordinar, la actividad financiera de la Junta de Extremadura, sus Organismos públicos y demás entes que formen parte del sector público autonómico, así como de los instrumentos públicos y privados de carácter financiero en los que participe la Junta de Extremadura. Ninguna duda cabe sobre la trascendencia de la función encomendada al Instituto de Finanzas, que viene con ello a erigirse en pieza central de la actividad económica de la región (esta competencia la tienen atribuida los institutos de Andalucía, Cataluña, Cantabria, y Valencia. No la tienen atribuida Murcia, Castilla-La Mancha y País Vasco)
- Ejercer la mediación y representación en cuestiones financieras y crediticias ante la Administración del Estado, el Banco de España y resto de entidades financieras o instituciones de crédito oficial (función que le ha de ser expresamente atribuidas por el Consejo de Gobierno; tienen asumida esta competencia los institutos de

Cataluña, Valencia, Cantabria, País Vasco y Castilla-La Mancha. No la tienen asumida, Andalucía y Murcia

- Actuar como medio instrumental propio de la Junta de Extremadura, sus Organismos autónomos y demás entes que forman parte del sector público autonómico para realizar los encargos que se encomienden en materia de asistencia, colaboración técnica, optimización o gestión del patrimonio financiero: asumida expresamente como tal en Castilla-La Mancha y el País Vasco.
- El Instituto, con autorización expresa y sin menoscabo de las competencias y fines de las empresas públicas de capital-riesgo con participación pública, podrá participar en el capital social o dotación fundacional o prestar apoyo financiero a sociedades o fundaciones que faciliten la financiación o la promoción de empresas no financieras y, en particular, de sociedades de garantía recíproca y entidades que actúan en mercados financieros o similares: asumida en Valencia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña y País Vasco.
- Instrumentación y control de la financiación destinada a la promoción o fomento, mediante la toma de participaciones sociales en su capital u otro tipo de financiación de empresas no financieras, decidida en el marco de políticas sectoriales aprobadas por el Gobierno Regional. Surge en relación con esta competencia (asumida Valencia, Cantabria, Cataluña y País Vasco) la necesidad de deslindar adecuadamente los respectivos ámbitos de actuación con SOFIEX y las demás entidades empresariales, financieras y fundacionales con competencias en esta materia en las que la Junta de Extremadura tenga participación, a fin de evitar entrar en colisión, competencia o concurrencia.
- Cooperar y/o colaborar con las empresas de capital-riesgo con participación pública para tomar participaciones sociales en el capital u otro tipo de financiación de empresas no financieras, con la finalidad de instrumentalizar y controlar la financiación destinada a la promoción o fomento, en el marco de políticas sectoriales aprobadas por el Consejo de Gobierno. Asumida de forma expresa en Cataluña y Cantabria.

- El Instituto podrá constituir sociedades con la finalidad de agrupar participaciones financieras y no dinerarias que pertenezcan a la Administración de la Junta de Extremadura y al resto de entidades pertenecientes al sector público autonómico, previa autorización del Consejo de Gobierno: asumida de forma expresa en Cataluña y Cantabria.
- Finalmente, en este ámbito de gestión financiera, el Instituto podrá prestar asesoramiento en materia financiera y emitir informes para el Consejo de Gobierno, en su caso, la Comisión Delegada para Asuntos Económicos o la Consejería competente en materia de política financiera, así como participar en los observatorios e instrumentos de análisis de los mercados financieros que se constituyan por la Administración de la Comunidad Autónoma (La tiene asumida el País Vasco, Cataluña, Castilla-La Mancha, Valencia y Cantabria). En particular, y por encomienda de gestión, podría asumir el asesoramiento y colaboración en procesos de integración en entidades financieras sobre las que la Comunidad Autónoma ejerce la tutela (la tienen atribuida Cataluña, Cantabria y Valencia; en la práctica las ejerce Valencia).

#### ***Artículo 8.- Otras funciones y medios de actuación.***

Realizar cualquier actividad lícita para la consecución de su objeto y, a tal fin, podrá firmar convenios y acuerdos con las Administraciones Públicas y particulares, así como obtener y gestionar la financiación precisa (artículo 8.1 del Anteproyecto), competencia que se corresponde con las asumidas por los institutos de Castilla-La Mancha, Cantabria y Cataluña y que en todo caso es de valorar positivamente en cuanto amplía el ámbito de actuación del Instituto (no la tienen asumida Murcia, País Vasco, Andalucía y Valencia).

