CES
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE LA REGION DE MURCIA

DICTAMEN 5 2009

DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS ESTATUTOS DEL INSTITUTO DE CRÉDITO Y FINANZAS DE LA REGIÓN DE MURCIA

Sesión del Pleno de 8 de Abril de 2009

DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS ESTATUTOS DEL INSTITUTO DE CRÉDITO Y FINANZAS DE LA REGIÓN DE MURCIA

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 8 de abril de 2009, acuerda aprobar, por unanimidad, el siguiente:

Dictamen

I. ANTECEDENTES

Con fecha 16 de marzo de 2009 tuvo entrada en este Consejo el escrito de la Consejería de Economía y Hacienda, en el que remite el *«Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia»*, para que este Órgano emita el preceptivo dictamen previsto en el artículo 5.a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

La Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios, año 2008, creó *el Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia como una entidad*

pública empresarial dependiente de la Administración General de la Región de Murcia, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. El Instituto queda adscrito a la Consejería competente en materia de hacienda, y *tiene plena autonomía de gestión administrativa, económica y financiera, así como patrimonio y tesorería propios y diferenciados de los de la Administración General de la Región de Murcia.*

El Instituto tiene como fines generales:

a) Actuar como principal instrumento de la política de crédito público de la Administración General de la Región de Murcia.

b) Llevar a cabo la gestión financiera del endeudamiento y, en su caso, de la tesorería de la Administración General de la Región de Murcia y de su sector público.

c) Ejercer las competencias de la Administración General de la Región de Murcia sobre el sistema financiero.

d) Facilitar la financiación de la construcción y explotación de infraestructuras públicas mediante fórmulas de colaboración público-privada.

Para la consecución de dichos fines, establecía la anterior Disposición Adicional, que *el Instituto ejercerá las funciones que se determinen en sus Estatutos.*

Posteriormente, por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2008, de 26 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas en materia de Tributos Cedidos, Tributos Propios y Tasas Regionales para el año 2009, se modifica esta redacción y se determina que *para la consecución de dichos fines, el Instituto realizará la siguientes funciones:*

a) Controlar, coordinar y canalizar la oferta de crédito público de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y su sector público.

b) Conceder créditos, préstamos, avales y otras cauciones, a favor de quienes compongan el sector público regional, así como empresas privadas regionales o con proyectos e inversiones en la Región de Murcia.

c) Participar en el capital o prestar apoyos financieros a empresas no financieras, incluidas aquellas que faciliten la financiación o la promoción de empresas no financieras.

d) Participar en fondos de cualquier tipo, mobiliarios o inmobiliarios, en sociedades y fondos de garantía, y en sociedades o fondos de capital riesgo.

e) Constituir personas jurídicas cuyo objeto sea la agrupación de las participaciones financieras y patrimoniales de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de su sector público, previa autorización del Consejo de Gobierno.

f) Crear personas jurídicas cuyo objeto sea facilitar la financiación de la construcción y explotación de infraestructuras públicas, previa autorización del Consejo de Gobierno.

g) Prestar los servicios de asesoramiento en la gestión de la Tesorería de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y del sector público regional que así lo solicite.

h) Coordinar, canalizar, efectuar la gestión y controlar el endeudamiento de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de su sector público.

i) Ejercer las funciones relativas al control, inspección y disciplina de las entidades financieras y otros intermediarios financieros cuya supervisión prudencial sea competencia de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

j) Tramitar y gestionar los avales que otorgue la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

k) Emitir los informes que se le soliciten sobre las condiciones financieras estipuladas en los contratos, convenios y acuerdos de cooperación o colaboración que suscriban los órganos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, así como su sector público, con entidades de crédito.

l) Celebrar convenios de colaboración y suscribir contratos con instituciones públicas o privadas para el mejor cumplimiento de sus fines.

m) Prestar asesoramiento en materia de política financiera a instituciones públicas o privadas, así como asesorar y emitir informes en materia de política financiera para el Consejo de Gobierno u otros órganos superiores de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a instancia de parte o por iniciativa propia.

n) Ostentar la representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en aquellas materias de índole financiera que el Consejo de Gobierno le encomiende.

Asimismo, el Instituto asumirá cualesquiera otras funciones que le atribuyan las leyes o que le asigne el Consejo de Gobierno o la Consejería competente en materia de hacienda en el ámbito de sus respectivas competencias.

Respecto a la organización de ICFRM la repetida Disposición Adicional Quinta dispone que *los órganos de gobierno del Instituto son el Consejo de Administración y el Director General.*

Asimismo establece que *los recursos económicos con los que contará el Instituto serán:*

a) La dotación inicial del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia consignada en la partida 130300 631A 85700.

b) Bienes y valores que constituyen su patrimonio.

c) Los productos y rentas de dicho patrimonio.

d) Las consignaciones específicas que tuvieren asignadas en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

e) Los ingresos ordinarios y extraordinarios que estén autorizados a percibir por la prestación de sus servicios y, en general, por los que establezcan las disposiciones por las que se rijan.

f) El producto de las emisiones de valores de renta fija u otras operaciones de endeudamiento y los recursos derivados de la gestión integral de sus activos y pasivos, en particular de la titulización de sus créditos de acuerdo con la normativa aplicable.

g) Y cualquier otro recurso que pudiera serle atribuido.

Por otra parte también prescribe la repetida Disposición Adicional Quinta que *las obligaciones patrimoniales del Instituto tienen la garantía solidaria, indefinida, incondicional e irrevocable de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en los mismos términos que los de su hacienda.*

Finalmente determina que *en el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de lo previsto en la presente Ley, el Consejo de Gobierno aprobará el Estatuto del Instituto que determinará sus normas de funcionamiento* y que *por Orden de la Consejería competente en materia de Hacienda se determinará la fecha en la que el Instituto inicia sus actividades efectivamente.*

En el *informe de necesidad y oportunidad* de la Dirección General de Finanzas y Patrimonio de la Consejería de Economía y Hacienda, que se incluye en el expediente tramitado para la aprobación del **Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia**, se señala que una parte de las funciones atribuidas al Instituto a través de la reforma realizada por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2008, de 26 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas en materia de Tributos Cedidos, Tributos Propios y Tasas Regionales para el año 2009, *se están llevando a cabo en la actualidad por la Consejería de Economía y Hacienda por lo que van a ser delegadas al Instituto. El resto de funciones no se están llevando a cabo en la actualidad por ningún organismo público y van a ser implementadas por el Instituto*. Sin embargo, como se pone de relieve en el apartado de observaciones del presente Dictamen, esta última aseveración no es exacta, ya que algunas de las funciones atribuidas al ICFRM, vienen siendo desarrolladas por el Instituto de

Fomento de la Región de Murcia conforme a lo dispuesto en la Ley 9/2006, de 23 de noviembre, del Instituto de Fomento de la Región de Murcia.

Según afirma el citado informe el ICFRM se configura *como un órgano ágil, con autonomía y especialización de tareas, orientado a mercado con unas reglas de funcionamiento mas ágiles y flexibles, que va a realizar un importante esfuerzo inversor con el fin de compensar los efectos de la desaceleración económica en el tejido empresarial de la Región de Murcia y consolidarse como un verdadero motor de la economía*.

Algunas comunidades autónomas, de forma singularizada, crearon hace ya años Institutos de Finanzas en el ámbito de sus competencias: Cataluña lo hizo en 1985 y la Comunidad Valenciana en 1990. Por su parte, Castilla-La Mancha lo hizo en 2002. Pero en los últimos tiempos parece afianzarse la tendencia de que las comunidades autónomas, de modo más generalizado, opten por dotarse de un instrumento de estas características. Así las comunidades de Cantabria y el País Vasco crearon sendos institutos de finanzas en 2008 y en la actualidad, según consta en el informe de necesidad y oportunidad, están estudiando su creación las comunidades de Aragón y Extremadura.

El Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia ya creado por la Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios, año 2008, se enmarca en este proceso. El **Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia** constituye el presupuesto necesario para el ejercicio de las importantes funciones que tiene atribuidas.

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El **Anteproyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia** consta de un preámbulo, un artículo único, una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final, a los que siguen los Estatutos que se componen de veinticinco artículos estructurados en cinco capítulos.

La **Exposición de Motivos** argumenta la justificación de la creación del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia en la necesidad de realizar un mayor control del endeudamiento, la conveniencia de mejorar la gestión de las fórmulas de colaboración público-privadas y la necesidad de promover el desarrollo de instrumentos que estimulen el crecimiento económico regional apoyando financieramente a las empresas. Para dar respuesta a estas necesidades surgió el Instituto como un órgano ágil con autonomía, especialización y orientado a mercado con una reglas de finan-

ciación más ágiles y flexibles, que va a realizar un importante esfuerzo inversor con el fin de compensar los efectos de la desaceleración económica.

El artículo único aprueba los Estatutos del Instituto de Crédito y Finanzas.

La **Disposición Adicional** determina que las referencias que la normativa vigente hace a las distintas direcciones dependientes de la Consejería competente en materia de finanzas corresponden al Instituto y se entenderán efectuadas a esta entidad pública.

La **Disposición Transitoria** estipula que hasta que no se apruebe la estructura orgánica del Instituto, las unidades administrativas integradas en la Dirección General de Finanzas y Patrimonio continuarán desempeñando sus funciones.

La **Disposición Derogatoria** indica que todas las disposiciones de igual o inferior rango que sean incompatibles con este decreto serán derogadas.

La **Disposición Final** establece la entrada en vigor de los Estatutos del Instituto de Crédito y Finanzas el día siguiente a su publicación en el BORM.

El **capítulo I** de los Estatutos se titula **Naturaleza y Régimen Jurídico** e incluye los **artículos 1** y **2.**

El **artículo 1** determina que el Instituto es una Entidad Pública Empresarial dependiente de la Administración General de la Comunidad Autónoma con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. Además señala que tiene plena autonomía de gestión administrativa, económica y financiera, así como patrimonio y tesorería propios.

El **artículo 2** estipula que se encuentra sujeto al Derecho privado con excepciones en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas y en aspectos determinado por la Ley y los Estatutos. Así como que los actos administrativos que se dicten serán susceptibles de recurso de alzada ante el Consejero competente en materia de hacienda.

El **capítulo II,** denominado **Fines Generales y Funciones,** abarca los **artículos 3** a **7.**

El **artículo 3** dispone como fines generales:

a) Actuar como principal instrumento de la política de crédito público.

b) Llevar a cabo la gestión financiera del endeudamiento y el asesoramiento en la gestión de tesorería de la Administración.

c) Ejercer las competencias de la Administración General sobre el sistema financiero.

d) Facilitar la financiación de la construcción y explotación de infraestructuras públicas mediante fórmulas de colaboración público-privadas.

El **artículo 4** asigna las siguientes funciones:

a) Controlar, coordinar y canalizar la oferta de crédito público.

b) Conceder créditos, préstamos, avales y otras cauciones a favor del sector público regional y empresas privadas.

c) Participar en el capital o prestar apoyo a empresas no financieras.

d) Participar en fondos de cualquier tipo, sociedades y fondos de garantía y sociedades o fondos de capital riesgo.

e) Constituir personas jurídicas cuyo objetivo sea el de la agrupación de las participaciones financieras y patrimoniales de la Administración General, o el de la financiación de la construcción y explotación de infraestructura pública.

f) Prestar asesoramiento en la gestión de la Tesorería y en materia de política financiera a la Administración.

g) Ejercer las funciones de control, inspección y disciplina de las entidades financieras cuya supervisión sea competencia de la Administración Regional.

h) Emitir informes sobre las condiciones financieras de los contratos, convenios y acuerdos que suscriba la Administración con entidades de crédito.

i) Celebrar convenios de colaboración con instituciones para el mejor cumplimiento de sus fines.

j) Representar a la Administración General en materias financieras.

k) Además asumirá cualquier función que le atribuya la Ley o el Consejo de Gobierno.

El **artículo 5** determina que corresponde al Instituto la función de control, inspección y disciplina de las entidades financieras, y que procurará el desarrollo, estabilidad y buen funcionamiento de las mismas.

El **artículo 6** establece que el Instituto gestionará racionalmente las deudas del sector público regional obteniendo las mejores condiciones en el mercado, para lo cual desarrollará actuaciones para ampliar y favorecer el acceso al mismo y recurrirá a diversas modalidades y a operaciones de productos derivados para cubrir los riesgos de dichas deudas. Además dictamina que se encargará de garantizar una gestión financiera integrada y coordinada entre las distintas partes del sector público y realizará la evaluación previa de los sistemas de colaboración público-privada basándose en términos de obtención de mayor valor por precio, de coste global, de eficacia o de imputación de riesgos.

El **artículo 7** estipula que es objetivo del Instituto facilitar la financiación de entes públicos y privados incentivando los sectores considerados por la Administración General como estratégicos, respetando los principios de equilibrio financiero, de adecuación de medios, publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, proporcionalitas y solidaridad, eficacia y eficiencia. Para la ejecución de su actividad crediticia podrá adquirir bienes y derechos como garantías o en pago de deudas.

El **capítulo III** se llama **Órganos de Gobierno** y se divide en **3 secciones** que incluyen los **artículos 8 a 18.**

La **sección primera** hace referencia a los Órganos de Gobierno y la compone el **artículo 8.**

El **artículo 8** expresa que el Consejo de Administración y el Director General son los órganos de Gobierno del Instituto. El primero es el órgano superior de gobierno, administración y alta dirección del Instituto, siendo al presidente a quien corresponde la representación institucional y legal y al Director General la gestión y administración ordinaria.

La **sección segunda** se refiere al Consejo de Administración y la componen los **artículos 9** a **16.**

El **artículo 9** se refiere a la composición del Consejo de Administración, que estará formado por el Consejero competente en materia de hacienda, el Director General, 4 vocales representantes de la Administración General nombrados por el Consejo de Gobierno a propuesta del consejero competente en hacienda, y 3 vocales expertos y de reconocida competencia en economía y finanzas con igual designación y propuesta que los anteriores. Los miembros el Consejo de Administración designarán al secretario de entre sus miembros.

El **artículo 10** señala las facultades del Consejo de Administración, algunas de las cuales son delegables en su Presidente o Director General:

a) Definir anualmente las líneas generales de actuación.

b) Aprobar el anteproyecto de presupuestos, las cuentas rendidas por el Instituto y la memoria anual de actividades.

c) Proponer los precios públicos de sus servicios y determinar el coste de éstos a la Comunidad Autónoma.

d) Aprobar la organización y la plantilla del Instituto así como su retribución.

e) Aprobar la explotación, adquisición y enajenación de bienes y derechos de cualquier clase.

f) Aprobar la participación en el capital de sociedades y las operaciones de crédito, avales y otras cauciones de cada ejercicio.

El **artículo 11** determina que el Consejo se reunirá al menos dos veces al año y tantas como sea necesario.

