



SR. CONSEJERO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 25 de mayo de 2023, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 82/2023, relativa al **anteproyecto de Ley del Instituto Vasco de Finanzas (Ref.: DNCG_LEY_2802/22_06)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión la vocal Sra. Urkiola Mendibil.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VOCALES:

D.^a M.^a Teresa Astigarraga Goenaga.
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.
D.^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.
D. Iñaki Calonge Creso.
D.^a M.^a Jesús Urkiola Mendibil.
D.^a M.^a Lourdes Pérez Ovejero.
D.^a Mirari Erdaide Gabiola.
D.^a Jaione Juaristi Sánchez.

SECRETARIO:

D. Jesús M.^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N.º 92/2023

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 29 de marzo de 2023 del Consejero de Economía y Hacienda — con fecha de entrada en la Comisión el mismo día— se somete a consulta el anteproyecto de Ley del Instituto Vasco de Finanzas.
2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y de la citada orden de solicitud, consta de los siguientes documentos:
 - a) Orden de 13 de mayo de 2022 del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se da inicio al procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley del Instituto Vasco de Finanzas.
 - b) Orden de 10 enero de 2023 del Consejero de Economía y Hacienda, de aprobación previa del anteproyecto con la versión bilingüe del texto de la norma.





- c) Memoria explicativa de 20 de enero de 2023, suscrita por la Directora de Servicios del Departamento de Economía y Hacienda.
- d) Informe jurídico de la Asesoría Jurídica del Departamento de Economía y Hacienda, de 26 de enero de 2023.
- e) Oficios remitidos por los departamentos de Trabajo y Empleo (23/01/2023), de Salud (24/01/2023), de Cultura y Política Lingüística (01/02/2023), de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes (03/02/2023), de Turismo, Comercio y Consumo (06/02/2023) y de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (16/02/2023), en los que manifiestan no realizar alegaciones al proyecto.
- f) Informe de organización de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales de 16 de febrero de 2023.
- g) Alegaciones del Departamento de Economía, Sostenibilidad y Medio Ambiente de 20 de febrero de 2023.
- h) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas 27 de febrero de 2023.
- i) Texto de la norma para informe de la Oficina de Control Económico (OCE), incorporado al expediente con fecha 13 de marzo de 2023.
- j) Memoria explicativa para la OCE, incorporada al expediente con fecha de 13 de marzo de 2023 y firmada el día 29.
- k) Memoria económica para la OCE, suscrita por la Directora de Servicios, de 20 de marzo de 2023.
- l) Informe 07/2023, de 20 de marzo de 2023, de la Dirección de Función Pública.
- m) Informe de control económico-normativo que emite la OCE, de 28 de marzo de 2023.
- n) Memoria económica para la Comisión Jurídica Asesora, de 29 de marzo de 2023.
- o) Memoria explicativa para la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi de 29 de marzo de 2023.



DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

3. El anteproyecto de ley sometido a nuestra consideración, que tiene por finalidad la aprobación de una ley integral del Instituto Vasco de Finanzas, en atención a los años transcurridos desde la creación y puesta en funcionamiento del ente, consta de exposición de motivos, diez artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.
4. De inicio, es preciso señalar que, en cuanto tiene por único objeto la creación del referido instituto y la determinación de los aspectos básicos de funcionamiento, ha de ser considerada como una ley singular o de caso único, categoría que engloba una diversidad de normas de rango legal coincidentes en la falta de generalidad, abstracción y vocación de permanencia que caracteriza a las leyes.
5. Estas leyes han sido configuradas por el Tribunal Constitucional (Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre), que alude a las mismas como “aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro”, afirmando además sobre ellas que “se configuran como ejercicio excepcional” de la potestad legislativa y que, por ello, deben ser utilizadas restrictivamente en aquellos supuestos en que sea preciso “arbitrar una solución adecuada a una situación singular”.
6. Dentro de esta genérica categoría de las leyes singulares, el anteproyecto que nos ocupa encajaría en el grupo de las denominadas leyes de autorización o aprobación y no se vería afectada por las limitaciones impuestas por el Tribunal Constitucional en la sentencia anteriormente aludida, pues la excepcionalidad de su uso derivaría en este caso de lo establecido en la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco, que exige una norma de rango legal para la creación de los entes públicos de derecho privado.
7. En cuanto al contenido del anteproyecto, la parte expositiva se inicia con la alusión a los títulos competenciales concernidos y a los orígenes del Instituto Vasco de Finanzas (en adelante, el IVF), creado por la disposición adicional séptima de la Ley 15/2007, de 28 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2008.
8. Traslada a continuación la reflexión estratégica llevada a cabo durante la pasada legislatura en torno a la estructuración de la política financiera y de crédito



público de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las conclusiones del proyecto de racionalización de los instrumentos financieros públicos, en un marco de creciente sofisticación del mercado financiero que ha provocado un progresivo incremento de la complejidad de los instrumentos financieros y de fomento utilizados tradicionalmente por las administraciones públicas, con la consiguiente necesidad de una mayor especialización en esta materia.

9. La concepción de los nuevos cometidos que se entiende debe desarrollar el IVF en esta nueva etapa se describen de esta manera:

Con la implantación del nuevo modelo de ordenación financiera, por tanto, el Instituto Vasco de Finanzas está llamado a promover e implementar una actividad financiera acorde con las directrices del ejecutivo vasco a través del desarrollo de una triple actuación: en primer lugar, ostentar las participaciones financieras del Gobierno Vasco en los diversos fondos y sociedades de carácter financiero; en segundo lugar, gestionar los instrumentos financieros necesarios ligados a políticas sectoriales del Gobierno Vasco, canalizando la financiación a las necesidades y actuaciones identificadas por los Departamentos que, en virtud de sus competencias y funciones, deben liderar y desarrollar las diferentes políticas sectoriales de promoción, fomento o cualesquiera otras; y, en tercer lugar, concentrar su actividad crediticia en operaciones específicas, siguiendo estrategias de coinversión con las entidades financieras.

10. Refiere por ello la parte expositiva que, transcurridos cerca de catorce años desde la creación y puesta en marcha del instituto, resulta necesaria una normativa reguladora específica del mismo que adapte su regulación a la nueva realidad económica y normativa del País Vasco, así como al papel que debe asumir el citado ente como instrumento de la política financiera y de crédito público de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
11. La nueva regulación realiza por ello —sigue diciendo la exposición de motivos— una revisión de las funciones atribuidas al instituto en su norma de creación y una reorganización de su estructura, sin que se altere su naturaleza jurídica, que sigue siendo la de ente público de derecho privado, en el marco de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco (LSPV).
12. El artículo 1 aborda la naturaleza jurídica del instituto, su adscripción, sede y régimen jurídico. La única modificación sustantiva que el anteproyecto recoge es



la alteración de la sede del instituto, que pasa de la actual en Vitoria-Gasteiz a Bilbao.

13. La memoria justifica esta alteración en estos términos: “se establece, de conformidad con lo previsto en la letra b) del artículo 44.2 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, la sede principal de la entidad en el municipio de Bilbao, dado que dicho municipio concentra el mayor número de instituciones de carácter económico y centros de decisión financieros de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y sin perjuicio del establecimiento de otras dependencias en los ámbitos territoriales que determine el Consejo de Administración”.
14. El artículo 2, “Fines y principios de actuación”, mantiene la configuración del instituto como instrumento de la política financiera y de crédito público de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE).
15. Añade, con respecto a la regulación vigente, la referencia a los principios de actuación del instituto, que son conformes con los generales recogidos en los artículos 5 y 11 de la LSPV y con los específicos de los entes públicos de derecho privado, recogidos en el artículo 39 de la misma ley.
16. Recoge también el mismo artículo el ámbito de actuación del instituto, recogido actualmente en sus Estatutos, aprobados por Decreto 218/2008, de 23 de diciembre:

El ámbito territorial de actuación del Instituto es el de la Comunidad Autónoma de Euskadi. No obstante, podrá extender dicho ámbito a aquellas 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 Comunidad Autónoma de Euskadi.
17. El artículo 3 regula las funciones del instituto en línea continuista, en términos generales, con respecto a las asignadas en la norma de creación, si bien son desarrolladas con mayor exhaustividad.
18. Ha sido suprimida la función de “prestar los servicios de tesorería y de gestión financiera y, en particular, del endeudamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de las entidades de ella dependientes”.
19. Esta supresión se justifica en no haber sido ejercitada esta función por el IVF durante los años de funcionamiento del ente, pero, fundamentalmente, “porque queda al margen del papel central que se pretende atribuir al Instituto en la nueva ordenación



de la política financiera y de crédito público del Gobierno Vasco”, según justifica la memoria.

20. La actuación del IVF se circunscribe al desarrollo de tres tipos de instrumentos de intervención: préstamo —“Instrumentar y conceder financiación a personas físicas y jurídicas”—, garantía —“Conceder o instrumentar avales y otras cauciones y prestar garantías de cualquier tipo sobre operaciones financieras”— y capital —participando directamente en el capital de empresas que desarrollen actividades o inversiones de interés estratégico para la CAE o indirectamente mediante la participación en sociedades, entidades de inversión colectiva, fundaciones y fondos de capital riesgo que facilitan la financiación o la promoción de empresas no financieras—.
21. El precepto garantiza por otro lado la interlocución y participación de los departamentos que, según se indica, “deben liderar y desarrollar las diferentes políticas sectoriales” y recoge la posibilidad —también recogida en los Estatutos vigentes— de que el instituto tenga la consideración de medio propio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
22. El párrafo 5 del mismo artículo declara inaplicables al IVF las limitaciones que el artículo 40.4 de la LSPV establece para la toma de participación de los entes del sector público de la CAE en sociedades de capital.
23. El artículo 4 define los órganos de gobierno, que son el Consejo de Administración y la Dirección General como órganos necesarios, a los que añade la posibilidad de constituir “una o varias Comisiones Ejecutivas” y “aquellos órganos técnicos y consultivos que se estimen oportunos”.
24. Regula asimismo este artículo la composición y facultades del Consejo de Administración y la naturaleza, régimen de designación y facultades de la Dirección General.
25. El artículo 5 se refiere a la aprobación de los Estatutos del IVF, que deberá realizarse mediante decreto, previa “información y consulta del Consejo de Administración”.
26. El artículo 6 se ocupa del personal del ente, integrado por personal laboral contratado al efecto, que se regirá por el derecho laboral. En cuanto al régimen de acceso a los puestos de trabajo, los procesos de selección, provisión y promoción profesional, el anteproyecto determina su sometimiento a lo dispuesto en la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de empleo público vasco,



“garantizando, en todo caso, la participación del Instituto Vasco de Finanzas en los procedimientos”.

27. El artículo 7 fija los recursos económicos del ente, recogiendo básicamente los establecidos en los Estatutos vigentes. Estos recursos son fundamentalmente las asignaciones recogidas en los presupuestos generales de la CAE, los derivados del ejercicio de sus actividades y las aportaciones de otras instituciones financieras, públicas o privadas.
28. Se recoge, asimismo, entre los ingresos, “Las subvenciones, aportaciones de otras administraciones públicas y donaciones que se concedan a su favor” y “Los activos de carácter mobiliario e inmobiliario, adquiridos como consecuencia de procesos de recuperación de deudas contraídas con el Instituto Vasco de Finanzas en el ejercicio de su actividad crediticia”.
29. El artículo 8 está destinado a regular el patrimonio del IVF, “integrado en el patrimonio de Euskadi”. Establece un régimen específico para el ejercicio de los derechos de socio que correspondan al instituto en las sociedades en las que participa, sin que se le aplique el régimen general establecido en el artículo 111.2 del Texto refundido de la Ley del patrimonio de Euskadi, aprobado por el Decreto legislativo 2/2007, de 6 de noviembre.
30. El régimen económico-financiero del IVF está regulado en el artículo 9 del anteproyecto, en el que, tras establecer como principio que el régimen patrimonial, de contratación, presupuestario, económico-financiero y de contabilidad será el previsto en las disposiciones legales aplicables a los entes públicos de derecho privado, añade a continuación las siguientes actuaciones en las que el instituto no requerirá 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.

