BOLETÍN OFICIAL
BOPA
BOLETÍN OFICIAL
PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 362 IX LEGISLATURA 30 de diciembre de 2013

SUMARIO

RÉGIMEN INTERIOR

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

– Resolución de 13 de diciembre de 2013, de la Secretaría General, por la que se anuncia la formalización del contrato de suministro para la adquisición de la infraestructura de sistemas de información del Parlamento de Andalucía y servicios de mantenimiento de la misma 2

OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

INFORMES Y DICTÁMENES

– 9-13/DEC-000007, Informe del Grupo de Trabajo con el objeto de analizar y formalizar la creación de un Instituto Público de Crédito Andaluz *(Aprobado por el Grupo de Trabajo en sesión celebrada el día 13 de diciembre de 2013)* 4

– 9-13/DEC-000007, Informe del Grupo de Trabajo con el objeto de analizar y formalizar la creación de un Instituto Público de Crédito Andaluz *(Voto particular que se mantiene, presentado por el G.P. Popular Andaluz)* 55

RÉGIMEN INTERIOR

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Resolución de 13 de diciembre de 2013, de la Secretaría General, por la que se anuncia la formalización del contrato de suministro para la adquisición de la infraestructura de sistemas de información del Parlamento de Andalucía y servicios de mantenimiento de la misma

Orden de publicación de 13 de diciembre de 2013

1. Entidad adjudicadora.

a) Organismo: Parlamento de Andalucía.

b) Dependencia que tramita el expediente: Servicio de Asuntos Generales y Gestión de Personal.

c) Número de expediente: 42/2013.

d) Dirección de Internet del perfil del contratante: *www.contrataciondelestado.es*

2. Objeto del contrato.

a) Tipo de contrato: mixto de suministro y de servicios.

b) Descripción del objeto: adquisición de la infraestructura de sistemas de información del Parlamento de Andalucía y servicios de mantenimiento de la misma.

c) Lotes (en su caso): no.

d) CPV (referencia de nomenclatura): 30211300-4: Plataformas informáticas. 30211200-3: equipo informático de unidad central. 72500000-0: servicios informáticos.

e) Medio de publicación del anuncio de licitación: *DOUE* 2013/S 133-229821, *BOJA* núm. 143, *BOPA* núm. 270 y *BOE* núm. 173.

f) Fecha de publicación del anuncio de licitación: 11, 20 y 23 de julio de 2013.

3. Tramitación, procedimiento y forma de adjudicación.

a) Tramitación: urgente.

b) Procedimiento: abierto.

4. Presupuesto base de licitación del expediente:

Importe neto: 350.000,00 euros, excluido IVA. Importe total: 423.500,00 euros, incluido IVA.

5. Formalización del contrato:

a) Fecha de adjudicación: 13 de noviembre de 2013.

b) Fecha de formalización: 10 de diciembre de 2013.

c) Contratista: ISOTROL, S.A.

d) Importe de adjudicación: Importe neto: 318.500,00 euros. Importe total: 385.385,00 euros.

e) Ventajas de la oferta adjudicataria: Se considera la más ventajosa de las ofertas admitidas, ya que ha obtenido la mejor valoración de las propuestas presentadas, de conformidad con los criterios de adjudicación establecidos en los anexos 5 y 6 del pliego de cláusulas administrativas particulares, por los motivos que se exponen en los informes técnicos de fechas 11 y 23 de octubre de 2013.

Sevilla, 13 de diciembre de 2013.
El Letrado Mayor-Secretario General,
José Antonio Víboras Jiménez.

OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

INFORMES Y DICTÁMENES

9-13/DEC-000007, Informe del Grupo de Trabajo con el objeto de analizar y formalizar la creación de un Instituto Público de Crédito Andaluz

Aprobado por el Grupo de Trabajo en sesión celebrada el día 13 de diciembre de 2013
Conocimiento por la Mesa del Parlamento de Andalucía del informe, en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2013
Orden de publicación de 19 de diciembre de 2013

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2013, ha conocido el Informe del Grupo de Trabajo con el objeto de analizar y formalizar la creación de un Instituto Público de Crédito Andaluz 9-12/DEC-000007, aprobado por el citado Grupo de Trabajo en sesión celebrada el día 13 de diciembre de 2013.

Sevilla, 18 de diciembre de 2013.
El Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía,
José Antonio Víboras Jiménez.

A LA COMISIÓN DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Grupo de Trabajo con el objetivo de analizar y formalizar la creación de un Instituto Público de Crédito Andaluz, en sesión celebrada el día 13 de diciembre de 2013, ha aprobado el Informe que se acompaña, acordando elevarlo a la Comisión de Hacienda y Administración Pública al objeto de que sea debatido en la misma junto con los votos particulares que, en su caso, presenten los grupos parlamentarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54, apartado 4, del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

Sevilla, 13 de diciembre de 2013.
La Presidenta del Grupo de Trabajo sobre creación
de un Instituto Público de Crédito Andaluz,
María Dolores López Gabarro.

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CON EL OBJETIVO DE ANALIZAR Y FORMALIZAR LA CREACIÓN DE UN INSTITUTO PÚBLICO DE CRÉDITO ANDALUZ

(Aprobado en su sesión de 13 de diciembre de 2013)

El Pleno del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada los días 26 y 27 de septiembre de 2012, acordó la creación, en el seno de la Comisión de Hacienda y Administración Pública, del Grupo de Trabajo con el objetivo de analizar y formalizar la creación de un Instituto Público de Crédito Andaluz.

Atendiendo a dicho mandato, con fecha 13 de febrero de 2013, quedó constituido el mencionado grupo de trabajo, siendo su composición, conforme al Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 3 de octubre de 2012 sobre composición y funcionamiento, la siguiente:

Mesa de la Comisión de Hacienda y Administración Pública:

– Ilma. Sra. Dña. María Dolores López Gabarro (Presidenta; Grupo Parlamentario Popular Andaluz).
– Ilma. Sra. Dña. María Luisa Bustinduy Barrero (Vicepresidenta; Grupo Parlamentario Socialista).
– Ilmo. Sr. D. Miguel Castellano Gámez (Secretario; Grupo Parlamentario Socialista).

Miembros titulares:

– Ilmo. Sr. D. José Antonio Miranda Aranda (Grupo Parlamentario Popular Andaluz).
– Ilmo. Sr. D. Francisco Vallejo Serrano (Grupo Parlamentario Socialista).
– Ilmo. Sr. D. Ignacio García Rodríguez (Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía).

Miembros suplentes:

– Ilmo. Sr. D. Adolfo Molina Rascón (Grupo Parlamentario Popular Andaluz).
– Ilmo. Sr. D. Enrique Javier Benítez Palma (Grupo Parlamentario Socialista).
– Ilma. Sra. Dña. Rosalía Martín Escobar (Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía).

Con arreglo a lo anteriormente dispuesto, los miembros del Grupo de Trabajo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 54.4 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, elevan a la Comisión de Hacienda y Administración Pública el siguiente

INFORME

I. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DEL GRUPO DE TRABAJO

El Parlamento de Andalucía, en la sesión plenaria celebrada los días 26 y 27 de septiembre de 2012, acordó por cincuenta y siete votos a favor, ninguno en contra y cuarenta y nueve abstenciones constituir un Grupo de Trabajo, en el seno de la Comisión de Hacienda y Administración, con el objetivo de analizar y formalizar la creación de un Instituto Público de Crédito Andaluz (*DSPA* Plenos núm. 14, de 27 de noviembre de 2012;

BOPA núm. 79, de 8 de octubre de 2012). Dicho acuerdo tenía su origen en la solicitud 9-12/CC-000007 presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, calificada favorablemente y admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en su sesión de 12 de septiembre de 2012 (*BOPA* núm. 70, de 25 de septiembre de 2012).

En su sesión de 4 de octubre de 2012, la Mesa del Parlamento de Andalucía, en consonancia con supuestos similares, acordó que el Grupo de Trabajo con el objetivo de analizar y formalizar la creación de un Instituto Público de Crédito Andaluz (expediente número 9-12/CC-000007) estuviera integrado, además de por la Mesa de la Comisión de Hacienda y Administración Pública, por un miembro titular y un suplente propuesto por cada uno de los grupos parlamentarios de la Cámara, adoptando sus acuerdos por voto ponderado.

En su sesión constitutiva de 13 de febrero de 2013 y en la sesión del 26 de febrero siguiente el Grupo de Trabajo acordó la metodología de trabajo, los criterios para fijar comparecencias y el calendario para sustanciar las mismas. Asimismo, acordó requerirle al Servicio de Documentación y Archivo de la Cámara para que pusiera a disposición de los miembros del Grupo todos aquellos documentos y materiales que pudieran serles de utilidad para el adecuado desarrollo de las tareas a realizar con vista a la elaboración del Informe. Igualmente, el Grupo de Trabajo acordó por unanimidad que fueran objeto de grabación audio-visual, y eventualmente de transcripción, las sesiones en las que se celebraran comparecencias, así como también, previo acuerdo en cada caso, aquellas otras donde tuvieran lugar debates y fijación de posiciones sobre el tema objeto del Informe.

A lo largo de las distintas sesiones del Grupo de Trabajo programadas a tal efecto, han comparecido las organizaciones sociales, instituciones y expertos que a continuación se relacionan:

12 de marzo de 2013:

– Unión General de Trabajadores de Andalucía (UGT-A).
– Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía (CCOO-A).
– Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).

2 de abril de 2013:

– Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES-A).
– Coordinadora de Agricultores y Ganaderos de Andalucía (COAG-A).
– Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía (UPA-A).
– Federación Empresarial Andaluza de Sociedades Laborales (FEANSAL).

23 de abril de 2013:

– Francisco Martín-Recuerda García. Presidente del Consejo Andaluz de Colegios de Economistas.
– Don Manuel Alejandro Cardenete Flores. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Pablo de Olavide.
– Don José Luis Carvajal López. Economista.

– Don Juan Ignacio Contreras Mora. Presidente del Instituto Español de Analistas Financieros (IEAF) y de la Fundación de Estudios Financieros (FEF) en Andalucía y profesor titular de Economía Financiera de la Universidad de Sevilla.

7 de mayo de 2013:

– Don Julio Rodríguez López. Ex presidente del Banco Hipotecario de España (1985-1994), ex presidente de Caja Granada (1994-2001), ex consejero de Economía e Industria de la Junta de Andalucía (1982-1985) y economista titulado del Banco de España (1970-2013).

– Don Gumersindo Ruiz Bravo. Catedrático de Política Económica (Economía Aplicada) de la Universidad de Málaga.

– Don Juan José Torres Gutiérrez. Profesor colaborador de la Universidad de Málaga, Departamento de Economía Aplicada (Política Económica y Economía Política) y Economista.

– Doña Ana María Sánchez Tejeda. Profesora titular de Economía Aplicada (Hacienda Pública) de la Universidad de Málaga.

21 de mayo de 2013:

– Don Juan Torres López. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Sevilla.

– Don Juan Sotres Menéndez. Miembro de la Junta Rectora de Attac-Madrid y ex miembro del Consejo de Administración y de la Comisión Ejecutiva de Caja Madrid por los impositores.

– Don Ángel Vilariño Sanz. Consultor financiero internacional y Doctor en Economía.

– Doña Nuria Alonso Gallo. Profesora de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.

– Don Adolfo Martín Jiménez. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Cádiz.

11 de junio de 2013:

– Don Juan Basurto Solaguren-Beascoa, Asesor financiero de la Asociación Española de Banca (AEB).

– Don José Miguel Rodríguez Fernández. Profesor titular de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Valladolid.

25 de junio de 2013:

– Doña Magdalena Álvarez Arza. Vicepresidenta del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

– Don Julien Ernoult. Asesor principal de la Secretaría General de la Asociación Europea de Bancos Públicos (EAPB).

– Don Braulio Medel Cámara. Presidente de Unicaja.

– Don Antonio Ávila Cano. Consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo.

– Doña Carmen Martínez Aguayo. Consejera de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía.

Entre las organizaciones sociales propuestas por el Grupo de Trabajo para que comparecieran ante el mismo, declinó la invitación la Asociación de Trabajadores Autónomos de Andalucía (ATA-A), que, no obstante, remitió sus alegaciones por escrito. También, por diversas razones, declinaron dicha invitación, entre

los expertos y representantes de instituciones, el Presidente del Instituto de Crédito Oficial (ICO), don José Antonio Sánchez Galiana (Catedrático de Derecho Tributario de la Universidad de Granada), doña Pilar López Rubio (Directora del Área Económica del Parque de las Ciencias), don Santiago Carbó Valverde (Catedrático de Economía y Finanzas de la Bangor University y también Catedrático de Economía de la Universidad de Granada y especialista del sistema financiero) y don Antonio Mora Plaza, economista bancario y miembro de la Fundación Sindical de Estudios de CC.OO., si bien este último puso a disposición del Grupo de Trabajo diversas colaboraciones suyas sobre la materia a tratar.

Asimismo, ha de reseñarse que, a propuesta de doña Rosalía Martín Escobar, del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, el Grupo de Trabajo acordó por unanimidad, en su sesión de 23 de abril de 2013, requerir a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, a través del Presidente del Parlamento, la «relación de fondos, con o sin personalidad jurídica, programas, líneas de subvención, sociedades de garantía recíproca, etcétera que utilice el Gobierno de la Junta de Andalucía para conceder préstamos de cualquier tipo, avales y/o tomas de participación de empresas, indicando, al menos, el origen y dotación de los mismos, sus fines, su distribución y su utilización actual». Dicha documentación fue remitida por la titular de dicha Consejería, señora Martínez Aguayo, el 6 de junio de 2013.

Igualmente, el Grupo de Trabajo acordó solicitar diversa documentación de carácter general relativa a institutos de crédito o finanzas existentes en otras CC.AA. y estados financieros con carácter general y, en particular, las relativas al Instituto Valenciano de Finanzas, Instituto de Finanzas de Castilla La Mancha; Instituto de Finanzas de Cantabria, Instituto Catalán de Finanzas, Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia, European Association of Public Banks, KFW Bankengruppe, Council of Europe Development Bank, Fiare Banca Ética y Grupo Caja Rural, debiendo incluir dicha documentación, al menos, los datos relativos a su normativa de creación, estatutos, organigrama y cargos directivos actuales, presupuestos desde 2010 hasta la fecha, y memorias anuales desde 2010 hasta la fecha. La recopilación del material solicitado fue llevada cabo por el Servicio de Documentación y Archivo de la Cámara, que puso a disposición de los miembros del Grupo de Trabajo un dossier con toda la información disponible al respecto.

Debe finalmente destacarse la invitación formulada por la Asociación Europea de Bancos Públicos (EAPB, en sus siglas en inglés) a través de su directora de Comunicación y Relaciones Públicas, Sra. Miriam Roemers, para asistir al EAPB 7th meeting of the Chief Economists' Network, el 13 de junio de 2013 en París. No obstante, y dada la coincidencia de esta fecha con la de la sesión plenaria prevista para los días 12 y 13 de dicho mes, los miembros del Grupo de Trabajo acordaron declinar la invitación agradeciendo no obstante la misma. Asimismo, mediante correo electrónico de fecha 27 de noviembre de este mismo año, el asesor principal de la Secretaría General de la Asociación Europea de Bancos Públicos, Sr. Julien Ernoult, que compareció ante el Grupo de Trabajo, ponía en conocimiento de sus miembros la tramitación de un informe en el seno del Comité de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo sobre financiación a largo plazo de la economía europea que abordaba el tema de las entidades financieras de carácter público y cuyo ponente, el diputado Sr. Wolf Klinz, había hecho mención en una sesión del citado Parlamento del proyecto objeto del Grupo de Trabajo.

En total, y además de su sesión constitutiva, el Grupo de Trabajo ha celebrado dieciocho sesiones entre los meses de febrero y diciembre de 2013, de las cuales siete de ellas fueran dedicadas a la comparecen-

cia de representantes de organizaciones y expertos en la materia y el resto, a tareas de ordenación de los trabajos del grupo y a la elaboración y aprobación del Informe.

Finalizadas las comparecencias, en su sesión de 24 de julio de 2013 el Grupo de Trabajo acordó establecer un plazo hasta el siguiente 15 de octubre para la presentación e intercambio de documentos sobre el contenido del futuro informe, de acuerdo con la estructura acordada en sesiones anteriores, a cargo del Sr. Miranda Aranda, del Grupo Parlamentario Popular Andaluz, el Sr. Vallejo Serrano, del Grupo Parlamentario Socialista, y la Sra. Martín Escobar, del Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Los Verdes Convocatoria por Andalucía. Dichos documentos fueron objeto de presentación y puesta a disposición de los miembros del Grupo de Trabajo dentro del plazo establecido y se transcriben a continuación como consideraciones iniciales de las formaciones políticas representadas en el Grupo de Trabajo en relación con el objeto de este, a excepción del documento presentado por el Sr. Miranda Aranda, en nombre del Grupo Parlamentario Popular Andaluz, que se opone a su inclusión en el informe.

II. CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE LA CREACIÓN DE UN INSTITUTO PÚBLICO DE CRÉDITO ANDALUZ

II.1 Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IULV-CA)

«I. Exposición de motivos

Andalucía necesita un modelo de desarrollo capaz de articular las prioridades estratégicas de un nuevo modelo productivo, con el objetivo de ser una región menos dependiente y con capacidad propia para atender a las necesidades del interés general de la mayoría social andaluza.

Para ello es imprescindible el desarrollo y maduración de un sector financiero andaluz que permita dar respuesta a las empresas, a la economía social y los hogares andaluces, y se concrete en la ausencia de entidades financieras reforzadas por su ligazón al territorio.

La privatización de las cajas de ahorro impulsada por los gobiernos centrales y la consiguiente venta de las entidades de crédito andaluzas a banqueros foráneos dejan a nuestra comunidad autónoma sin un sector financiero propio, que supone un serio obstáculo para sentar las bases para otro modelo de desarrollo y que nos obliga a impulsar con fuerza la necesaria intervención en las finanzas a través de un instrumento andaluz y público.

El acuerdo de Gobierno entre IULV-CA y PSOE, en lo referido a «la renovación de nuestra economía: hacia un modelo de desarrollo más sostenible y solidario», contiene el compromiso de crear una entidad financiera pública, social y ética que contribuya a mejorar la financiación de las pymes, formando parte, por tanto, de los compromisos legislativos adoptados.

Es por ello que el Parlamento de Andalucía acuerda por unanimidad la creación de un grupo de trabajo en el seno de la Comisión de Hacienda y Administración Pública, con amplia participación de los agentes sociales, con el objetivo de analizar y formalizar la creación de un instrumento público financiero para Andalucía.