El **artículo 12** indica que es el presidente del Consejo es encargado de convocar las reuniones del Consejo por iniciativa propia o por propuesta de al menos un tercio de sus miembros y con una antelación mínima de 48 horas.

El **artículo 13** establece que para que se constituya válidamente el Consejo de Administración se requerirá la presencia del Presidente y del Secretario o de quienes los sustituyan y la mitad al menos de sus miembros. En segunda convocatoria deberá asistir el Presidente, el Secretario y al menos la tercera parte de sus miembros. En cualquier caso el Consejo quedará validamente constituido cuando hallándose presentes todos los miembros asistentes lo acordaran por unanimidad.

El **artículo 14** dispone que las deliberaciones del Consejo de Administración tendrán carácter reservado.

El **artículo 15** estipula que los acuerdos del Consejo se adoptarán por mayoría simple, salvo que expresamente se exija una mayoría cualificada. El presidente dirimirá con su voto los empates.

El **artículo 16** determina que en cada sesión el secretario levantará actas, las cuales, firmadas por el Presidente y el Secretario, se aprobarán por el Consejo en la misma o siguiente reunión y quedarán bajo la custodia del Secretario.

La **sección tercera** se refiere al Director General y abarca los **artículos 17 y 18.**

El **artículo 17** establece que el Director General será nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma a propuesta del consejero competente en hacienda entre personas con capacidad, preparación técnica y experiencia.

El **artículo 18** determina que las atribuciones del Director General son:

a) Rendir cuentas de la gestión económica ante el Consejo de Administración.

b) Elaborar el programa de actuación anual, el anteproyecto de presupuestos, los estados financieros y la Memoria de actividades.

c) Ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Consejo.

d) Autorizar gastos y ordenar los pagos hasta el límite señalado por el Consejo de Administración.

e) Dirigir y supervisar la actuación de todos los servicios y dependencias del Instituto.

f) Ostentar la superior jefatura del personal del Instituto

g) Decidir acerca de las cuestiones urgentes.

h) Aprobar operaciones de crédito, avales y otras cauciones dentro de los límites fijados por el Consejo de Administración.

i) Otorgar apoderamiento de sus facultades a favor del personal del Instituto.

j) Remitir los dictámenes e informes que sean perceptivos legalmente.

k) Resolver las solicitudes de autorización administrativa que sean perceptivas para la realización de actos competencia del Instituto.

l) Dictar instrucciones y recomendaciones en materia de coordinación y control de la actividad crediticia de las instituciones públicas de crédito.

m) Ejercer todas las competencias atribuidas o delegadas en el Instituto en materia de endeudamiento y tesorería de la Administración General, así como la coordinación del endeudamiento del sector público.

n) Formular requerimientos, instrucciones o recomendaciones a entidades o intermediarios financieros bajo la tutela administrativa de la Administración General

ñ) Proponer al titular de la Consejería competente en materia

de hacienda las sanciones que correspondan legalmente por la comisión de infracciones de normas de ordenación y disciplina sobre entidades o intermediarios financieros, sin perjuicio de aquellas cuya imposición sea competencia del Consejo de Gobierno.

o) Cualesquiera otras funciones que requiera la gestión y administración ordinaria del Instituto y no están atribuidas al Consejo de Administración.

El **capítulo IV** denominado **Personal** incluye los **artículos 19** a **21.**

El **artículo 19** establece que es el derecho laboral el que rige al personal del Instituto. El personal directivo será nombrado por el Consejo de Administración y la selección del personal se hará mediante convocatoria pública, salvo que se trate de personal que preste servicios en cualquiera de las administraciones públicas, los cuales mientras cubran destinos en el Instituto quedarán en la situación administrativa prevista en la normativa vigente de función pública.

El **artículo 20** exige secreto a los miembros de los órganos de gobierno y personal del Instituto sobre las informaciones de naturaleza reservada que tuvieran conocimiento.

El **artículo 21** determina que no pueden ser miembros del Consejo de Administración del Instituto los consejeros, administradores, director generales, gerentes, asesores o asimilados y empleados en activo de entidades de crédito. Tampoco podrán pertenecer al Consejo de Administración del Instituto los consejeros, administradores, director generales, gerentes, asesores o asimilados y empleados en activo de cualquier persona jurídica que esté sujeta a la supervisión del Instituto, cuando exista conflicto de intereses permanente.

El **capítulo V** llamado **Régimen Económico** abarca los **artículos 22** a **25**.

El **artículo 22** estipula que el Instituto someterá su régimen presupuestario, económico y financiero a las leyes reguladoras de la Hacienda, leyes de Presupuestos Generales y demás normativa aplicable.

El **artículo 23** se refiere al patrimonio, que se compondrá del conjunto de bienes, derechos y obligaciones que sean de su titularidad, sobre los cuales tendrá libre disposición. Además ejercerá derechos y prerrogativas sobre los bienes y derechos que la Comunidad Autónoma le adscriba. El Instituto realizará un inventario actualizado de todos estos bienes, que en caso de su disolución pasarían al patrimonio de la Comunidad Autónoma. También determina que las obligaciones patrimoniales del Instituto tienen una garantía solidaria, indefinida, incondicional e irrevocable de la Administración General. Para lo no previsto en estos Estatutos se aplicará la Ley de Patrimonio de la Comunidad.

El **artículo 24** relaciona los recursos económicos del Instituto: la dotación inicial; los bienes y valores de su patrimonio y sus productos y rentas; las consignaciones específicas asignadas en los

Presupuestos Generales; los ingresos que perciba; el producto de las emisiones de valores y otras operaciones de endeudamiento y los recursos de la gestión de sus activos y pasivos; y cualquier otro recurso que pudiera serle atribuido. En cualquier caso, no se podrá utilizar la captación directa de fondos del público.

El **artículo 25** establece que los contratos que celebre el Instituto se regirán por la legislación vigente en materia de contratación administrativa.

III. OBSERVACIONES

A) De carácter general

El Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia (en lo sucesivo, el Proyecto) representa el primer paso, tras la creación del mismo por la Ley 11/2007 y su modificación por la Ley 7/2008, para su efectiva puesta en funcionamiento dentro del plazo de un año previsto por la Disposición Adicional Sexta de esta última norma, mediante la que prorroga el mismo tiempo que concedió la primera citada en su Disposición Adicional Quinta. Nace con los objetivos, según su preámbulo, de realizar un mayor control del endeudamiento y del equilibrio presupuestario, procurar una mayor eficiencia en el uso de las fórmulas de financiación de las infraestructuras públicas en colaboración con el sector privado, y promover el desarrollo de instrumentos y acciones que estimulen el crecimiento económico regional desarrollando su tejido empresarial y apoyando financieramente a las empresas.

La creación de Institutos de Finanzas por parte de las comunidades autónomas no ha sido una iniciativa generalizada. Hasta muy recientemente solo Generalitat de Cataluña (Ley de 1985 y Reglamento de 1991) y Comunidad Valenciana (creado en 1990 y aprobado su Estatuto en 1994), disponían de Institutos realmente operativos. Castilla-La Mancha aprobó su creación mediante una Ley de 2001, pendiente de desarrollo. Cantabria aprobó la ley de creación de su Instituto a mediados del pasado año. Y País Vasco los Estatutos del Instituto Vasco de Finanzas a finales de 2008.

Por tanto, solo aquellas dos comunidades disponen de una experiencia amplia en este ámbito. Pero parece extenderse en las regiones la decisión de disponer de un instrumento de esta naturaleza para intervenir en el sector financiero en sustitución de los servicios tradicionales de la Administración. Porque, al margen de las autonomías mencionadas, el Informe justificativo de la necesidad y oportunidad del Instituto murciano menciona que Aragón y Extremadura preparan iniciativas similares.