31. En el mismo artículo se recoge que el IVF “podrá conceder préstamos bonificados sin interés, con interés inferior al de mercado, o con un tramo no reembolsable, siempre que dicha bonificación sea financiada con cargo a las dotaciones de los Presupuestos Generales de Euskadi en el marco de un programa de fomento promovido por una entidad del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi a través del oportuno convenio que deberá formalizarse entre el Instituto y el órgano competente de dicha entidad”.
32. Finalmente, el artículo 10 regula la extinción del IVF, que deberá realizarse “mediante una norma con rango de ley” y remite a las disposiciones normativas aplicables a los entes públicos de derecho privado en cuanto a su liquidación y condiciones de subrogación del personal y de sus bienes, derechos y obligaciones.
33. En la parte final del anteproyecto, la disposición adicional primera se refiere a la habilitación al Gobierno Vasco para realizar mediante decreto las necesarias reestructuraciones del IVF.
34. La disposición adicional segunda, por su parte, fija un plazo de tres meses para proceder a la incorporación al patrimonio empresarial del IVF de las participaciones de titularidad pública en entidades que facilitan la financiación o la promoción de empresas no financieras.
35. La disposición derogatoria procede a la derogación de la disposición adicional séptima de la Ley 15/2007, de 28 de diciembre, por la que aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2008, además de “todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la presente ley”.
36. Finaliza el texto con dos disposiciones finales: la primera alude a la necesaria aprobación de unos nuevos Estatutos del IVF en el plazo de seis meses, y la segunda determina la entrada en vigor de la ley, al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

37. Este dictamen tiene carácter preceptivo y se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica



Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los anteproyectos de ley, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

38. Procede dejar constancia en primer lugar que el análisis del iter procedimental del anteproyecto ha de realizarse conforme a lo establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), en virtud de lo previsto en la disposición transitoria de la Ley 6/2022, de 30 de junio, de procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, que establece que los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor –como es el analizado- se tramitarán, hasta su conclusión, de acuerdo con la normativa anterior.
39. La LPEDG efectivamente, en su artículo 3.1, contempla su aplicación a las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley.
40. Ahora bien, según doctrina constante de esta Comisión, hay que advertir que esa identidad de régimen no anula el diferente enfoque que debe presidir el análisis del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, en atención a la peculiar naturaleza del producto en el que desemboca su tramitación.
41. La LPEDG pretende que al elaborar los proyectos de ley el ejecutivo aplique la misma metodología que al resto de proyectos normativos porque, en palabras de su exposición de motivos, con ello “se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”.
42. Ahora bien, como también es doctrina reiterada de esta Comisión, toda exigencia procedimental responde a un requisito material, de ahí que cuando de su examen se trate haya de comprobarse su cumplimiento sustantivo y no el meramente formal. Si siempre este es el criterio para enjuiciar la forma de producción de los actos o las normas, cuando se trata de los anteproyectos de ley se intensifica su aplicabilidad por la radical diferencia entre la potestad legislativa y la reglamentaria —“el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera ‘de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE)’ (entre otras, SSTC 209/1987, 55/2018)—.



43. Es en el Parlamento donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución o el Estatuto de Autonomía del País Vasco o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquel pueda pronunciarse —al menos: memoria general; evaluación previa del impacto en función del género y de las medidas correctoras; anejo de financiación e informe de control económico si comportan un gravamen al presupuesto; el dictamen de esta Comisión; y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara)—.
44. Por tanto, en los anteproyectos de ley, en tanto el procedimiento en fase administrativa no puede comprometer la validez del producto final, el examen del proceso seguido en su elaboración no trata de evitar defectos que puedan afectar a su validez, sino que busca un resultado principal: conocer el fundamento objetivo que sustenta el dictado de la norma con el contenido propuesto, para lo que se indaga sobre su racionalidad —si es el fruto de una decisión meditada— y su razonabilidad —si está en sintonía con las pautas axiológicas que informan nuestro ordenamiento—.
45. Este es, por tanto, el sentido último del examen de la Comisión, que observa el proceso de elaboración de los anteproyectos en el seno del ejecutivo para comprobar si contiene los datos imprescindibles para conformar el juicio jurídico sobre la iniciativa —que integra el de adecuación o idoneidad entre los objetivos perseguidos y el contenido regulador proyectado—.
46. Para ello, siempre con una perspectiva material, se analizan: (I) la fase de elaboración en el órgano promotor —las premisas fácticas y jurídicas tomadas en consideración y la reflexión efectuada, que dan sentido al texto normativo inicial—; (II) las fases de audiencia y participación— si se ha abierto el texto a la participación de las personas destinatarias, los sectores afectados y las administraciones cuyos ámbitos competenciales se ven concernidos por la regulación; cuál ha sido su valoración, cuáles las observaciones y propuestas formuladas y cuáles los motivos para su aceptación o rechazo—; y (III) la fase de intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo.
47. Al examinar el procedimiento se comprueba, también, si durante la elaboración se han sopesado los factores de los que, en cada caso, depende la factibilidad de la norma —si se han estudiado distintas alternativas, las consecuencias de



estas y sus posibilidades reales de aplicación y, con ello, la potencialidad para obtener los efectos buscados—. En esta vertiente, el examen se detiene con especial atención en el impacto económico: si se ha medido el esfuerzo público que la normativa exigirá a las administraciones y el esfuerzo privado, si la naturaleza de la regulación lo requiriese. En palabras del artículo 10.3, *in fine*, de la LPEDG, se evaluará “el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras administraciones, los particulares y la económica en general”.

48. Junto a este condicionante general que atiende al rango del producto normativo, nuestro análisis se halla condicionado también en este caso por un condicionante material, al ser característico del anteproyecto que nos ocupa su contenido organizativo, lo que también tiene una incidencia directa sobre su tramitación.
49. Tal naturaleza permitirá en ciertos aspectos modular los requerimientos y en otros acrecentarlos en la fase de elaboración del anteproyecto.
50. Con los señalados parámetros se analiza a continuación el procedimiento que ha desembocado en el texto del anteproyecto de Ley del Instituto Vasco de Finanzas sometido a consulta.
51. El procedimiento de elaboración se inicia con la **Orden de 13 de mayo de 2022** del Consejero de Economía y Hacienda que da inicio al procedimiento para la elaboración del anteproyecto de ley.
52. Cumple la orden su finalidad (artículo 5.1 LPEDG) pues expresa sucintamente el objeto y finalidad de la norma, su viabilidad jurídica y material, la repercusión que tendrá en el ordenamiento jurídico, la incidencia económica y presupuestaria, los trámites e informes que es preciso seguir antes de su aprobación y su sistema de redacción.
53. Tras la elaboración del texto normativo, la **Orden de 10 de enero de 2023** del Consejero de Economía y Hacienda aprueba, con carácter previo, el anteproyecto de ley (artículo 7.1 LPEDG) e incorpora el texto de anteproyecto de ley objeto de aprobación previa en euskera y castellano, de conformidad con el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013.
54. Conforme a la finalidad de este trámite, el texto objeto de aprobación recoge la posición inicial del órgano competente para elevar la iniciativa al Gobierno [artículo 18.a), Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno].
55. No se ha documentado el envío del texto del anteproyecto al Parlamento Vasco después de su aprobación previa, como exige el artículo 56.1 de la Ley 7/1981,



de 30 de junio, de Gobierno (LG), tras su modificación por la Ley 8/2016, de 2 de junio.

56. No obstante, tratándose de un anteproyecto de ley, es obvio que la importancia del trámite debe relativizarse porque, una vez convertido en proyecto de ley, debe ser remitido por el Gobierno acompañado, al menos, de la memoria general, del informe de control económico en aquellos proyectos que comporten un gravamen al presupuesto, del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y de los informes que con arreglo a la legislación sean preceptivos, tal y como exige el artículo 133.2 del Reglamento del Parlamento Vasco.
57. Consta una **memoria justificativa** de 20 de enero de 2023 que comienza afirmando que la finalidad principal del anteproyecto es “dotar de una regulación estructural al ámbito de actuación, funciones, organización y régimen jurídico del Instituto Vasco de Finanzas con el fin de consolidar su papel como gestor de los instrumentos de financiación pública”.
58. Refiere los antecedentes del IVF: su creación mediante la disposición adicional séptima de la Ley 15/2007, de 28 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2008, la justificación de la naturaleza jurídica elegida —ente público de derecho privado— y las funciones que inicialmente le fueron encomendadas con el objeto de reordenar la política financiera y de crédito público de la Administración Pública de Euskadi.
59. Describe también la memoria las actuaciones desarrolladas por el IVF en sus orígenes —la actividad del Instituto apenas se limitó a su participación en la concesión de préstamos correspondientes al programa para la realización de inversiones científico-tecnológicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 217/2010, de 27 de julio)— y su desarrollo posterior —a partir de 2013, el Gobierno Vasco ha pretendido impulsar los instrumentos de acción financiera de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y, particularmente, reforzando el Instituto Vasco de Finanzas y atrayendo hacia sí la gestión de los instrumentos de financiación pública. (...) se pretendía concentrar en el Instituto Vasco de Finanzas las participaciones de la Administración en aquellas entidades que entonces se encontraban dispersas y que estuvieran relacionadas con la instrumentación financiera de políticas públicas en la Comunidad Autónoma de Euskadi (créditos, avales, participaciones en fondos, en capital riesgo, etc.)—.
60. Realiza la memoria una descripción del proceso de reordenación societaria llevado a cabo en estos últimos años con el fin de centralizar, aglutinar y racionalizar, en torno al IVF, el conjunto de instrumentos financieros y



participaciones societarias de carácter exclusivamente financiero que detentaba la Administración autonómica para la instrumentación de la política de promoción económica, básicamente:

- a) En 2017 se autoriza la fusión de los Fondos de Capital Riesgo EZTEN y EKINTZAILE XXI mediante la absorción por EZTEN, Fondo de Capital Riesgo, de EKINTZAILE, Fondo de Capital Riesgo.
- b) En 2018 se procede a la adquisición de un 1,24 % del capital de CAF, como primer paso en el desarrollo de una política financiera para contribuir al crecimiento y arraigo de empresas vascas, y en la definición de un Fondo Estratégico de 250 millones de euros destinado a tal fin; la participación se ampliaría al 3 % en 2022.
- c) También en 2018 se activaron nuevos instrumentos de financiación ligados a capital para contribuir al crecimiento y consolidación de las empresas en Euskadi, tales como un nuevo fondo con participación pública y de gestión privada e independiente para PYMEs en fase de crecimiento o el fondo Finkatuz, y se autoriza la incorporación al patrimonio empresarial del IVF de la participación que el Gobierno Vasco poseía en el capital social de EKARPEN PRIVATE EQUITY, S.A., ELKARGI, S.G.R., LUZARO EFC, S.A. y SOCADE, S.A., que ascendía a 36,1 millones de euros.
- d) En 2019 se procede a la adquisición de un 7,31 % del capital de KAIKU CORPORACIÓN ALIMENTARIA, S.L. por valor de 6,6 millones de euros y se autoriza al IVF a participar con 12 millones de euros en el nuevo fondo público-privado “ABE PRIVATE EQUITY FUND”, cuyo objeto principal consiste en la toma de participaciones temporales en el capital de pequeñas y medianas empresas con gran potencial de crecimiento, proyección internacional y basadas en una ventaja competitiva fuerte y sostenible en actividades innovadoras, que a su vez tengan capacidad de arrastre sobre el tejido industrial del entorno.
- e) La Ley 13/2019, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2020, procedió a la creación del fondo estratégico de participaciones financieras Finkatuz, cuyo destino es la participación financiera a largo plazo en grandes empresas de la CAE para garantizar que dichas empresas mantengan su arraigo en Euskadi y ejerzan un carácter tractor sobre el conjunto del tejido productivo vasco. La previsión es de ir



aumentando paulatinamente el capital del fondo a lo largo de la legislatura hasta alcanzar los 300 millones de euros.

- f) En abril de 2021 se autoriza al IVF la creación de la sociedad pública Finkatze Kapitala Finkatuz, S.A.U. (Decreto 124/2021, de 13 de abril), con un capital social fundacional de 160.000.000 euros y que tendrá por 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.
 - g) En mayo de 2022, tras la autorización de la Comisión Europea, el IVF establece, por primera vez, un programa de préstamos participativos a través del Programa Solvencia COVID-19 Euskadi —con un presupuesto de 30 millones de euros—, de apoyo a empresas vascas afectadas por la pandemia.
 - h) En octubre de 2022 se procede a la adquisición de un 6 % del capital de ITP Aero y en el mes de diciembre el Consejo de Gobierno aprueba la incorporación al patrimonio empresarial del IVF de las participaciones en los fondos de capital riesgo Ezten, Basque y Lanpar 2013, titularidad de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
61. La memoria enmarca todas estas actuaciones en el proceso de desarrollo de un nuevo marco organizativo de la política financiera en aras de una mejor coordinación, eficacia y eficiencia y en el estudio sobre la estructuración de la política financiera y de crédito público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que culminó en julio de 2018 con la presentación del proyecto de racionalización de los instrumentos financieros públicos.
62. Configura la memoria la política financiera del Gobierno Vasco como una política pública sustantiva y autónoma del resto de políticas sectoriales, de una relevancia trascendental. En este marco define así la finalidad de la nueva configuración del Instituto Vasco de Finanzas:

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.