II. Justificación de la creación del Grupo de Trabajo

En Andalucía existe una fuerte corriente social que demanda la creación de un instrumento que posibilite la concesión de crédito a los hogares y a los sectores estratégicos de nuestra economía en el ámbito de la pequeña y mediana empresa y la economía social, en concierto con los sectores económicos, la implicación de los usuarios y el apoyo de la Junta de Andalucía en la concepción de articular una banca pública, social y ética.

La coyuntura económica justifica una intervención pública para corregir lo que se puede denominar un «fallo de mercado», que se derivaría de la propia crisis, según algunas interpretaciones, o de la propia estructura y funcionamiento del sistema financiero actual.

Para ello es necesaria la intervención pública tanto a corto como a largo plazo, con el objetivo de paliar la ausencia de crédito y restablecer la circulación económica, así como para financiar proyectos empresariales que generen nuevos campos y niveles de actividad. En este caso, estamos hablando de otro tipo de «fallo de mercado»: el derivado de la falta de adecuación del crédito bancario existente e, incluso, en una situación sin crisis, a las necesidades de la demanda «emprendedora» (no solo precios, sino que también, y muy especialmente, condiciones).

La Comunidad Autónoma de Andalucía necesita de su propio sistema financiero y, en consecuencia, el Gobierno andaluz, desde una perspectiva estratégica, ha de tener la responsabilidad de recomponer un sistema financiero que ha quedado muy mermado tras lo sucedido con las cajas, que permita la reorientación del modelo productivo, y ello requiere contar con entidades comprometidas con dicho cambio.

A) Instrumentos financieros públicos existentes en la actualidad.

Los instrumentos financieros públicos dependientes de la Junta de Andalucía y puestos a disposición del desarrollo y financiación de las empresas andaluzas en la actualidad son dos: los fondos carentes de personalidad jurídica y las sociedades de garantías recíprocas.

El artículo 5.3 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía establece el régimen de los fondos carentes de personalidad jurídica, cuya dotación se efectúa mayoritariamente desde el presupuesto de la Junta de Andalucía, y que son los siguientes:

- Fondo de apoyo a las pymes agroalimentarias.
- Fondo de apoyo a las pymes turísticas y comerciales.
- Fondo de apoyo a las pymes de industrias culturales.
- Fondo de apoyo a la internacionalización de la economía andaluza.
- Fondo de apoyo al desarrollo empresarial.
- Fondo para el impulso de las energías renovables y la eficiencia energética.
- Fondo de economía sostenible para Andalucía.
- Fondo para el fomento y promoción del trabajo autónomo.
- Fondo Andaluz para la Promoción del Desarrollo.
- Fondo de generación de espacios productivos.
- Fondo de avales y garantías a pequeñas y medianas empresas.
- Fondo para emprendedores tecnológicos.

- Fondo para la reestructuración financiera de las empresas.
- Fondo para el fomento de la cultura emprendedora.

Las sociedades de garantías recíprocas son sociedades de capital variable, responsabilidad limitada, con personalidad jurídica propia y cuyo objeto principal es procurar el acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas y mejorar, en general, sus condiciones de financiación, a través de la prestación de avales ante las entidades de crédito.

En Andalucía, actualmente existen dos de las que forma parte la Junta de Andalucía como socio protector:

- Suraval, cuyo ámbito de actuación son las provincias de Sevilla, Huelva, Cádiz y Córdoba.
- Avalunion, cuyo ámbito de actuación se subscribe a las provincias de Granada, Málaga, Almería y Jaén.

B) Capacidad de respuesta a las necesidades.

Los fondos reembolsables y las sociedades de garantías recíprocas han sido la respuesta de la Junta de Andalucía a la importante restricción de la financiación por parte del sector financiero a las empresas andaluzas. En la actualidad, tienen una dotación presupuestaría por un importe total de mil quinientos millones de euros; sin embargo, no parece que resulten atractivos a las empresas, tal y como refleja su baja ejecución presupuestaria, ni que tengan capacidad para solventar los problemas que padecen nuestros sectores económicos y, por supuesto, no son el pilar financiero sobre el que tenga que sustentarse el cambio de modelo productivo en Andalucía.

Las necesidades de financiación de la economía andaluza precisarían de otras soluciones, además de crédito bancario convencional, como el capital riesgo y otras formas de financiación no bancaria, así como avales, sociedades de garantía recíproca; en definitiva, cualquier otro instrumento público financiero que funcione, que sea viable y que dé respuesta a las necesidades de nuestra economía.

Como ya hemos mencionado, en Andalucía no existe un sector financiero que atienda estas necesidades adaptadas y comprometidas con el desarrollo regional de nuestra comunidad, como han venido siéndolo las cajas de ahorros históricamente en nuestro territorio.

Por lo tanto, actualmente no existe capacidad suficiente de respuesta pública o privada que atienda a las necesidades financieras de Andalucía, de ahí la importancia y la primacía de la intervención de los poderes públicos.

III. Justificación de la necesidad de creación de un instrumento financiero de carácter público en Andalucía: razones coyunturales y estructurales

A) Situación de los mercados financieros.

La crisis financiera en España está afectando de manera desigual a los diferentes agentes económicos y sociales, traduciéndose en una crisis económica y una crisis social de mayor profundidad, poniendo en entredicho la validez propia del sistema económico capitalista al no ser este capaz de satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población.

En un primer lugar, tanto la banca privada como las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito han estado sobreexpuestas al mercado inmobiliario, operando en múltiples ocasiones de forma muy arriesgada y con una visión cortoplacista y miope sobre los riesgos de la realidad coyuntural de la burbuja inmobiliaria.

Esta burbuja del crédito estuvo alimentada por las ingentes cantidades de recursos líquidos de los bancos internacionales (principalmente alemanes y franceses, que conjuntamente poseen el 45% de la deuda total de la banca privada española) que reciclaban los excedentes comerciales de sus países vía préstamos a las entidades financieras españolas, grandes demandantes de crédito durante el boom inmobiliario.

La lógica imperante se impuso en todas las entidades financieras de nuestro país de forma obligada, ya que aquella entidad que obtuviera menores rendimientos para sus accionistas y para los mercados quedaría expulsada. La situación de euforia trajo consigo los mayores beneficios de la historia financiera en nuestro país. Los beneficios de cada trimestre superaban a los del anterior.

Las entidades financieras, con la permisividad de los organismos reguladores que presumían de que teníamos uno de los sistemas financieros más potentes del mundo y de las élites financieras europeas, sobreendeudaron a las familias residentes en España, que pudieron mantener o incrementar sus niveles de consumo gracias al incremento de sus niveles de deuda y no por los incrementos de las rentas salariales procedentes del trabajo, que incluso se vieron disminuidas durante el periodo precrisis.

Cuando la crisis se desencadenó, el principal problema de las entidades financieras fue que sus políticas habían estado alimentando la burbuja inmobiliaria y se encontraron con un escenario de sobreexposición a un sector inmobiliario endeudadísimo y con un alto número de activos que serían difícilmente cobrables o que perdían (y pierden) valor de mercado a altas velocidades.

Nadie conocía la exposición de las entidades financieras a la burbuja inmobiliaria y a los productos tóxicos, por lo que las entidades financieras quedaron atrapadas en una trampa de liquidez, cuya principal consecuencia fue que dejaron de fiarse entre ellas por culpa del riesgo sistémico de las finanzas.

En este momento, muchas entidades no consiguieron que les prestasen los recursos líquidos necesarios para garantizar su solvencia operativa y otras comenzaron a acaparar altos volúmenes de liquidez. Los stress test no consiguieron recuperar la confianza entre las entidades financieras porque, en el momento de publicarse los resultados, podían no coincidir con la situación real de las entidades. Los modelos de estimación, valoración y gestión de los riesgos financieros, como los exigidos por Basilea III, no han sido suficientes para devolver la confianza al sistema.

Se le han facilitado al sistema financiero ingentes cantidades de recursos, con el objetivo de eliminar el riesgo sistémico y mejorar así la liquidez de las entidades, en diversas formas: inyecciones de los bancos centrales, rescates, ayudas públicas, avales, limitando el crédito, reordenaciones bancarias, compra de participaciones, aportaciones al capital, etcétera.

Esto condujo a que el Estado español asumiera gran parte de los riesgos y pérdidas de los irresponsables negocios privados y lucrativos de las entidades financieras, que desembocó en una nueva situación: un estado con notables incrementos del déficit por culpa de los rescates bancarios, obligados por los poderes económicos neoliberales a seguir planes de ajustes estructurales para evitar que el sistema financiero caiga y cubrir los desequilibrios generados en las cuentas públicas nacionales.

Las consecuencias de estas políticas suponen altísimos costes para la clase trabajadora por dos vías: vamos a pagar el rescate y vamos a sufrir el desmantelamiento del ya debilitado Estado del bienestar.

Esto nos lleva a que la situación de los hogares sea muy difícil. Las entidades financieras conocían que la precarización laboral impide que el empleo sea muy complicado de mantener a largo plazo y, sin embargo, ofrecían endeudamiento a las familias por 25, 30 o 40 años. Cuando la crisis financiera se convirtió en crisis

económica, derivó inmediatamente en una crisis social agravada por el enorme desempleo y el debilitamiento injustificado de las protecciones sociales. Así, los problemas que acompañan a una crisis financiera recayeron en una nueva fase sobre el Estado, no sobre las entidades financieras y, de forma indirecta, aunque con repercusiones muy directas, sobre la ciudadanía.

En este escenario, las recetas impuestas han llevado a que todas las ayudas públicas sirvieran de poco para sanear a las entidades financieras y recuperar la actividad del sistema financiero. No solo no han servido para mejorar realmente la situación de las entidades financieras, sino que, además, el oscurantismo de las finanzas nos impide conocer la verdadera situación en la que se encuentran. Para evitar la quiebra de los negocios financieros privados, las recomendaciones y recetas neoliberales propusieron la centralización y concentración de las entidades bancarias tras la nefasta bancarización de las cajas de ahorros en España. Esta situación es muy peligrosa, ya que convierte a las entidades financieras en enormes conglomerados que siempre van a ser demasiado grandes como para dejarlos caer.

Por tanto, lejos de normalizar la actividad financiera, el sistema financiero se ha reordenado en número, tamaño y poder, pero sigue sin cumplir de forma óptima las funciones básicas que se le debería de exigir al sistema financiero, el de interconectar a los diferentes agentes ahorradores y con necesidades de financiación. Esta función es crucial para nuestro sistema económico, ya que nuestra inversión pública o privada en la economía real depende directamente de los créditos. Esto nos lleva a enfrentarnos a otro problema que no se ha resuelto: los mercados financieros no están vinculados, ni proporcionan incentivos a la economía real, causando serios problemas a la actividad e inversión tanto pública como privada.

B) Oferta del mercado financiero tras la reordenación bancaria.

Como hemos mencionado, una de las recetas aplicadas fue la reordenación bancaria. Esta reordenación ha supuesto que las entidades financieras formen grandes conglomerados que controlen el mercado financiero de forma oligopólica, gigantes demasiado grandes como para dejarlos caer.

En todo este proceso, el Estado se ha tenido que endeudar o asumir deuda privada mientras que tiene que compensar el déficit generado a través de recortes en servicios públicos fundamentales, como la sanidad, la educación o la atención a la dependencia y otros servicios sociales; o incrementando impuestos indirectos, como el IVA, que son fuertemente regresivos, injustos e insolidarios.

Desde un primer momento no se ha reconocido la gravedad de este problema y tanto el Estado como las entidades han optado por ocultar a la ciudadanía los costes y consecuencias derivadas de la reordenación. Además, los estados financieros publicados por las entidades no reflejan la imagen de su patrimonio real.

Por otro lado, la crisis económica generalizada en todos los sectores implica que hayan aumentado los créditos impagados en una peligrosa espiral de empobrecimiento. La grave situación económica ha llevado a la quiebra a cuantiosas empresas, ha incrementado la situación de personas en desempleo y se ha producido una escalada de la morosidad tanto de las empresas como de los hogares. Los impagos incrementan la insolvencia de las entidades financieras.

Bajo esa lógica, que fue mantenida por todas las entidades financieras, se responsabilizó a las cajas de ahorros por su gran exposición al mercado inmobiliario, cuando ese problema no era ni mucho menos exclusivo de estas entidades.

La reordenación bancaria suponía que, si las entidades en mejor estado absorbían a las que estaban en una situación peor, la situación general mejoraría. El problema es que el resultado ha demostrado que muchas de las nuevas y más grandes entidades siguen siendo inviables y necesitan –y necesitarán– mayores aportaciones de capital.

La bancarización supuso que, de 46 entidades incluidas en el proceso, resultasen 13 entidades nuevas, de las cuales al menos 6 fueron o son inviables (Banco Financiero y de Ahorros, Cataluña Caixa, Novocaixagalicia, Banco Mare Nostrum, Banca Cívica y UNNIM), con lo que continuará el proceso de centralización y adquisición por otras entidades aún mayores, necesitándose y requiriéndose nuevas y más grandes ayudas públicas.

El resultado es que todo el proceso de concentración, centralización y fusión de los capitales de las entidades financieras no ha solucionado los problemas de liquidez y solvencia del sistema bancario español. La realidad es que, al intentar teóricamente dotar de mayor fortaleza al sistema bancario a través de entidades de mayor tamaño, se está incurriendo en una peligrosa inestabilidad y dependencia de la economía española que controlan el sistema financiero de forma oligopólica y que son demasiado grandes como para dejarlas caer. Por tanto, es muy arriesgado depender de muy pocas y enormes entidades financieras.

Al ser demasiado importantes, estas entidades recibirán toda la liquidez que necesiten para garantizar que ninguna quiebre. Gran parte de esta liquidez se les otorga pidiéndoles voluntarismo a las entidades financieras para que den préstamos y créditos a la economía real. Pero la realidad es que las necesidades de financiación tanto públicas como privadas están lejos de satisfacerse, causando efectos negativos sobre el empleo y el tejido empresarial.

Por tanto, la oferta del mercado financiero sigue presentando una importante contracción del crédito en función de la demanda y necesidades de la economía real.

C) Necesidades de financiación y respuestas actuales.

Las turbulencias financieras han provocado que las dificultades por las que han pasado y pasan las entidades financieras les lleve a restringir el crédito a empresas y hogares, lo que afecta de forma muy directa a la economía real, debido a que en nuestra economía el crédito es fundamental para la inversión y el consumo. El 99,95% de las empresas españolas son pymes, por tanto la necesidad del crédito en nuestro Estado es minorista. Según los últimos datos publicados por el Banco Central Europeo, en España los créditos de las pymes tienen un coste que dobla al que soportan las grandes empresas en nuestro país, por lo que, sumado a la situación de restricción del crédito, el acceso no se realiza en igualdad de condiciones, lo que dificulta que, en muchas ocasiones, las pymes no opten a créditos por su elevado precio y no porque no cumplan los requisitos de viabilidad y garantías.

Junto a las dificultades desiguales de acceso al crédito, también existen desigualdades fiscales. Según los datos del último informe anual de recaudación tributaria de la Agencia Tributaria Española, las grandes empresas que tienen un tipo nominal en el impuesto de sociedades del 30% pagan un tipo efectivo medio del 17%, los grandes grupos consolidados pagan un tipo efectivo medio del 13% y las pymes, con un tipo nominal del 25%, 5% inferior a las grandes empresas, en realidad soportan un tipo medio efectivo del 23%, 5% superior al de las grandes empresas.

El Estado y las comunidades autónomas también tienen necesidades de financiación. En otras economías desarrolladas, como Japón, Reino Unido o Estados Unidos, los bancos centrales se dedican a redistribuir el crédito entre los distintos agentes económicos, guardando una coherencia con la estrategia de desarrollo de esos estados. Según los Estatutos del Banco Central Europeo (BCE), este no puede prestarle dinero directamente a los Estados, por lo que el BCE presta dinero muy barato, al 1% a las entidades financieras, y estas compran deuda soberana a unos tipos del 5%, 6% o 7%, haciendo un negocio privado muy lucrativo y lastrando el déficit del conjunto de nuestro estado.

Por tanto, las entidades financieras que están acaparando ingentes cantidades de recursos líquidos, los están acaparando en productos seguros, como la compra de deuda soberana o depositando el dinero que reciben del BCE en el propio BCE, reduciendo así al mínimo los préstamos que conceden.

La estrategia de las entidades financieras es de espera. El Estado destina recursos a rescatar a estas entidades esperando una voluntad de las mismas por emplear esos recursos en sanear sus estados y que lo destinen a reactivar el flujo del crédito. Pero se queda solo en un deseo de voluntad, de forma que las entidades financieras no se ven comprometidas a realizar dicha misión con el dinero que reciben: prefieren esperar, acapararlo e invertirlo en productos seguros. Pero esa espera puede ser mortal para la economía real, ya que se están destruyendo miles de empresas y empleos con unos recursos públicos que podrían ser destinados a generar actividad económica en la economía real.

Las condiciones y necesidades de las pymes españolas y andaluzas no están acopladas a los créditos que conceden la banca (no adecuación). Los defensores de las cajas señalan que eso se debe a la bancarización de los productos, pérdidas de la cercanía y conexión, pero también es culpa de que no existe una entidad financiera pública que atienda a esas necesidades.

D) Derecho Comparado: instituciones financieras públicas en el entorno.

La influencia pública en el sector financiero europeo está lejos de ser insignificante. Según la Asociación Europea de Banca Pública, a fecha de 2011, existían en 32 países europeos (28 Estados miembros, más Macedonia, Noruega, Suiza y Turquía) 221 bancos con participación de las autoridades públicas y 81 agencias de financiación; es decir, un total de 302 instituciones financieras con total o parcial participación pública.

Entre este gran número se pueden encontrar distintos niveles de control y participación pública, pero en general se puede agrupar en dos categorías: instituciones financieras públicas, que poseen una influencia pública dominante y controla desde el 50% al 100% del capital social de la entidad; e instituciones financieras con influencia pública significativa (cuando en manos públicas está del 20% al 49,99% del capital social) o influencia pública menor o subordinada cuando posee del 5% al 19,99% del capital social.

Entrando más en detalle, de las 302 instituciones mencionadas anteriormente, 127 bancos y 68 agencias de financiación tienen control 100% público; 43 bancos y 10 agencias de financiación tienen fuerte influencia y control público (más del 50% de las acciones); 44 bancos y dos agencias tienen influencia pública significativa, y 7 bancos y una agencia tiene influencia pública menor o subordinada.

Además, hay que tener en cuenta bancos públicos multilaterales y paneuropeos, como es el Banco Europeo de Inversión, el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo, el Banco de Desarrollo del Consejo Europeo, Banco de Comercio y Desarrollo del Mar Negro y el Banco Nórdico de Inversión.