Corresponderá también al Instituto (artículo 8.2) cualesquiera otras funciones que le atribuyan las leyes, sus estatutos u otras normas que le encomiende la Junta de Extremadura. Esta cláusula general viene recogida, de una forma u otra, en las normas de creación de todos los Institutos.

## **CAPÍTULO IV.- RÉGIMEN PATRIMONIAL Y ECONÓMICO-FINANCIERO.**

### ***Artículo 9. Control del Instituto.***

El control del Instituto –de eficacia y de eficiencia- se encomienda a la Consejería de adscripción, es decir, aquélla con competencias en materia de Hacienda: no está sometido a Intervención Previa, sino que se sujeta a control económico-financiero, que se efectuará por el procedimiento de auditoría (Artículo 9.2 del Anteproyecto de Ley de Creación). Hay que significar, sin embargo, que el hecho de que el control interno del de Instituto se encomiende a la propia Consejería de adscripción, es decir, al mismo organismo administrativo del que depende y del que es instrumento para desarrollar la su política financiera- comporta ciertos riesgos, en el sentido de que puede resultar mermada la efectividad de tal supervisión. Sería conveniente, pues, que se desarrollaran medios suplementarios de control -de índole administrativa, y al margen de la auditoría prevista en el anteproyecto- que dotasen de una garantía adicional tanto al funcionamiento del instituto como a las personas que lo han de integrar, dado el carácter de la materia que se regula.

Sus cuentas anuales se integran en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, y, se elaboran de acuerdo con los principios y normas de contabilidad del sector privado (Ley de Hacienda).

El carácter crucial de los sistemas de control se traduce en que se propone el cumplimiento voluntario de disciplina y supervisión financiera similar a las Entidades de Crédito (Art. 5. 2 Anteproyecto de Ley), de manera que aunque no estaría sometido a la disciplina y supervisión financiera del Banco de España, los Institutos de Finanzas en funcionamiento asumen las mismas reglas que si lo estuvieran (en particular, las recomendaciones sobre la legislación y regulación emitidos por el Comité de supervisión bancaria de Basilea. El propósito del Segundo Acuerdo de Basilea –Basilea II, como es comúnmente conocido- publicado inicialmente en junio de 2004, es la creación de un standard internacional que sirva de referencia a los reguladores bancarios, con objeto de establecer los requerimientos de capital necesarios, para asegurar la protección de las entidades frente a los riesgos financieros y operativos). La aplicación de estos criterios de

control, aun no exigidos de manera formal por la norma de constitución del Instituto, determina la credibilidad de todo el sistema.

***Artículo 10.- Régimen económico, patrimonial y presupuestario.***

El Instituto se configura con patrimonio y tesorería propios y sus obligaciones patrimoniales gozan de las mismas garantías de la Junta de Extremadura (Art. 2.1 del Anteproyecto de Ley), por lo que se le pueden adscribir bienes patrimoniales de la Administración de la Comunidad Autónoma (Art. 10.1).

***Artículo 11.- Recursos económicos.***

Se trata, y así lo hemos indicado, de un elemento esencial para la funcionalidad del Instituto de Finanzas de Extremadura, como para todos los restantes organismos de naturaleza análoga. En este sentido, puede ser útil examinar una comparativa de los diferentes medios de obtención de recursos por los distintos institutos ya creados:

- Dotación inicial o capital social: Se prevé en todos los Institutos, salvo Andalucía y País Vasco. De los Institutos en fase de constitución esta aportación se concreta: en el País Vasco, 80 millones de euros; Cantabria 8,5 millones de euros; Murcia 19,5 millones de euros, aproximadamente.

El Anteproyecto de la Ley de Creación del Instituto de Finanzas de Extremadura se acompaña de una Memoria económica que contempla una propuesta indicativa de 30 millones de euros, desembolsables en un 16.67% (5.000.000€) en el presente año 2009; 10.000.000 € en 2.010; y 7.500.000 € en los dos siguientes hasta completar la suma señalada.

- Consignaciones presupuestarias (asignación inicial para el funcionamiento operativo): se prevé en todos los Institutos creados.
- Rentas y productos de los bienes y derechos y servicios (plan de negocio): se prevé en todos los Institutos creados.