(...)

Asimismo, se pretende establecer un sistema de “ventanilla única” para la tramitación de solicitudes, análisis, validaciones y gestión financiera de las operaciones, a través de una aplicación de gestión única. De esta forma, las empresas podrán acceder de forma mucho más ágil y sencilla a las líneas de ayuda financiera existentes y, a su vez, el Gobierno dispondrá de forma automática de una visión global de sus riesgos en las empresas.

63. Alude también la memoria, tal y como hace el anteproyecto en su exposición de motivos, a la creciente sofisticación del mercado financiero, que ha provocado un progresivo incremento de la complejidad de los instrumentos financieros y de fomento utilizados tradicionalmente por las administraciones públicas, con la consiguiente necesidad de una mayor especialización en esta materia.
64. Enmarca además la iniciativa en el compromiso 50 del Programa de Gobierno para la XII Legislatura, relativo a “gestionar los recursos públicos de forma responsable”, que incluye una referencia expresa a la consolidación del IVF como gestor de los instrumentos de financiación pública.
65. La memoria se refiere a la naturaleza jurídica del instituto, configurado como ente público de derecho privado, y a la nueva regulación aplicable, contenida en la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco. Entiende que, por no ser objeto del anteproyecto la creación del instituto, no resultan aplicables los contenidos de los artículos 43 y 44 de dicha ley, que disciplinan el procedimiento necesario para la creación de los entes de esta naturaleza, si bien se ha tomado como referencia la regulación relativa al contenido de la norma de creación a efectos de elaborar y redactar el anteproyecto de ley.
66. Figura el **informe jurídico** emitido por la Asesoría Jurídica del departamento promotor, en el que refiere el fundamento y finalidad de la norma, realiza un análisis del título competencial, marco legal y rango normativo y una valoración del contenido del texto normativo, contrastándolo con el exigido en el artículo 44.2 de la LSPV. Concluye su enjuiciamiento con la valoración de la técnica legislativa y la tramitación.



67. A este respecto el informe justifica la improcedencia del informe de impacto en función del género —regulado en el artículo 20 del Texto refundido de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo— atendida la naturaleza organizativa del anteproyecto.
68. Recuerda esta Comisión que resultaría asimismo aplicable la exención relativa a los proyectos que tengan como objeto modificar otras normas ya vigentes, todo ello de acuerdo con las Directrices aprobadas por el Gobierno y publicadas mediante Resolución 40/2012, de 21 de agosto, de la Directora de la Secretaría del Gobierno y Relaciones con el Parlamento.
69. Del mismo modo, por su no afección a derechos de la ciudadanía, no resultaría necesaria la realización de los trámites de consulta, audiencia e información pública.
70. El informe no incluye la **evaluación del impacto de la regulación propuesta en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas**, exigido conforme al artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco, ni dicho análisis se incluye en otro documento del expediente.
71. Considera la Comisión que, atendido el ámbito de actuación del instituto y la voluntad manifestada en la memoria de que la nueva configuración del instituto sirva para establecer un sistema de “ventanilla única” para la tramitación de solicitudes, análisis, validaciones y gestión financiera de las operaciones, y que es objetivo de la norma “ayudar a las empresas a identificar y diseñar proyectos estratégicos de futuro y verdaderamente transformadores de la realidad socioeconómica”, la realización de la antedicha evaluación habría sido relevante.
72. Del mismo modo, hubiera resultado conveniente conocer la opinión de la **Autoridad Vasca de la Competencia**, a la que su ley de creación —Ley 1/2012, de 2 de febrero— atribuye la función de dictaminar, con carácter no vinculante, sobre los proyectos normativos que afecten a la competencia.
73. Los demás departamentos de la Administración General no han formulado observaciones, salvo el **Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente**, que alega la competencia que ostenta en los ámbitos industrial y empresarial, que son los ámbitos a los que van dirigidas, fundamentalmente, las políticas de financiación, competencia que implica



decidir acerca del instrumento de financiación que pueda resultar más adecuado y su gestión.

74. En respuesta a estas alegaciones, el departamento promotor parte de la existencia de una política financiera autónoma en sí misma. Por ello, si bien reconoce la competencia del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, entiende que no puede corresponder a dicho departamento la gestión de los instrumentos de financiación destinados al ámbito industrial y empresarial cuando se trate de instrumentos públicos de financiación y participación en forma de préstamo, garantía o capital, pues dicha área de actuación corresponde al elenco competencial del Departamento de Economía y Hacienda.
75. Se han realizado, no obstante, unas adaptaciones del texto normativo para recoger con mayor claridad los mecanismos de coordinación existentes para garantizar la interlocución y participación de los departamentos sectoriales.
76. En cuanto a los informes sectoriales, se ha emitido el 16 de febrero de 2023 informe de la **Dirección de Atención Ciudadanía y Servicios Digitales**, solicitado en base al artículo 12.1.d) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno. El informe realiza un contraste entre el texto del anteproyecto y la regulación aplicable contenida en la LSPV, realizando unas sugerencias de incorporación de contenidos de esta ley que considera debieran tener adecuado reflejo en el anteproyecto.
77. Se ha emitido también el 27 de febrero de 2023 informe de la **Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas**, que recoge la adecuación de la tramitación del proyecto de decreto a lo exigido por el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre. Por otro lado, en cuanto a la incidencia de la regulación en el uso del euskara, propone incluir en el texto del anteproyecto una referencia a la utilización del euskera en el funcionamiento del ente.
78. El 20 de marzo de 2023, la **Dirección de Función Pública** ha emitido informe, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.2 a) de la Ley 11/ 2022, de 1 de diciembre, de empleo público vasco, en relación con el artículo 7.1.e) 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, y el artículo 18 del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que



se establece la estructura y funciones del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

79. Sus principales consideraciones guardan relación con la naturaleza del ente, las funciones que tiene atribuidas y la consiguiente caracterización de sus puestos de trabajo. Entiende así que:

El artículo 3 del Anteproyecto atribuye al Instituto funciones que deberían ser desempeñadas por personal funcionario, entre otras, la instrumentación y la gestión financiera de los programas de fomento, la emisión de informes para el Consejo de Gobierno o para el departamento al que se encuentre adscrito el Instituto, y ejercer la representación de la Administración de la CAE en cuestiones de índole financiera y crediticia.

Así las cosas, algunos de los puestos del Instituto deberían estar reservados a personal funcionario. De hecho, la razón de ser ente público de derecho privado en lugar de otra forma de personificación como, por ejemplo, las sociedades de capital, obedece a la previsión de que el Instituto puede ejercer potestades administrativas, cuando le sean encomendadas en su norma de creación, en la que deberán identificarse los órganos del ente a los que les son atribuidas (artículo 39.1 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco).

80. El expediente incorpora una **memoria económica**, de 20 de marzo de 2023, cuyo contenido responde a los modelos de memoria económica aprobados por la Circular 2/2011 de la Oficina de Control Económico. Indica la memoria la ausencia de incidencia financiera y presupuestaria del anteproyecto, que, si bien implica una modificación de las funciones atribuidas al ente, no conlleva la modificación de su naturaleza jurídica y sus órganos de gobierno, ni ninguna reestructuración.
81. Considera que la única modificación relevante desde el punto de vista presupuestario es la modificación de la sede, que va suponer unos gastos de inversión, debidamente presupuestados.
82. Identifica las fuentes principales de financiación del IVF, que serían los recursos previstos en los presupuestos y las operaciones de endeudamiento que el instituto formaliza con “entidades financieras como el Banco Europeo de Inversiones”.
83. En cuanto a la identificación de los aspectos del anteproyecto que inciden en las materias propias de hacienda, identifica la modificación que el anteproyecto



plantea en materia de patrimonio, con la exención de aplicación del régimen general establecido en el Texto refundido de la Ley del patrimonio de Euskadi, aprobado por el Decreto legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, y en materia de finanzas, con la exención del régimen general establecido en la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

84. Estas modificaciones son las que hemos identificado en los párrafos 29 y 30 del presente dictamen y que tienen que ver con el régimen específico para el ejercicio de los derechos de socio que correspondan al instituto en las sociedades en las que participa y la no exigencia de autorización previa del Consejo de Gobierno en las operaciones de préstamo, avales u otro tipo de garantías y emisiones de valores de renta fija y operaciones de endeudamiento de todo tipo.
85. Alude también la memoria a que la regulación no incide en el régimen subvencional de ayudas, sin perjuicio de que se prevea la participación del IVF como entidad colaboradora para la instrumentación y gestión financiera de programas de fomento de otras entidades del sector público. Incluye, no obstante, la memoria la previsión de que el IVF pueda conceder préstamos bonificados.
86. La descripción de la tramitación realizada y del contenido de las memorias incorporadas al expediente ponen de manifiesto —sin perjuicio de lo que más adelante diremos— que el órgano promotor ha definido de inicio los objetivos que persigue la norma, que ha contado con una información adecuada para la elaboración del texto normativo inicial y que ha tenido en cuenta los condicionantes, tanto fácticos como jurídicos, que condicionan esta labor.
87. Consta en el expediente de elaboración un documento muy valioso —Memoria relativa a la elaboración del anteproyecto de Ley del Instituto Vasco de Finanzas, de fecha 28 de marzo de 2023 que facilita el examen —en la perspectiva material exigible— de la tramitación realizada ya que todas las alegaciones y aportaciones realizadas por los distintos informes sectoriales recibidos a lo largo de la tramitación son contestadas por el órgano promotor ofreciendo las razones que le han llevado a aceptar las propuestas —con la consiguiente adaptación del texto— o a no tomarlas en consideración.
88. Con base a las consideraciones realizadas en dicha memoria, se habría elaborado una segunda versión de texto del anteproyecto de ley.



89. El 28 de marzo de 2023, la **Oficina de Control Económico** (OCE) emite su informe, a cuyo través se ejerce el control económico-normativo previsto, con carácter preceptivo, en 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.
90. La OCE analiza en primer lugar el procedimiento y la tramitación seguida y si bien concluye, en términos generales, que es suficiente la documentación obrante en el expediente para sustanciar la fase de control económico-normativo, apunta 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.
91. Si bien la OCE entiende subsanable esta deficiencia por tratarse de direcciones integradas en el departamento promotor, entiende la Comisión que, con independencia de que en el seno del departamento se hayan articulado los mecanismos de coordinación precisos para garantizar la participación especializada de los distintos agentes que deben participar en la elaboración del texto normativo, resulta necesario que esas valoraciones técnicas de las direcciones sectoriales que deben participar en el procedimiento en función del contenido del anteproyecto y su opinión cualificada al respecto se incorporen al expediente, dando soporte al articulado propuesto.
92. Por lo demás, el informe reconoce el carácter continuista de la regulación propuesta y analiza la actividad del instituto desde la perspectiva de la actividad subvencional.
93. Plantea así la dificultad de deslindar con claridad los contornos de esta actividad subvencional: “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”.
94. Realiza el informe objeciones a dos de las funciones encomendadas al instituto: entiende que la previsión normativa de otorgar avales y garantías a las personas físicas entra en colisión con la regulación contenida en la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de finanzas de la CAE, que solo prevé la realización de estas operaciones a favor de personas jurídicas, y considera que la previsión de que el



IVF participe en la dotación fundacional de fundaciones “resulta inadecuada a los fines generales del IVF”.

95. En cuanto a la naturaleza jurídica del ente y las funciones atribuidas en el anteproyecto, considera que “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”.
96. En el mismo análisis, pero esta vez desde la perspectiva de los recursos económicos del IVF, apunta también que “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)”.
97. Procede también a realizar un concreto análisis del articulado, planteando observaciones y propuestas de modificación.
98. En relación a la incidencia económico-presupuestaria, el informe básicamente transcribe el contenido de la memoria económica.
99. El departamento promotor ha valorado en una nueva memoria las observaciones y aportaciones de este informe y ha modificado la memoria económica, al haberse aprobado por el Consejo de Gobierno, con fecha 21 de marzo, el incremento de las dotaciones de personal del IVF con la creación de dos nuevas plazas, con lo que la plantilla del ente se configura con una plaza de personal directivo y 13 plazas estructurales.
100. Examinado el procedimiento en su conjunto cabe señalar que con carácter general se ha adecuado formalmente a las pautas de la LPEDG y que ha incorporado información relevante para entender los objetivos que se persiguen con su dictado.
101. El análisis posterior del anteproyecto pone, sin embargo, de manifiesto que la reflexión realizada en el seno del departamento parece haber dejado fuera otros aspectos también importantes de la regulación.
102. Del mismo modo, resulta conveniente que la participación de las direcciones de Patrimonio y Contratación y de Política Financiera encuentre adecuado reflejo en el expediente, para permitir una decisión adecuadamente informada del Consejo de Gobierno al aprobar el anteproyecto y facilitar también un debate fundamentado sobre la norma en el Parlamento.