La Región de Murcia decidió implementar un organismo de esta naturaleza con la aprobación de la Ley 11/2007, de

27 de diciembre, de medidas tributarias en materia de tributos cedidos y tributos propios, año 2008. Una ley cuyo anteproyecto dictaminó este Consejo pero sin poder pronunciarse acerca del Instituto, pues fue durante la fase de tramitación del correspondiente Proyecto de Ley en la Asamblea Regional cuando una enmienda introdujo la propuesta de creación del mismo, posteriormente aprobada.

El CESRM comparte la conveniencia de que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia disponga de un Instituto de Crédito y Finanzas. Es incuestionable que las relaciones financieras han alcanzado una sofisticación y complejidad extraordinaria, causa parcial al menos, junto a una ineficiente regulación, de la crisis financiera y económica que ahora nos afecta. Al misma tiempo, las comunidades autónomas han acrecentado paulatinamente su nivel de gasto público a medida que aumentaban sus competencias y que los sucesivos modelos de financiación autonómica elevaban los ingresos disponibles y paralelamente la capacidad de endeudamiento. Manejar cuantiosos montantes de recursos financieros, acudir a los mercados internacionales para procurar la captación de recursos ajenos en las mejores condiciones financieras y de riesgo, rentabilizar eventuales excesos de liquidez o gestionar adecuadamente los sistemas de colaboración público-privada para la financiación de infraestructuras públicas requiere especialización, experiencia y agilidad administrativa. Cualidades que, aun presentes en los Servicios ahora competentes de nuestra Administración Regional, pudieran mejorarse con el Instituto.

Esta es la valoración general del Consejo acerca de la oportunidad de crear el Instituto de Crédito y Finanzas. Sin embargo, esta valoración no pudo realizarla en su momento porque la disposición correspondiente no estaba incluida en el Anteproyecto de la Ley 11/2007, ni tampoco la modificación que aprobó la Ley 7/2008, ya que ambas se introdujeron en el texto en los correspondientes Proyectos de Ley como consecuencia de sendas enmiendas durante su tramitación parlamentaria. Procedimiento éste legítimo, sin duda, y fruto de la soberanía del poder legislativo. Pero que, no es óbice reconocerlo, adolece, por un lado, de que elimina la conveniente participación de los agentes sociales en el proceso de conformar la disposición y, por otro, omite la valoración de órganos consultivos como el Consejo Jurídico de la Región de Murcia o este propio Consejo. Su previo paso por el CESRM habría permitido expresar, junto a aquella valoración global, la aparente coincidencia de competencias con otro departamento de la Administración Regional que se observa en las disposiciones legislativas que crearon y modificaron el Instituto, ahora trasladadas al Proyecto de Estatutos como se expone más adelante.

Sin embargo, antes de adentrarnos en ese aspecto que constituye el punto central de las observaciones del CESRM y directamente relacionado con él, se considera apropiado comentar la omisión de un informe, importante para el Consejo, en el proceso de tramitación del expediente presentado a este Organismo. Este cumple todas las previsiones del artículo 41.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciem-

bre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y los trámites que con carácter general establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Más concretamente, el expediente cumple con la obligación de incorporar los informes de las consejerías competentes en materia de organización administrativa y hacienda.

Al margen de su legalidad, es inobjetable la oportunidad de que se emitan tales informes porque la creación de un nuevo organismo público, bajo la modalidad que sea, conlleva generalmente compromisos adicionales en materia de recursos humanos o financieros. La primera de las leyes citadas no previó la necesidad de que otras consejerías de la Administración Regional emitieran asimismo un informe de oportunidad sobre el nuevo organismo que se propone crear. La causa parece evidente: era razonable suponer que el ámbito de actuación de cualquier nuevo organismo público se ceñiría al marco de competencias asignado a la consejería proponente de su creación.

Sin embargo, algunos documentos del expediente y la propia exposición de motivos del Proyecto que se dictamina justifican la creación del mismo, entre otras razones, porque las comunidades autónomas *«tienen, en general, la necesidad de promover el desarrollo de instrumentos y acciones que estimulen el crecimiento económico regional, desarrollando su tejido empresarial y apoyando financieramente a las empresas»*. Entiende el CESRM que éste es un objetivo que pretende promover igualmente la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación, entre cuyas funciones, según el Decreto 331/2008, se encuentra el apoyo empresarial. Y dispone para ello de un poderoso instrumento como es el Instituto de Fomento de la Región de Murcia. Por consiguiente, considera el Consejo que, aun no siendo preceptivo, habría sido muy conveniente que la referida Consejería hubiera emitido un informe sobre los Estatutos del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia.

Porque, en efecto, ésta es la principal observación que encuentra el Consejo al Proyecto: la potencial concurrencia entre las funciones atribuidas al Instituto de Crédito y Finanzas y las del Instituto de Fomento (INFO). Es cierto que la eventual duplicidad de cometidos se encuentra en la modificación que introdujo la Ley 7/2008 a la inicial Ley 11/2007, que creó el mencionado Instituto, en la que relacionó detalladamente las funciones del Instituto de Crédito y Finanzas, que el Proyecto de Estatutos se limita a reproducir. Para el CESRM esta cuestión, más allá de los debates jurídicos, pueden ser origen de disfuncionalidades en la gestión derivadas de las competencias compartidas. Sería posible una situación, por ejemplo, en que ambos Institutos gestionaran diferentes líneas del Instituto de Crédito Oficial en apoyo a las empresas. Y no es ésa una opción que necesariamente contribuya a la mejor aplicación de los recursos financieros.

Este Consejo cree que existen duplicidades. El Informe de necesidad y oportunidad de creación del Instituto de Crédito y Finanzas que incluye el expediente, tras relacionar la amplia relación de funciones atribuidas al mismo, asevera que varias de ellas, las comprendidas en los puntos a) y f), *«van a ser funciones propias, es decir, no se están llevando a cabo por ningún órgano público en la actualidad. Con carácter general estas funciones tratan de promover el desarrollo de instrumentos y acciones que favorecen, diversifican y estimulan el crecimiento económico regional, desarrollando su tejido empresarial y apoyando financieramente a las empresas. Por consiguiente resulta necesaria la existencia de una unidad especializada y profesionalizada que se encuadre dentro del propio sistema financiero»*. Entre esas funciones se encuentra la de conceder créditos, préstamos, avales y otras cauciones a favor de quienes compongan el sector público regional, así como empresas privadas regionales o con proyectos e inversiones en la Región de Murcia; participar en el capital o prestar apoyos financieros a empresas no financieras, incluidas aquellas que faciliten la financiación o la promoción de empresas no financieras; y participar en fondos de cualquier tipo, mobiliarios o inmobiliarios, en sociedades y fondos de garantía, y en sociedades o fondos de capital riesgo.

Pero al leer la Ley 9/2006, de 23 de noviembre, del Instituto de Fomento de la Región de Murcia, se hallan algunas funciones similares y concurrencia de objetivos. El preámbulo de esta Ley, tras señalar que el tiempo transcurrido desde que en 1986 se creó el INFO ha acreditado su utilidad como instrumento dinamizador de la economía regional, expone que esa nueva norma pretende dar un impulso a su objetivo *«general y prioritario de promover, en el marco de una economía de mercado, el desarrollo económico regional y, especialmente, aumentar el nivel de empleo, apoyando a las pequeñas y medianas empresas de la Región, incrementando su productividad…»*. El artículo 3.1 establece que corresponde al Instituto *«promocionar e impulsar el desarrollo y crecimiento económico regional así como de la competitividad, del empleo y su calidad y de la productividad de su tejido empresarial, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas y a las empresas de economía social…»*. El mismo artículo en su punto 2, al relacionar sus fines, señala entre otros, los de *«establecer mecanismos y actuaciones que propicien y faciliten el acceso de las empresas a fuentes de financiación», «constituir sociedades y participar, de manera transitoria o permanente, en el capital de sociedades que contribuyan al cumplimiento de los fines de la Ley»* (del INFO), y *«cualesquiera otras acciones que contribuyan y favorezcan el crecimiento y desarrollo económico regional»*.