Entre los principales objetivos que tienen estas instituciones, se encuadran tres categorías:

- Promoción (promotional missions): particularmente centrado en las pymes y en sectores económicos concretos, con objetivos de desarrollo económico y para cubrir aquellos aspectos estratégicos donde los mercados financieros no llegan o no están interesados en hacer negocios. Sirve para promocionar proyectos de exportación, financiar proyectos estratégicos con poca inversión privada o para contribuir a disminuir el riesgo de mercado, o proyectos de capital riesgo. La banca de desarrollo o de exportación es un buen ejemplo de este tipo de entidades.
- Interés general: con una importante visión social y con perspectivas y visión de largo plazo en sectores económicos específicos y estratégicos, como la agricultura, educación, desarrollo sostenible, turismo o infraestructuras. Busca maximizar las externalidades positivas con inversiones socialmente estratégicas para el bienestar social y económico general, para proyectos que son difícilmente atractivos para los mercados pero que socialmente son rentables o para desarrollos económicos a muy largo plazo.
- Atención geográfica: para atender a una región específica orientando hacia el desarrollo local, con el objetivo de ofrecer un servicio universal tanto a empresas como ciudadanos o para favorecer la inclusión financiera de proyectos empresariales locales que quedarían fuera de la banca comercial y de inversión privada. Uno de los principales objetivos es canalizar el ahorro local e invertirlo en el territorio de actuación con criterios redistributivos para poder invertir en regiones que necesitan un mayor desarrollo y dinamismo económico, así como ofrecer servicios financieros a la población y empresas de entornos rurales. Como ejemplo, están los bancos municipales de crédito franceses, los bancos cantonales de Suiza, los bancos regionales y locales de ahorro de Alemania o las ya casi desaparecidas cajas de ahorros en España.

Además de los objetivos, existen diferentes modelos de negocio de las instituciones públicas financieras existente en el marco europeo:

- Instituciones de crédito o de crédito especial: bancos y agencias nacionales o regionales de desarrollo, instituciones de crédito municipal, agencias de créditos a la exportación, con características particulares en cada uno de esos negocios.
- Banca pública de ahorros: cajas de ahorros, cajas postales, bancos regionales o cantonales, ofreciendo servicios bancarios y de financiación, sencillos y al detalle a los clientes, bien sean personas físicas o empresas. Permite eliminar los riesgos de la información asimétrica al ser un modelo de atención más particularizada.
- Inversiones a largo plazo: normalmente, entre las instituciones financieras públicas en Europa, hay organismos que se encargan específicamente de proyectos de desarrollo y de política económica a largo plazo, y normalmente para financiar grandes proyectos públicos de inversión. Estas instituciones pueden financiarse a través de la captación masiva de ahorro nacional, emitiendo bonos en los mercados financieros o emisiones de participaciones que compra el Estado, partidas presupuestarias específicas para un negocio (como, por ejemplo, hace el Estado español con el ICO) o con acuerdos multilaterales de cooperación e inversión.

La variedad y complejidad de los objetivos perseguidos por las diferentes entidades públicas financieras ha llevado a que emerjan numerosos híbridos y negocios alternativos que no hemos abordado al detalle. Sin

embargo, podemos decir, sin riesgos a equivocarnos, que todas las instituciones en sus distintos modelos y objetivos comparten dos metas en común: corregir las situaciones donde el mercado ha fallado, no se ha desarrollado o es inmaduro, y complementar las deficiencias de las instituciones financieras privadas en beneficio del interés general.

E) Posibilidades de intervención de los poderes públicos andaluces en el sector financiero andaluz (art. 162 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

El Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA) permite y ofrece las garantías legales necesarias para que el Gobierno de la Comunidad Autónoma intervenga en la creación de los instrumentos de planificación, desarrollo sostenible, modernización, redistribución, cohesión e impulso a la actividad económica que sean necesarios.

El artículo 156 del EAA dice que «toda la riqueza de la Comunidad Autónoma, en sus distintas formas y manifestaciones, y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general».

Asimismo, el artículo 157 de nuestro Estatuto recoge que la iniciativa pública, la planificación y el fomento de la actividad económica constituyen el fundamento de la actuación de los poderes públicos de Andalucía.

Para la consecución de esa misión y del resto de objetivos marcados en el artículo 157, el artículo 158 recoge que nuestra Comunidad Autónoma podrá constituir empresas públicas para la ejecución de funciones de su competencia.

Artículo 162:

«1. Los poderes públicos andaluces contribuirán al fortalecimiento del sector financiero andaluz y propiciarán su participación en los planes estratégicos de la economía.

2. La Junta de Andalucía promoverá una eficaz ordenación del sistema financiero andaluz garantizando su viabilidad y estabilidad y prestando especial atención a las cajas rurales y a las cajas de ahorro y a las funciones que a estas últimas les corresponden al servicio del bienestar general y del desarrollo económico y empresarial.»

F) Objetivos fundamentales de un instituto público de crédito andaluz o institución análoga.

Hay necesidad de constituir una entidad financiera pública en Andalucía con capacidad para que el sistema financiero acometa las funciones básicas y esenciales demandadas por la gran mayoría socioeconómica de nuestra comunidad. Para ello, parece que la opción con mayores competencias y márgenes de operatividad es la de una banca pública andaluza.

El objetivo fundamental, a corto plazo, sería el de atender a las necesidades básicas de financiación e inversión de las pymes andaluzas viables, apoyando proyectos a medio y largo plazo y que ofrecer un asesoramiento financiero a empresas.

Frente al modelo financiero imperante, una banca pública andaluza permitiría que los ahorros, ingresos y recursos públicos de los ciudadanos puedan ser destinados al interés general de la mayoría social y no al interés individual de una minoría que busca su propio interés privado.

Sin duda, tiene que ser una institución que opere bajo criterios de rentabilidad, que permita la viabilidad de la entidad y que actúe bajo criterios de transparencia pública y políticas éticas y sostenibilidad ambiental.

A medio y largo plazo, esta institución podría convertirse en un instrumento fundamental que ayudara a vertebrar la planificación estratégica del desarrollo industrial, económico y social de Andalucía.

Toda región económica desarrollada tiene vinculada una institución financiera fundamental que apoya y atiende a las necesidades que la realidad histórica y estructural de su tejido productivo necesita.

El futuro de una Andalucía económicamente soberana y menos dependiente de las turbulencias, exigencias y comportamientos externos de los capitales financieros internacionales exige una entidad financiera pública con control social y vinculada tanto a las necesidades de financiación de nuestras empresas como a un proyecto de desarrollo industrial, económico y social dentro de nuestra comunidad, y que, además, sirva como mecanismo para paliar y corregir los efectos negativos e impactos sociales que se derivan de la crisis financiera y económica. Para esa misión regional, el instrumento que cubre esas necesidades sería una banca pública.

IV. Análisis de las distintas alternativas planteadas por instituciones y expertos

A) Modelos y formas jurídicas posibles.

La coordinación de los fondos sin personalidad jurídica.

Una primera posibilidad nacería de la agrupación y la coordinación de los diferentes fondos carentes de personalidad jurídica contemplados en la Ley de Hacienda de la Junta de Andalucía y creados a lo largo de los pasados años.

Esta opción presenta la ventaja de una dificultad mínima de implantación, pero, al menos, los siguientes inconvenientes:

- Los fondos actuales tienen una vocación sectorial, por lo que su agrupación disolvería esa especialización, que además está ligada a políticas concretas dentro de diferentes departamentos del Gobierno andaluz.
- El nivel de ejecución actual es bastante reducido, lo que podría indicar que no se trata de productos «adecuados» a la demanda existente.
- Las provisiones dotadas indican un grado de morosidad excesivo. Sin perjuicio de que más adelante se puedan buscar sinergias entre estos fondos y otro instrumento más desarrollado, se hace necesario dotar de más contenido a ese nuevo instrumento.

El Instituto Andaluz de Finanzas reformado.

El Instituto Andaluz de Finanzas está aprobado formalmente pero no activado. Sus funciones son básicamente las relacionadas con la deuda pública y con la tesorería de la Junta de Andalucía, además de las funciones regulatorias (lo poco que queda de cajas de ahorros y la supervisión de los seguros).

Más que una entidad financiera y de crédito, este diseño es el de la típica «agencia instrumental» de la Consejería de Hacienda. Ninguna de las competencias que le fija la Ley es nueva, sino que se desarrollan en la actualidad por órganos administrativos (direcciones generales de la Consejería de Hacienda).

El modelo aprobado es el de un ente público. Se necesitaría adecuarlo al nuevo sistema para dar lugar a una agencia empresarial. Pero si mantiene sus competencias administrativas, acabaría siendo una agencia

de régimen especial. No parece recomendable concentrar en un único instrumento funciones regulatorias de la actividad financiera y el negocio crediticio.

Establecimiento financiero de crédito.

Un establecimiento financiero de crédito es una entidad financiera sujeta a regulación por parte del Banco de España que se limita a conceder crédito al público y a las empresas, financiándose a través de emisiones de títulos u otras operaciones que realiza con sus accionistas, normalmente entidades bancarias. No puede captar depósitos del público. En España, tampoco puede operar a través del sistema TARGET2 y, por tanto, está excluida de las operaciones monetarias del BCE.

En la mayoría de los casos prácticos, en España, son instituciones especializadas en operaciones muy sectoriales subsidiarias de las entidades bancarias, de las grandes superficies comerciales o de vendedores de automóviles y maquinaria.

Instituto de Crédito Andaluz (modelo ICO).

Legal y estatutariamente, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) es una entidad de crédito, es decir, que es titular de «ficha bancaria». Su ley de creación excluye de su actividad la de captación de depósitos del público. Su objetivo es actuar como instrumento de la política económica del Gobierno mediante la concesión de créditos. En particular, hace llegar el crédito a sectores seleccionados de manera indirecta a través de las entidades ya existentes, pudiendo concentrar también actividad en garantía recíproca, segundo aval, capital riesgo…; en el caso de administraciones públicas, puede actuar de forma directa. Se financia a través de aportaciones del Estado y emisiones de títulos, también avalados por el Estado.

La creación de una entidad análoga pero de ámbito andaluz se ha defendido ante el Grupo de Trabajo como una opción de mayor sencillez para su puesta en práctica que la de una entidad bancaria con captación de depósitos. Sin embargo, diversas intervenciones han analizado críticamente las condiciones en las que opera actualmente el ICO a través de la mediación de la banca comercial y, en la mayoría de los casos, transfiriéndole a esta todo el riesgo. Ello restringe el alcance a la clientela previamente existente de las entidades mediadoras y dificulta la transmisión de las prioridades sectoriales o de otro tipo. De ahí que, a juicio de algunos comparecientes, esta institución debería tener la posibilidad de acceder directamente a los prestatarios y de ello se determinaría asumir en todo o en parte el riesgo de crédito.

Por otro lado, la creación de un instrumento al estilo del ICO tropieza con las mismas dificultades que la creación de un banco desde el punto de vista de los requisitos legales y regulatorios. Además, la imposibilidad de captar depósitos le condenaría, al menos en la fase inicial, a financiarse con títulos emitidos con garantía pública, lo que computaría a efectos del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

Banco de empresas, orientado a pymes.

Sería un banco propiamente dicho, con ficha bancaria. El objetivo sería cubrir directamente la demanda de crédito no atendida, especialmente de pymes. Habría dos modalidades básicas: liquidez e inversiones. Inicialmente habría que contar con recursos de diferentes orígenes:

- Presupuestario: la reorganización de los fondos reembolsables (1.500 millones).

- ICO: ha puesto 22.000 millones para 2013 a través de la mediación de las EEFF; por «cuota» a Andalucía, le podrían corresponder 3.500 a 4.000 millones.
- Interbancario y BCE.
- Emisiones (bonos) para captar ahorros.

Inicialmente se orientaría solo a actividades de activo (crédito) y, dentro de este, el convencional (riesgo bancario y de tipo de interés).

Podría tener una componente de pasivo «natural», los depósitos de los prestatarios.

Podría entrar en operaciones de capital-riesgo con los beneficios que obtuviera.

Inicialmente no requiere un despliegue muy amplio (en términos de oficinas, personal…). Pero si se quiere atender a sectores con dificultades de acceso al crédito estándar, interesa que sea una banca de proximidad, con seguimiento constante de la clientela de activo.

Banca universal.

Igual que el modelo anterior, pero con una inversión inicial mayor para montar una red que no solo tenga clientes de activo (créditos), sino también de pasivo, por lo que presenta una mayor complejidad, puesto que deben conseguirse las autorizaciones correspondientes y es necesario inmovilizar más capital en cumplimiento de los requisitos de solvencia. Si además actúa como banco de depósitos, su funcionamiento se complica al aparecer costes de estructura también para la gestión del pasivo.

Banco cooperativo, mixto.

Las dos modalidades anteriores (banco de empresas y banco universal) pueden plantearse como una entidad de la economía social protegida por el sector público o con una fórmula mixta en el capital.

Otra posibilidad es la de promover una caja de ahorros de nueva creación.

Creación de un banco público a partir de la segregación de una parte del sector financiero nacionalizado.

Existe la posibilidad de segregar una parte del sector financiero nacionalizado y constituir a partir de él una nueva entidad. Esta opción cuenta con la ventaja de que se podría partir de una base de clientes de pasivo y una red y medios existentes, paliando además la previsible destrucción de empleo en el sector.

Como razones en contra, hay que reseñar que habría que asumir una parte de los activos dudosos y un riesgo reputacional muy elevado, debido al origen de la nueva entidad.

B) Ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía prevé la intervención pública en la economía, la posibilidad de crear empresas públicas y, específicamente, la intervención en el sector financiero (artículos 156, 157, 158 y 162).

C) Titularidad, gobierno y criterios de funcionamiento.

Se ha planteado en las comparecencias la idea de que no deben repetirse los «errores anteriores» en referencia al gobierno de las cajas de ahorros, si bien esta afirmación se matiza por diversos comparecien-

tes, que señalan que no todos los casos son (fueron) iguales e, incluso, que los defectos de gobernanza se presentan también en la banca privada (Consejos de Administración «obedientes», retribuciones excesivas, «cortoplacismo»…).

En la mayoría de las comparecencias se considera que tanto para eludir el problema de las ayudas de Estado como por la propia lógica de la supervivencia de la entidad, esta debe dar resultados positivos. Estos resultados engrosarían los fondos disponibles.

En cuanto a la titularidad o propiedad de la entidad, podemos determinar tres opciones al respecto: una entidad totalmente pública, una entidad con propiedad mixta o una entidad de tipo social (cooperativa o Caja).

Las razones que justifican la adopción de opciones no estrictamente públicas son diversas:

- Acceso a mayores fuentes de financiación.
- Eludir las limitaciones a la financiación del sector público.
- Incorporar y corresponsabilizar a los destinatarios del crédito en el caso de las modalidades de propiedad social.
- Evitar los riesgos de una gobernanza «politizada».

En favor de una opción totalmente pública, se aportan como razones:

- La naturaleza pública de los objetivos perseguidos: integrar la actividad del Instrumento Público Financiero dentro de las políticas de desarrollo de acuerdo con las prioridades políticas y al servicio de un nuevo modelo de desarrollo económico para Andalucía.
- Las experiencias de banca pública eficaz tanto en el pasado en España como actualmente en muchos países.
- Generar el embrión para un sector financiero andaluz en una concepción estratégica más amplia, constituido por diferentes tipos de entidades (bancos existentes, cooperativas de crédito, iniciativas de banca ética, nuevas cajas de ahorros…), donde una entidad 100% pública actuaría como polo central.
- Y el hecho de que posiblemente sea difícil encontrar socios privados con el perfil adecuado en estos momentos.

En todo caso, la nueva entidad debe ofrecer un sistema de gobierno capaz de generar confianza basado en:

- Transparencia.
- Criterios de profesionalidad e independencia en la dirección.
- Existencia de mecanismos de control de cumplimiento de objetivos de carácter general (características de los proyectos apoyados en relación con las prioridades de desarrollo).
- Retribuciones fijas o bien incentivos vinculados con dichos objetivos y no con indicadores de volumen o cantidad.
- Desarrollo exhaustivo de métodos y prácticas de gestión de riesgos, recuperación de créditos, control del riesgo operativo, control interno…
- Existencia de mecanismos de inclusión de los interesados (*stakeholders*) en la evaluación y en la definición de objetivos y actividades.

En particular, se puede apuntar la posibilidad de un modelo de gobierno dualista, como el de las cajas de ahorros o las SSAA europeas, para el gobierno de la entidad: dirección y comisión de control.

Respecto a los criterios de funcionamiento, es mayoritaria la opinión de que deben basarse en:

- Sujeción a las prioridades definidas para el desarrollo regional.

- Gestión profesional orientada a la satisfacción de esas prioridades y no a objetivos inmediatos de crecimiento de los activos de la propia entidad.
- Rentabilidad como umbral a satisfacer y no como variable a maximizar.
- Separación de políticas de ayuda y subvención (que no corresponden a la entidad, sino a la Administración) de las decisiones de concesión de crédito.

D) Capacidad de captación y movilización de recursos.

La opción por la forma jurídica afecta a su capacidad de captación y movilización de recursos o, lo que es lo mismo, a su posible financiación. Sin embargo, algunos elementos son comunes:

- Financiación con cargo a los presupuestos públicos de la Junta de Andalucía. Aquí se plantea el problema de la limitación al déficit y al endeudamiento.
- Financiación a través de emisiones de títulos, se entiende que garantizados por la Junta de Andalucía. Esto plantea el problema de la necesidad de calificación de dichas emisiones, sin descartar la participación en emisiones multilaterales como vía para alcanzar una mayor dimensión y poder acceder mejor a los mercados. Por emisiones multilaterales se entiende alcanzar un acuerdo con otros agentes para emitir conjuntamente. Por otro lado, si la entidad es de titularidad mayoritariamente pública, se reproduce el problema de las limitaciones al endeudamiento público.
- Una forma de multiplicar los fondos puestos a disposición de los clientes del Instrumento Público financiero podría ser llegar a acuerdos con otros institutos, como el ICO o el BEI. En este caso, no se trata de que la entidad capte recursos para cederlos, sino que ayude a canalizar otros fondos. En esta categoría habría que contemplar también la gestión de los actuales fondos reembolsables carentes de personalidad jurídica, cuya coordinación y/o centralización han sido reiteradamente planteadas por agentes económicos, sociales y políticos.
- Evidentemente, una última fuente de financiación han de ser las reservas acumuladas, lo que permitirían engrosar los fondos disponibles.

Si el Instrumento Público Financiero contara con una ficha bancaria, es decir, tuviera el estatus de una institución financiera y monetaria, podría emplear como fuentes de financiación, además de las reseñadas, las siguientes:

- Depósitos. Esto plantea el problema ya citado de que es necesaria una estructura de captación de depósitos que competiría con las entidades existentes, partiendo de cero. Esta dificultad puede verse compensada de varias maneras:
  - Si actúa como banca de empresas, podría obtener sin demasiado esfuerzo una parte de depósitos de sus propios clientes de activo.
  - Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) podrían posibilitar la puesta en marcha de una red «virtual» de captación de depósitos sin los costes asociados a una red de sucursales «real». Ahora bien esto complicaría aún más el negocio, pues se vería obligada a proporcionar servicios de banca minorista (tarjetas, domiciliaciones…).
  - Evidentemente, otro depositante potencial a considerar es la tesorería de la Junta de Andalucía y, eventualmente, otros entes públicos.