CUESTIÓN PREVIA A LA VALORACIÓN DEL ANTEPROYECTO

103. Tal y como hemos indicado, el anteproyecto reconoce al IVF naturaleza de ente público de derecho privado, “con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y funciones”.
104. No añade, sin embargo, el texto ninguna otra mención a su configuración como agente actuante en el ámbito financiero, si bien expresa que el instituto “tiene como finalidad actuar como instrumento de la política financiera y de crédito público”.
105. De hecho, entre sus funciones se encuentran las de:
- a) Instrumentar y conceder financiación a personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, en el marco de las políticas sectoriales del Gobierno Vasco.
 - 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, en el marco de las políticas sectoriales del Gobierno Vasco.
 - e) Prestar apoyo financiero y participar en el capital o en la dotación fundacional y en los órganos de gobierno, tanto en nombre propio como en representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de sociedades, entidades de inversión colectiva y fundaciones que facilitan la financiación o la promoción de empresas no financieras y, en particular, de sociedades de garantía recíproca, establecimientos financieros de crédito y entidades que actúan en mercados financieros o similares.
106. Se trata de funciones que se encuentran en la órbita de las que desempeñan las entidades de crédito y las entidades financieras, que se hallan sometidas a una extensa y rigurosa normativa dictada en gran medida por las crisis financieras vividas en las últimas décadas, que han obligado a una modificación de toda la regulación prudencial bancaria con el fin de proteger a los agentes implicados.
107. Todas estas regulaciones, si bien están destinadas en primera instancia a salvaguardar los intereses de las personas ahorradoras, tienden a asegurar la solvencia de las entidades, garantizar la estabilidad y el eficiente funcionamiento de los mercados financieros, fijando, no solo condicionantes de solvencia y gestión de riesgos para las entidades, sino también exigencias de gobierno corporativo, transparencia en la actuación y criterios de idoneidad de directivos.



108. Tal y como decimos, el texto del anteproyecto elude realizar ningún tipo de catalogación del instituto en esta materia, sin que tampoco las memorias y documentos incorporados al expediente incluyan reflexión alguna al respecto.
109. A nivel estatal, con funciones equiparables al IVF tenemos el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y, si analizamos otras comunidades autónomas, son varias —Valencia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Murcia— las que cuentan con institutos de finanzas, habiendo sido pionera Cataluña con la creación del Instituto Catalán de Finanzas en 1985 mediante la Ley 2/1985, de 14 de enero.
110. Sin ánimo de ser exhaustivos, realizaremos a continuación una descripción de las características de alguno de estos institutos, centrada en aquellos que realizan una catalogación de su naturaleza como entidad que opera en el mercado financiero.
111. Tenemos así, en primer lugar, al Instituto de Crédito Oficial (ICO), que, además de configurarse como entidad pública empresarial, determina su naturaleza jurídica de entidad de crédito y consideración de agencia financiera del Estado, recogiendo que utiliza criterios bancarios en sus actuaciones (Real Decreto 1149/2015, de 18 de diciembre).
112. Se define como instrumento para la ejecución de determinadas medidas de política económica e identifica como actividades financieras que puede desarrollar las de concesión de préstamos, créditos, avales y otras garantías y participaciones directas en empresas financieras —con prohibición de hacerlo en las no financieras—.
113. También el Texto refundido de la Ley del Instituto Catalán de Finanzas, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 26 de julio, configura al instituto como una entidad con personalidad jurídica propia sometida al ordenamiento jurídico privado, de las previstas en el artículo 1.b.1 del Texto refundido de la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la empresa pública catalana, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2002, de 24 de diciembre, y determina que se le aplica la normativa específica de las entidades de crédito.
114. No recoge un listado detallado de funciones, pero está facultado para otorgar cualquier tipo de financiación a favor tanto de personas físicas, en el ejercicio de su actividad económica y profesional, como de personas jurídicas, públicas y privadas, teniendo limitada la financiación de la promoción inmobiliaria, salvo que se trate de vivienda de protección oficial. Puede también constituir



sociedades mercantiles y fondos y, en general, participar en cualquier tipo de entidad, tanto directamente como a través de sus filiales.

115. Por su parte, la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (valenciana), refiere expresamente en su preámbulo, en cuanto al Instituto Valenciano de Finanzas, al aludir a la modificación del régimen jurídico del instituto, que en ningún caso puede considerarse al mismo “entidad financiera de las que vienen reguladas en la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito”.
116. Se configura como entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 2.3.a.2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones, y se define como el principal instrumento de la política financiera de la Generalitat Valenciana, siendo su actividad principal la prestación de servicios financieros en régimen de mercado.
117. Su financiación mayoritaria proviene, según la ley, “de los ingresos comerciales que obtenga por el desarrollo de su actividad”, incluyendo la norma la siguiente prohibición: “no podrá captar directamente fondos del público en forma de depósito, préstamo u otras análogas que lleven aparejadas la obligación de su restitución”.
118. Se halla facultado para otorgar cualquier tipo de financiación a favor de autónomos, profesionales y personas jurídicas privadas, en cualquier ámbito sectorial, excepto nuevamente el sector de la promoción inmobiliaria, “salvo que se trate de vivienda de protección oficial o financiación vinculada a planes diseñados por la administración u organismos públicos con el fin de facilitar el acceso a la vivienda”. En cuanto a las concretas operaciones que puede realizar, se identifica la concesión de créditos, préstamos, avales y otras cauciones, préstamos bonificados, bonificación del coste financiero de los préstamos y avales que otras entidades financieras privadas y anticipar las subvenciones otorgadas por la Generalitat.
119. El Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha, creado en virtud de la Ley 15/2001, de 20 de diciembre, con forma jurídica de sociedad mercantil, se configura como instrumento al servicio de la política financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y, si bien tuvo en sus orígenes unas funciones más limitadas, orientadas a la financiación del propio sector público autonómico, en 2010 amplió sus funciones y le corresponde hoy también la función de “Participar en el capital social o fundacional y prestar apoyo financiero mediante la concesión de préstamos, avales, u otros instrumentos financieros, a favor de empresas públicas o privadas, administraciones públicas, u otro tipo de entes”.



120. En su página web se indica que el instituto está constituido al amparo de la Ley estatal 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial, ley que regula los establecimientos financieros de crédito.
121. En general, aun siendo distintas las funciones encomendadas a estos institutos, existen unas funciones comunes que podemos agrupar en tres bloques: (I) funciones de aseguramiento y garantía, mediante el otorgamiento de avales, fianzas y cualquier otro tipo de garantías a órganos públicos y privados; (II) realización de operaciones de financiación a favor de empresas privadas —con algunas especificidades según los casos—; y (III) participar en el capital social de empresas privadas.
122. Vemos también que la naturaleza jurídica institucional de los institutos es diversa y también lo es —en aquellas regulaciones que lo indican— su catalogación como entidad operante en el mercado financiero.
123. Tenemos así que el ICO y el Instituto Catalán de Finanzas se configuran como entidades de crédito, mientras que el instituto valenciano elude expresamente el sometimiento a la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. El Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha, por su parte, dice estar configurado como establecimientos financieros de crédito al amparo de la Ley estatal 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial.
124. Entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito se presentan, así, como dos figuras distintas, pero en principio ambas aptas para dar cobertura a los institutos de finanzas estatal y autonómicos.
125. Si atendemos a la regulación de cabecera de ambas figuras y en una primera aproximación —no exenta de falta de certeza dada la complejidad de la materia y de la regulación aplicable—, la cuestión determinante que permite la catalogación en una de las dos categorías es la facultad que tienen o no para captar fondos reembolsables del público.
126. En este sentido, la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, define las entidades de crédito como “Las empresas autorizadas cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia”.
127. Por su parte, la anteriormente mencionada Ley 5/2015, de 27 de abril, establece de forma expresa que “Los establecimientos financieros de crédito no podrán captar fondos reembolsables del público”.



128. Ahora bien, en la medida en que el anteproyecto elude realizar ninguna catalogación al respecto y teniendo en cuenta que se trata de un ente que ha venido pacíficamente actuando desde su creación, bien pudiera también suceder que —con la debida justificación— ninguno de ambos regímenes resultase aplicables al IVF.
129. Lo que resulta incuestionable es que, creado el IVF en 2007 mediante una disposición adicional de la Ley de presupuestos para 2008, la voluntad puesta de manifiesto en el expediente de proceder a dotar al instituto de una regulación estructural que determine su ámbito de actuación, sus funciones, organización y régimen jurídico, exige también una clarificación de su naturaleza jurídica en cuanto entidad interviniente en el mercado financiero.
130. Exigencia imperiosa dado el tiempo transcurrido desde su creación y la adaptación normativa acaecida desde entonces, impulsada en gran medida por la Unión Europea y motivada por la necesidad de garantizar la seguridad del mercado bancario y financiero.
131. La reflexión sobre la aplicabilidad o no de esta normativa debe servir al mismo tiempo de parámetro para valorar la idoneidad de la naturaleza del IVF como ente público de derecho privado, naturaleza jurídica con la que se creó el instituto inicialmente, pero que no parece haber sido cuestionada en este momento de revisión de su regulación de cabecera.

CONSIDERACIONES COMPETENCIALES Y MARCO NORMATIVO

I CONSIDERACIONES COMPETENCIALES

132. Las bases competenciales del anteproyecto identificadas en su exposición de motivos son los artículos 10.2, 10.24 y 10.25 del Estatuto de Autonomía (EAPV) que atribuyen a la CAE con carácter exclusivo las materias de “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”, “Sector público propio del País Vasco” y “Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica”.
133. Junto a dicha competencia, aunque no se cite expresamente en la exposición de motivos, también está presente en el anteproyecto, tal y como se apunta en el informe jurídico, la competencia recogida en el artículo 40 del EAPV, que determina que: “Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma”. En este mismo ámbito incardinaba la Comisión, en su Dictamen 255/2008, la competencia ejercitada en el proyecto de decreto de aprobación de los Estatutos del Instituto Vasco de Finanzas.



134. Sobre el alcance de esta competencia en materia de hacienda, el Tribunal Constitucional ya afirmó tempranamente en la STC 14/1986, de 31 de enero, que el hecho de que el art. 149.1.14 de la Constitución (CE) haya atribuido competencia exclusiva al Estado sobre hacienda general, “sin que figure en ningún momento entre las que pueden atribuirse a las Comunidades Autónomas la ‘Hacienda regional’ o cualquier otra locución similar que induzca a subsumir las cuestiones de tal índole en el ámbito propio de las funciones a desarrollar por las Comunidades Autónomas (art. 148 de la C.E.), [...] no es obstáculo a que deba admitirse que su hacienda privativa es materia propia de dichas Comunidades” (FJ 2).
135. Entiende que de una lectura conjunta de los artículos de la Constitución (CE) 156.1, sobre autonomía financiera autonómica, 157.3, sobre delimitación de competencias financieras autonómicas mediante ley orgánica, y 149.3 —al ser una materia no expresamente atribuida al Estado y, por tanto, asumible estatutariamente por las comunidades autónomas—, se desprende que la organización de la hacienda autonómica “es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autonómica”.
136. En el mismo sentido, la STC 65/2020, de 18 de junio, reitera la idea de la garantía constitucional de la autonomía financiera conferida a las comunidades autónomas como instrumento para la consecución de su autonomía política (art. 156.1 CE).
137. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la competencia estatal en materia de hacienda general (art. 149.1.14 CE) ha estado orientada fundamentalmente al sistema de ingresos públicos —tributarios o de otro tipo— y, en concreto, al régimen tributario de las comunidades autónomas de régimen común.
138. De esta manera, entiende el alto tribunal que el artículo 149.1.14 de la CE da cobertura a regulaciones sobre la actividad financiera de las distintas haciendas que tienda a asegurar los principios constitucionales que, conforme a la Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE); asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE); estabilidad presupuestaria (art. 135 CE); y control (art. 136 CE) [STC 134/2011, de 20 de julio]. En particular, aquellas cuyo objeto “sea la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas” [SSTC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5; 135/2013, de 5 de junio, FJ 3 b); y 111/2016, FJ 5].