Más preciso es el artículo 9, denominado *«Actuación del Instituto»*. Determina que para el ejercicio de sus funciones y para el cumplimiento de sus fines el INFO *«está facultado para: a) Realizar toda clase de actividades económicas y financieras, sin más limitaciones que lo dispuesto en esta Ley, en sus Estatutos*

y en las disposiciones que le sean de aplicación. Podrá celebrar todo tipo de contratos, prestar avales dentro del límite máximo fijado por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de cada ejercicio, otorgar préstamos y conceder subvenciones de capital y corriente; … d) Asimismo, el Instituto de Fomento de la Región de Murcia podrá promover y participar en la creación de sociedades mercantiles que permitan la realización de sus fines o participar en aquellas sociedades ya constituidas, así como en la creación o participación en entidades sin ánimo de lucro».

A la vista de la exposición anterior, considera el CESRM que se produce concurrencia parcial entre los fines y funciones atribuidas el Instituto de Crédito y Finanzas y las del Instituto de Fomento, al igual que en los medios de intervención fijados para promover la consecución de aquellos y el cumplimiento de las funciones. Fundamentalmente, sin perjuicio de que las disposiciones analizadas permitan otras modalidades de intervención distintas a las citadas explícitamente, la concesión de préstamos, de avales, y la participación o creación de sociedades mercantiles.

Entiende el CESRM que al Instituto de Crédito y Finanzas se le asigna, en síntesis, una doble función. Por un lado la estrictamente financiera, mediante la que debe procurar la captación de recursos ajenos bajo las mejores condiciones financieras de rentabilidad y riesgo para el sector público regional y el asesoramiento o gestión de la tesorería. Y por otra la de intervención para promover el crecimiento económico y el desarrollo del tejido empresarial. La primera es una función propia y exclusiva del Instituto que hasta ahora venían desempeñando el Servicio de Planificación y Gestión Financiera y el Servicio de Tesorería. Como se mencionó inicialmente, que se integren en el Instituto puede promover mayor autonomía, especialización y recursos que conlleven una mejor gestión. Pero el cumplimiento de la segunda requerirá al Instituto dotarse de medios humanos y técnicos para poder desempeñarla porque implicará, al menos, la recepción de solicitudes de intervención, estudios de las mismas, valoración de riesgos, seguimiento y control de las concesiones aprobadas, etc.

El razonamiento anterior conduce a la cuestión de fondo. ¿Qué es más eficiente, poner en marcha el Instituto de Crédito y Finanzas con ese doble cometido y creando una estructura nueva para gestionar el segundo citado, o que este Instituto se especialice en su función de política financiera y canalice los recursos obtenidos para acciones de intervención y fomento de la economía murciana a través del Instituto de Fomento?

Considera el Consejo que la mera concurrencia de atribuciones no es motivo suficiente para excluir la oportunidad de poner en funcionamiento el Instituto de Crédito y Finanzas tal y como prevé el Estatuto que se dictamina, el cual, se recuerda, responde a esa duplicidad de funciones fijadas en su vigente Ley de creación. Pero sí debe de ser motivo de reconsideración. Considera el Consejo que debieran quedar despejadas las dudas

sobre el alcance de la intervención de cada uno de los Institutos y perfectamente delimitados sus ámbitos de actuación, bien en los Estatutos del Instituto de Crédito y Finanzas bien en un Decreto del Consejo de Gobierno.

B) Al articulado

La **Disposición Transitoria** establece que *hasta tanto no se aprueba la estructura orgánica del Instituto de Finanzas, las unidades administrativas integradas en la Dirección General de Finanzas y Patrimonio continuarán desempeñando las funciones que tienen atribuidas por los decretos correspondientes, en cuanto no se opongan a éste, así como aquellas otras funciones que se les pudieran encomendar para dar cumplimiento al presente Decreto*.

En opinión del CESRM, y teniendo en cuenta la coincidencia parcial de funciones entre el Instituto de Fomento de la Región de Murcia y el Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia señalada en el apartado de observaciones de carácter general del presente Dictamen, sería conveniente que la habilitación que contiene esta disposición relativa al ejercicio por las unidades administrativas integradas en la Dirección General de Finanzas y Patrimonio de *aquellas otras funciones que se les pudieran encomendar para dar cumplimiento al presente Decreto* fuera objeto de una mayor concreción para evitar que el posible conflicto de competencias, derivado de la coincidencia parcial de las mismas entre las dos entidades citadas, se implementase al nivel de las unidades administrativas mediante atribuciones que, conforme al **artículo 10.1.g)** de los Estatutos del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia, le corresponden al Consejo de Administración del Instituto.

En este sentido, a juicio del Consejo Económico y Social, esta disposición también plantea dudas interpretativas al no especificar el órgano encargado de encomendar las funciones a las que se refiere. Como se ha señalado, los Estatutos atribuyen al Consejo de Administración del Instituto la facultad de *aprobar la organización interna y la plantilla del Instituto*, por lo que una vez que ejerza dicha facultad no será necesaria la aplicación de la **Disposición Transitoria**. Por ello sería imprescindible que se mencionase de forma expresa qué órgano es el que, en su caso, puede realizar la repetida atribución de funciones.

A la vista de las anteriores consideraciones, en opinión del CESRM sería necesario que se incorporase al **Proyecto de Decreto** una disposición adicional que, o bien clarificase directamente la distribución de competencias entre el Instituto de Fomento de la Región de Murcia y al Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia, o bien estableciese un plazo para que el Consejo de Gobierno regulase, en el uso de sus competencias organizativas, esta cuestión con el fin de evitar en la mayor medida posible la situación de inseguridad originada por la creación de la nueva entidad.

La **Disposición Derogatoria** declara que *quedan derogadas todas las disposi-*

ciones de igual o inferior rango en lo que contradigan, se opongan o sean incompatibles a lo dispuesto en este decreto.

Tal y como señala el Informe de la Dirección de los Servicio Jurídicos, conforme a la doctrina del Consejo Jurídico, *la redacción empleada responde a una técnica rechazable, «pues deja indeterminado el verdadero alcance de la derogación, trasladando al esfuerzo del intérprete la concreción de qué normas han quedado subsistentes y cuáles derogadas por la disposición. Además, con el uso de esta fórmula únicamente se aporta al ordenamiento una voluntad derogatoria explícita cuya eficacia no va más allá de lo dispuesto en el artículo 2.2 del Código Civil, resultando por tanto inútil en la labor clarificadora del derecho vigente».*

Como no puede ser de otra forma, el Consejo Económico y Social asume la doctrina jurídica expuesta en el citado informe pero además considera conveniente incidir en la importancia que tiene conocer el alcance de la fuerza derogatoria que tiene el **Proyecto de Decreto** dada la coincidencia parcial de competencias que, tal y como se ha repetido a lo largo del presente Dictamen, se produce entre las atribuidas al Instituto de Fomento de la Región de Murcia y al Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia. Esta observación cobra más importancia en el momento actual en el que la situación de crisis económica aconseja una actuación urgente, intensa y coordinada de todos los órganos de la Administración Regional.