- Subvenciones o aportaciones voluntarias de entidades o instituciones, tanto públicas como privadas (por ejemplo, Obra benéfico-social de las Cajas, captada para iniciativas públicas, .): se prevé en todos, salvo el murciano.
- Emisión de títulos de renta fija u otras operaciones de endeudamiento: se prevé en todos, salvo en el caso de Andalucía.
- Depósitos que constituyan otras instituciones o intermediarios financieros: se prevé expresamente en Valencia y Cataluña. No se prevé en el resto.
- Aportaciones de otras instituciones financieras, públicas o privadas, que se establezcan de acuerdo con las leyes o convenios con el Instituto (por ejemplo, del Banco Europeo de Inversiones, o Fondo Europeo de Inversiones, entre otras): se prevé expresamente en Valencia, Cataluña, Cantabria, Murcia y País Vasco; no se prevé en el resto.
- Adscripción de bienes y valores del Patrimonio público (acciones, etc.): se prevé expresamente como recursos los bienes y valores de su patrimonio en Cantabria, Cataluña y Murcia.

Es de destacar, en este último punto, la previsión de capitalización del Instituto vía integración de participaciones de la Comunidad en otras entidades (acciones en Extraval, Sodiex, etc.); de ello se ocupan tanto la Disposición Adicional Primera de la propia Ley, como la Memoria Económica -concretando esta última los activos que podrían integrarse en el patrimonio del Instituto- partiendo en todo caso de la base de que tal integración o adscripción de activos no debe afectar al ejercicio de los derechos políticos de las Consejerías a que estén afectos.

***Artículo 12.- Régimen de contratación.***

En consonancia con lo determinado en el artículo 2 del Anteproyecto, se determina en este precepto que la contratación del Instituto se regirá por el derecho privado, sin perjuicio

de lo que resulte de aplicación la legislación básica del estado en materia de contratación pública. En este sentido, se puede reseñar que al dotarse al Instituto de la condición de medio propio y servicio técnico del ejecutivo autonómico en actuaciones relacionadas con su finalidad, si se incluyen dentro del ámbito de la contratación del sector público los contratos que deban celebrarse por el Instituto con la Administración para la realización de las prestaciones objeto del encargo, quedarán sometidos a la Ley de Contratos del Sector Público, en los términos que sean procedentes de acuerdo con la cuantía de los mismos.

### ***Artículo 13.-Recursos administrativos y reclamaciones.***

Precepto de naturaleza jurídico-técnica que remite a la normativa administrativa y procesal correspondiente la interposición de recursos administrativos en las materias que sean de aplicación, por actuar el Instituto bajo este régimen.

La segunda previsión normativa de este artículo, sin embargo, tendrá escasa aplicación –según entendemos– ya que precisamente al configurarse el Instituto de Finanzas como entidad pública empresarial, no tiene a estos efectos el carácter de Administración pública, por lo que en la mayor parte de las ocasiones no será preceptiva la reclamación previa sino que se aplicará el medio procedimental general, propio del derecho privado a que está sujeto.

### **Disposición adicional primera**

La Disposición adicional primera se ocupa de la posibilidad de transferencia al Instituto de recursos de entidades empresariales, financieras y fundacionales que se encuentren incluidos en el Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Hemos hecho ya mención a esta materia al tratar de los recursos patrimoniales y financieros del Instituto, por lo que en aras a la sistemática nos remitimos a dicho lugar.

### **Disposición adicional segunda.**

A través de esta disposición adicional, se procede a la aprobación de los Estatutos del Instituto de Finanzas de Extremadura, habilitando al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para su modificación por medio de Decreto. El artículo 114 de la Ley 1/2002,