- Mercado interbancario, BCE y SBCE. Al tratarse de un banco, podría acceder a operaciones tanto en el mercado interbancario como con el BCE. Evidentemente, la naturaleza de estas operaciones hace que no sean la contrapartida idónea para el crédito a largo plazo, sino en todo caso para operaciones de liquidez. Pero en la práctica han existido las operaciones LTRO (a tres años) y las operaciones SMP (de compra de títulos emitidos por instituciones públicas).

En este punto conviene señalar la posibilidad de obtener alguna participación en los recursos del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) puestos a disposición del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), que tienen un límite de 100.000 millones de euros, sin que se hayan empleado más de la mitad.

A este respecto hay que señalar que los fondos del FROB, garantizados por el Estado y cuyo coste final recae sobre los impuestos que pagan todos los ciudadanos, se están empleando en rescatar y reestructurar entidades madrileñas, catalanas, gallegas y valencianas. Las aportaciones estatales, según información del Banco de España, hasta este momento han supuesto unos 60.000 millones de euros, sin contar con las garantías para facilitar la supervivencia de estas entidades o «incentivar» a otras para que las adquieran.

En cambio, en Andalucía se han perdido dos terceras partes del sector financiero, entendido como la existencia de entidades con sede central en Andalucía, sin que se hayan recibido ayudas ni aportaciones estatales significativas. En su momento, Cajasol recibió ayudas para la absorción de Caja Guadalajara, ayudas que fueron reintegradas. La absorción de Cajasur por BBK no ha supuesto ningún desembolso para el sector público. Únicamente, de forma muy marginal, podría entenderse que Cajagranada ha sido beneficiada a través de su participación en BMN (un 18% de 1.645 millones, es decir, menos de 300). Compárese con casi 18.000 a Bankia-Caja Madrid, más de 9.000 a Catalunya Caixa y más de 5.000 a Nova Caixa Galicia. Además, la Caixa, para quedarse con el Banco de Valencia, ha recibido 4.500 millones. La Sareb (banco malo) ha obtenido 2.500 millones.

A la vista de las diversas opciones para la obtención de recursos, han de tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- Elevado coste de los fondos de origen presupuestario o respaldados por el sector público andaluz.
- Los bonos autonómicos (que sería el respaldo que obtendrían), a medio plazo, ofrecen en torno a un 5%, si bien en los mercados secundarios se han aplicado descuentos equivalentes al 8%.
- La financiación presupuestaria tiene un coste explícito igual, el de las emisiones de la Junta. Pero, en estos momentos de restricción del gasto público, quizá sea aún mayor el coste de oportunidad en términos de la actividad pública que debería suspenderse para ello.

Comparativamente, tendrían menor coste los recursos típicamente bancarios: depósitos y operaciones monetarias.

Otra vía alternativa para reducir el coste de los recursos puestos a disposición es la cooperación con otras entidades capaces de suministrar crédito a un coste menor. Este es el caso del BEI o del ICO.

Los márgenes de intermediación en el negocio bancario siguen una tendencia decreciente, por lo que la entidad deberá conseguir una eficiencia alta para garantizar su supervivencia y/o evitar trasladar un coste excesivo a sus clientes.

E) Ámbitos posibles de actuación: sectores y clientes.

Si bien las necesidades son apremiantes, dada la magnitud del problema, la capacidad de aliviar las urgencias de la coyuntura desde los recursos públicos andaluces es limitada.

A la vista de estas limitaciones, parece que existe un acuerdo generalizado (que se desprende de las distintas comparecencias) de que la necesidad más urgente es la de conceder crédito a la economía social, pymes y autónomos, incluso antes que al sector público o las familias, pues se entiende que es prioritaria la recuperación de la actividad productiva.

Sin embargo, esta orientación debe concretarse. Es prioritario establecer y desarrollar un marco de fijación de prioridades. A este respecto, habría que reflexionar si la adecuada es la denominada Estrategia Económica de Andalucía 2014-2020 o, si no, habría que desarrollar verdaderos instrumentos de planificación.

El asesoramiento financiero a los clientes, desde una opción pública, es una tarea imprescindible para paliar los riesgos de la inversión ligada a los sectores productivos a desarrollar, a la actividad a emprender y a la generación de empleo.

F) La red: medios y despliegue territorial.

Inicialmente no requiere un despliegue muy amplio en términos de oficinas, personal, etcétera. Pero si se quiere atender a sectores con dificultades de acceso al crédito estándar, interesa que sea una banca de proximidad, con seguimiento constante de la clientela de activo y asesoramiento personalizado; pero, en general, debe estar lo menos intermediado posible en cuanto a oficinas propias, agentes, etcétera.

Aspectos a considerar en la generación de la red:

- Debería tener al menos una oficina por provincia y considerar alguna comarcal.
- Posibilidad de agentes, «ventanillas» en entidades públicas o en colaboración con organizaciones empresariales y de la economía social,
- Banca *on-line*.
- Puesta en marcha de convenios con otras entidades financieras públicas y privadas.
- Aprovechar la red en Andalucía de las entidades financieras nacionalizadas.

G) Posibilidades: un modelo definitivo o un modelo con capacidad de evolución.

En general, entre los comparecientes predomina la idea de que este es un proyecto ambicioso cuya implementación tomará tiempo. Eso obliga a pensar en un modelo societario que permita, a partir de unos comienzos modestos, evolucionar hacia una entidad importante.

V. Restricciones y limitaciones en la toma de decisiones

Existen básicamente tres clases de restricciones y limitaciones a considerar: las de tipo legal (régimen de las entidades financieras y normativa presupuestaria y contable a efectos de estabilidad); las de tipo económico-financiero, vinculadas a la capacidad de financiación, y, por último, las de tipo político.

Las limitaciones legales y normativas principales vienen determinadas por:

- Las ratios de capital y liquidez requeridos por la regulación financiera y la política de dotaciones y cobertura de riesgos, que se aplicarían si se trata de una entidad supervisada por el Banco de España.
- El cómputo del endeudamiento a efectos del PDE (Protocolo de Déficit Excesivo).
- La eventual consideración de la financiación pública, como pueden ser las ayudas de Estado (art. 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE).

Las limitaciones de tipo económico-financiero vienen determinadas por la capacidad de:

- Desembolso de capital inicial y sucesivo por parte de la Junta de Andalucía y eventuales socios privados, en su caso.
- Crecimiento del patrimonio neto mediante la acumulación de reservas.
- Obtención de recursos mediante la emisión de títulos u otras operaciones de mercado.
- Acceso a los mercados interbancarios y a las operaciones monetarias del BCE, en su caso.
- Captación de depósitos, en su caso.

Las limitaciones de tipo político que pueden interferir con la decisión de la puesta en marcha de la entidad y su posterior funcionamiento, especialmente si se trata de una entidad financiera, banco o EFC (Establecimiento Financiero de Crédito). Estas limitaciones pueden venir tanto del Gobierno del Estado como del Banco de España.

Es por ello que conviene recordar y tener en cuenta que:

- La creación de un banco o un EFC está sujeta a autorización por parte del Gobierno y del Banco de España.
- En España, los EFC no pueden acceder al TARGET2, y, por tanto, al interbancario y a la financiación del BCE por decisión política específica del Gobierno español, no por imperativo europeo.
- El perímetro de consolidación, a efectos del PDE, según la contabilidad nacional (SEC-95), no es un concepto unívoco, sino que está sujeto a interpretación por parte del Gobierno y la Intervención General de la Administración del Estado. En una comparecencia, se llegó a afirmar que se «rumoreaba» que una comunidad autónoma había conseguido que su instituto de finanzas no entrara en el perímetro de consolidación a efectos del PDE.

En cuanto a las limitaciones legales y normativas, hay que diferenciar entre cuatro casos posibles:

- Un fondo sin personalidad jurídica, (FSPJ), como los actuales o con eventual participación privada.
- Un organismo financiado a través del Presupuesto de la Junta de Andalucía, como sería el caso del Instituto Andaluz de Finanzas o una agencia empresarial.
- Una entidad financiera de propiedad 100% pública.
- Una entidad financiera con participación privada, siendo la componente pública mayoritaria o no.

En los dos primeros casos, la institución se consolidaría contablemente con la Junta; se financiaría con transferencias con cargo al Presupuesto, con préstamos de terceros y con los resultados de su actividad. Desde el punto de vista del patrimonio neto (capital), este sería una parte contablemente diferenciada pero patrimonialmente indistinta del patrimonio de la Junta de Andalucía. Lo mismo ocurre con la deuda, que sería deuda de la Junta de Andalucía en sentido estricto. En la medida en que las transferencias de financiación se trasladen a los beneficiarios del crédito otorgado mejorando las condiciones de mercado, estaríamos además ante ayudas del Estado.

En el tercer caso, una entidad financiera pública, las transferencias de financiación se sustituirían por aportaciones al capital. En este caso, sí existe un patrimonio diferenciado propio de la institución. Además, podría recibir transferencias de financiación corrientes, que tendrían la consideración de ayudas públicas. Las garantías públicas, si las hubiera, se contabilizarían como contingencias a efecto de deuda pública, según el PDE. Sin embargo, si se opera en condiciones de mercado, la entidad puede quedar excluida del sector «administraciones públicas», según el PDE.

En el último caso, estaríamos ante una «inversión financiera» de la Junta de Andalucía, aportación de capital a una empresa independiente. Las subvenciones otorgadas serían ayudas públicas. Otros compromisos o riesgos contraídos por la Junta de Andalucía aparecerían como deuda de esta.

Respecto de las limitaciones económicas, se aplica la siguiente casuística:

- En los dos primeros casos, se depende de la capacidad presupuestaria de la Junta de Andalucía.
- En los casos de una entidad financiera, la aportación de la Junta de Andalucía al capital está limitada por la capacidad presupuestaria; la capacidad de la propia entidad de obtención de recursos ajenos variaría según sea una entidad de depósito o no. En todos los casos podría emitir valores para financiarse en el mercado. Si es entidad de depósito, podría además obtener depósitos y acceder a las operaciones monetarias.

Lógicamente, los resultados darían la posibilidad de financiarse con reservas, sea cual sea la fórmula adoptada.

A) Limitaciones en el gasto público y su influencia en el capital de la institución.

Centrándonos en el caso de una entidad financiera, las limitaciones al gasto público no afectarían a la dotación inicial de capital de manera importante. El capital a desembolsar mínimo para crear un banco es de 18 millones de euros, 5 si es un EFC. El presupuesto anual de la Junta de Andalucía es de 30.000 millones de euros. La partida de gastos en activos financieros (que es dónde iría en el presupuesto) en 2013 fue de 19,5 millones.

Con un capital de 18 millones de euros, se puede llegar a un activo total de 180 millones; algo muy alejado de los 1.500 millones de euros de crédito de los que se habla en el acuerdo de Gobierno. Para llegar a esa cifra, habría que contar con entre 150 y 200 millones de euros de capital, es decir, 10 veces más de la cifra mínima.

Tomando como referencia un capital inicial de 180 millones de euros (10 veces el mínimo requerido), que es lo que podría permitir llegar al objetivo de 1.500 millones en créditos, estamos hablando del 0,12% del PIB andaluz, lo que supone pasar de un déficit del 1,58% del PIB regional impuesto por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas al 1,7%.

Si ese capital se financiara en su totalidad con deuda pública de la Junta de Andalucía, se traduciría en un aumento inferior al 0,9% de la deuda total, cifrada por el Banco de España a finales del primer trimestre en 20.608 millones, un 14,7% del PIB regional. Con este incremento, la deuda total de Andalucía seguiría estando por debajo de la media de las comunidades autónomas, situada en el 18,1%.

El primer obstáculo, por tanto, a la aportación al capital de la institución provendría únicamente de una interpretación muy restrictiva de los criterios de estabilidad y equilibrio presupuestario, que no tienen en cuenta

la situación específica de Andalucía en la medida en que la crisis la está afectando con especial gravedad y la «volatilización» de la mayor parte del sector financiero andaluz. Se trata, por tanto, de una restricción política, ya que el impacto macroeconómico es bastante relativo.

Si se levantaran estas limitaciones, el segundo obstáculo provendría de la capacidad real de obtener esa financiación adicional en los términos tratados anteriormente.

B) Limitaciones en la capacidad de endeudamiento y sus repercusiones en el crecimiento de la entidad.

Debemos partir de la diferenciación entre la capacidad de endeudamiento de la Junta de Andalucía y la de la entidad financiera.

La capacidad de endeudamiento de la Junta de Andalucía afectaría a su aportación al capital de la entidad. Refiriéndonos a ella, los títulos de la deuda andaluza están prácticamente fuera de los mercados. Su *rating* formal es bajo (BBB, según S&P; de hecho, equivalente a los títulos de Unicaja) si bien no se negocian prácticamente. A falta de mejor información, da la impresión de que todo el endeudamiento nuevo en 2013 se ha hecho mediante préstamos del Fondo de Liquidez Autonómico y no mediante títulos.

La capacidad de endeudamiento de la entidad, si no depende del aval de la Junta de Andalucía sino de la calidad de sus activos, puede estimarse, con criterio conservador, en diez veces su dotación de capital. Luego, una vez resuelta la cuestión del capital, el endeudamiento no es tan problemático, siempre que se siga una política prudente y transparente. Aquí se da la paradoja de que una nueva entidad financiera no contaminada por créditos dudosos tendría una cierta ventaja sobre las existentes, que están obligadas a desapalancarse para cumplir las nuevas regulaciones. Pero requiere un impulso de financiación de partida hasta alcanzar un régimen permanente de negocio que haga realidad esa mejor calidad de los activos.

Las diferentes fuentes de obtención de recursos ajenos serían:

- Emisión de valores.
- Depósitos de clientes.
- Operaciones monetarias del BCE (LTRO).
- Operaciones en el interbancario.
- Créditos del FROB al amparo del MEDE.

La emisión de valores plantea los siguientes problemas:

- En el lanzamiento de la entidad, y al carecer de antecedentes, debería operar con el aval de un tercero, que bien podría ser la Junta de Andalucía, con lo que se le aplicaría la calificación de esta y, por tanto, la prima de riesgo que implica, dando lugar a un coste en el entorno del 5%.
- Alternativamente, podría obtenerse el aval del Estado (ICO o FROB), lo que mejoraría las condiciones, pero chocaría con un previsible bloqueo político.
- Los valores deben comercializarse, lo que tiene costes, especialmente si es el primer lanzamiento, y no garantiza el éxito.
- Se necesita asegurar la emisión, negociando con entidades financieras u otros grandes operadores que no se prestarán fácilmente a ayudar a un competidor potencial.

A cambio tiene algunas posibilidades a considerar:

- Con el estatus de IFM (Institución Financiera y Monetaria) esos mismos títulos pueden descontarse en el BCE.
- Pueden existir operadores extracomunitarios interesados por razones estratégicas.

Los depósitos de clientes son una alternativa de financiación menos costosa desde el punto de vista directo (la remuneración de los depósitos es baja), pero requiere un coste de estructura inicial posiblemente inasumible. Quizá valga la pena considerar la posibilidad de banca por Internet, pero tampoco cabe esperar la captación de una cantidad significativa en el periodo inicial.

Las operaciones monetarias con el BCE y el recurso al interbancario son soluciones de financiación a corto plazo, por lo que no deben considerarse en una estrategia de lanzamiento, sino únicamente como herramientas operativas. Es cierto que el BCE ha concedido préstamos a plazo más largo del habitual (los LTRO), pero es una operación de rescate, no el funcionamiento habitual.

Queda, por fin, la opción de la financiación del proyecto por el FROB con cargo al MEDE. El razonamiento es el siguiente: los fondos del FROB, garantizados por el Estado y cuyo coste final recaerá sobre los impuestos que pagan todos los ciudadanos, se van a emplear en rescatar entidades madrileñas (Bankia), catalanas (Catalunya Caixa), gallegas (NCG) y valencianas. En cambio, Andalucía ha perdido dos terceras partes de su sector financiero: Cajasol, absorbida por la Caixa, y la General, disuelta en UNIM, sin hablar de Cajasur, que es la única entidad andaluza que ha habido que rescatar pero que –conviene recordar– estaba excluida de la supervisión andaluza por decisión política expresa del Gobierno de España.

El argumento de que la recomposición del sistema financiero andaluz merece esta financiación debe completarse con las cifras implicadas. Sólo de las ayudas del MEDE, han recibido:

Entidad	Millones de euros
Bankia	17.959
Catalunya Caixa	9.084
Nova Caixa Galicia	5.425

Además, la Caixa, para quedarse con el Banco de Valencia, ha recibido 4.500 millones.

Por todos los conceptos, estas cantidades son muy superiores a los 1.500/2.000 millones que haría falta para lanzar una entidad andaluza pública.

Cabe señalar, por último, que, mientras las operaciones anteriores consisten básicamente en socializar pérdidas, lo que se está aquí planteando es lanzar una iniciativa solvente, teniendo en cuenta, además, que estas pérdidas van a ser soportadas proporcionalmente también por Andalucía.

C) Limitaciones de la Unión Europea en cuanto a régimen de ayudas de Estado e influencia de dicha circunstancia en su configuración y características.

Debe partirse de la idea de que las propuestas que se han estado valorando, en todos los casos, parten de la premisa de que se va a operar en condiciones de mercado. De ahí que, a priori, el régimen citado no sea de aplicación.

Para la correcta gestión de la nueva entidad pública, existe consenso en que, si a su través se canalizaran créditos bonificados u otros tipos de apoyos públicos, estos deben ser ajenos a la gestión de la entidad y, en todo caso, los beneficiarios de las ayudas serían los prestatarios y no la entidad, como consecuencia de la voluntad de las administraciones que proporcionaran las ayudas y dentro de los programas regulares de estas, de modo que la pregunta se traslada a dichos esquemas de ayuda.

En cuanto a la existencia de garantías públicas indiferenciadas sobre las actividades de la entidad, queda excluida también en base al criterio establecido por la Comisión Europea tras el caso de los bancos regionales alemanes.

Todo ello sin perjuicio de:

- La existencia de excepciones a las reglas sobre las ayudas de Estado; apartados 2 y 3 del artículo 107 del TFUE.
- La amplia panoplia de medidas adoptadas por todos los estados miembros sin excepción para afrontar los efectos de la crisis financiera en el sector bancario que han sido autorizadas e, incluso, avaladas y apoyadas por las autoridades comunitarias, que, según la propia Comisión Europea, ascendían a un 13% del PIB comunitario solo hasta 2010.