C) Observaciones al articulado de los Estatutos de Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia

El **artículo 2.1.** dispone que *las actividades del Instituto se regirán por el derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tenga atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las entidades públicas empresariales en la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos Cedidos y Propios, año 2008, en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia y en los presentes Estatutos.*

Considera este Organismo que para evitar dudas sobre el alcance y contenido de este precepto relativo al régimen jurídico del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia, sería conveniente que se incluyese la referencia expresa a la legislación presupuestaria conforme establece el artículo 46.2 de la Ley 7/2004 y ha señalado la Dirección de los Servicios Jurídicos en el informe emitido sobre el **Proyecto de Estatutos**.

El **artículo 3.b)** dispone que *el Instituto tiene como fines generales, de acuerdo con el apartado 3 de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos Cedidos y Tributos propios, año 2008:*

b) Llevar a cabo la gestión financiera del endeudamiento y ***el asesoramiento en*** *la gestión de la tesorería de la Administración General de la Comunidad Autónoma del endeudamiento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de su sector público.*

Sin embargo, el apartado 3.b) de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos cedidos y Tributos propios, año 2008, establece entre los fines generales del ICFRM *llevar a cabo la gestión financiera del endeudamiento y, en su caso, de la tesorería de la Administración General de la Región de Murcia y de su sector público.*

Por otra parte, el apartado 3.g) de la citada Disposición Adicional, en la redacción establecida por la Ley 7/2008, de 26 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas en materia de Tributos cedidos, Tributos propios y Tasas Regionales para el año 2009, incluye entre las funciones del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia la de *prestar los servicios de asesoramiento en la gestión de la Tesorería de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y del sector público regional que así lo solicite.*

Esta función es incluida de forma literal en el **artículo 4, g)** de los **Estatutos de Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia**.

Asimismo el **artículo 6** de los citados **Estatutos** lleva por título ***Gestión financiera del endeudamiento y asesoramiento en la gestión de la tesorería del sector público regional***, y contiene las siguientes prescripciones:

1. *EI Instituto procurara la gestión racional de las carteras de deuda, y la obtención de las mejores condiciones en los mercados financieros.*
2. *EI Instituto colaborará con otros departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y su sector público, en materia financiera, de tal forma que se garantice una gestión financiera integrada y una coordinación entre los distintas partes de su sector público.*
3. *EI Instituto tiene como objetivo el desarrollo de actuaciones tendentes a ampliar, diversificar y favorecer el acceso a los mercados financieros.*
4. *EI Instituto podrá recurrir a modalidades de deuda, negociable o no negociable, estableciéndose las características de las operaciones en el marco de la legislación aplicable, así como concertar operaciones de productos derivados con el fin de cubrir, total o parcialmente, los riesgos inherentes a las operaciones de endeudamiento.*
5. *EI Instituto realizará la evaluación previa de las fórmulas de colaboración público privada efectuando un análisis comparativo con formas alternativas de financiación en términos*

de obtención de mayor valor por precio, de coste global, de eficacia, o de imputación de riesgos.

Como puede observarse en el contenido de este **artículo 6** no se incluye ninguna referencia expresa a las funciones de asesoramiento en la gestión de la tesorería a la que se cita explícitamente en el título del artículo. Además debe reseñarse que el título de este artículo, a diferencia de la redacción de los apartados 3.b y 3.g de la citada Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos cedidos y Tributos propios, año 2008, que diferencian *la Tesorería de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y del sector público regional*, se refiere sólo al *asesoramiento en la gestión de la tesorería del sector público regional.*

A la vista de esta diversidad de prescripciones en la regulación de la materia relativa a la gestión de la tesorería, que se incluye entre los fines generales del Instituto, si bien como posibilidad en su Ley de creación, y las funciones de asesoramiento en la gestión de la misma así como sobre su alcance, que se incluye, de forma imperativa entre las funciones del ICFRM, tanto en la Ley de creación como en los **Estatutos**, y el contenido del **artículo 6**, en el que no se mencionan estas funciones y el título del mismo, en el que se omite la referencia a la Administración General de la Región de Murcia, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos afirma de forma contundente que *todo ello genera una indudable confusión sobre si la competencia del Instituto abarca la gestión de la Tesorería, o sólo el asesoramiento en la materia, pero lo que resulta indudable es que, en lo que se refiere a los fines generales del Instituto, el proyecto no se ajusta a la Ley de creación del mismo.*

A juicio del CESRM debería, en primer lugar, ajustarse la redacción del **artículo 3.b)** al tenor literal del apartado 3.b) de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos cedidos y Tributos propios, año 2008, para evitar problemas de legalidad en los **Estatutos** que se aprueben, que puedan derivar en dificultades en la efectiva puesta en funcionamiento del ICFRM que retrasen la realización de las importantes funciones que debe llevar a cabo.

En segundo lugar, y ya con relación a las funciones de asesoramiento en la gestión de la tesorería, dado que parece que no entra en la voluntad de los **Estatutos** materializar la posibilidad que contempla su Ley de creación de que el ICFRM asuma entre sus funciones la gestión de la tesorería de la Administración Regional y de su sector público, deberían clarificarse dos cuestiones. Por una parte, la discrepancia planteada por el título del **artículo 6**, que sólo se refiere al sector público regional y debería referirse tanto al sector público regional como a la Administración Regional de la Región de Murcia. Y, por otra parte, el contenido del repetido **artículo 6** de los **Estatutos** debería completarse con la inclusión, al menos, del procedimiento para hacer efectivo el asesoramiento en

la gestión de la Tesorería que, conforme al **artículo 4.g)** de los **Estatutos**, que reproduce el tenor literal del apartado 3.g) de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos cedidos y Tributos propios, año 2008, se realizará cuando *así lo solicite la Tesorería de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y del sector público regional*.

El **artículo 9** regula la composición del Consejo de Administración y establece que el mismo estará integrado por:

a) EI Consejero competente en materia de hacienda, que presidirá el Consejo de Administración.

b) EI Director General del Instituto.

c) Cuatro vocales representantes de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia nombrados por acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta del consejero competente en materia de hacienda.

d) Tres vocales designados por acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente en materia de hacienda, entre personas de reconocida competencia, prestigio y experiencia en el área de economía y finanzas.

El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia considera conveniente realizar dos reflexiones sobre la composición del Consejo de Administración del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia.

En primer lugar, sería necesario, a juicio de esta Institución, que se garantizase de forma expresa la presencia en el Consejo de Administración, entre los vocales designados en representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma, de representantes de las consejerías que ejerzan las competencias de mayor relevancia económica y laboral (agricultura, empleo, industria y turismo) así como, de forma singularizada, aquella consejería a la que esté adscrito el Instituto de Fomento de la Región de Murcia, como forma de garantizar una actuación lo más coordinada y eficiente posible de ambos institutos.

En segundo lugar, en relación con el grupo de expertos de reconocida competencia, prestigio y experiencia en el área de economía y finanzas, considera el Consejo que a las cualidades señaladas debiera añadirse de forma expresa la de independencia. Por otra parte, la propuesta para su nombramiento debiera realizarse de forma conjunta por las mismas consejerías representadas en el Consejo de Administración.

El **artículo 10** enumera las facultades del Consejo de Administración.

El **apartado 1.a)** le atribuye la de *definir anualmente las líneas generales de actuación del Instituto, de acuerdo con las directrices emanadas del Consejo de Gobierno, en su caso*.