de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ya contiene una previsión similar para la modificación de las normas de creación de los Organismos públicos, excepto en los casos en que ello suponga la alteración de sus fines generales, del tipo de Organismo público o de las peculiaridades relativas a los recursos económicos, al régimen de personal, de contratación, patrimonial, fiscal y cualquiera otras que exijan norma con rango de ley, en que en todo caso deberá producirse la reforma por un instrumento normativo de este rango. La deslegalización y, por tanto, los eventuales problemas derivados de tal técnica normativa, en caso de producirse, no serían exclusivos de la Ley que examinamos sino de la generalidad de los supuestos de creación de organismos públicos en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En el caso presente, se justifica la adopción de este sistema –aprobación de los Estatutos por anexo a la Ley de creación– por la premura temporal derivada de la necesidad de acortar los plazos de promulgación, a fin de que el Instituto de Finanzas se encuentre operativo con la mayor brevedad que permita la implementación del desarrollo normativo, a fin de que pueda emplearse dicho instrumento de la administración en la actual situación de crisis. Tal justificación es clara, y en todo caso, como decimos, las eventuales dificultades que pudieran surgir no derivarían de la Ley que examinamos, sino de la propia norma habilitante, la L. 1/2002.

#### **Disposición derogatoria, final primera y segunda.**

Ninguna indicación cabe al respecto, habida cuenta que tiene el contenido que es habitual en esta clase de disposiciones.

### **ESTATUTOS DEL INSTITUTO DE FINANZAS DE EXTREMADURA**

#### **CAPÍTULO I.- NATURALEZA, DENOMINACIÓN Y SEDE.**

##### ***Artículo 1.- Naturaleza y régimen.***

Este artículo va referido a determinaciones que se contienen, en lo esencial, en la propia Ley de creación (naturaleza jurídica, finalidad, funciones, régimen jurídico y dotación de



recursos), por lo habremos de remitirnos a lo expuesto en el correspondiente lugar del Anteproyecto.

### ***Artículo 2.- Denominación y sede.***

No se concreta en el Anteproyecto la ubicación de la sede del Instituto de Finanzas de Extremadura (cuya denominación, por otra parte, es la misma que se emplea en el resto de las comunidades autónomas en los organismos de naturaleza similar).

### ***Artículo 3.- Carácter instrumental.***

En consonancia con lo regulado en el apartado 6 del artículo 24 de la Ley de Contratos del Sector Público, se recoge en este apartado de los Estatutos la condición de medio propio y servicio técnico de la administración extremeña, toda vez que el Instituto, según su Ley de creación, realiza para ésta la parte esencial de su actividad, ostentando un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios (ya que puede conferirles encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria para ellos de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan). El último requisito para poder ser considerado como tal, el que la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública, también concurre.

Se echa en falta en el articulado, sin embargo, una previsión para el Instituto de Finanzas de Extremadura que sí se determina en la Ley de Contratos del Sector Público: sí se cumple con el expreso reconocimiento de la condición de medio propio en la Ley de creación o en sus Estatutos, pero no se concreta la regulación allí exigida que deberá “precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas”.

#### ***Artículo 4.- Plan Estratégico de Actuaciones.***

Deberá ser aprobado tras la entrada en vigor de la norma, por lo que no procede hacer indicación alguna al respecto. Observamos, sin embargo, una cierta discordancia en relación con la atribución de funciones que corresponden a cada órgano del Instituto en relación con este Plan Estratégico de Actuaciones, ya que la clara atribución que en este artículo se realiza en cuanto a su elaboración y aprobación al Consejo de Gobierno –y que parece ser más acorde con la propia naturaleza del Instituto como instrumento de política económica de la Comunidad– aparece contradicha con la atribución de funciones que se verifica más adelante para otros órganos. Por razones sistemáticas, nos ocuparemos de ello más adelante.

El resto del articulado de los Estatutos se ocupa de los órganos que lo integran y su régimen de funcionamiento; al respecto, se puede señalar que, por razones de sistemática, podría considerarse más correcto alterar el orden de los Capítulos II y III; así, siguiendo las indicaciones de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que aconsejan desarrollar el articulado procediendo de lo general a lo particular (Directriz I, a, 1.), procedería regular primero el órgano ejecutivo (Consejo de Ejecución) y luego aquél al que éste asesora o supervisa (Consejo de Supervisión) y no a la inversa.