Un dato, este último, indicativo de hasta qué punto resultan flexibles en su interpretación las aparentemente tajantes limitaciones a las ayudas de Estado de la Unión Europea.

VI. Propuesta de síntesis: tipo de institución

A) Naturaleza jurídica.

Tras el estudio y análisis de las distintas alternativas planteadas por instituciones y expertos, IULV-CA considera que el modelo que mejor se adapta a las necesidades del desarrollo de la Comunidad Autónoma y su tejido productivo es el de constituir un banco universal público. Su naturaleza jurídica deberá ser la de una sociedad anónima de titularidad pública a nombre de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dotada de la correspondiente «ficha bancaria».

B) Objetivos y competencias.

Los objetivos de este banco público andaluz serán:

- Dar cumplimiento a los mandatos derivados de los artículos 157, 158 y 162 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- Generar un polo financiero propio de Andalucía que sitúe a nuestra comunidad en igualdad de condiciones con otras comunidades autónomas dentro del Estado, así como de otras regiones del contexto europeo.
- Atender las necesidades básicas de financiación e inversión de las pymes y microempresas andaluzas.
- Apoyar proyectos a medio y largo plazo de los agentes económicos andaluces que favorezcan el desarrollo de un nuevo modelo productivo cuyas principales prioridades sean la creación de empleo, la atención a las necesidades sociales y la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

- Servir como instrumento para la planificación del desarrollo industrial, económico y social de Andalucía.
- Generar los mecanismos financieros de prevención y solución de los cambios provocados por los ciclos económicos.
- Captar el ahorro de la ciudadanía andaluza y crear una banca de proximidad, constituyendo un referente de entidad financiera transparente, ética y adecuada a las necesidades de los usuarios y, en especial, de los más modestos.
- Proporcionar servicios financieros y crédito a personas privadas solventes a los efectos de financiar a las familias.

En coherencia con los objetivos anteriormente dichos, las competencias que el banco público andaluz debe asumir son las siguientes:

- Proporcionar dinero a crédito conforme a los criterios de prioridad establecidos por la planificación andaluza y los estatutos de la propia entidad.
- Emitir títulos o bonos de deuda pública para financiar sus actividades.
- Captar el ahorro de la ciudadanía, empresas e instituciones andaluzas a través de la creación de cuentas corrientes, depósitos tanto de ahorro como a plazo fijo, «a la vista» o «a término», «a interés o no», «acompañadas o no de facilidades crediticias», así como otros instrumentos de captación de dicho ahorro.
- Proporcionar servicios y productos financieros conforme a los criterios de transparencia, eticidad y adecuación previstos en los estatutos de la entidad.
- Participar en la generación de instrumentos de capital-semilla, capital-riesgo, capital-desarrollo, etcétera para el apoyo del tejido productivo empresarial andaluz.
- Otorgar garantías o avales a inversiones u operaciones corrientes.
- Orientar a la ciudadanía, instituciones y empresas andaluzas que lo deseen sobre las posibilidades de ahorro e inversión que les ofrece la banca pública andaluza, así como otras entidades financieras.
- Otras funciones propias de las entidades bancarias de índole comercial.

C) Fuentes de financiación: recursos en general. Operaciones de pasivo.

El capital social inicial deberá nutrirse parcialmente del propio Presupuesto de la Junta de Andalucía, así como de las aportaciones que el FROB deba realizar en nombre del Estado, como consecuencia del acuerdo bilateral a suscribir entre el Gobierno central y el de la Junta de Andalucía.

Las fuentes de financiación o captación de recursos del Banco Público Andaluz podrán ser las siguientes:

- Los depósitos de los fondos, reembolsables o no, previstos por el Presupuesto de la Junta de Andalucía para la financiación de proyectos propios de la misma, o bien destinados a subvencionar o incentivar la financiación de otros proyectos de interés para Andalucía.
- Los depósitos de la tesorería de la Junta de Andalucía y otras instituciones públicas.
- Los procedentes de los créditos concedidos por el BCE y el mercado interbancario.
- Los recursos derivados de la suscripción de títulos o bonos de deuda emitidos por el Estado, la Junta de Andalucía o el propio Banco Público Andaluz en función de las competencias asumidas a tal efecto por sus propios estatutos.
- Las reservas acumuladas.

- Los procedentes del ahorro de los clientes y usuarios.
- Los procedentes de otras instituciones financieras públicas, tales como el ICO o el BEI.
- Eventualmente, los derivados de las previsiones financieras contempladas en el Presupuesto de la Junta de Andalucía de un capítulo de gastos específicamente destinado a tal fin.

D) Tipos de operaciones en general. Operaciones de activo.

La entidad realizará todas aquellas operaciones que son propias de una banca universal, con especial atención a la de dar crédito a las empresas andaluzas en general y, en especial, a las pymes, economía social, microempresas y autónomos, conforme a las prioridades y criterios definidos en la planificación económica de Andalucía.

La entidad operará en condiciones de mercado, buscando la adecuación de los productos crediticios que ofrezca a las posibilidades y necesidades de sus clientes. Para ello, además de diseñar los productos adecuados, asesorará a sus clientes y mantendrá una política de «banca de proximidad» que le permitirá la identificación temprana de los riesgos y la limitación de los riesgos.

Con independencia de que pueda actuar como intermediadora en operaciones ligadas a actividades a las que se les concedan ayudas y subvenciones, la entidad no será receptora ni suministradora de ayudas.

E) Gestión del riesgo.

Se establecerán criterios rígidos de solvencia, regulando la imposibilidad de sobrepasar un nivel de apalancamiento bruto superior al que supondría un 10% de recursos propios sobre activos totales sin ponderar por el riesgo, deduciendo el fondo de comercio, los activos y pasivos por impuestos diferidos y otros intangibles.

Se definirá una política de gestión del riesgo operativo basada en:

- Imitar la concentración de riesgo fijando umbrales absolutos y porcentuales por operación unitaria y por sector.
- Asesoramiento y seguimiento proactivo de los prestatarios.
- Habilitación de un sistema de alerta temprana y recuperación de activos.
- Priorización de operaciones en las que se compartan riesgos con otras entidades financieras.

Para combatir el riesgo derivado de la fluctuación de los tipos de interés y tipo de cambio, se cargarán tipos de interés activos que estén vinculados dinámicamente al coste de los recursos. Adicionalmente, se recurrirá a instrumentos de cobertura de riesgos derivados de los tipos de cambio y tipos de interés, si fuera necesario.

Obviamente, se dará un cumplimiento estricto de la regulación del Banco de España al efecto en materia de dotaciones y provisiones, además de implementar y seguir las mejores prácticas del sector en esta materia.

Por último, se garantizará una gestión solvente y profesionalizada que evite las redes clientelares.

F) El papel de la entidad en el sector financiero andaluz: instrumentos de cooperación y alianzas.

El Banco Público Andaluz practicará una política de alianzas preferente con otras entidades públicas, como el ICO y el BEI, mediante la cofinanciación y el riesgo compartido en operaciones, a fin de multiplicar el efecto de sus fondos. Igualmente, buscará la colaboración con cooperativas de crédito, cajas de ahorros y otras entidades.

Con el fin de extender su alcance territorial y sectorial, promoverá la creación de agencias y otros mecanismos de intermediación con entidades de crédito, organizaciones empresariales y económicas y administraciones públicas, preferentemente locales.

G) Posibilidades de ampliar su capacidad mediante la colaboración.

La concepción estratégica del Banco Público Andaluz que trata de construir un sector financiero andaluz ligado a las prioridades de desarrollo incluye la necesidad de la colaboración con diferentes tipos de entidades financieras: los bancos y cajas de ahorros existentes, las cooperativas de crédito, las iniciativas de banca ética, nuevas cajas de ahorros que pudieran constituirse en el futuro, etcétera. Se trata, por tanto, de colaborar en red con todo tipo de instituciones financieras que respondan al diseño de «Banca Alternativa Andaluza», generando entre todas un polo financiero de referencia solvente para los proyectos económicos de interés para Andalucía o de servicios financieros a las empresas y ciudadanía andaluza.

VII. Características de la institución propuesta

A) Contenido de la institución.

Formalmente se trata de sociedad anónima de titularidad pública, regulada por ley y gestionada conforme a unos estatutos aprobados por el Parlamento de Andalucía.

B) Gobernanza. Gobierno corporativo.

En los estatutos se regularán los siguientes aspectos:

- Principios rectores (transparencia, participación, eticidad, criterios retributivos adecuados a los fines de la entidad y no por volumen de beneficios o cantidad).
- Estructura orgánica, con Reglamento de funcionamiento:
  - Dirección General nombrada por el Parlamento de Andalucía y responsable ante él.
  - Comisión de Control participada por representantes sociales designados por el Parlamento, como órgano de autorización, evaluación y control de la gestión.
- Código ético y comisión de control ético.

La Dirección General estará asistida de un consejo de dirección profesional, nombrada por la Comisión de Control a propuesta de la persona titular. En dicho Consejo estará presente un representante del Gobierno para garantizar la máxima comunicación entre ambas instituciones.

C) Periodo de maduración.

Se estima que la entidad puede iniciar sus operaciones en el plazo de un año a contar desde la aprobación de su ley de creación por el Parlamento de Andalucía.

D) Tamaño crítico.

Se estima que una entidad capaz de proporcionar crédito por importe de 1.500 millones de euros debería contar con un capital social de 200 millones de euros. Inicialmente contaría con una sede central y una oficina por provincia.

E) Relación funcional.

El Banco Público Andaluz dependerá del Parlamento de Andalucía.

F) Control jurídico, político y social.

La entidad estará sometida a la normativa reguladora de entidades financieras y, por tanto, sujeta a la supervisión del Banco de España. En cuanto sociedad de titularidad pública autonómica, estará sujeta a la normativa correspondiente, incluido el control financiero permanente de la Intervención General de la Junta de Andalucía u órgano equivalente. El Consejo de Administración dispondrá de un secretario-letrado sin voto, responsable del asesoramiento jurídico y de la fe pública de los acuerdos.

Estará sujeta al control político del Parlamento de Andalucía. A través de la Comisión de Control Ético y de los representantes sociales en la Comisión de Control, estará sujeta al control social. Contará además con un defensor del cliente designado por la Comisión de Control, que rendirá cuentas ante esta y estará adherida a la Comisión de Arbitraje.

VIII. Metodología, objetivos y calendario de ejecución de la propuesta

Como hemos señalado anteriormente, en un año podría comenzar a andar y operar de forma sencilla una entidad financiera, tal y como han manifestado los expertos que han comparecido en el Grupo de Trabajo del Parlamento de Andalucía.

Consideramos que habría que configurar un grupo «semilla» o «promotor» que inicie el camino y estudio de constitución del Banco Público Andaluz, así como su puesta en marcha. A su vez, este grupo tendría que avanzar en el camino legal. El Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, sobre creación de Bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito, marca los pasos básicos para la creación de bancos.

Según el Real Decreto 1245/1995, la solicitud de autorización deberá ser resuelta dentro de los seis meses siguientes a su recepción en el Banco de España (art. 1.2). Los requisitos para ejercer la actividad bancaria vienen recogidos en el artículo 2 y los requisitos para solicitar la autorización vienen recogidos en el artículo 3 del mencionado decreto. Estos requisitos serán objeto de desarrollo por parte del grupo «semilla» para la creación del banco.

Para la solicitud de autorización, se necesita haber constituido en el Banco de España, en metálico o en deuda pública, un depósito equivalente al 20% del capital social mínimo (art. 3.*e)* de 18 millones de euros. Por tanto, necesitamos tener depositado en las formas mencionadas 3,6 millones de euros. Una vez autorizada la creación de un banco, en el término de un año, los promotores tienen que inscribir la escritura de constitución de la sociedad en el Registro Mercantil y, posteriormente, en el Registro Especial del Banco de España, y dar inicio a sus operaciones (art. 5). El artículo 6 del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, fija las limitaciones temporales a la actividad de los nuevos bancos.

Paralelamente, hay que avanzar y trabajar en el camino político. Esto significa que el Gobierno de la Junta de Andalucía deberá negociar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas las condiciones y el rol que el Banco Público Andaluz va a jugar en el sistema financiero español, las limitaciones

al endeudamiento y las ayudas y participaciones que se pudieran derivar por parte de los instrumentos existentes del Estado.

IX. Conclusiones

La crisis ha afectado desigualmente a los distintos sectores. El modelo de los grandes riesgos cortoplacistas es el que ha estallado. Se han puesto al descubierto grandes masas de activos no cobrables o que pierden su valor nominal.

Las entidades financieras alimentaron la burbuja inmobiliaria. El sistema financiero español era simbiótico con el alemán o francés, ya se necesitaban los unos a los otros. Unos como demandantes de recursos y otros porque necesitaban colocar excedentes. Los rescates son los rescates a los bancos europeos que son los acreedores de las entidades financieras española.

Los costes se han cargado sobre los trabajadores: con despidos masivos, reducción del nivel salarial y de renta, y pérdida del bienestar, reduciendo, privatizando o externalizando los servicios básicos que prestan las instituciones.

En el ámbito financiero, las recetas neoliberales han sido sanear la banca, tras la bancarización de las cajas. En definitiva, crear grandes bancos, demasiado grandes para dejarles caer. Se ha creado una gran necesidad de financiación en los ámbitos de las administraciones públicas, en los hogares y las empresas; pero las disponibilidades del capital lo acapara la banca.

El miedo al riesgo sistémico y la trampa de la liquidez impide que las entidades financieras confíen las unas de las otras, lo que hace que el crédito esté aún más restringido.

Andalucía se ha quedado sin sistema financiero propio. Nunca lo ha tenido como tal, pero al menos tenía unas «cajas de proximidad» y competencias sobre ellas que le habrían servido para coordinar las actividades financieras con políticas económicas y con prioridades de política económica. Pero los sucesivos gobiernos y el Banco de España, en concreto, han alimentado el proceso de bancarización de las cajas mediante el cual estas se han ido apartando de sus pretendidos objetivos fundacionales y al posterior proceso de concentración y pérdida de su naturaleza. Este proceso ha privado a Andalucía de su autonomía en materia de política financiera, en lo que concierne al gobierno y orientación de las cajas.

A fecha del año 2011, existían en Europa 302 instituciones financieras con participación pública total o parcial.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía permite y ofrece las garantías legales necesarias para que el Gobierno de la Comunidad Autónoma intervenga en la creación de los instrumentos de planificación, desarrollo sostenible, modernización, redistribución, cohesión e impulso a la actividad económica que sean necesarios. Son de vital importancia, en este sentido, los artículos 156, 157, 158 y 162 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, entre otros.

Existen dos posibilidades para crear un instrumento de este tipo e intervenir en la actividad financiera. La primera es un ente administrativo; la segunda, una entidad financiera. La primera solución ya existe en la práctica o en embrión (Instituto Andaluz de Finanzas), pero no resulta adecuada para atender al problema real del momento, el del crédito, ni los objetivos generales previstos en el Estatuto. Por tanto, este grupo de trabajo se pronuncia por la creación de una entidad financiera andaluza.

De entre las diferentes modalidades posibles, este grupo de trabajo se pronuncia por la creación de un banco público andaluz, sin limitaciones en cuanto a sus actividades (crédito, depósitos, servicios bancarios,…). «Banco» porque, con independencia de sus actividades iniciales, no debe cerrarse la posibilidad de su crecimiento futuro ni coartarse su capacidad de acceder a todas las fuentes de financiación posibles. Y «público» porque, con independencia de su cooperación con el sector de la economía social (banca ética, cajas de ahorros e incluso banca privada, en sentido estricto), sus fines y el aseguramiento de su dedicación a los mismos solo puede hacerse desde una entidad 100% pública.

Esta institución debe estar gobernada de acuerdo con los principios de profesionalidad, independencia, responsabilidad social, banca ética, transparencia, participación y control desde la soberanía popular, así mismo estará adherida a la Comisión de Arbitraje. Su actividad debe orientarse a proporcionar crédito a las actividades en función de las prioridades definidas por la política de desarrollo económico socialmente justo, territorialmente equilibrado y ambientalmente sostenible. El resultado de su actividad debe cubrir los costes de la misma y posibilitar su expansión, con independencia de las políticas de subvenciones y ayudas de la Administración que puedan ir dirigidas a los prestatarios, por lo que no estaría afectada por la regulación comunitaria de las ayudas de Estado.

Se ha analizado el posible impacto en lo concerniente a la cuestión de Protocolo de Déficit Excesivo. Inicialmente, se considera que la única partida que tiene impacto sería la aportación al capital social por parte de la Junta de Andalucía, lo que se considera una cantidad asumible, dada la dimensión inicialmente considerada con un volumen de crédito de 1.500 millones de euros.

Se han analizado las fuentes de financiación al alcance de esta entidad. En general, dada su naturaleza de banco, no existen restricciones, incluidos depósitos y operaciones monetarias con el BCE.

No obstante, para iniciar su actividad a partir de un umbral crítico mínimo, además de la dotación al capital social inicial, la entidad requiere una primera «inyección» de capital. Para ello, la entidad debería acceder a los fondos del MEDE puestos a disposición del FROB o a la garantía del Estado para obtener dicha financiación, debiendo entenderse la creación de esta entidad como iniciativa que forma parte del proceso de restablecimiento y fortalecimiento del sector bancario español (objetivo del Memorando de Entendimiento ente la Comisión Europea y España sobre política sectorial financiera) en condiciones justas y equilibradas para Andalucía, cuyos contribuyentes deberán soportar en igualdad de condiciones con los del resto de España, el coste de unas medidas en las que se obvia a nuestra comunidad autónoma.

La entidad deberá establecer relaciones de cooperación con el ICO, BEI y otras entidades de carácter público que canalizan fondos a través de intermediarios para proyectos de desarrollo y fortalecimiento empresarial. Igualmente, deberá trabajar con las entidades financieras presentes y por crear en Andalucía, en especial cooperativas de crédito, iniciativas de banca ética, cajas de ahorros, con el fin de conformar una red de banca alternativa andaluza de la cual la entidad sea el polo público. Por ambas vías se pueden multiplicar los recursos que se pondrían a disposición.

Inicialmente, se considera que la entidad deberá comenzar su actividad como banco de empresas. Para ello basta una estructura reducida con una oficina en cada provincia. A través de agencias y otras vías, como la cooperación con unidades de la Administración y entidades asociativas, se pude ampliar esa red. Si bien la actividad inicial se centraría en la banca de empresas, no cabe descartar otras funciones, como la de depósitos sobre la base de un sistema de banca virtual.

Concretando los aspectos formales, se concluye que la entidad debería de ser una sociedad anónima pública creada por ley y sujeta al control del Parlamento de Andalucía y a la normativa específica de las entidades financieras.