139. Tal configuración del título contenido en el artículo 149.1.14 de la CE no resultaría contraria a la autonomía consagrada a favor de las comunidades autónomas pues, según entiende el tribunal, estas “gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos”, es decir, en que puedan decidir a qué objetivos destinan sus recursos sin condicionamientos indebidos (STC 192/2000, FJ 6).
140. Ahora bien, debe recordarse —tal y como apuntábamos en nuestro Dictamen 161/2011— que una cosa es la “hacienda pública”, entendida como conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico que constituyen el patrimonio financiero de un ente público territorial —entre cuyos derechos de contenido económico se encuentran los tributos—, y otra distinta la “Administración de hacienda pública” o “Hacienda Pública” subjetiva, entendida como conjunto de órganos de la Administración —y otros entes del sector público— encargados de su gestión, siendo esta la perspectiva que resulta procedente atendido el objeto y la finalidad del anteproyecto.
141. Desde esta perspectiva, el anteproyecto encuentra amparo —como identifica su exposición de motivos— en las competencias que ostenta la comunidad autónoma para la organización de sus instituciones de autogobierno y para configurar su sector público propio.
142. Respecto de la competencia reconocida en el artículo 10.24 del EAPV, la Comisión viene entendiendo que tiene como contenido más natural la regulación de las formas de personificación pública o privada que puede adoptar la Administración y el régimen aplicable a las mismas y recuerda por ello que el Tribunal Constitucional ha reconocido que “la instrumentalidad de los entes que se personifican o que funcionan de acuerdo con el Derecho Privado, remiten su titularidad final a una instancia administrativa inequívocamente pública, como público es también el ámbito interno de las relaciones que conexian dichos entes con la Administración de la que dependen, tratándose en definitiva de la utilización por la Administración de técnicas ofrecidas por el Derecho Privado, como un medio práctico de ampliar su acción social y económica” (STC 14/1986, de 31 de enero).
143. Sobre el alcance de la competencia para la organización de sus instituciones de autogobierno se ha pronunciado nuevamente el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia 36/2022, de 10 marzo:

Como nos recuerda la STC 77/2017, de 21 de junio (RTC 2017, 77) , FJ 4, “[l]a ‘potestad de autoorganización’ de la comunidad autónoma (STC 204/1992, de



26 de noviembre (RTC 1992, 204) , FJ 5) supone la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran la respectiva administración autonómica o dependen de ella (STC 55/1999, de 6 de abril, FJ 3, y las que allí se citan) que nuestra doctrina ha identificado con la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno, esto es, de decidir cómo organizar el desempeño de sus propias competencias. Resulta de lo anterior que la comunidad autónoma puede ‘conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo’ (STC 165/1986, de 18 de diciembre (RTC 1986, 165), FJ 6), creando los departamentos o unidades que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas, siempre y cuando con ello no interfiera en las que son propias del Estado”.

144. Ambas competencias, no obstante, aunque en el EAPV se califican de exclusivas, se encuentran supeditadas a la competencia básica estatal del artículo 149.1.18 de la CE —“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”—.
145. En esta materia de régimen jurídico de las administraciones públicas, la STC 132/2018, de 13 de diciembre, refiriendo sentencias previas, ha señalado que “El título relativo a las ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas’ (art. 149.1.18 CE) permite ‘establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas’ (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3); esto es, los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5, y 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24). Incluye normas sobre la ‘composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas’ (SSTC 32/1981, FJ 6; 50/1999, FJ 3; 143/2013, de 11 de julio, FJ 5), ‘las potestades administrativas que se confieren a dichas entidades para el cumplimiento de sus fines’ (STC 227/1988, FJ 24) o las ‘relaciones interadministrativas’ (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18)”.
146. Nos encontramos en todo caso ante una competencia instrumental para el adecuado ejercicio de una competencia sustantiva, lo que nos obliga a analizar las funciones que corresponden al instituto a efectos de delimitar otras competencias concernidas.
147. En este sentido, atendidas las atribuciones del instituto, vinculadas fundamentalmente con la concesión de préstamos, avales y otro tipo de garantías —funciones que convierten al instituto en un intermediario



financiero—, resulta obligado reconocer que el anteproyecto activa asimismo la competencia autonómica exclusiva en materia de “Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la banca dicte el Estado y de la política monetaria general” (art. 10.1.26 EAPV) y la de desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de las bases en materia de “Ordenación del crédito, banca y seguros” [art. 11.2.a) EAPV].

148. Sobre el alcance de esta competencia en materia de bases de la ordenación del crédito, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la competencia exclusiva que la Constitución atribuye al Estado en el artículo 149.1.11^a contiene “tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios” [SSTC 1/1982, FJ 3; 155/1993, FJ 1; 59/1995, FJ 3; 133/1997, FJ 4.B); 235/1999, FJ 3; 291/2005, FJ 7; 118/2011, FJ 3; 182/2013, FJ 4; y 209/2014, FJ 2].
149. Del mismo modo, entiende que tiene carácter básico la autorización, previo informe del Banco de España, para la creación de establecimientos financieros de crédito (STC 235/1999, FJ 10), el control e inspección de todos los establecimientos financieros de crédito (STC 235/1999, FJ 11), así como la determinación del régimen de supervisión y disciplina de los intermediarios financieros (STC 235/1999, FJ 12).
150. Por último, en la medida en que las actividades del instituto se hallan orientadas fundamentalmente al apoyo a la actividad económica, resulta asimismo ejercicio de la competencia exclusiva que reconoce el artículo 10.25 del EAPV en materia de “Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación de la economía”.
151. Desde el punto de vista competencial intraautonómico, las previsiones del anteproyecto de ley se ciñen al ámbito de las instituciones comunes, por lo que no implican afección alguna al reparto establecido por el EAPV y la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH).
152. Del mismo modo, tampoco afectan al ejercicio de las competencias de las administraciones locales, conforme a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), y a la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE).



II MARCO NORMATIVO

153. Partiendo de la necesaria aclaración previa de la naturaleza del IVF, nos limitaremos a indicar tan solo someramente la normativa estatal de contenido bancario y financiero que podría afectar a la actividad del instituto.
154. Tal y como hemos mencionado, la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial, regula los establecimientos financieros de crédito, entendidos como aquellas empresas que “sin tener la consideración de entidad de crédito y previa autorización del Ministro de Economía y Competitividad, se dediquen con carácter profesional a ejercer una o varias de las siguientes actividades”. En el listado que sigue se encuentra la concesión de préstamos y créditos y la concesión de avales y garantías, actividades ambas desarrolladas por el IVF.
155. La actividad de estas entidades exige la previa autorización del Ministerio de Economía y Competitividad y está sometida a la función supervisora del Banco de España.
156. En cuanto a su régimen jurídico, determina el artículo 7 de la ley que, además de aplicarse la regulación contenida en la misma, “se aplicará a los establecimientos financieros de crédito la regulación sobre participaciones significativas, idoneidad e incompatibilidades de altos cargos, gobierno corporativo y solvencia contenida en la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, y su normativa de desarrollo, así como la normativa de transparencia, mercado hipotecario, régimen concursal y prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo prevista para las entidades de crédito”.
157. De la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, destacaremos en primer lugar la regulación contenida en su disposición adicional cuarta, que establece las facultades de supervisión que corresponden al Ministerio de Economía y Competitividad respecto de entidades no inscritas en registros administrativos que “ofrezcan al público la realización de operaciones financieras de activo o de pasivo o la prestación de servicios financieros”.
158. En cuanto a su articulado, la ley fija un amplio elenco de obligaciones y condicionantes que se imponen a las entidades de crédito, de las que tan solo destacaremos las siguientes.
159. El artículo 24 fija condicionantes al Consejo de Administración y determina que se debe garantizar:



que el consejo de administración esté formado por personas que reúnan los requisitos de idoneidad necesarios para el ejercicio de su cargo. En particular, deberán poseer reconocida honorabilidad comercial y profesional, tener conocimientos y experiencia adecuados para ejercer sus funciones y estar en disposición de ejercer un buen gobierno de la entidad.

La composición general del consejo de administración en su conjunto deberá reunir conocimientos, competencias y experiencia suficientes en el gobierno de entidades de crédito para comprender adecuadamente las actividades de la entidad, incluidos sus principales riesgos y asegurar la capacidad efectiva del consejo de administración para tomar decisiones de forma independiente y autónoma en beneficio de la entidad. En todo caso, deberá velar porque los procedimientos de selección de sus miembros favorezcan la diversidad de experiencias y de conocimientos, faciliten la selección de consejeras y, en general, no adolezcan de sesgos implícitos que puedan implicar discriminación alguna.

2. Los requisitos de honorabilidad, conocimiento y experiencia anteriores deberán concurrir igualmente en los directores generales o asimilados, así como en los responsables de las funciones de control interno y otros puestos clave para el desarrollo diario de la actividad financiera de la entidad de crédito.

160. Por su parte, el artículo 29 establece las normas de gobierno corporativo que deben respetar estas entidades, entre los que se encuentran:

- a) Una estructura organizativa clara con líneas de responsabilidad bien definidas, transparentes y coherentes;
- b) Procedimientos eficaces de identificación, gestión, control y comunicación de los riesgos a los que estén expuestas o puedan estarlo;
- c) Mecanismos adecuados de control interno, incluidos procedimientos administrativos y contables correctos;

161. El título II de la ley se ocupa de los requisitos de solvencia de las entidades de crédito, por remisión al Reglamento (UE) n.º 575/2013, de 26 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión. Las



regulaciones contenidas en este título tratan de evaluar la adecuación del capital de las entidades de crédito para el riesgo que asumen, constituyéndose el Banco de España en última instancia como autoridad supervisora de su actividad.

162. Ambas normas estatales —Ley 10/2014, de 26 de junio y Ley 5/2015, de 27 de abril— han sido dictadas al amparo del artículo 149.1. 11.^a y 13.^a de la CE, que atribuye al Estado la competencia sobre bases de la ordenación del crédito, banca y seguros y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente.
163. Y con el mismo carácter han sido dictados el Real Decreto 309/2020, de 11 de febrero, sobre el régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito, y el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.
164. A nivel europeo, tendríamos la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, que habría sido incorporada al derecho español a través de la Ley 10/2014, de 26 de junio.
165. Sobre la aplicabilidad general de todo este entramado normativo orientado a la seguridad del mercado financiero, resulta ilustrativo el considerando 12 de la directiva cuando afirma:

Con el fin de proteger el ahorro y crear condiciones de igualdad de competencia entre entidades de crédito, las medidas de coordinación de la supervisión de entidades de crédito deben aplicarse al conjunto de estas. Es conveniente, sin embargo, tener en cuenta las diferencias objetivas existentes entre sus estatutos y las misiones que les correspondan en virtud de las normativas nacionales.
166. Y resulta también necesario mencionar el Reglamento (UE) nº 575/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión.
167. Dejando al margen esta vertiente de la actuación del IVF, el marco legal estatal se completaría, atendidas las funciones encomendadas al IVF, con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones (en adelante LGS), y su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que establece el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las



administraciones públicas y regula, entre otras cuestiones, la actividad de las entidades colaboradoras.

168. Respecto a la legislación aprobada por la Comunidad Autónoma, debe traerse a colación, en cuanto a la vertiente organizativa del anteproyecto, la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco (LSPV).
169. A tenor del artículo 48 de la LSPV, las entidades integradas en el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi se regirán por esa ley, por las normas que les resulten de aplicación conforme a su naturaleza jurídica y por el conjunto normativo que forma el bloque de la legalidad que integra la hacienda general del País Vasco y el empleo público, con las especificidades que resulten necesarias según el tipo de entidad de que se trate.
170. Por tanto, como dijimos en el Dictamen 132/2021, resultan de aplicación las disposiciones en materias propias de la hacienda general del País Vasco de expresa aplicación a los entes públicos de derecho privado que se encuentran dispersas en distintas leyes: la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco —Texto refundido aprobado por Decreto legislativo 1/1997, de 11 de noviembre— (en adelante LPOHGPV), que identifica entre las materias propias de hacienda el régimen de concesión de garantías y regula en su artículo 29.2 el procedimiento de elaboración de anteproyecto del presupuesto de estos entes y en el 48.5, su actividad subvencional; la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante LFin), que regula, entre otras materias, el endeudamiento (artículos 35) y la prestación de garantías (artículo 51); el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, que regula el régimen presupuestario aplicable a los entes públicos de derecho privado de la Comunidad Autónoma de Euskadi (artículos 51 y relacionados); el Texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, que regula el régimen contable y de control económico aplicable (artículos 6 y 17 y relacionados); y el Texto refundido de la Ley del patrimonio de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre (en adelante TRLPE), que regula, además de las cuestiones relativas a la configuración del patrimonio (artículo 1.1 y concordantes), las condiciones para el ejercicio de los derechos de socio en empresas mercantiles. Al contrario, la Ley 13/1998, de 29 de mayo, de tasas y precios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (artículo 1.2), excluye de su ámbito los ingresos derivados de la prestación de servicios por este tipo de entes.