#### **CAPÍTULO II.- EL CONSEJO DE SUPERVISIÓN.**

##### ***Artículo 5.- Composición.***

El número concreto de integrantes del Consejo de Supervisión, así como la extracción de los mismos es una decisión a adoptar por el legislador, por lo que entendemos excede el ámbito del presente dictamen. Este Consejo Económico y Social considera, sin embargo, que sería conveniente que en lugar de venir determinados como miembros del Consejo de Supervisión, además de dos Altos Cargos de la Junta de Extremadura a designar por el Consejo de Gobierno, una serie de representantes de entidades de perfil esencialmente empresarial (en particular, la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura, y

Corporación Empresarial de Extremadura, así como los presidentes de las Federaciones Extremeñas de Cajas de Ahorros y de Cooperativas de Crédito) sería preferible que se determinase que la forma de elección de este número de miembros del Consejo de Supervisión viniese directamente designado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, sin vinculación concreta a los referidos organismos; no por ello, sin embargo, debe entenderse que queda excluida su designación, pero sin que tengan la condición de miembros natos del Consejo de Supervisión. De esta forma se evitaría que pudiera reputarse existente un desequilibrio entre los distintos agentes sociales, sin que por ello quede coartada la operatividad al órgano de supervisión del Instituto.

En cualquier caso, y con independencia de la recomendación anterior, debe asimismo indicarse que sería preferible que en lugar de hacerse una genérica mención a “los presidentes de las Federaciones Extremeñas de Cajas de Ahorros y de Cooperativas de Crédito”, la redacción del precepto indicase –al igual que hace en resto de apartados para cada representación- el número concreto de integrantes del Consejo de Supervisión que han de designarse de esta forma, en número de dos, evitando así que se puedan producir ambigüedades en número y extracción.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ha de mencionar que se aprecia, sin embargo, una diferente proporción en la participación de los Agentes Sociales, atribuyéndose un solo representante a la Confederación Empresarial Regional Extremeña y dos a las Centrales Sindicales más representativas. El artículo 3 de la Ley 3/2003, de 13 de marzo, sobre participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos establece que “la determinación específica del número de representantes de los Agentes Sociales de carácter intersectorial atenderá al criterio de paridad y mayor representatividad, con lo que podría entenderse que la diferente asignación de participación en el Consejo de Supervisión vulnera dicho principio. Bien es cierto que el párrafo 2º del artículo 2 de la misma Ley excepciona del ámbito de aplicación de la misma “la participación de las Organizaciones Sindicales y Asociaciones Empresariales más representativas en los órganos de administración de empresas públicas en las que tengan legalmente reconocida su presencia, remitiéndose a su legislación específica; pero en cualquier caso consideramos aconsejable la inclusión de un número igual de representantes para ambos Agentes Sociales.

Por otro lado, la mención relativa a que la forma de elección de los dos diputados de la Asamblea de Extremadura adolece de un cierto carácter coyuntural en tanto que señala que su designación se efectuará por la Mesa de entre los candidatos “a proponer por cada grupo parlamentario”, mención que podría interpretarse en el sentido de ir referida a la actual composición de la cámara, en la que únicamente hay dos grupos parlamentarios, correspondientes a los dos partidos hoy mayoritarios. El artículo 34 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura únicamente establece un número mínimo de cinco diputados para conformar grupo parlamentario, por lo que nada impediría que en un futuro hubiere un número mayor que el actual.

Finalmente, sería conveniente que el Anteproyecto determinase la procedencia de implantar un régimen de incompatibilidades, no sólo de los miembros del Consejo sino también de otros órganos del instituto, y que tal regulación se hiciera desde una perspectiva temporal extensa, en el sentido de que se evitase la posible concurrencia de intereses privados no sólo durante la vigencia del nombramiento, sino también en un periodo posterior, que se podría prolongar a los dos años posteriores al cese. A este fin, sería igualmente conveniente que se incorporase al texto normativo la obligación del personal directivo del Instituto de formular declaración de bienes, ingresos y rentas.

#### ***Artículo 6.- Régimen de funcionamiento.***

Regula la frecuencia con que debe reunirse, y la aplicación de la normativa general en cuanto a constitución y formación de la voluntad del órgano pluripersonal (en todo caso, podría sugerirse que se evitara la reiteración de la misma palabra “órgano” en frases sucesivas).

#### ***Artículo 7.- Atribuciones.***

Adolece este precepto de un carácter excesivamente sucinto –que contrasta con la enumeración extensiva de funciones de los otros órganos- y también, en cierta medida impreciso: así entre las principales funciones del Consejo de Supervisión, se dispone que éste “conocerá y aprobará la memoria o informe de gestión del Instituto”. Sin embargo, en ninguna otra parte de la Ley de los Estatutos se vuelve a hablar de “memoria” ni de

“informe de gestión”, con dicha denominación, con lo que sería deseable una mayor precisión en la delimitación de sus funciones.