Contaría con un gobierno dual, formado por una dirección ejecutiva y comisión de control o vigilancia, en la forma de las sociedades anónimas europeas. La máxima dirección será designada por y responsable ante el Parlamento de Andalucía. Contará con la presencia de un representante del Gobierno andaluz en la dirección ejecutiva, a fin de asegurar la coordinación y cooperación. Contará también con una comisión de control designada por el Parlamento con representación social en la misma.

Dispondrá de unos estatutos aprobados por el Parlamento de Andalucía que contemplen los principios rectores de profesionalidad, transparencia, participación, eticidad, criterios retributivos adecuados a los fines de la entidad y compromiso con los objetivos de desarrollo económico, social y ambiental.

Llevará a cabo una gestión prudente de los riesgos y una limitación absoluta al endeudamiento, siguiendo las mejores prácticas del sector.

Se estima que una entidad de esta naturaleza, capaz de proporcionar crédito por importe de 1.500 millones de euros, requeriría un capital desembolsado por la Junta de Andalucía de 200 millones de euros (manteniendo un apalancamiento conservador) y podría empezar a operar en un plazo aproximado de un año.

X. Recomendaciones

Primera. Instar al Consejo de Gobierno a remitir un proyecto de ley de creación del Banco Público Andaluz al Parlamento de Andalucía en el plazo de tres meses para su tramitación urgente en el periodo de sesiones comprendido entre febrero y junio de 2014.

Segunda. Prever para el Presupuesto 2014 la dotación de una partida correspondiente al desembolso inicial del capital social previsto en la normativa (3,6 millones de euros), previéndose el resto para el Presupuesto 2015. Habilitar igualmente una provisión para los gastos correspondientes al punto séptimo de estas recomendaciones (estimada en 400.000 euros).

Tercera. Iniciar los trámites para la autorización de la entidad de acuerdo con la legislación vigente, previéndose para ello los mecanismos transitorios adecuados en la Ley de Creación.

Cuarta. Presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley para modificar el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de adaptación del derecho vigente en materia de Entidades de Crédito al de las Comunidades Europeas, para incorporar en su artículo 1, punto 2, las entidades de crédito de titularidad autonómica.

Quinta. Instar al Consejo de Gobierno a iniciar negociaciones bilaterales con el Gobierno de España para la aportación del FROB de 1.500 millones de euros a la financiación de la entidad, explorando diversas formas para su materialización (bonos convertibles contingentes, aval a una emisión de títulos, otros…).

Sexta. Constituir una ponencia parlamentaria para elaborar el Proyecto de Ley de Estatutos del Banco Público Andaluz para su aprobación a lo largo del periodo de sesiones entre septiembre y diciembre de 2014.

Séptima. Designar, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de Andalucía, una persona comisionada de reconocida capacidad y competencia para que, al frente de un equipo seleccionado por ella y rindiendo

cuentas al Parlamento Andaluz, elabore el proyecto de puesta en marcha, defina los primeros productos y procedimientos y diseñe el sistema de control interno, para el inicio de operaciones en enero de 2015.»

II.2 Partido Socialista Obrero Español de Andalucía (PSOE-A)

«I. Exposición de Motivos

El papel que tradicionalmente han tenido las entidades financieras hoy ha sido en gran medida desnaturalizado. Ese rol tradicional de canalizar el ahorro hacia la inversión hoy ya no es el esencial. Son los movimientos financieros internacionales de carácter especulativo los que generan y absorben la mayoría de las plusvalías y, además, lo hacen con una escasa regulación.

Probablemente ahí radica la causa esencial de la crisis financiera detonante de la actual crisis económica.

Esta crisis ha generado un grave problema de falta de financiación, pero este no es el único problema.

Al mismo se unen la atonía del consumo, el incremento de la morosidad, las escasas expectativas de crecimiento económico o la cascada de impagados por crisis sobrevenidas en las empresas que ha supuesto el cierre de decenas de miles de pymes.

Por otra parte, las necesidades de financiación más esenciales y estratégicas no son atendidas por nadie ni lo van a ser en el futuro por el riesgo añadido que entrañan. Son aquellas necesarias para impulsar un cambio de modelo productivo.

La totalidad de las organizaciones sociales que han comparecido ante el Grupo de Trabajo defienden sin ambages de ningún tipo la necesaria intervención del sector público en el sistema financiero.

Para ellas, el objetivo esencial es evitar la exclusión financiera de las pymes. Los datos muestran dicha exclusión en España y, especialmente, en Andalucía:

- La dificultad de acceso al crédito por parte de las pymes españolas es un 36% superior a la media europea y un 77% mayor que la alemana.
- Además, la contracción de crédito durante la crisis en Andalucía ha sido del 16% frente a un crecimiento de un 3,91% de media en España. El crédito a las AAPP crece un 55,56%, la mitad de lo que crece en España. El crédito al sector privado cae en Andalucía un 18,39% frente a un 15,29% en España. El peso de Andalucía en el crédito total de España cae del 13,49% al 12,39%.

Es cierto que el nivel de apalancamiento de la economía española es muy alto: la deuda de las empresas no financieras es del 133% del PIB frente a una media del 76% en la zona euro y la deuda de las familias es del 80%.

El total del endeudamiento privado de la economía española se situaba en el 213% del PIB a finales de 2012 frente a un 160% de la zona euro.

La Comisión considera que hay que seguir reduciendo este nivel. Para ello plantea una reducción del flujo del crédito que repercuta en el saldo vivo del crédito. Esto va a suponer lánguidos crecimientos del PIB cuando no reducciones y, por tanto, alejamiento de los objetivos marcados.

Por tanto, la dificultad de acceso al crédito de las empresas españolas y andaluzas no parece ser un problema coyuntural, sino que puede alargarse en el tiempo en un dramático ajuste del nivel de endeudamiento

del sector privado, especialmente las pymes: durante la crisis la financiación bancaria ha perdido un 3% de peso en las pequeñas empresas, mientras ha ganado un 7% en las medianas y un 4% en las grandes.

Ante esta grave situación, los países del norte de Europa no están aplicando políticas expansivas como EEUU. Por el contrario, son los llamados ajustes fiscales, que no son sino puros recortes presupuestarios, el mantenimiento de la fortaleza del euro y las políticas de contracción de la demanda las que se utilizan con el objetivo teórico de reducir el apalancamiento de la economía.

Lo cierto es que el endeudamiento de nuestra economía no se ha reducido desde que comenzó la crisis en términos de porcentaje del PIB. Eso sí, se ha dado un importante trasvase de endeudamiento desde lo privado a lo público.

Y, por otro lado, parece obvio que los países del centro y norte de Europa, como países prestamistas que son, quieren que se les devuelvan los créditos en euros no devaluados.

II. Antecedentes

Ante la situación descrita, las fuerzas políticas progresistas han planteado en sus programas y estrategias distintas alternativas de política económica; entre otras, la intervención pública en el sistema financiero. Así ocurrió en las últimas elecciones autonómicas de Andalucía. Con ocasión del acuerdo de Gobierno entre PSOE e IU, también esta propuesta de intervención ocupó un lugar destacado.

Derivado de todo ello, el Pleno del Parlamento de Andalucía acordó sin ningún voto en contra la creación de un grupo de trabajo que analizara las distintas alternativas existentes a fin de que la Administración autonómica asumiera, con arreglo a sus capacidades, un mayor compromiso y responsabilidad en la financiación de las pymes andaluzas. El objetivo perseguido no es otro que la creación de empleo y la aceleración de la salida de la crisis.

III. Justificación de la creación del Grupo de Trabajo

En una economía social de mercado, la Administración Pública tiene la obligación de propiciar el acceso de la sociedad a aquellos bienes y servicios esenciales para su desarrollo económico y social.

Según Luna y Vicente (Banco Mundial 2012), «incluso en las economías avanzadas, los bancos de desarrollo continúan jugando un papel activo en la economía, proporcionando créditos a sectores seleccionados y potenciando nuevas inversiones en actividades prioritarias (medio ambiente, biotecnología...) y tradicionales».

En nuestro modelo económico, el crédito es un servicio esencial para el desarrollo económico y para la creación de empleo; sin embargo, en la actualidad el mercado no está siendo capaz de prestar este servicio de manera razonable.

En los últimos cinco años, no se ha producido una auténtica disminución del endeudamiento de la economía, solo hemos asistido a un «rebalanceo» del mismo, disminuyendo el endeudamiento del sector privado mediante su trasvase a las administraciones públicas. En concreto, entre 2008 y 2012 los préstamos a empresas y familias en España han disminuido en 238.000 millones de euros a la vez que ha aumentado en 205.000 millones de euros la financiación a las administraciones públicas.

Por otro lado, las altísimas tasas de desempleo exigen algún tipo de respuesta que vaya más allá de la simple apelación a los mercados. Por tanto, que las administraciones públicas impulsen instrumentos que intenten mejorar la actual situación del crédito parece a todas luces una decisión plausible.

Algunos de los expertos que han comparecido ante el Grupo de Trabajo manifiestan que una banca pública es una herramienta imprescindible para el desarrollo, y que lo es más allá o con independencia de la situación de crisis. Si bien ponen el acento en la necesidad de un tamaño crítico de dicha banca pública para poder cumplir esa función.

Plantean analizar con detalle la capacidad financiera de la Administración autonómica para ello o, mejor aún, hasta donde llega su capacidad financiera en estos momentos, cual puede ser el instrumento que mejor se adapte a los objetivos y capacidades existentes, qué características debe tener, etcétera.

De todo ello se deduce la necesidad de analizar estos y otros temas relacionados con la escasez de crédito y la intervención de la Comunidad Autónoma, toda vez que el Estatuto de Autonomía otorga a la Junta competencias en la ordenación del crédito a la vez que posibilita la creación de instrumentos con personalidad jurídica propia para el ejercicio de sus funciones.

A) Instrumentos existentes en la actualidad.

En la actualidad, la Junta de Andalucía dispone de una docena de fondos reembolsables sin personalidad jurídica gestionados por distintas consejerías, destinados al impulso del emprendimiento, al desarrollo empresarial, a la innovación y a la internacionalización de las empresas en aquellos sectores en los que existe mayor capacidad para competir. Estos fondos están dirigidos fundamentalmente a las pymes, empresas de economía social y autónomos.

Por otra parte, y en referencia a los continentes y no a los contenidos, existen distintas instituciones que, o bien, están funcionando y gestionando recursos de estas características, (IDEA, Invercaria, sociedades de garantía recíproca, etcétera.), o bien están creados legalmente aunque no se han llegado a poner en marcha, como el caso del Instituto Andaluz de Finanzas. Este último se diseñó y articuló pensando más en la gestión financiera interna de la Junta de Andalucía que en la externa y prácticamente ningún experto recomienda que se mezclen ambas cuestiones.

Por su parte, el ICO es la herramienta de la que dispone el Gobierno de la nación para dar respuesta a la actual situación; no asume el riesgo de sus operaciones, lo hace el banco que intermedia, y no tiene control de los créditos, por tanto no controla ni la actividad que se financia ni el carácter estratégico de la misma ni el interés público de los proyectos...; en última instancia, ni siquiera controla si las operaciones que realiza pueden estar siendo operaciones sustitutivas de otras anteriores concedidas por el banco intermediario.

Por todo ello, en un momento en el que otras instituciones están inyectando liquidez al sistema, se cuestiona incluso la utilidad de este tipo de operaciones más allá de la utilidad que genera para la propia banca.

B) Capacidad de respuesta a las necesidades.

Es evidente que la voluntad unánime del Parlamento de crear este grupo de trabajo obedece al hecho objetivo de la escasa capacidad de respuesta de los instrumentos existentes en la actualidad. Bien por la rigidez en el acceso a los mismos y los requisitos establecidos para cada uno de ellos, por la falta de agili-

dad en una situación de tanta incertidumbre como la actual, o bien por estar básicamente pensados para el fomento de inversiones (probablemente no es el tema esencial en este momento), lo cierto es que no están siendo capaces de dar una respuesta eficiente a las actuales necesidades.

También obedece al convencimiento unánime de que es posible mejorar esa situación. Dicho esto, también hay que señalar que las posibilidades de mejora que se defienden por los distintos expertos son muy variadas.

Las alternativas que se plantean son:

a) La reorganización de los fondos existentes utilizando algún instrumento ya creado.

b) La creación de un instituto de crédito público que gestione los fondos públicos existentes y otros que puedan captarse.

c) La puesta en funcionamiento de un banco público que acceda al ahorro privado y a los mercados de capitales en igualdad de condiciones que los bancos comerciales privados.

d) La creación de un instrumento que pueda evolucionar en el tiempo en función de la capacidad financiera de la Junta de Andalucía y de la madurez y credibilidad generadas por dicha institución.

e) El desarrollo de una entidad financiera privada con presencia o influencia pública y objetivos sociales:

- Modelo mutualista y cooperativas de crédito.
- Banca privada con fuerte presencia pública no mayoritaria.

Las entidades sociales que han comparecido han coincidido en la necesidad de crear un instrumento que tenga capacidad real de intervenir en el mercado financiero, de dar respuesta a las necesidades de crédito de las pymes y de financiar el cambio de modelo productivo que resulta imprescindible para evitar nuevas burbujas inmobiliarias.

En todo caso, los expertos sostienen que los objetivos que se marque la entidad deben ser proporcionales a los recursos de los que disponga, a su madurez, experiencia y credibilidad en los mercados.

Las capacidades financieras de las comunidades autónomas y las limitaciones legales existentes para su acceso a la financiación llevan a algunos de los expertos a concluir que solamente la Administración General del Estado tiene capacidad para una respuesta de impacto en el sistema y que puede darse a través de las entidades financieras que han sido objeto de intervención por parte del Estado.

IV. Necesidad de creación de un instrumento financiero de carácter público en Andalucía: razones coyunturales y estructurales

Como señalan mayoritariamente los expertos, las razones coyunturales relacionadas con la actual crisis financiera son claras, aunque difícilmente abordables desde las capacidades de la Comunidad Autónoma.

Estos expertos también señalan razones de carácter más estructural que pueden aconsejar la creación de un instrumento financiero de carácter público y permanente en el tiempo, que complemente y a la vez compita en igualdad de condiciones con el resto de las entidades privadas.

A) Situación de los mercados financieros.

La oferta de crédito a las pymes en este momento no responde como sería razonable en una situación de normalidad ni a sus necesidades ni a su capacidad de generar recursos, ni siquiera a su capacidad para

garantizar la devolución de los créditos. Por el contrario, la imprevisible duración y profundidad de la actual crisis, el exceso de riesgo acumulado por las entidades financieras, las inmensas necesidades de pasivo de estas para renegociar las operaciones contraídas con grandes empresas, así como los innumerables activos no realizables y el nivel de impagados creciente, son los que determinan en mayor medida la escasez de crédito.

Por aportar algún dato, el volumen de refinanciaciones y reestructuraciones era en diciembre de 2012 de 208.000 millones de euros, estando provisionados el 19%.

La mayoría de los expertos coincide en que va a ser muy difícil, por no decir imposible, que las entidades financieras españolas sean capaces de hacer fluir el crédito a corto y medio plazo debido a la situación de sus balances. Igualmente, coinciden en que, al estar cada día más internacionalizadas las entidades más solventes, en última instancia, harán fluir el crédito hacia aquellos mercados en los que el riesgo sea menor, es decir, donde la demanda solvente de crédito sea mayor. En definitiva, mercados con menos incertidumbre, sin crisis económica, con los niveles de actividad y consumo más normalizados y con índices de crecimiento razonables, como ahora ocurre en gran parte de Iberoamérica, donde estas entidades están más presentes.

B) Oferta del mercado financiero tras la reordenación bancaria.

Por otra parte, el proceso de concentración y bancarización de las entidades financieras, por un lado, ha reducido de manera significativa la competencia y, por otro, ha dejado un vacío importante para todo el sector de población, que tradicionalmente ha optado por tener sus ahorros en entidades sin ánimo de lucro.

La actual crisis también ha afectado negativamente a la imagen del sistema financiero en su conjunto. Una gestión bastante deficiente, la concentración de riesgos mediante la concesión de préstamos exagerados al sector inmobiliario y a ciertos clientes, no se corresponden con los principios de prudencia y gestión del riesgo exigidos a una entidad de crédito. La falta de transparencia y la ausencia de compromiso con la sociedad, más allá de sus propios accionistas, también pueden justificar la necesidad de un nuevo tipo de entidad financiera.

C) Necesidades de financiación y respuestas actuales.

Los motivos fundamentales a que obedece esta propuesta son:

1. Mejorar la accesibilidad al crédito y evitar en lo posible su encarecimiento.
2. Crear empleo.
3. Financiar una estrategia económica para impulsar el desarrollo de Andalucía.
4. Evitar la destrucción de lo más valioso de nuestro sistema productivo.

Las actuales respuestas son absolutamente insuficientes.

El mercado no va a facilitar crédito en tanto la economía no mejore y resulta prácticamente imposible que se produzca una mejoría apreciable en la economía si no hay crédito o al menos confianza sobre nuestra economía desde los mercados financieros internacionales.

D) Derecho Comparado: instituciones financieras públicas en el entorno.

La presencia de instituciones financieras de carácter público en la Unión Europea y, en general, en el mundo occidental es una realidad extendida a la mayoría de los países y reforzada desde 2008. Su existencia es tan antigua como la propia existencia de la moneda.

Las aportaciones más singulares que realizan las instituciones financieras de carácter público son:

a) Ayudar a corregir los fallos del mercado.

b) Jugar un papel contracíclico o anticíclico (siempre que dispongan de recursos suficientes).

c) Apoyar con sus estrategias la cohesión social.

d) Apoyar a sectores de riesgo o en plazos fuera de mercado, lo que resulta fundamental para impulsar cambios en los sistemas productivos y apoyar la I+D+i.

e) Frenar la exclusión financiera de las pymes en situaciones de crisis y aportar competitividad a las mismas mejorando sus costes financieros.

Durante las primeras décadas del siglo XX se crearon numerosas instituciones financieras de carácter público que asumieron distintas funciones: instituciones municipales de crédito, bancos de desarrollo, agencias de crédito a la exportación, construcción de viviendas sociales, etcétera.

Tanto en Francia como en Italia, la banca pública jugó un papel muy importante durante la Gran Depresión. Igual ocurrió durante las dos grandes guerras y posterior reconstrucción. La canalización de los fondos del Plan Marshall en Alemania se realiza a través del KFW, institución pública de crédito creada en 1948 que posteriormente jugó un papel esencial tras la caída del muro de Berlín y aún lo juega en nuestros días. En los actuales momentos, estas instituciones, como al Caisse de Dépots et Consignations (CDC) en Francia, Cassa Depositi e Prestiti (CDP) en Italia, KFW Bankengruppe en Alemania y otras muchas en Europa, están activamente involucradas en proyectos estratégicos como, por ejemplo, los de lucha contra el cambio climático.