171. Y añadíamos que también se proyecta sobre su funcionamiento como norma transversal la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, y mencionábamos el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2021, de los criterios de uso de las lenguas oficiales en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y en el resto de entidades que conforman el sector público adscrito a la misma (Resolución 22/2021, de 19 de abril, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, BOPV nº 865, de 5 de mayo de 2021).
172. Ahora es preciso citar también la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de empleo público vasco, que es de aplicación al personal funcionario y, en lo que proceda, al personal laboral al servicio del sector público vasco.
173. Al margen de tales previsiones autonómicas, también son de aplicación las normas estatales que disciplinan la actividad de dichas entidades públicas cuando ejercen potestades administrativas, artículo 2.2.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), y artículo 2.2.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP).
174. Así como las contenidas en la legislación de contratos del sector público, artículo 3.1.g) de la 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 (LCSP).

ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY

I OBSERVACIONES GENERALES

175. Sin perjuicio del posterior examen del articulado, iniciamos el análisis del anteproyecto con una valoración general de algunos aspectos destacables de la regulación.
176. Los tres primeros se encuentran relacionados y conectan la problemática de la adecuada catalogación de la actividad que desempeña el IVF —su conceptualización o no como integrada en el ámbito de una actividad administrativa de fomento o ejercicio de una actividad de mera entidad colaboradora en materia de subvenciones— con la adecuación de su naturaleza jurídica de ente público de derecho privado.



177. Con las dificultades que plantea la falta de claridad del expediente en este tema, vamos a intentar ir desglosando los distintos aspectos de la materia, contrastándolos con la regulación aplicable y poniendo de manifiesto lo que el anteproyecto y el expediente reflejan al respecto.
178. Empezaremos por analizar en abstracto la principal actividad que tiene encomendada el IVF —que es la de concesión de préstamos y avales— desde la perspectiva del régimen de subvenciones.
179. Al respecto, la LGS contiene las siguientes determinaciones que excluirían de su ámbito de aplicación las actividades crediticias del IVF:
- a) En el artículo 2.4.h) considera que no tienen carácter de subvención “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”.
 - b) Por su parte, en la disposición adicional sexta determina que los créditos sin interés o con interés inferior al de mercado concedidos por las administraciones públicas y las entidades de derecho público vinculadas a ellas “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 procedimiento de concesión”.
180. Por su parte, la LPOHGPV en su artículo 48.6 también excepciona de la aplicación de la regulación en materia de ayudas y subvenciones “a los avales y otras garantías que se concedan por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que se regirán por su normativa específica”, salvo las exigencias fijadas para los beneficiarios.
181. El informe de la OCE —que se hace eco de esta normativa— considera que la regulación transcrita pone de relieve, por una parte, “el reconocimiento a las Administraciones Públicas de la facultad para ofrecer préstamos y garantías como instrumento para el desarrollo de determinadas políticas públicas” y, por otra, “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”.
182. A partir de esa constatación, entiende necesario deslindar la actividad financiera que incorpora medidas de fomento de las que no las incorpora y tener en cuenta los límites que en esta configuración impone el concepto de “ayuda de Estado”.



183. Efectivamente, cuando se trata de préstamos o garantías otorgadas a favor de personas físicas o jurídicas para el desarrollo de actividades que no afectan a la actividad económica y empresarial, la aplicación de las regulaciones precedentes no plantea problemas, pero cuando nos encontramos ante ayudas destinadas fundamentalmente al mercado empresarial, la problemática adquiere otra intensidad.
184. Por ello, al analizar desde esta perspectiva la actividad del IVF, los artículos anteriormente transcritos han de ser interpretados en el marco de toda la regulación comunitaria en la materia, que pretende proscribir las actuaciones incompatibles con el mercado interior, y, entre ellas, las ayudas de Estado (artículos 107 y 108 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea).
185. Ahora bien, la delimitación de lo que deba entenderse por ayuda de estado no siempre es sencilla, en la medida en que el concepto no se halla circunscrito al ámbito estricto de las subvenciones.
186. Como ha recordado la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (Gran Sala) 2023/8 de 12 de enero de 2023, “la calificación de «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE (RCL 2009, 2300), apartado 1, implica la concurrencia de cuatro requisitos, a saber, que exista una intervención del Estado o «mediante fondos estatales», que esa intervención pueda afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, que confiera una ventaja selectiva a su beneficiario y que falsee o amenace con falsear la competencia (sentencia de 2 de marzo de 2021 (JUR 2021, 65740), Comisión/Italia y otros, C-425/19 P, EU:C:2021:154, apartado 57 y jurisprudencia citada”.
187. La Comisión Europea ha manifestado reiteradamente su preocupación por aclarar el alcance de estos requisitos y ha dictado a estos efectos diversas comunicaciones relativas a lo que deba entenderse por ayuda de estado.
188. Centrándonos en la actividad del IVF, 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), al analizar el concepto de “ventaja”, incluye unas determinaciones específicas aplicables a las operaciones de préstamo o garantía.
189. También la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía (DOUE del 20.6.2008 C 155/02) contiene unas pautas para discernir si una determinada operación de garantía implica una ayuda de Estado.



190. Esta última comunicación, al conceptuar los límites que se establecen a las garantías, explicita su ámbito en los siguientes términos: “se aplican a todas las garantías en las que tiene lugar una transferencia similar de riesgo, como una inversión en forma de fondos propios, siempre que se tenga en cuenta el correspondiente perfil de riesgo (incluida la posible colateralización)”.
191. Resulta por tanto innegable que la actividad fundamental del IVF —préstamos, concesión de avales y también participación en sociedades mercantiles— se halla condicionada por toda esta regulación, pues tampoco cabe olvidar que, a efectos de considerar lo que deba entenderse por fondos estatales, la jurisprudencia del TJUE entiende que lo que resulta determinante es el grado de intervención pública en la definición de la medida y sus modalidades de financiación (Sentencia de 27 de septiembre de 2012, asunto T-139/09), siendo suficiente con que estos fondos pasen bajo control público (Sentencia de 17 de julio de 2008, asunto C-206/06).
192. Desde esta perspectiva, no cabe duda que el otorgamiento de préstamos —también los no bonificados—, la concesión de avales y garantías y la participación en sociedades mercantiles puede implicar una ayuda de estado.
193. La anteriormente mencionada Comunicación 216/C 262/01 entiende determinante para considerar que existe una ventaja que se trate de un beneficio económico que una empresa no podría haber obtenido en condiciones normales de mercado: “Siempre que la situación financiera de una empresa mejore como resultado de la intervención estatal en otros términos que las condiciones normales del mercado, hay una ventaja”.
194. El texto del anteproyecto no parece ser ajeno a esta problemática y reconoce expresamente el sometimiento de su actuación “a la normativa europea en materia de ayudas de estado”.
195. No queda claro, sin embargo, el alcance de esta determinación, pues bien pudiera pretender aclarar que la actividad del IVF en modo alguno encaja en el concepto de ayuda de estado —e indirectamente negar con ello una posible facultad de fomento que correspondería al ente— o bien fijar que precisamente en el desempeño de su actividad de fomento respetará dicha regulación.
196. Y esta duda surge fundamentalmente por la escasa claridad de las memorias incorporadas al expediente y las contradicciones existentes entre lo que las mismas trasladan y lo que recoge el anteproyecto.



197. Sucede así que estas memorias vienen a trasladar que la única función que corresponde al IVF en materia subvencional tiene que ver con su actuación como entidad colaboradora, pero como veremos a continuación la forma en la que se articula esta participación no es adecuada.

198. Empezamos por transcribir la inequívoca afirmación contenida en la memoria de tramitación, ante las observaciones realizadas en el informe de la Dirección de Función Pública que cuestiona la naturaleza jurídica del IVF atendidas las funciones que le corresponden:

Por un lado, no se ha pretendido atribuir al Instituto la potestad de fomento, dado que su participación en la instrumentación y la gestión financiera de los programas de fomento se formula en su consideración como entidad colaboradora, y, por otro lado, ni la emisión de informes que no son preceptivos, ni el ejercicio de funciones representativas, implican el ejercicio de autoridad. Por lo tanto, no se considera necesario reservar puestos de trabajo del Instituto a personal funcionario.

199. En similar sentido se manifiesta el departamento en la memoria económica y también en la anteriormente citada memoria de tramitación, si bien en este caso centradas en las observaciones de la OCE y la respuesta departamental en la regulación contenida en el artículo 9.4, cuestión que nos lleva a analizar el modo en el que está configurada en el anteproyecto la actuación del IVF como entidad colaboradora.

200. Para analizar esta cuestión resulta conveniente transcribir el contenido del citado artículo 9.4, que regula la concesión de préstamos bonificados sin interés en los siguientes términos:

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior [el que recoge el sometimiento a la regulación en materia de ayudas de estado], el Instituto Vasco de Finanzas podrá conceder préstamos bonificados sin interés, con interés inferior al de mercado, o con un tramo no reembolsable, siempre que dicha bonificación sea financiada con cargo a las dotaciones de los Presupuestos Generales de Euskadi en el marco de un programa de fomento promovido por una entidad del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi a través del oportuno convenio que deberá formalizarse entre el Instituto y el órgano competente de dicha entidad. A estos efectos, tendrá la consideración de normativa reguladora de la concesión de tales préstamos los acuerdos



adoptados por el consejo de administración del Instituto que, en todo caso, tendrán que prever una convocatoria con los requisitos y obligaciones de los beneficiarios y el procedimiento de concesión, con respeto a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, así como a la normativa europea en materias de ayudas de estado, todo ello de conformidad con los términos del convenio formalizado. Tanto la convocatoria como el convenio de colaboración deberán ser publicados en el Boletín Oficial del País Vasco.

201. La memoria económica refiere al respecto que “se ha considerado oportuno que el Instituto Vasco de Finanzas pueda conceder préstamos bonificados, siempre que dicha bonificación sea financiada con cargo a las dotaciones presupuestarias de una entidad del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La concesión de estos préstamos, sin embargo, no se encontrará sujeta a la normativa en materia de subvenciones, sin perjuicio de que se deba garantizar el respeto a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, así como, en todo caso, a la normativa europea en materias de ayudas de estado”.
202. La OCE plantea en su informe la necesidad de clarificar el precepto por entender que existe una aparente contradicción en los términos en los que está formulada la actuación del IVF.
203. En respuesta a la objeción que la OCE plantea al respecto, la memoria de tramitación explica:
- La razón de la inclusión de esta novedosa fórmula de colaboración entre el Instituto Vasco de Finanzas y las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi para la puesta en marcha de programas de fomento de este tipo (préstamos bonificados) obedece a razones meramente instrumentales, derivadas de la necesidad de contar con un procedimiento ágil para su implementación, bastando con la formalización de un convenio entre ambas partes con carácter previo y la aprobación de la convocatoria por el consejo de administración del Instituto,...
204. Estas memorias parecen apuntar, por tanto, a la configuración del IVF, en este concreto ámbito de su actividad, únicamente como entidad colaboradora en la gestión de subvenciones.



205. Sin embargo, hemos visto que el artículo 9.4 transcrito prevé que, previo convenio con la entidad del sector público responsable del programa de fomento, corresponderá al Consejo de Administración del IVF aprobar la “normativa reguladora” y la “convocatoria con los requisitos y obligaciones de los beneficiarios y el procedimiento de concesión”.
206. Este modo de plantear la actuación del IVF no responde al esquema de una actuación como entidad colaboradora en la gestión de las subvenciones.
207. La LGS configura en estos términos la figura de las entidades colaboradoras: “Será entidad colaboradora aquella que, actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras, o colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos” (artículo 12).
208. Por otro lado, si bien es cierto que el artículo 16 de la misma norma exige la formalización de un “convenio de colaboración entre el órgano administrativo concedente y la entidad colaboradora en el que se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por ésta”, recoge, dentro del contenido mínimo que debe incluir el convenio, el de la “Identificación de la normativa reguladora especial de las subvenciones que van a ser gestionadas por la entidad colaboradora”.
209. Ambos son preceptos básicos y los mismos limitan la actuación de estas entidades a la colaboración en la gestión de las subvenciones y, en su caso, en la entrega de fondos, pero resulta inequívoco que la aprobación de la regulación aplicable al programa subvencional y su convocatoria corresponden a la entidad del sector público responsable del programa de fomento.
210. Este mismo esquema de actuación es el que recoge la LPOHGPV, que en su artículo 52 establece que “Las normas reguladoras de las ayudas o subvenciones podrán establecer que la gestión y el pago de las ayudas o subvenciones públicas se efectúe a través de una entidad colaboradora” y añade “La entidad colaboradora actuará en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención o ayuda”.
211. El artículo 9.4 del anteproyecto exige por tanto un replanteamiento pues si, tal y como refiere la memoria, la participación del IVF se limita a su actuación como entidad colaboradora, la regulación de sus cometidos debe quedar circunscrita a lo que le corresponde como tal conforme a la regulación básica aplicable, sin que en modo alguno le corresponda la aprobación de las bases y la convocatoria del programa subvencional.