Análoga indicación cabe formular en relación con la otra función esencialmente supervisora que se atribuye a este órgano: se dice que “conocerá y aprobará” los “planes estratégicos”; sin embargo, el artículo 4 de los Estatutos y la Disposición transitoria única establecen como competencia del Consejo de Gobierno, previa audiencia de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, la elaboración de dichos Planes, y parece ciertamente anómalo que el Consejo de Supervisión tenga entre sus funciones aprobar el Plan remitido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, cuando está en la esencia del propio Instituto su condición de instrumento del ejecutivo de la Comunidad Autónoma en materia de política económica. La redacción del precepto parece ir en la línea de que lo que se atribuye al Consejo de Supervisión es la facultad de conocer y aprobar “la memoria o informe de gestión [...] de los planes estratégicos”, en el sentido de que la atribución del órgano es conocer y supervisar la forma en que se han llevado a cumplimiento. Convendría, sin embargo, que se perfilase la redacción para evitar dar lugar a tales equívocos.

Por otro lado, se detecta –como veremos en el correspondiente apartado– una clara anomalía en la distribución de funciones respecto de este Plan Estratégico, ya que en los artículos 3.4 y 13, c) de los Estatutos se atribuye la competencia para su elaboración al Director Gerente, en clara contradicción con lo regulado en otros lugares de la Ley y del Estatuto (artículo 4 del Estatuto y Disposición transitoria única).

### **CAPÍTULO III.- EL CONSEJO EJECUTIVO.**

#### ***Artículo 8.- Composición.***

Este artículo concreta las personas que han de formar parte del Consejo Ejecutivo del Instituto; su concreto contenido corresponde, pues, al legislador, pero se puede indicar la procedencia de ajustarse a las directrices en materia de técnica normativa en cuanto a la división interna del artículo, subdividiendo en apartados que corresponderán a cada uno de los enunciados (Directriz 26) En este caso, los apartados corresponderían a cada uno de los grupos de integrantes del Consejo Ejecutivo, y de esta forma, resultaría una subdivisión tal:

- Presidente del Consejo Ejecutivo (titular de la consejería). La Ley atribuye en todo caso la presidencia del Consejo Ejecutivo al titular de la Consejería de adscripción; puede ello, sin embargo, redundar en una sobrecarga de funciones de dicho titular, que en la práctica se traduzca en una limitación de la operatividad de dicha presidencia; convendría, pues, valorar la procedencia de que fuera el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma el que realizara tal designación, si se quiere a propuesta de dicha Consejería, pero si que exista una vinculación precisa al cargo.
- Vicepresidente (Director Gerente)
- Vocales:
  - o Titulares de órganos directivos competentes en materia de tesorería y política financiera (si bien convendría que se precisara en alguna medida cuáles hayan de ser tales órganos directivos, ya que ni su número ni rango institucional está en principio determinado).
  - o Designados a propuesta de las Consejerías con competencias en materia de fomento empresarial, industria e infraestructuras públicas, en número de tres (aun cuando convendrá aclarar si en el supuesto de agrupación de competencias en una consejería, podría ésta proponer más de un vocal).

#### ***Artículo 9.- Funcionamiento.***

Constituye, salvo en lo relativo a la frecuencia con que se ha de reunir el Consejo Ejecutivo, una transliteración del artículo 6; cabe, pues, reseñar lo mismo que allí indicábamos.

#### ***Artículo 10.- Atribuciones.***

Convendría que se especificaran en el apartado 2 del artículo qué funciones no son susceptibles de delegación, puesto que según el tenor actual del precepto, pueden delegarse todas sin excepción, y parece claro que al menos alguna de las funciones específicamente atribuidas al Consejo Ejecutivo (formar la voluntad del Instituto, aprobar las cuentas anuales...) no deberían quedar en el ámbito de decisión de un órgano unipersonal.

## **CAPÍTULO IV.- EL DIRECTOR GERENTE.**

### *Artículo 11, Carácter y retribuciones; y Artículo 12, Nombramiento.*

Ninguna indicación cabe hacer al respecto, salvo, en todo caso, la procedencia de agrupar los dos preceptos en un solo artículo, siguiendo el esquema: 1º carácter; 2º nombramiento; 3º retribuciones.