En 2002 se alcanza un acuerdo marco entre la Unión Europea y Alemania para compatibilizar las ayudas de la banca pública alemana a las empresas con la normativa de Ayudas de Estado de la Unión Europea.

Este acuerdo se ha extendido posteriormente, de hecho, a todos los bancos públicos de la Unión Europea.

En la actualidad, hay diferentes tipos de instituciones públicas de crédito en Europa:

a) Agencias de desarrollo nacionales y regionales

b) Agencias de crédito y garantías a la exportación.

c) Agencias de crédito municipal y regional.

Tanto unas como otras pueden ser clasificadas como bancos o *funding agencies* en función de que estén o no supervisadas por la Autoridad financiera.

Hoy existen en Europa 221 bancos y 81 agencias con muy diversas modalidades:

Alemania y Suiza con modelos similares al extinto sistema nuestro de cajas de ahorros; en los países nórdicos existe una importante presencia de lo público en el sistema bancario, con participaciones que oscilan entre el 20 y el 49,99%. Últimamente, tanto Suecia como Noruega han creado las entidades públicas Nordea y DnB NOR y una serie de agencias en torno a los bancos públicos para apoyo al territorio, las exportaciones y las pymes. En Europa Central y del Este, a excepción de Polonia, han desarrollado un modelo de sector público con gran influencia sobre algunas instituciones financieras con objetivos muy específicos.

La crisis ha situado a las instituciones públicas británicas en el corazón de importantes entidades financieras privadas. Asimismo, tanto Reino Unido como Francia en este momento están creando sendos bancos públicos para apoyar a las pymes.

Los objetivos de la banca pública en este ámbito se ligan a la corrección de fallos del mercado. Su carácter es complementario de la banca privada, compitiendo con ella en igualdad de condiciones. También realiza labores de intermediación entre los fondos europeos y la economía local. Algunos ejemplos:

En Alemania hay diecinueve bancos públicos; diecisiete de ellos tienen carácter regional y dos son de ámbito nacional. Los regionales están respaldados por la garantía del Estado y tienen el *rating* del *länder* correspondiente. Actúan ligados a proyectos de interés público.

La actual crisis ha impulsado la creación de bancos públicos de inversión en países como Gran Bretaña. El National Loan Guarantee Scheme (NLGS) creado en marzo de 2012, usa la garantía del Gobierno sobre los préstamos bancarios para abaratar los préstamos a las empresas. El 1 de agosto de 2012 se crea el Funding for lending Scheme (FLS), financiando el Banco de Inglaterra con tipos de interés bajos para préstamos bancarios a las empresas. También se creó en 2012 el Business Finance Partnership (BFP), que desarrolla cinco fondos de capital riesgo para financiar pymes.

Igualmente, en Francia el Banco Público de Inversión se creó en febrero de 2013 en colaboración con los gobiernos regionales, reagrupando cuatro entidades preexistentes con el objetivo de apoyar las exportaciones, la inversión y la innovación.

En definitiva, hay una gran diversidad en la tipología de instrumentos y su diseño influye en los resultados: los hay de propiedad pública completa o parcial, con objetivos extensos o específicos, financiadas con o sin depósitos, con actuaciones directas o a través de entidades privadas, con precios de mercado o subvencionados, con regulación y supervisión especial o sometidos al régimen común, con gobiernos corporativos independientes o controlados por los gobiernos, con niveles de transparencia amplia o limitada, etcétera.

E) Objetivos fundamentales de la institución.

En un principio, nos proponíamos como objetivo dar respuesta, aunque fuera de manera parcial, a la atonía del sistema crediticio en Andalucía, de manera que aquellas pymes que, siendo viables y que por sus características (actividad, sector, empleo, etcétera.) fueran importantes para el futuro de la comunidad, tuvieran acceso al crédito necesario para su mantenimiento y desarrollo.

Una vez analizada en profundidad la cuestión en el Grupo de Trabajo, aparece otra serie de objetivos que vale la pena tener en consideración:

1.º Mantenimiento del sistema productivo de Andalucía, especialmente el sector industrial, los servicios avanzados, la agroindustria, el tejido productivo tradicional más innovador, los sectores más competitivos internacionalmente, etcétera.

2.º Mantenimiento y creación de empleo mediante la colaboración financiera con aquellas empresas con más capacidad de crear empleo o bien aquellas que, siendo intensivas en este recurso, precisen de financiación para su mantenimiento siempre que sean viables.

3.º Colaborar en la financiación del cambio de modelo económico en Andalucía centrando los apoyos financieros en los sectores emergentes, en aquellos que en el futuro van a tener que jugar el papel tractor de nuestra economía sustituyendo en parte aquellos que, por su excesiva participación en nuestro PIB, son generadores de burbujas y crisis.

4.º Evitar el riesgo de exclusión financiera de las pymes, la economía social, los trabajadores autónomos, etcétera.

5.º Aumentar la competencia en un sector en el que la concentración nos conduce a una situación de oligopolio nada deseable.

6.º Aprovechar esta decisión como oportunidad para el desarrollo de un nuevo modelo de entidad financiera: fiable, moderna, transparente, ética, eficiente, profesionalizada, etcétera. En definitiva, que sea capaz de contribuir a marcar el camino a las futuras instituciones financieras, recogiendo lo más positivo de los modelos anteriores y añadiendo aquellos elementos que la actual crisis nos ha enseñado.

V. Análisis de las distintas alternativas planteadas por los expertos

A) Naturaleza jurídica de las alternativas.

1.º Entidad que no forme parte de la Administración Pública y, por tanto, no sometida a las restricciones y limitaciones derivadas de nuestros compromisos en la Unión Europea.

La Administración tendría influencia en la entidad pero con una participación inferior al 50%, que le impediría decidir la estrategia de la misma. Se hace imprescindible contar con la nítida voluntad de alguna institución financiera privada existente que esté dispuesta a participar en la misma.

2.º Entidad pública que reorganice los instrumentos existentes y añada otros que se consideren esenciales en estos momentos, tales como información y asesoramiento financiero a las pymes, la captación y conexión con recursos privados, avales y garantías recíprocas, compensación de deudas, etcétera.

Este tipo de entidad podría emitir deuda vinculada al *rating* de la Junta de Andalucía.

3.º Banca pública que tenga acceso al ahorro privado y compita en el mercado de captación del mismo.

Tendría las restricciones y limitaciones propias de la Comunidad Autónoma. La capacidad de capitalización y crecimiento estarían limitadas por las restricciones en la capacidad de endeudamiento y en el gasto público que vienen impuestas a la Junta de Andalucía desde la Unión Europea y el Gobierno de la nación.

Necesitaría una inversión en despliegue de infraestructuras y personal de difícil accesibilidad en la actualidad.

4.º Entidad pública que inicialmente gestione los instrumentos existentes y que pueda ir evolucionando hacia una banca pública especializada que complemente a la privada y acceda a otras fuentes de financiación: BEI, ICO, BCE, grupos específicos de ahorradores, etcétera, sin necesidad de gastar recursos en importantes infraestructuras.

La propuesta consiste en ir desarrollando todo ello conforme la entidad vaya ganando capacidades, recursos, experiencia, credibilidad y madurez.

Esta opción es la que, desde el punto de vista del Grupo Parlamentario Socialista, goza de más ventajas, constituyendo una propuesta posible, sólida, útil y razonable, muy respaldada por los expertos, ambiciosa en su planteamiento final y pragmática en su diseño.

B) Argumentación de la propuesta.

1.º Ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

El Estatuto de Autonomía otorga a la Comunidad y sus instituciones suficientes competencias como para desarrollar cualquier tipo de entidad financiera con el propósito de impulsar del desarrollo económico de Andalucía. Así lo recogen los artículos 75, 157, 158, 162 del EAA.

2.º Capacidad de captación y movilización de recursos.

Por distintos motivos, la captación de ahorro privado no puede ser el elemento central del instrumento que se pueda crear.

Para empezar, las necesidades de crédito de la economía andaluza (saldo de créditos otorgados: 202.391 millones de euros) duplican el ahorro disponible (saldo de depósitos: 102.700 millones de euros).

Competir con la banca comercial y comunidades autónomas por captar ahorro privado conlleva unas inversiones en estructura que consumirían gran parte de los recursos que deberíamos destinar a las pymes. Aunque, eso sí, pueden realizarse ofertas selectivas a ciertos grupos o segmentos de ahorradores.

Por tanto, el objetivo debe ser buscar la financiación en otros entornos financieros, fondos de inversión, Equity, BCE, ICO, bancos internacionales de desarrollo, etcétera.

La creación de una entidad financiera que vaya más allá de la pura gestión de fondos públicos, es decir, que acceda al ahorro privado tomando depósitos minoristas, aunque sea de manera selectiva, que adquiera títulos de la propia Junta de Andalucía y pueda utilizarlos como garantía para obtener financiación en el Banco Central Europeo, etcétera, necesita según todos los expertos:

- un tamaño crítico,
- un periodo de maduración,
- una alta credibilidad.

En otras palabras, los objetivos de una banca pública deben inscribirse dentro de un plan económico y financiero integral y con una perspectiva de medio y largo plazo.

Una banca pública debe tener una visión y una misión estratégica bien definida que marque la pauta de todas las decisiones que se tomen en su desempeño.

La capacidad de respuesta al sistema productivo andaluz, el acceso al ahorro privado, aunque sea de manera limitada en una Comunidad tan extensa, la implantación de sistemas y protocolos, la incorporación de profesionales, definición de funciones, comités, normas y procedimientos internos, la asunción de «buenas prácticas» en el ciclo del crédito (otorgamiento, seguimiento y recuperación), la gestión del riesgo financiero adaptada al nuevo modelo, el conocimiento de los mercados y de los clientes, etcétera, requieren una dimensión y un periodo de maduración que superan con creces la visión cortoplacista que implica el objetivo de hacer frente a la actual situación de atonía crediticia.

No obstante, también coinciden los expertos en que, en el corto plazo, se puede mejorar de manera sustancial el papel de la Junta de Andalucía en relación a la financiación de las pymes, y plantean una serie de mejoras sustanciales:

a) Reorganizar los instrumentos existentes, haciéndolos más flexibles y eficientes.

b) Profesionalizar y homogeneizar la gestión de los fondos reembolsables.

c) Crear un servicio de información y asesoramiento financiero a las pymes tan necesitadas del mismo.

d) Generar instrumentos de conexión y captación de financiación a través de inversores y recursos financieros privados no bancarios (fondos de inversión, capital riesgo, *business Angels*, etcétera).

e) Crear instrumentos mediante convenios con bancos públicos regionales tipo Banco Europeo de Inversiones.

f) Intervenir en la gestión de avales actualmente dispersos en las SGR reforzando el Sistema de Garantías Recíprocas, incluso mutualizando el crédito con un segundo aval de la Junta de Andalucía.

g) Diseñar y gestionar un sistema de compensación de deudas.

h) Subsidiar tipos de interés desde los presupuestos de la Junta de Andalucía en aquellos proyectos que añadan valor a nuestra economía y en los que la competitividad se vea afectada por la diferencia de gastos financieros con la competencia exterior.

i) Dirigir sus actuaciones a impulsar el cambio de modelo económico en la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, existen una serie de «riesgos que están intrínsecamente unidos al desarrollo de un instrumento financiero de estas características». Esos riesgos tienen una relación directa con el periodo de maduración y la curva de experiencia de la entidad.

Se pueden sintetizar en los siguientes:

a) Riesgo del crédito (morosidad acumulable por la crisis): se debe fundamentalmente a la información asimétrica existente (la entidad sabe menos del cliente que él mismo). Resultan esenciales las labores de otorgamiento, seguimiento y recuperación.

b) Riesgo de liquidez.

c) Riesgo en el margen de intermediación.

d) Riesgos operacionales: de personas, sistemas, procedimientos, tecnológicos, etcétera.

e) Tamaño mínimo.

f) Rentabilidad.

3.º La cuestión de la ficha bancaria.

Los requerimientos tanto de tamaño crítico como de un necesario periodo de maduración hacen que en un primer momento no sea un elemento esencial la disponibilidad de una ficha bancaria. No obstante, en el medio plazo sí sería un elemento muy importante para acceder al ahorro, mediante la constitución de depósitos y también para tener acceso a la financiación del Banco Central Europeo.

4.º Posibilidades: un modelo definitivo o un modelo con capacidad de evolución.

Cuando se han analizado las alternativas, aparecen claramente dos posibilidades de institución financiera de carácter público:

a) Una no tendría acceso al ahorro privado, por tanto no podría tener depósitos de ningún tipo. Tampoco tendría acceso a los créditos del Banco Central Europeo aun cuando su interés sea relativo por los plazos a los que los concede. Tampoco necesitaría ficha bancaria para realizar sus actividades.

b) Otra, por el contrario, tendría todas las capacidades de un banco comercial, aun cuando sus operaciones de activo pudieran limitarse a sectores específicos, como pueden ser el apoyo a las pymes, a proyectos innovadores, a sectores estratégicos, al desarrollo de empresas de base tecnológica, al cambio del modelo productivo, etcétera.

Los expertos, incluso los más fervientes defensores de este último modelo, sostienen que necesita de unos recursos suficientes para alcanzar un tamaño crítico capaz de dar respuesta a los propósitos del mismo. Asimismo, sostienen que su eficacia depende también del necesario periodo de maduración, de superar una

curva de experiencia, de formar a sus recursos humanos, implantar sus sistemas y protocolos de actuación, desarrollar un modelo profesionalizado que adquiera credibilidad y prestigio para salir al mercado a captar recursos.

c) De aquí que el Grupo Parlamentario Socialista plantee una tercera alternativa, consistente en un modelo de carácter evolutivo que, partiendo de un instituto de crédito público, se encamine en su diseño, modelo de gestión, recursos, sistemas, etcétera hacia un banco público que complemente a la banca privada y que lo haga con los recursos, la experiencia, madurez y el prestigio suficientes como para adquirir el necesario peso en el sistema financiero andaluz. Si se consigue ese resultado, la institución podría llegar a emitir deuda sin necesidad del aval de la Junta de Andalucía y, por tanto, sin afectar a su endeudamiento, gozando de condiciones financieras propias.

VI. Restricciones y limitaciones en la toma de decisiones

Las limitaciones a las que inicialmente debe sujetarse la entidad son:

- Limitaciones en el gasto público y su influencia en el capital de la institución.
- Limitaciones en la capacidad de endeudamiento y sus repercusiones en el crecimiento de la entidad.
- Limitaciones de la Unión Europea en cuanto a régimen de ayudas de Estado influyen en su configuración y características (exclusión ayudas de minimis: 200.000 euros/3 años; préstamos y garantías: 1.500.000 millones de euros; o bien ayudas excluidas por el Reglamento (CE) núm. 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado, así como las ayudas del art. 107.3 TFUE, sujetas a autorización).

VII. Propuesta de síntesis: tipo de institución (configuración)

A) Competencias.

En cualquier caso, como mínimo común denominador de las propuestas señaladas por los expertos, la entidad que se cree debería contribuir de forma eficaz al encuentro de oferentes y demandantes de recursos financieros, especialmente empresas y emprendedores. Para ello debería abordar las siguientes áreas:

- Gestión de fondos reembolsables para pymes.
- Coordinación, integración y sistema reforzado de garantías recíprocas.
- Coordinación de los fondos de capital riesgo en los que participe la Junta de Andalucía.
- Avanzar con prudencia en el ámbito de la titulización mediante fondos de titulización de préstamos o de facturas con cargo a administraciones o grandes empresas para dotar de liquidez a los pequeños suministradores y subcontratistas.
- Búsqueda de proyectos de inversión extranjeros.
- Gestión de sistema de compensación de deudas a fin de minorar las necesidades de liquidez (el 60% del PIB andaluz responde al comercio de empresas andaluzas con producción realizada dentro de Andalucía).
- Gestión de apoyo a la exportación.

- Captación y asesoramiento en la entrada de inversiones extranjeras.
- Desarrollo de vehículos especiales para actividades en las que tenemos capacidad de liderazgo.

B) Fuentes de financiación: recursos.

Las dudas que se pueden plantear a la hora de impulsar un instituto de crédito público tienen que ver fundamentalmente con el origen de los fondos necesarios. ¿Cómo se seguiría alimentando el balance del instituto para aportar recursos vía préstamo al sistema económico andaluz? ¿A qué mercados podría acudir para ello? ¿A qué coste se podrían conseguir dichos recursos y cómo influiría en los intereses de los préstamos a conceder a las pymes?

Inicialmente hay una serie de fondos sin personalidad jurídica creados a partir de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, y constituidos en cada Ley de Presupuestos, destinados al fomento y desarrollo de la economía andaluza en sus distintas vertientes (internacionalización, sostenibilidad, trabajo autónomo y economía social, espacios productivos, garantías, reestructuración financiera, emprendedores tecnológicos, etc.) y sectores (industria, cultura, comercio, turismo, agroalimentaria, energías renovables, vivienda, etc.) que pueden ser gestionados por el nuevo ente, así como los descritos en el apartado «Competencias» de este apartado VII.

C) Posibilidades de ampliar su capacidad mediante la colaboración.

Por primera vez, en este año 2013 se ha tenido la experiencia de captación de fondos de capital-riesgo para compartir financiación público-privada en emprendedores tecnológicos.

La colaboración en un primer momento es extensible a la obtención de recursos del ICO para su gestión en Andalucía al igual que la obtención de recursos de otras entidades financieras de carácter multilateral, como el Banco Europeo de Inversiones.

D) Gestión del riesgo.

Una institución pública de crédito debe definir su política de riesgos atendiendo a su estrategia, posición que desea ocupar en el medio plazo: segmentos del mercado, zonas geográficas, sectores económicos, grado de concentración admisible, capital necesario, calidad de la cartera, rentabilidad esperada y tasas de crecimiento previstas.

También es necesario definir las renuncias: dónde no se quiere estar por las desventajas que comporte, etcétera.

La complejidad y procedimientos en la política de créditos deben ser coherentes con el tamaño de la entidad y el tipo de actividades. Sin duda, el segmento de pequeñas y medianas empresas es el más complejo por la inexistencia de un sistema de *rating* para pymes.

Aparte del riesgo de crédito, el riesgo de liquidez y de interés constituyen elementos esenciales para la sostenibilidad de la financiación y del margen financiero.

Los riesgos operacionales tienen especial incidencia durante los primeros años por deficiencias en el gobierno corporativo, existencia de vacíos normativos y debilidades de control interno.

E) Tipos de operaciones.

La mayoría de los expertos coinciden en que el objetivo deben ser las pymes y que, por tanto, el tipo de operaciones a realizar debe circunscribirse al tipo de operaciones que las empresas utilizan en el corto y medio plazo para sus actividades inversoras y comerciales.