212. Ahora bien, no resulta suficiente con aclarar únicamente esta cuestión referida a los préstamos bonificados, sino que, tal y como hemos dicho, se precisa una valoración global de la actividad que desarrolla el IVF y su concepción o no como actividad administrativa de fomento.
213. La anterior exigencia enlaza con la problemática de la necesidad de justificar —en primera instancia conforme a la LSPV y también conforme a la normativa bancaria— la forma jurídica del IVF.
214. El artículo 43 de la LSPV exige que en el marco del procedimiento de creación de nuevos entes de la Administración institucional se debe acreditar, entre otras cuestiones, la “forma jurídico-organizativa propuesta y análisis valorativo de las demás formas jurídicas alternativas de organización que se han descartado, así como de su incidencia en la organización de la Comunidad Autónoma”.
215. Es cierto que no nos encontramos ante un ente de nueva creación y ello no exige los requisitos de tramitación fijados en la LSPV, pero sí resulta aconsejable una reflexión al respecto trasladada al expediente en la que se ofrezca el necesario contraste entre las funciones que corresponden al IVF y las que caracterizan a las distintas figuras en las que se articula la organización institucional de la CAE.
216. Esta es la configuración de los entes públicos de derecho privado que traslada la LSPV en su artículo 39:
1. Los entes públicos de derecho privado son aquellos entes institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi de naturaleza pública, a los que se encomienda la prestación o gestión de servicios públicos o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Pueden ejercer potestades administrativas, excepto la expropiatoria, cuando les sean encomendadas en su norma de creación, en la que deberán identificarse los órganos del ente a los que les son atribuidas.
 2. Los entes públicos de derecho privado se rigen en sus relaciones con terceros y en el desarrollo de su actividad por el derecho privado. Se rigen por el 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.



3. Los entes públicos de derecho privado tienen personalidad jurídica pública diferenciada de la Administración general. Disponen de los ingresos propios que obtengan en el desarrollo de su actividad y de los que les sean asignados en los presupuestos generales. Y desarrollan las funciones que tienen atribuidas con autonomía de gestión y empleando criterios de gestión empresarial y de gestión por objetivos orientados al bien común y al interés general conforme a los principios de sostenibilidad social y ambiental, conforme a lo establecido en esta ley.

4. Las potestades administrativas atribuidas a los entes públicos de derecho privado sólo pueden ser ejercidas por aquellos órganos de estos a los que los estatutos les asignen expresamente esta facultad. No obstante, a los efectos de esta ley, los órganos de los entes públicos de derecho privado no son asimilables en cuanto a su rango administrativo al de los órganos de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, salvo las excepciones que, a determinados efectos se fijen, en cada caso, en sus estatutos.

217. El artículo 1 del anteproyecto parte de que corresponde al IVF el ejercicio de potestades administrativas, respecto de las cuales afirma que se someten al derecho administrativo.
218. Ya hemos recogido que las funciones principales que corresponden al IVF son las de concesión de préstamos y otorgamiento de avales y garantías, respecto de las que el propio artículo 3 del anteproyecto determina que se vinculan al marco de las políticas sectoriales del Gobierno Vasco, funciones que pueden ser catalogadas como actividad administrativa de fomento.
219. Nos encontramos, además, ante un ente en el que las propias funciones que tiene asignadas, vinculadas fundamentalmente al mercado financiero y sujetas a toda las limitaciones derivadas de la política de ayudas de estado, justifican el sometimiento de su actividad principal al derecho privado y así se recoge en el artículo 1 del anteproyecto cuando se indica que “En sus relaciones con terceros y en el desarrollo de su actividad y, en concreto, en sus operaciones de concesión de financiación, se registrá por el derecho privado”.
220. Por ello, pese al principio de subsidiariedad fijado en el artículo 6.1 de la LSPV, la no utilización de la forma jurídica de organismo autónomo estaría justificada, si bien, al mismo tiempo, ello exige identificar, conforme a la misma ley, las potestades administrativas que el IVF ejerce y los órganos a los que le son



atribuidas. También resulta contradictoria la configuración del IVF como ente público de derecho privado con el hecho de catalogar todos los puestos de trabajo del instituto como laborales.

221. De todos modos, la opción por la naturaleza jurídica de ente público de derecho privado frente a la de sociedad de capital exige previamente clarificar la existencia o no de un componente de fomento en las actividades que desarrolla en IVF, cuestión que no está clara.
222. No debemos olvidar que, conforme a la LSPV (artículo 40), “La intervención del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la actividad económica mediante la producción de bienes o la prestación de servicios y su tráfico en el mercado en términos equivalentes a la iniciativa privada se instrumentará por la constitución o participación en sociedades de capital”.
223. Por tanto, si el principio de sometimiento a “condiciones de mercado” (artículo 9.3 del anteproyecto) de las operaciones financieras que realice el IVF es absoluto, incluso en la selección de empresas prestatarias, avaladas y participadas, y si es cierto que la única actividad del IVF relacionada con las actividades de fomento se halla circunscrita a su actuación como entidad colaboradora, pudiera también valorarse la adecuación de la forma jurídica de sociedad de capital.
224. Procede volver a recordar que ya hemos apuntado de inicio la indeterminación del anteproyecto en cuanto a la naturaleza del IVF como operador en el mercado financiero y hemos visto, en el análisis de otros entes similares, que algunos han optado por su configuración como empresa mercantil.
225. Todo lo que hemos puesto de manifiesto hasta ahora apunta en última instancia a la necesidad de una mayor claridad en relación con el alcance de las actividades que desempeña el IVF y su conceptualización como potestades administrativas y una reflexión explicitada en el expediente sobre el marco jurídico en el que se considera que debe operar en cuanto operador en el mercado financiero.
226. Como hemos dicho al justificar nuestro análisis del procedimiento de elaboración de la norma, se trata de que hayan sido valorados los factores de los que depende la factibilidad de la norma, que hayan sido estudiadas las distintas alternativas, las consecuencias de estas y sus posibilidades reales de aplicación y, con ello, la potencialidad para obtener los efectos buscados por la norma.
227. La última de las consideraciones generales que vamos a realizar tiene que ver con el régimen especial de funcionamiento del IVF que el anteproyecto configura y que difiere del general aplicable al sector público de la CAE en materia de



endeudamiento, régimen de otorgamiento de avales y garantías y de gestión del patrimonio empresarial.

228. La LFin regula en su título II el régimen de endeudamiento de la CAE y, en concreto, en el capítulo II, el régimen aplicable al endeudamiento de las entidades del sector público distintas de la Administración General y organismos autónomos.
229. Este régimen legal general establece unos condicionantes específicos en cuanto a las operaciones que pueden realizarse y, además, en cuanto al procedimiento, exige la previa autorización del departamento competente en materia de endeudamiento.
230. Por su parte, el título III de la misma ley regula el régimen de prestación de garantías por la Comunidad Autónoma del País Vasco, dedicando el capítulo I a la prestación de garantías concedidas por la Administración General de la CAE y sus organismos autónomos.
231. La regulación contiene diversas prevenciones en cuanto a la competencia —deben ser aprobadas por el Consejo de Gobierno—, límite global de importe que puede ser concedido, procedimiento de otorgamiento y formalización, gestión y ejecución de las garantías prestadas.
232. En cuanto a las garantías que puedan otorgarse por el resto de entidades del sector público, el artículo 51 tan solo determina que “requerirá previa autorización por el departamento competente en la materia”.
233. El anteproyecto elimina estas dos autorizaciones previas establecidas en la LFin, pues en su artículo 9 recoge expresamente que ninguna de estas operaciones exigirá “autorización previa”.
234. Tampoco establece el anteproyecto ningún tipo de exigencia procedimental o de control por parte de la Administración General, sin más límite —en ambos casos— que el que fijen anualmente las leyes de presupuestos.
235. Por otro lado, en cuanto al régimen de gestión del patrimonio empresarial, el anteproyecto prevé también un régimen propio para el IVF que difiere del establecido en la TRLPE.
236. El artículo 111.2 de la TRLPE exige que la conformidad que debe prestar el representante de la Administración institucional —en este caso el representante del IVF— a determinados acuerdos que deban ser adoptados por las empresas



mercantiles en las que participe, debe ser previamente autorizada por el Consejo de Gobierno.

237. Entre estos acuerdos se encuentran los de aprobación de estatutos sociales y su modificación, además de “acuerdos, tales como pactos de sindicación, que obliguen a ejercer los derechos que son su objeto de común acuerdo con otros accionistas, y la renuncia a derechos de suscripción preferente o a la asignación de nuevas acciones”.
238. Ante este régimen singularizado de actuación del IVF en las materias antedichas, que le dota de total autonomía y suprime los controles a los que están sometidos el resto de entidades del sector institucional de la CAE —y los de la propia Administración General—, debemos comenzar reconociendo que el rango legal de la norma proyectada permite la solución traída al anteproyecto.
239. Ahora bien, incluso entendiendo que la eliminación de trabas procedimentales puede resultar necesaria para una entidad con una clara vocación de desarrollar su actividad en el mercado financiero y empresarial, ello exige incluir en el expediente la debida justificación que aclare los motivos de la separación del modelo legal ordinario, sin que resulte suficiente a estos efectos la simple constatación de estas modificaciones que realiza la memoria económica.
240. Del mismo modo, puede resultar conveniente una valoración sobre la necesidad de imponer algún tipo de límite o control específico —más allá del control económico-financiero aplicable a los entes públicos de derecho privado— a la actuación del IVF en estos ámbitos, pues tampoco se puede olvidar que, conforme al anteproyecto, “Las obligaciones patrimoniales del Instituto Vasco de Finanzas tendrán la garantía de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi en los mismos términos que los de la Hacienda General”.
241. De todos modos, en cuanto al régimen del patrimonio empresarial del IVF, no cabe olvidar que resulta de aplicación la disposición adicional octava de la TRLPE, en cuya virtud, deberá comunicarse al Parlamento Vasco la creación, adquisición, pérdida o cualquier alteración sobre el porcentaje de participación en sociedades mercantiles, fundaciones, asociaciones y demás entidades de derecho público o privado, así como cualquier alteración en las participaciones realizadas a través de sociedades públicas y otras entidades integradas en el sector público de la Comunidad Autónoma.
242. También incluye el anteproyecto otra modificación con respecto al régimen de prestación de garantías previsto en la LFin, respecto del que no planteamos



objeción alguna dada la identidad de rango normativo de ambas normas y porque en este caso sí se halla justificada en el expediente.

243. Tal y como ha puesto de manifiesto la OCE en su informe, frente al régimen general de la LFin, que prevé tan solo la prestación de garantías a favor de personas jurídicas, públicas o privadas, el anteproyecto opta por ampliar el marco de actuación del IVF a favor también de las personas físicas.

244. La memoria incluye en este caso la debida justificación en estos términos:

La inclusión de la posibilidad de prestar garantías a personas físicas, sin embargo, no pretende limitarse, como señala el informe de la Oficina de Control Económico, al ámbito de la actividad profesional y empresarial, dado que existen otros ámbitos de actividad en el que se puede instrumentar este tipo de intervención en el marco de las políticas sectoriales del Gobierno Vasco, como, por ejemplo, la política de vivienda.

II OBSERVACIONES AL ARTICULADO

245. En el **artículo 1**, una vez clarificada debidamente en el expediente, en su caso, la atribución al IVF de la potestad administrativa de fomento, resultaría necesaria una referencia expresa a esta concreta potestad administrativa cuando se regula el sometimiento de la actuación del ente al derecho administrativo.

246. Así lo exige, tal y como hemos dicho anteriormente, el artículo 44.2 de la LSPV, que establece que debe incorporarse a la ley de creación del ente “indicación expresa de las potestades administrativas que pueda ejercer”.

247. Del mismo modo, exige dicho artículo que la ley también incorpore referencia al “valor jurídico de sus actos o resoluciones” de los distintos órganos del ente, con indicación de los que agotan la vía administrativa, cuestiones estas que no han sido incorporadas al texto.

248. En cuanto a la actuación coordinada del IVF con los departamentos del Gobierno Vasco, cuestión planteada en las alegaciones del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, conviene precisar que, más allá de su adecuado traslado al anteproyecto (en los artículos 2.2 y 4.3), el capítulo IV del título II de la LSPV se refiere a la “colaboración y coordinación interadministrativas”, indicando su artículo 31 que “la Administración General e institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi actúa de conformidad con el deber de colaboración entre administraciones públicas y con los principios de cooperación y de lealtad



institucional, utilizando para ello los instrumentos y las técnicas de colaboración, coordinación y cooperación previstas en las leyes”.