### *Artículo 13.- Atribuciones.*

En correspondencia con lo apuntado cuando se trataba del Consejo de Supervisión, cabe indicar aquí la procedencia de una mayor clarificación de las funciones del Director Gerente en relación con el Plan Estratégico de Actuaciones: el apartado 3 de este artículo dispone –en consonancia con lo determinado en el artículo 4.3- que es el órgano unipersonal regulado en este artículo el que tiene atribuida la competencia para la su elaboración. Sin embargo, es claro por la sistemática de la Ley y por la propia naturaleza de dichos planes que éstos contienen las directrices de política económica que imparte al Instituto el Consejo de Gobierno de la Comunidad, con lo cual parece claro que la función del Director Gerente habría de ser, en todo caso, redactar una propuesta que en su caso sería aprobado por el Consejo de Gobierno, correspondiendo en todo caso a Consejo de Supervisión aprobar tal propuesta (art. 7).

Sería deseable, reiteramos, una clarificación de las funciones que corresponden a cada órgano en relación con dichos planes, e incluso una descripción algo más detallada de su naturaleza.

## **CAPÍTULO V.- ORGANIZACIÓN INTERNA DEL INSTITUTO.**

#### ***Artículo 14.- Estructura organizativa.***

Este precepto regula las áreas de actividad de instituto, y su determinación constituye, como es obvio, una decisión de naturaleza organizativa a adoptar por el redactor de la norma. Sería conveniente, sin embargo, que se evite incurrir en lo que se podría calificar como una reiteración –o una obviedad– como es expresar que el Instituto se encuentra “bajo la dirección del Director” y corregir la forma verbal: “se compone (n) de cuatro Departamentos”.

#### ***Artículo 15.- Personal del Instituto.***

Se remite el presente artículo, de forma implícita al artículo 126 de la precitada L. 1/2002, párrafo 2º, donde se establece que el personal de las entidades públicas empresariales se rige por el derecho laboral, con las especificidades de su norma de creación. Puede, por tanto, calificarse de innecesaria la mención que se contiene en este precepto referida a “la relación laboral o eventual”, habida cuenta que si el régimen propio de contratación del personal del instituto es el del derecho laboral, cabrá en principio el empleo de cualquiera de las formas de contratación de trabajadores permitidas por la legislación en vigor, incluidas las de duración determinada (por más que desde este Consejo se deba indicar la improcedencia de utilizar extensivamente las contrataciones de carácter eventual). Asimismo, y en la relación de los principios que deben regir la contratación del personal del Instituto, además de los de “igualdad, mérito y capacidad”, se recoja también el de “publicidad”, en consonancia con la normativa sobre la materia.

El párrafo segundo viene a recoger la indicación contenida en los párrafos 1 y 5 del artículo 126 de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura; puede entenderse, por ello, redundante, por lo que se propugna su desaparición, al no contenerse especificidad alguna propia del Instituto que se crea.

#### **Disposiciones adicional y transitoria.**

Respecto de la Disposición transitoria única, reiterar lo indicado más arriba respecto del Plan Estratégico de Actuaciones.



## IV. CONCLUSIONES

Como indicaciones más relevantes del presente Dictamen, se ha de señalar:

1. Valoración positiva del hecho de venir acompañado de Memoria Económica; se reseña la conveniencia de que tal situación sea la norma en futuros Anteproyectos tanto en el aspecto formal (documento adjunto al Anteproyecto) como material (contenido efectivo de dicha Memoria).
2. Se aprecia la conveniencia de un mayor contenido expositivo en la Exposición de Motivos y en el Informe de Necesidad y Oportunidad, con un mayor desarrollo de tanto de los diferentes objetivos que se persiguen con la creación del Instituto de Finanzas como de las concretas circunstancias, tanto coyunturales como permanentes, que han determinado su creación en el momento actual.
3. Conveniencia de que el Anteproyecto siga las directrices del Plan de Igualdad de Oportunidades, evitando el lenguaje sexista.
4. Posible procedencia de revisar la indicación a la reclamación previa al ejercicio de acciones civiles o laborales (art. 13 de la Ley), habida cuenta que ordinariamente el Instituto funcionará en régimen de derecho privado, sin tener la condición de administración pública.
5. Conveniencia de recoger en el articulado (art. 3 de los Estatutos) la mención que se refiere en el artículo 24.6 de la Ley de Contratos del Sector Público, de tal forma que para poder actuar con el carácter de medio técnico y servicio público, su regulación específica ha de “precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas”.