En opinión del Consejo Económico y Social, dada la enorme trascendencia de las funciones atribuidas al Instituto

de Crédito y Finanzas tanto en relación con la actuación de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de su sector público como respecto a sus posibilidades de influencia en el desarrollo regional, sería conveniente que se estableciese como una actuación debida el establecimiento por el Consejo de Gobierno de las directrices conforme a la cuales el Consejo de Administración defina las líneas generales de actuación del Instituto. Para el establecimiento de esta prescripción basta con suprimir el inciso final del precepto que mediante la expresión *en su caso* remite al ámbito de lo facultativo la actuación del Consejo de Gobierno.

La oportunidad de que el Consejo de Gobierno establezca las directrices para la definición de las líneas de actuación cobra mayor sentido si se tienen en cuenta las observaciones realizadas a lo largo del presente dictamen sobre la necesidad de establecer una actuación coordinada y eficiente de las actuaciones del Instituto de Fomento y del Instituto de Crédito y Finanzas en el ejercicio de las competencias de ámbito coincidente entre ambas entidades.

El **artículo 10.2** dispone que *el Consejo de Administración podrá delegar en su presidente o en el Director General cualquiera de las funciones recogidas en los apartados g), h), i) j), y k) del número anterior.*

Las funciones a las que se refiere este precepto son las siguientes:

g) Aprobar la organización interna y la plantilla del Instituto, a propuesta del Director General.

h) Aprobar la retribución del personal del Instituto.

i) Aprobar la explotación, adquisición y enajenación, a título oneroso o gratuito, permuta, posesión, pignoración, cesión e imposición de gravámenes y arrendamiento de bienes y derechos de cualquier clase, que formen parte del patrimonio propio del Instituto y demás competencias que le correspondan sobre los bienes adscritos.

j) Aprobar la participación en el capital de sociedades mercantiles o cooperativas. Cuando la participación en dichas sociedades fuera mayoritaria se requerirá, en todo caso, autorización del Consejo de Gobierno.

k) Aprobar operaciones de crédito, avales y otras cauciones, dentro de los límites establecidos por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para cada ejercicio.

Considera el CESRM que la atribución de estas funciones al Consejo de Administración resulta plenamente adecuada y además es coherente con las importantes facultades que el **artículo 18** atribuye al Director General y presupone una actuación dual en función de la relevancia de las facultades y su diferenciación entre actividades de supervisión y actividades de decisión. Sin embargo la posibilidad de delegación sin ningún tipo de limitación que establece el **artículo 10.2** puede suponer que la

actuación del Consejo de Administración como órgano de gobierno del Instituto se vea sensiblemente devaluada y pase a ser, en caso de un ejercicio total de esa posibilidad de delegación, un órgano de control a posteriori de las actividades realizadas por la Dirección del Instituto o, en su caso, por la Presidencia del propio Consejo. Esta posibilidad cobra mayor virtualidad si se tiene en cuenta que el mínimo anual de reuniones previsto para el Consejo de Administración es de sólo dos al año.

Por ello, en opinión del Consejo Económico y Social sería conveniente que se estableciesen limitaciones de carácter cuantitativo o cualitativo para la delegación de algunas de estas competencias, como puede ser un porcentaje o una cuantía máxima para la participación en el capital de sociedades mercantiles, o una cuantía máxima en el caso de la aprobación de operaciones de crédito, avales y otras cauciones. También debe señalarse que a juicio de esta Institución la competencia de aprobación de la organización interna y de la plantilla del ICFRM, atribuida en el **apartado 1.g)** no debería poder ser objeto de delegación en el Director General ya que el tenor literal de la misma prevé un proceso en dos fases con la intervención del propio Director General como órgano proponente, por lo que la misma sólo podría ser objeto de delegación en su presidente.

El **artículo 11** prescribe que *el Consejo de Administración se reunirá tantas veces como sea necesario para el desempeño de sus funciones. En todo caso, se reunirá al menos dos veces al año.*

En opinión del CESRM sería conveniente que, en consonancia con las importantes funciones atribuidas a este órgano y conforme a las observaciones realizadas anteriormente se estableciera un mínimo de cuatro reuniones al año.

El **artículo 15** dispone que *los acuerdos del Consejo de Administración se adoptaran por mayoría simple de sus miembros, salvo en aquellos supuestos en que expresamente se exija una mayoría cualificada. EI presidente del Consejo, dirimirá con su voto los empates.*

Considera este Organismo que los Estatutos son la sede adecuada para el establecimiento de los supuestos en los que se exige una mayoría cualificada para la adopción de los acuerdos, así como para la determinación de los porcentajes de esta mayoría cualificada.

El **artículo 18** enumera las *competencias o facultades* del Director General. El **apartado d)** le atribuye la de *autorizar los gastos y ordenar los pagos hasta el límite que, en su caso, señale el Consejo de Administración.*

Conforme a las observaciones expuestas sobre las funciones del Consejo de Administración, a juicio del CESRM, este órgano debería establecer con carácter necesario el límite cuantitativo para el ejercicio de la facultad de autorización de gastos y de ordenación de pagos por el Director General.

El **apartado h)** determina que corresponde al Director General *aprobar operaciones de crédito, avales y otras cauciones, dentro de los límites que establezca el Consejo de Administración.*

Entiende el Consejo Económico y Social que esta disposición es coherente con la observación realizada en relación con las funciones del Consejo de Administración relativa al establecimiento de límites para la delegación de sus facultades, ya que el **artículo 10.k)** atribuye al Consejo de Administración la de *aprobar operaciones de crédito, avales y otras cauciones, dentro de los límites establecidos por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para cada ejercicio*, y el **apartado h)** del **artículo 18** prescribe que la facultad del Director General para la aprobación de este tipo de operaciones se realice *dentro de los límites que establezca el Consejo de Administración*, por lo que no parece lógica una posibilidad de delegación de esta facultad sin que se establezcan los límites a la misma.

El **apartado m)** del **artículo 18** atribuye al Director General el ejercicio de *todas las competencias atribuidas o delegadas en el Instituto en materia de endeudamiento y asesoramiento en la gestión de la tesorería de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de su sector público; así como la coordinación del endeudamiento del sector publico. A tal fin podrá contratar cualquier instrumento de uso en los mercados financieros*.

Conforme a las observaciones realizadas en relación con la problemática de las funciones de *asesoramiento en la gestión de la tesorería* realizadas anteriormente, en opinión de este Organismo debería concretarse el procedimiento para el ejercicio de esta funciones por parte el ICFRM.

En relación con este precepto también considera este organismo que sería conveniente especificar que la facultad de contratación de *cualquier instrumento de uso en los mercados financieros* debe quedar condicionada a los límites que para tal contratación establezca el Consejo de Administración así como a la delegación que pueda efectuar el Presidente del Consejo de Administración conforme a lo dispuesto en el **artículo 8.2** que determina que *al Presidente del Consejo de Administración corresponde la representación institucional y legal del Instituto, pudiendo delegar en el Director General la celebración de los contratos necesarios para su funcionamiento*.