249. En el **artículo 3**, a pesar de que se atribuye al IVF “Ejercer la representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi en cuestiones de índole financiera y crediticia”, ello no quiere decir que la Administración General o el resto de la Administración institucional y sector público autonómico no puedan desarrollar actividades de interlocución sobre cuestiones de su competencia.
250. Por lo que se refiere a la referencia a la catalogación del IVF como entidad instrumental, medio propio, que realiza el párrafo 4 de este mismo artículo, lo que el anteproyecto realiza es una previsión en el marco del artículo 32 de la LCSP, según el cual, “los poderes adjudicadores podrán organizarse ejecutando de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, a cambio de una compensación tarifaria, valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, ya sea de derecho público o de derecho privado, previo encargo a esta, con sujeción a lo dispuesto en este artículo, siempre y cuando la persona jurídica que utilicen merezca la calificación jurídica de medio propio personificado respecto de ellos de conformidad con lo dispuesto en los tres apartados siguientes, y sin perjuicio de los requisitos establecidos para los medios propios del ámbito estatal en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El encargo que cumpla dichos requisitos no tendrá la consideración de contrato”.
251. La redacción de este precepto actual es trasposición del artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, y, según la exposición de motivos de la LCSP, pretende ser una nueva regulación del llamado “medio propio” de la Administración, encomiendas de gestión o aplicación práctica de la técnica denominada “in house”, que pasa ahora a llamarse “encargos a medios propios”.
252. Entre los requisitos que la ley fija para el reconocimiento de dicho carácter de medio propio, tenemos el siguiente: “b) Que más del 80 por ciento de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que hace el encargo y que lo controla o por otras personas jurídicas controladas del mismo modo por la entidad que hace el encargo”.
253. Si atendemos a las funciones que se encomiendan al IVF y recordamos que ha sido precisamente eliminada con la nueva regulación la función relativa al endeudamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de las entidades de ella dependientes, parece difícil pensar que pueda llegar a cumplirse el anterior requisito.



254. No obstante, dado que el anteproyecto de ley se limita a prever el posible reconocimiento al IVF de la condición de medio propio, no tenemos motivos para cuestionarla, pero no deben olvidarse las exigencias dispuestas por el comentado artículo 32 de la LCSP.
255. En el **artículo 4.3**, cuando se atribuye al Consejo de Administración la facultad para “Aprobar la fijación y modificación de la organización interna del Instituto a propuesta de la Dirección General, en el ejercicio de la potestad de autoorganización”, resulta evidente que dicha facultad tendrá como límite, no solo la estructura fijada en el propio anteproyecto, sino la que puedan contener los estatutos del instituto, que deberán ser aprobados por decreto del Gobierno Vasco.
256. Además, en esta relación de funciones del Consejo de Administración incluida en el anteproyecto se echa en falta la de informar el proyecto de Estatutos con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno en la primera sesión que celebre el referido órgano, tal y como señala el artículo 44.4 de la LSPV.
257. En el párrafo 4 del mismo artículo, y en cuanto al Director General, procede referir que, con arreglo al artículo 13.4.d) de la LSPV, tienen la consideración de alto cargo de la Comunidad Autónoma de Euskadi: los presidentes y presidentas, y los directores y directoras generales de organismos autónomos y de entes públicos de derecho privado.
258. En la medida en que se incluyen, entre las competencias que corresponden a la Dirección General, las correspondientes al “órgano de contratación”, procede recordar que el IVF debe ser considerado como un poder adjudicador a los efectos previstos en la legislación sobre contratación pública, circunstancia a la que se ve obligado a causa del artículo 3.3.d) de la LCSP.
259. A tenor del citado artículo 3.3.d) de la LCSP, es poder adjudicador “todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia”.
260. Este mismo artículo prevé, asimismo, en su párrafo 5 que los estatutos del IVF podrán establecer aquellos órganos técnicos y consultivos que se estimen oportunos y alude a las comisiones ejecutivas a las que también hace referencia el artículo 4.1. La LSPV incluye en el artículo 44.2, dentro del contenido de la



norma de creación de los entes públicos de derecho privado, el de los órganos de gobierno y de aquellos órganos que tengan encomendadas funciones consultivas.

261. Conforme al planteamiento de la LSPV, la creación de los órganos ejecutivos y consultivos de los que precise dotarse el IVF debiera ser objeto de configuración en el propio anteproyecto con la densidad normativa exigida en el referido precepto, que exige determinar su naturaleza unipersonal o colegiada, su composición, el procedimiento de designación de sus miembros y la distribución de funciones correspondientes.
262. En cuanto al régimen patrimonial, el **artículo 8** del anteproyecto prevé que el patrimonio del IVF se halla integrado en el patrimonio de Euskadi, regulación que resulta conforme con el principio de unidad patrimonial que se deriva del artículo 1 de la TRLPE, según el cual, el patrimonio de Euskadi está integrado por todos los bienes y derechos que por cualquier título pertenezcan o se atribuyan a las entidades comprendidas en el apartado 1 del mismo artículo, entre las que se encuentran los entes públicos de derecho privado.
263. El artículo 1.3 del TRLPE solo excepciona de esta integración en el patrimonio de Euskadi al dinero, valores, créditos y recursos de tesorería y los demás recursos financieros de los entes públicos de derecho privado.
264. De conformidad con dicho principio, el artículo 6 de la misma norma establece que “Corresponde a la Administración general de la Comunidad Autónoma la propiedad de los bienes inmuebles y la titularidad de los derechos reales y de arrendamiento de inmuebles y la de los derechos de propiedad incorporal, que forman parte del patrimonio de Euskadi, sea cual fuera la entidad que los utilice, cree o adquiera”.
265. Añade también que “La propiedad y titularidad del resto de los bienes y derechos corresponde a la persona jurídica que los haya adquirido”.
266. Es, por tanto, la naturaleza de los bienes la que determina a quien corresponde su titularidad y en estos términos debe ser entendido el **artículo 7** cuando hace referencia a los recursos económicos que corresponden al IVF.
267. Las donaciones que se concedan a su favor solo se incorporaran como recurso económico propio si, en base a la naturaleza del bien objeto de donación, su aceptación corresponda al IVF.
268. Del mismo modo, solo los activos de carácter mobiliario adquiridos como consecuencia de procesos de recuperación de deudas contraídas con el instituto



en el ejercicio de su actividad crediticia pasarán directamente a integrarse en el patrimonio del ente, mientras que la incorporación de los activos inmobiliarios —que serán titularidad de la Administración General— exigirán un previo acto de adscripción.

269. De todos modos, tampoco cabe olvidar que el pago de deudas mediante bienes y derechos, también cuando tenga su origen en garantías prestadas por la Administración o en préstamos otorgados por esta, viene regulado en la disposición adicional tercera de la LFin.

III OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

270. La Comisión estima conveniente realizar una serie de consideraciones en el terreno de la técnica legislativa a fin de coadyuvar a la obtención de un producto normativo técnicamente más acabado y, por tanto, más acorde con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE).
271. Con carácter general, en materia de técnica normativa, el proyecto debe ajustarse a las directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 (publicadas en el Boletín Oficial del País Vasco número 71, de 19 de abril de 1993, por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo), aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG.
272. Desde el punto de vista de la sistemática del texto normativo, las directrices de técnica normativa exigen que los artículos regulen un aspecto de la materia tratada de forma que todo el contenido del mismo responda a un tema.
273. El anteproyecto, sin embargo, contiene algunas regulaciones cuyo contenido no se corresponde con el contenido del artículo y su titulación.
274. Vemos así que en el artículo 9, referido al régimen económico-financiero, se incluyen contenidos que son más propios del contenido del artículo 3, pues tienen que ver con las funciones que corresponden al IVF y no tanto con su régimen económico-financiero interno. Nos referimos fundamentalmente al párrafo 4 que hemos analizado previamente.
275. También el párrafo 2 del artículo 8 guarda relación con el ejercicio de las funciones encomendadas al IVF y no tanto con la identificación del patrimonio que le corresponde.



276. Ahora bien, ello no quiere decir que estos contenidos deban ser incorporados sin más a dicho artículo 3 como párrafos adicionales pues las Directrices parten de un principio de simplicidad y aconsejan que los artículos deberán ser breves, debiendo tener como máximo tres o cuatro párrafos.
277. Conforme a esta directriz, el artículo 3 podría subdividirse en dos, destinando un artículo a la enumeración de las funciones y otro a las condiciones de su ejercicio.
278. Con el mismo criterio, podría también dividirse el artículo 4, destinando un artículo independiente a cada una de las estructuras organizativas que el anteproyecto configura: Consejo de Administración y Dirección General.
279. Respecto a la división de los párrafos, debe asimismo revisarse el texto a fin de respetar la directriz que plantea que “cada párrafo, una oración; cada oración, una idea”, numerando como párrafo independiente la referencia a la autonomía de gestión del IVF, recogida en el artículo 2.2.
280. En cuanto a la verificación del uso inclusivo y no sexista del lenguaje, conforme al artículo 19.4 de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres (Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo), se puede afirmar que el proyecto realiza una utilización correcta del lenguaje.
281. Como últimas consideraciones en este apartado de técnica normativa, indicamos una serie de errores, conceptos repetidos o expresiones incorrectas.
282. Deberá revisarse la utilización del concepto “Gobierno Vasco” utilizado en ocasiones como sinónimo de Administración General. No hay que olvidar que el primero es estrictamente el órgano colegiado al que se refiere el artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.
283. Se aconseja también revisar las referencias normativas relativas a la Ley “del” patrimonio de Euskadi a efectos de su unificación en la redacción correcta, pues, como venimos recordando, las normas deben citarse con su denominación oficial íntegra.
284. En la exposición de motivos, en la versión en euskera del anteproyecto, en la parte final del párrafo decimocuarto, se repite el concepto “berariaz”.
285. En el artículo 3, también en la versión en euskera, en las letras a) y b) de la relación tabulada del párrafo 1, relativa a las funciones del IVF, se utiliza en la letra a) la fórmula “... tresnak eta finantzaketa ematea ...” y en la letra b) “... kauzioak



ematea edo bideratzea ...”, en ambos casos como traducción de los conceptos “instrumentar” y “conceder”.

286. En la misma relación tabulada, en ambos idiomas, la participación en las entidades de inversión colectiva viene recogida en las letras e) y f).
287. Y también en la misma relación, en la versión en euskera, en la letra h) figura “... inbertsio-sektorea indartzea eta indartzea ...”.
288. Por otro lado, en la letra b) del artículo 4.4 del anteproyecto se alude a las “facultades correspondientes al órgano de contratación en los contratos sometidos a la legislación de contratos del sector público o a la legislación patrimonial”.
289. La legislación patrimonial, sin embargo, no utiliza la figura de “órgano de contratación” por lo que deberá precisarse con la terminología adecuada que funciones corresponden a la persona que ostenta la Dirección General del IVF.
290. Por último, en el artículo 8.2 planteamos la conveniencia de modificar la posición de la prevención “con los límites que se establezcan en los estatutos”.
291. A la vista del expediente y teniendo en cuenta el momento en que dicha prevención ha sido incluida en el precepto, entendemos que se pretende con ello acoger la sugerencia planteada por la OCE de acotar de algún modo las atribuciones que conforme al anteproyecto corresponden al Director General en el ejercicio de los derechos de socio que correspondan al IVF en las sociedades en las que participe de forma directa o indirecta.
292. Tal y como hemos visto al analizar el contenido del anteproyecto, lo que el artículo 8.2 hace es eximir de la previa autorización del Consejo de Gobierno a la conformidad que debe otorgar el representante del IVF para determinados acuerdos societarios que deben ser adoptados por las sociedades participadas.
293. En este contexto, entendemos que lo que el precepto pretende es que los estatutos puedan fijar algún tipo de límite a esta exención general, por lo que no resulta correcto que la remisión a esta posible limitación se sitúe en primer lugar, indicando a continuación la no aplicabilidad general del artículo 11.1.2 del TRLPE.
294. Resultaría más correcta una formulación con el orden siguiente:

El ejercicio de los derechos de socio que correspondan al Instituto Vasco de Finanzas en las sociedades en las que participe de forma directa o indirecta corresponderá al representante legal del Instituto, no siendo de aplicación, con



los límites que se establezcan en los estatutos, las disposiciones previstas en el artículo 111.2 del texto refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, en relación con el ejercicio de los derechos de socio y representación en la administración de las sociedades.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de Ley del Instituto Vasco de Finanzas.

Lo que certifico en Vitoria-Gasteiz, en la fecha de la firma, con el visto bueno del Presidente, para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de organización y funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Vº Bº:
Sabino Torre Díez,
Presidente

Firmado electrónicamente