6. Cambio de Orden, por razones sistemáticas, del contenido de los Capítulos II y III de los Estatutos.
7. Se propone la designación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de aquellos miembros del Consejo de Supervisión que actualmente se atribuyen a SOFIEX, Corporación Industrial de Extremadura y Federaciones Extremeñas de Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, de tal forma que, sin que se excluya que aquéllos sean designados, no exista ex lege tal vinculación. Sin perjuicio de lo anterior, se propone que el texto normativo recoja un equilibrio entre la representación empresarial y sindical, en los términos que se expresan en el correspondiente lugar de este dictamen.
8. Procedería incluir en la Ley un régimen de incompatibilidades para el personal directivo del Instituto, así como para los integrantes de los Consejos Ejecutivos y de Supervisión, que se extienda al periodo de mandato y dos años posteriores.
9. Se considera procedente modificar la redacción del último apartado del artículo 5 del Estatuto, a fin de que el mismo no dé a entender que se presupone la existencia de únicamente dos grupos parlamentarios en la Asamblea de Extremadura.
10. Procedencia de una regulación más precisa de las competencias de los diferentes órganos en relación con el Plan Estratégico del Instituto (posible contradicción entre los artículos 3.4 y 5.5, y 4, 7 y 13, c, de los Estatutos, en relación con las competencias en relación con dichos Planes).
11. Procedencia de eliminar la mención a la expresión “eventual” en el artículo 14 del Estatuto, por resultar implícito en la sujeción de la contratación del personal del Instituto al derecho laboral.

## **CONCLUSION**

En atención a lo expuesto, el **CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA**, en su Sesión Plenaria celebrada el día **22 de mayo de 2009**, aprobó por **UNANIMIDAD** el precedente **DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE FINANZAS DE EXTREMADURA** con las Valoraciones generales y específicas en él contenidas, junto con el *Anexo de Sugerencia de modificaciones del articulado para evitar la utilización del lenguaje sexista, según indicaciones del Plan para la Igualdad de Oportunidades* que se añade al final del mismo.

**La Sra. Secretaria General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura**

Fdo.: Emilia Parejo Gala

**Vº Bº**

**El Sr. Presidente del Consejo  
Económico y Social de Extremadura**

Fdo.: Santiago Hernández Fernández

## ANEXO

**Sugerencia de modificaciones del articulado para evitar la utilización del lenguaje sexista, según indicaciones del Plan para la Igualdad de Oportunidades**

ANTEPROYECTO DE LEY ARTICULADO	REDACCIÓN ACTUAL	POSIBLE REDACCIÓN ALTERNATIVA
3.1	... Director Gerente	...Dirección - Gerencia
3.2	...el titular	...la persona titular
3.3	...el titular	...la persona titular
3.4	... el Director Gerente	...la Dirección - Gerencia
3.4	... al Director Gerente	...a la Dirección - Gerencia
10.1	...el Consejero	...la Consejería
ESTATUTOS	REDACCIÓN ACTUAL	POSIBLE REDACCIÓN ALTERNATIVA
5	... el titular	...la persona titular
5	...el Director Gerente	...la Dirección Gerencia
5	...Los Presidentes	...Quienes desempeñen la Presidencia
5	...un representante	... una persona representante
2.5	...dos diputados... los candidatos	...Diputados/as...candidatos/as
8.1	...Vicepresidente... El Director Gerente	...Vicepresidencia... la Dirección Gerencia
8.2	..Secretario...técnico...Director Gerente	Secretario/a... Técnico/a... Dirección Gerencia
10.2	...Director Gerente	...Dirección Gerencia
TITULO CAPÍTULO IV	...El Director Gerente	...la Dirección Gerencia
11	...El Director Gerente	...la Dirección Gerencia
12	...El Director Gerente	...la Dirección Gerencia
13	...al Director Gerente	...a la Dirección Gerencia
14.1	...Director Gerente	...Dirección Gerencia
14.2	...del Director Gerente	... Persona que dirija la Gerencia
15.2	...del Director Gerente	...Dirección Gerencia