El **artículo 19.3** establece que *la selección del personal se hará mediante convocatoria pública y de acuerdo con procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad. No será necesaria convocatoria pública cuando se trate de personal que preste sus servicios en cualquiera de las administraciones públicas, con carácter permanente, que podrá ser incorporado por nombramiento del Consejo de Administración siempre que cumpla con el perfil personal del puesto a cubrir.*

En relación con este precepto el CES-RM comparte plenamente la observación contenida en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, ya manifestada por el Informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Economía y Hacienda, en el sentido de que los **Estatutos** no son una norma con capacidad para establecer esta excepción a la obligación de convocatoria pública para el personal que preste

sus servicios, con carácter permanente, en las administraciones públicas, dado que *la no necesidad de convocatoria pública para la cobertura de puestos de trabajo por personal que preste servicios en una Administración Pública con carácter permanente, no está prevista en la disposición adicional 5ª de la Ley 11/07, que es la norma que puede determinar las condiciones conforme a las cuales los funcionarios públicos puedan cubrir destinos en el Instituto, según el art. 47.3 de la Ley 7/2004*.

El **artículo 21** dispone que en *ningún caso pueden ser miembros del Consejo de Administración del Instituto los consejeros, administradores, director generales, gerentes, asesores o asimilados y empleados en activo de entidades de crédito. Tampoco podrán pertenecer al Consejo de Administración del Instituto los consejeros, administradores, directores generales, gerentes, asesores o asimilados y empleados en activo de cualquier persona jurídica que este sujeta a la supervisión del Instituto, cuando exista conflicto de intereses permanente*.

A juicio del Consejo Económico y Social el régimen de incompatibilidades debería ampliarse respecto a los *consejeros, administradores, director generales, gerentes, asesores o asimilados y empleados de las entidades de crédito*, no limitando la incompatibilidad para aquellos que estén en activo sino a aquellos que hayan prestado sus servicios a estas clase de entidades durante los últimos dos años.

Asimismo considera esta Institución en relación con la incompatibilidad referida a *los consejeros, administradores, director generales, gerentes, asesores o asimilados y empleados en activo de cualquier persona jurídica que este sujeta a la supervisión del Instituto, cuando exista conflicto de intereses permanente*, debería establecerse para todos los supuestos de conflicto de intereses y no limitarse a los supuestos de *conflicto de intereses permanente*.

Por otra parte, el CESRM considera conveniente que también se regule el régimen de incompatibilidades del Director General, que debería de abarcar a aquellas personas que hayan prestado servicios en los dos tipos de entidades señaladas en el **artículo 21** durante los dos últimos años.

IV. CONCLUSIONES

1.- El CESRM comparte la conveniencia de que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia disponga de un organismo altamente especializado en el sector financiero, el Instituto de Crédito y Finanzas, por la complejidad de las relaciones financieras y el elevado nivel de recursos dinerarios que gestiona la Administración Regional.

No obstante, en el Proyecto de Estatutos que permite la puesta en funcionamiento del organismo encuentra el CESRM

cierta concurrencia de competencias con otro organismo del sector público regional dedicado a promover el desarrollo económico y el tejido empresarial de la Región, el Instituto de Fomento. La coincidencia de cometidos e instrumentos para ejercer sus funciones, que ya están presentes en la modificada ley de creación de aquel Instituto, pudiera generar disfuncionalidades de gestión.

Dada esa similitud de funciones y medidas de actuación entre las entidades citadas, habría sido conveniente, aun no siendo preceptivo, que la Consejería a la que está adscrito el Instituto de Fomento hubiera emitido informe al Proyecto de Estatutos del Instituto de Crédito y Finanzas.

2.- A criterio del CESRM, los Estatutos constituyen la oportunidad de delimitar los ámbitos de actuación de cada Instituto, aunque otra opción sería que se realizara mediante una norma específica del Consejo de Gobierno.

En cualquier caso, dada la enorme trascendencia de las funciones atribuidas al Instituto de Crédito y Finanzas sería conveniente que se estableciese como una actuación debida del Consejo de Gobierno la elaboración de las directrices a las que se refiere el apartado 1.a) del artículo 10 de los Estatutos, conforme a las cuales el Consejo de Administración ha de definir las líneas generales de actuación del Instituto. Para el establecimiento de esta prescripción basta con suprimir el inciso final del precepto que mediante la expresión *en su caso* remite al ámbito de lo facultativo la actuación del Consejo de Gobierno.

La oportunidad de que el Consejo de Gobierno establezca las referidas directrices cobra mayor sentido si se tienen en cuenta las observaciones realizadas a lo largo del presente dictamen, sobre la necesidad de establecer una actuación coordinada y eficiente de las actuaciones del Instituto de Fomento y del Instituto de Crédito y Finanzas en el ejercicio de las competencias de ámbito coincidente entre ambas entidades.

3.- En relación con la composición del Consejo de Administración considera el CESRM, en primer lugar, que se debiera garantizar de forma expresa la presencia, entre los vocales designados en representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma, de representantes de las consejerías que ejerzan las competencias de mayor relevancia económica y laboral (agricultura, empleo, industria y turismo), y de forma singularizada aquella consejería a la que esté adscrito el Instituto de Fomento de la Región de Murcia. En segundo lugar, en relación con el grupo de expertos de reconocida competencia, prestigio y experiencia en el área de economía y finanzas, considera el Consejo que a las cualidades señaladas debiera añadirse explícitamente la de independencia. Por otra parte, la propuesta para su nombramiento debiera realizarse de forma conjunta por las mismas consejerías representadas en el Consejo de Administración.

4.- En lo que concierne a la facultad de delegación de importantes funciones del Consejo de Administración en el Presidente o Director General previstas en el artículo 10.2, considera el CESRM que

devalúa significativamente la capacidad ejecutiva de aquel órgano de gobierno y pudiera convertirlo en un órgano de control a posteriori de las actividades realizadas por el órgano delegado, especialmente si se tiene en cuenta que el mínimo anual de reuniones previsto para el Consejo de Administración es de sólo dos al año. Sería conveniente, a juicio de esta Institución, que se estableciesen limitaciones de carácter cuantitativo o cualitativo para la delegación de algunas de estas competencias, como puede ser un porcentaje o una cuantía máxima para la participación en el capital de sociedades mercantiles, o una determinada cantidad en el caso de la aprobación de operaciones de crédito, avales y otras cauciones. Igualmente considera el CESRM que la competencia de aprobar la organización interna y la plantilla del Instituto no debería ser objeto de delegación.

5.- A juicio del Consejo Económico y Social el régimen de incompatibilidades debería ampliarse respecto a los consejeros, administradores, director generales, gerentes, asesores o asimilados y empleados de las entidades de crédito, no limitando la incompatibilidad a aquellos que estén en activo sino a quienes hayan prestado sus servicios en esta clase de entidades durante los últimos dos años. A su vez, sería apropiado que el régimen de incompatibilidad, cuya regulación debería incluir asimismo al Director General, debería establecerse para todos los supuestos de conflicto de intereses y no limitarse a los de carácter permanente.

Murcia, a 8 de abril de 2009

Vº Bº

El Presidente del Consejo Económico y Social

Antonio Reverte Navarro

El Secretario General del Consejo Económico y Social

Isidro Ródenas Ruiz

Dictámenes 2009

1.
SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS DERECHOS DE ALTA Y OTROS COSTES A PERCIBIR POR LAS COMPAÑÍAS DISTRIBUIDORAS DE GAS NATURAL POR CANALIZACIÓN.

2.
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE AYUDA A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

3.
SOBRE EL PLAN REGIONAL DE ECONOMÍA SOCIAL 2009-2011.

4.
SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL JUEGO DEL BINGO DE LA REGIÓN DE MURCIA Y SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE MÁQUINAS RECREATIVAS Y DE AZAR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

5.
SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS ESTATUTOS DEL INSTITUTO DE CRÉDITO Y FINANZAS DE LA REGIÓN DE MURCIA.

Fotocomposición e impresión: Compobell, S.L.
ISSN: 1135-3430
Depósito Legal: MU-1481-2009