Una institución de estas características requiere de un tamaño crítico que le permita tener cierta influencia en el tejido productivo andaluz. Tamaño en términos de capital y financiación ajena, eso significa de manera paralela mayor riesgo, por lo que se precisan requerimientos técnicos más precisos.

La institución debe ser rentable. El capital que se utiliza tiene un coste de oportunidad, los recursos ajenos deben ser remunerados en condiciones de mercado, hay que cubrir los gastos de administración y gestión y hay que obtener beneficios para el crecimiento futuro y para conseguir una calificación crediticia que facilite su capitalización a un precio razonable.

VIII. Características de la institución propuesta

Desde el Grupo Parlamentario Socialista se plantea la puesta en marcha de una agencia financiera que desarrolle las funciones y competencias definidas en el apartado VII.

Dicha agencia tendría la vocación de ir ganando prestigio y madurez, capacidades y experiencia, de forma que pueda evolucionar hasta convertirse en una banca pública especializada en el apoyo a las pymes, la economía social y los autónomos con las características que a continuación describimos.

A) Contenido de la institución.

Las tendencias que se observan a nivel internacional pasan por unas instituciones:

- Con un mandato claramente definido y rendición de cuentas.
- Buenas reglas de gobierno corporativo.
- Gran capacidad de gestión de riesgos y control de impagos.
- Autosuficiencia financiera y eficiencia en la gestión.
- Comité de dirección fuerte y autónomo ante presiones políticas.
- Consejo de Administración con conocimientos especializados, profesionalidad y existencia de miembros independientes.
- Cumplimiento de normas prudenciales y cierta colaboración con el sector bancario privado.
- Desarrollo de una institución de relaciones a largo plazo entre los diferentes *stakeholders* o partes interesadas, protegiéndose de visiones miopes y cortoplacistas.

B) Gobierno corporativo.

El gobierno corporativo es esencial en este proyecto. Las soluciones no son únicas ni fáciles, pero ciertos criterios sí parecen necesarios como marco mínimo de este proyecto:

a) La suficiente presencia político-administrativa para garantizar el mantenimiento de los objetivos estratégicos y operativos de la institución.

b) La necesaria independencia para que la objetividad en la gestión del riesgo sea un elemento de credibilidad y confianza en la institución.

c) Los esenciales conocimientos y criterios técnicos para garantizar el rigor en las complejas decisiones de financiación:

- La nueva institución no debe convertirse en un nuevo centro de gasto, sino ser capaz de alimentarse de la reestructuración del actual sistema de apoyo al tejido empresarial y de los beneficios que produzca.
- Debe ser una institución especializada, con transparencia, excelencia, eficacia-eficiencia, profesionalizada, que genere confianza, con unas condiciones diferenciales respecto al mercado.
- No debe estar para realizar políticas redistribuidas ni fiscales. Defender el dinero público y recuperar los fondos prestados deben ser su guía.
- Debe disponer de un código ético.

C) Periodo de maduración.

Los expertos que se han pronunciado sobre el tema estiman que, una vez creada y en funcionamiento la entidad, con la financiación y profesionales necesarios, se necesita entre uno y dos años para comenzar la transición hacia un modelo de banco público.

D) Tamaño crítico.

El tamaño tiene mucho más que ver con el nivel de capitalización y de acceso a recursos financieros de terceros que con las infraestructuras y red de oficinas.

El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación permiten hoy –y hay ejemplos de todo tipo que lo prueban (agencias públicas de desarrollo, bancos regionales públicos e incluso bancos privados)– que con unos mínimos referentes físicos se puede captar ahorro y realizar la tarea crediticia sin grandes problemas.»

III. PROPUESTA DE ACTUACIÓN: TIPO DE INSTITUCIÓN (CONFIGURACIÓN).

Como se ha indicado ya en el apartado del informe dedicado a su actividad parlamentaria, el Grupo de Trabajo para la creación de un instituto público de crédito Andaluz, creado por el Pleno del Parlamento a fin de analizar las características y definición del citado instituto, ha realizado sus trabajos desde febrero a diciembre del año 2013.

Las más importantes organizaciones sociales y económicas de Andalucía han expresado su opinión prácticamente unánime a favor de la creación de un instrumento público de financiación de las pequeñas y medianas empresas (pymes).

Asimismo, la mayoría de los expertos son partidarios de la creación de algún tipo de instrumento público que mejore la situación del crédito a las pymes.

Cada uno de los grupos políticos del Parlamento de Andalucía que han integrado el Grupo de Trabajo ha reflejado, en sendos documentos aportados al mismo, su análisis del resultado de las comparecencias de los distintos expertos.

A la vista de todos ellos, hay una propuesta de síntesis que cuenta con apoyo mayoritario en el Grupo de Trabajo y que se sintetiza a su vez en la siguiente propuesta de actuación sobre el tipo de institución y su configuración.

A) Naturaleza jurídica.

Se propone que la Junta de Andalucía impulse la creación de un ente público de crédito, en ejercicio de las potestades del artículo 158 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a fin de dar cumplimiento al mandato del artículo 162 del mismo.

Su naturaleza jurídica será la de una empresa pública con la forma de sociedad anónima, cuya titularidad la ostentará la Junta de Andalucía y será constituida mediante Ley del Parlamento de Andalucía.

El citado ente deberá evolucionar para convertirse en una banca pública especializada de apoyo al tejido productivo, con una intervención en la economía de carácter anticíclico.

En ningún caso debe ser un nuevo centro de gasto. Debe propiciar la generación de ahorros en el sistema actual, captar nuevos recursos públicos y privados y producir beneficios mediante sus operaciones.

B) Objetivos.

1.º Impulsar la puesta a disposición de emprendedores autónomos, cooperativas y demás entidades de economía social, así como las pymes en general, de un sistema financiero más amplio, eficiente, accesible y diversificado, cuyos objetivos específicos serán:

a) Actuar como principal instrumento de la política de crédito público, dando cumplimiento a los mandatos derivados del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

b) Concentrar la gestión de los instrumentos de crédito y avales en los que participa la Junta de Andalucía, reforzándolos y mejorando su accesibilidad.

c) Facilitar a las pymes andaluzas el acceso a todo tipo de recursos financieros públicos y privados.

d) Potenciar el apoyo financiero a los sectores estratégicos para el cambio del modelo productivo de Andalucía.

e) Impulsar un sistema de información y asesoramiento financiero a las pymes.

2.º Evolucionar jurídica y estructuralmente para su consolidación como banco público, para ello:

a) Realizará cuantos actos sean necesarios para dar cumplimiento a los requisitos exigidos para la obtención de una ficha bancaria, a la vez que ganar el prestigio, la madurez, la credibilidad y la experiencia suficientes para acudir con éxito a la captación de recursos financieros en las distintas instancias que sean posibles: Banco Central Europeo, Banco Europeo de Inversiones, mercado interbancario, ahorro privado en ciertas condiciones, etcétera, y hacerlo con la solvencia suficiente para conseguir financiación a un precio competitivo para ponerlo al servicio de sus clientes.

b) El futuro banco público se especializará en facilitar financiación a las pymes andaluzas y, especialmente, a la economía social, colaborando en las estrategias de impulso a la innovación y al cambio del modelo productivo.

Por tanto, su vocación no es coyuntural frente a la actual crisis, sino estructural, como instrumento público financiero netamente andaluz de apoyo al desarrollo económico y el empleo.

c) Los criterios básicos de su gestión deben ser la defensa de los recursos que gestione, el mantenimiento de su solvencia y liquidez y la eficiencia especialmente en la recuperación de los créditos y avales concedidos. Toda vez que debe garantizar su sostenibilidad a largo plazo sin ningún tipo de ayudas, tendrá la prohibición expresa de realizar políticas redistributivas o fiscales, así como realizar cualquier tipo de subsidiación de los tipos de interés u otras ayudas. En caso de existir interés público en el impulso de determinados programas, sectores, actividades o tipología empresarial, será la Administración Pública interesada quien los financie o subsidie.

C) Competencias y funciones.

En coherencia con los anteriores objetivos, las competencias y funciones que desarrollará serán las siguientes:

1.ª Proveer de productos y servicios financieros a las pymes andaluzas conforme a los principios de la ética, la transparencia y la sostenibilidad de las actividades que financie.

2.ª Concentrar la gestión de los fondos reembolsables haciéndolos más flexibles y eficientes.

3.ª Diseñar y gestionar un sistema de compensación de deudas, a fin de aminorar las necesidades de liquidez en empresas y administraciones.

4.ª Diseñar y gestionar un mecanismo de descuento de deudas reconocidas entre la Administración y sus proveedores, suministradores y subcontratistas y acreedores en general.

5.ª Prestar apoyo financiero a las exportaciones, a la internacionalización de las pymes y a la captación de inversiones productivas generadoras de empleo.

6.ª Cualquier otra actuación que facilite el acceso de las pymes a otros tipos de financiación.

D) Fuentes de financiación.

Inicialmente, y en tanto no disponga de ficha bancaria, sus fuentes de financiación serán todas aquellas que legalmente le estén permitidas, y especialmente:

a) El Presupuesto de la Junta de Andalucía.

b) Los fondos reembolsables disponibles en cada momento.

c) Los recursos que actualmente se destinan a otras acciones financieras cuyas funciones asuma el nuevo ente.

d) Los recursos financieros que se obtengan mediante convenio y otras fórmulas provenientes de la Unión Europea, del Gobierno de la nación, de instituciones financieras públicas nacionales o internaciones o de otros fondos o entidades públicos o privados.

e) La emisión de títulos en aquellos momentos en que los mercados lo permitan a un coste razonable.

Una vez obtenida la ficha bancaria, podrá captar recursos de cualquier mercado financiero nacional o internacional, incluyendo el ahorro privado.

E) Gestión del riesgo.

La gestión del riesgo debe realizarse fijando criterios rígidos para garantizar la solvencia de la entidad. Los criterios que deben regir la gestión de riesgo operativo serán:

a) Limitar la concentración de riesgo por operaciones, clientes y sectores.

b) Establecer procedimientos de seguimiento de las operaciones y recuperación de los créditos.

c) Dar prioridad a las operaciones cuyo riesgo sea compartido con otras entidades.

d) Fijar criterios de independencia, profesionalización y experiencia en el análisis de riesgo.

Obviamente, se dará estricto cumplimiento en cada momento a la normativa e instrucciones de los órganos reguladores y, en concreto, al Banco de España, cuando esté sometido a su jurisdicción, siguiendo las mejores prácticas del sector en materia de provisiones y dotaciones.

F) El papel de la entidad en el sector financiero andaluz: instrumentos de cooperación y alianzas.

La entidad impulsará instrumentos de cooperación con otras entidades financieras tanto públicas como privadas que mejoren el acceso de las pymes a los recursos financieros. En especial, establecerá líneas de colaboración con entidades financieras que compartan sus criterios sociales, éticos, de transparencia, de apoyo al desarrollo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, etcétera.

Asimismo, a fin de aumentar su capilaridad, extendiendo su alcance territorial y sectorial, promoverá acuerdos de colaboración con entidades públicas y privadas para el desarrollo de programas de formación financiera y de acceso a productos financieros por parte de las empresas andaluzas.

G) Características corporativas de la institución propuesta.

Con el fin de cumplir cuantos requisitos sean necesarios para la obtención de la ficha bancaria y, asimismo, ganar prestigio ante la sociedad, madurez y experiencia en su gestión y aumentar sus capacidades hasta convertirse en un banco público prestador de servicios financieros a la economía andaluza, la entidad deberá guiarse por los siguientes criterios corporativos:

a) Establecimiento de mecanismos fiables y eficientes de rendición de cuentas de sus órganos gestores.

b) Diseño de un gobierno corporativo que garantice los máximos niveles de independencia y profesionalización de los órganos ejecutivos y una amplia y diversa participación en los órganos de control con representación de los agentes sociales. De conformidad con lo legalmente establecido, en su caso, estará adherido a la Comisión de Arbitraje.

c) Implantación en todos los procesos y estructuras de instrumentos de transparencia y participación.

d) Diseño de un modelo retributivo más consecuente con los fines de la entidad que con la cuantía de sus recursos u operaciones.

e) Establecimiento de las siguientes bases de su estructura orgánica y reglamento de funcionamiento:

- la Presidencia de la entidad será nombrada a propuesta del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.
- la Comisión de Control será ocupada por personas de reconocido prestigio nombradas a propuesta del Parlamento de Andalucía, actuando como órgano de evaluación y control de la gestión.
- se aprobará un estricto código ético.

f) Garantía de la autosuficiencia financiera y la eficiencia en la gestión.

H) Período de maduración.

Según lo expresado por los expertos, la entidad puede estar plenamente operativa en el plazo de un año a contar desde la aprobación de la ley de creación de la misma por el Parlamento de Andalucía.

I) Tamaño crítico.

El ente debe limitar al máximo los recursos destinados al desarrollo de su propia estructura, para ello será básico realizar un uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

El despliegue físico de oficinas en el territorio debe ser el mínimo imprescindible, estableciendo cauces de colaboración con otras instituciones públicas y privadas para conseguir el máximo nivel de capilaridad.

OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

INFORMES Y DICTÁMENES

9-13/DEC-000007, Informe del Grupo de Trabajo con el objeto de analizar y formalizar la creación de un Instituto Público de Crédito Andaluz

Voto particular que se mantiene, presentado por el G.P. Popular Andaluz
Conocimiento por la Mesa del Parlamento de Andalucía del voto particular al informe, en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2013
Orden de publicación de 19 de diciembre de 2013

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2013, ha conocido el voto particular al Informe del Grupo de Trabajo con el objeto de analizar y formalizar la creación de un Instituto Público de Crédito Andaluz 9-12/DEC-000007, presentado por el G.P. Popular Andaluz.

Sevilla, 18 de diciembre de 2013.
El Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía,
José Antonio Víboras Jiménez.

VOTO PARTICULAR AL INFORME APROBADO POR EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA CREACIÓN DE UN INSTITUTO PÚBLICO DE CRÉDITO ANDALUZ

Grupo Parlamentario Popular Andaluz
Parlamento de Andalucía, 13 de diciembre de 2013.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La política económica desarrollada por el Gobierno andaluz se ha caracterizado por una intensa intervención en los sectores productivos andaluces. A pesar de ello, hasta la fecha no se ha evitado el proceso de deslocalización empresarial y ha fracasado la práctica totalidad de las acciones de reconversión o impulso puestas en marcha, dejando a muchas comarcas andaluzas convertidas en un páramo industrial sin actividad, con altos niveles de desempleo e inmersas en una acelerada destrucción de su tejido empresarial.

Han sido miles de millones de euros los empleados hasta la fecha en la promoción de los sectores productivos andaluces; su empleo ha coincidido en el tiempo con el proceso de integración en la Unión Europea y con la mayor inversión en infraestructuras, gracias precisamente a los recursos provenientes de esta, de los que nuestra comunidad ha sido una de las autonomías más beneficiadas.

Aunque el fracaso de la política económica del Gobierno andaluz es evidente por sus resultados, los informes de fiscalización de la Cámara de Cuentas y las auditorías internas de la Intervención General han puesto de manifiesto no solo lo errático de las políticas públicas llevadas a cabo, sino también las irregularidades en la gestión de los fondos públicos. En este mismo sentido, son preocupantes las conclusiones que se pueden extraer de la lectura de los autos derivados de varias investigaciones judiciales que están dando a conocer que la utilización del capital riesgo y las ayudas a empresas en crisis concedidas por el Gobierno andaluz se han caracterizado por la absoluta falta de control y transparencia en su proceder.

Esta forma de gestionar lo público ha propiciado que ingentes cantidades de recursos hayan sido desviados de los objetivos para los que fueron concebidos, en muchas ocasiones siendo utilizados de manera partidista y sectaria. Sin lugar a dudas, este cúmulo de circunstancias ha terminado afectando gravemente a la economía andaluza.

El Grupo Parlamentario Popular Andaluz defiende la necesidad de apoyar a las empresas andaluzas con políticas públicas, especialmente en aquellas áreas de alto valor estratégico para el desarrollo de nuestra comunidad y en las que se necesite de dicho refuerzo, actuación que ha de estar regida siempre por la transparencia y el sometimiento a la normativa de regulación y control pertinente.

Así pues, el fracaso y el uso fraudulento de muchas de las medidas puestas en marcha por el Gobierno andaluz hacen necesaria una profunda evaluación de las políticas pasadas y de las que están vigentes, antes del establecimiento de otras nuevas.

El actual entorno de restricción crediticia está dificultando el desarrollo de la actividad empresarial y la capacidad de consumo de las familias. No obstante, la Administración de la Junta de Andalucía y sus empresas públicas han elevado su endeudamiento financiero a máximos históricos e incluso desde el Gobierno andaluz se viene exigiendo aumentar el pasivo aún más, acaparando recursos que deberían destinarse a la actividad productiva de las empresas o a cubrir las necesidades de las familias tras más de cinco años de profunda crisis económica.

A todo ello hay que unirle la desleal deuda comercial que el Gobierno andaluz mantiene con proveedores y prestatarios de servicios públicos por valor de miles de millones de euros.

En este sentido, el acuerdo de Gobierno suscrito por PSOE e IU contempla la creación de un instituto público de crédito andaluz que promueva el crédito y que coordine la actividad productiva de Andalucía en materia de fondos reembolsables, sistemas de compensación de deudas, avales y garantías, lo que evidencia la falta de eficacia de las medidas puestas en marcha hasta hoy.

De antemano, el Grupo Parlamentario Popular andaluz entiende que las coyunturales dificultades de acceso a los mercados financieros no deben servir de argumento para crear una nueva estructura de la Administración paralela.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

El Pleno del Parlamento de Andalucía, en sesión del 27 de septiembre de 2012, aprobó, con la abstención del Grupo Parlamentario Popular Andaluz, la constitución de un grupo de trabajo con el objetivo de analizar y formalizar la creación de un instituto público de crédito andaluz.

La abstención del Grupo Parlamentario Popular Andaluz se fundamentó en que este no es el momento para crear una nueva estructura de la Administración paralela andaluza y en la necesidad de analizar los diferentes instrumentos de financiación pública para las empresas que ha utilizado la Junta de Andalucía y, a partir de ahí, realizar una revisión que los haga más eficaces y solucionen los problemas que se han puesto de manifiesto en su gestión.

Esta posición se contrapone a la propuesta de la coalición de Gobierno que planteaba la creación de un instituto público de crédito andaluz, como dando por hecho que la mera creación de un ente más será la solución a la falta de eficacia de las medidas existentes.

Este grupo de trabajo ha estado celebrando sus sesiones en el seno de la Comisión de Hacienda y Administración Pública del Parlamento de Andalucía en las que se han venido desarrollando las reuniones de trabajo, mediante la comparecencia de los distintos agentes sociales y expertos que han aportado su opinión sobre la creación de este Instituto.

Queremos dejar constancia expresa, desde el Grupo Parlamentario Popular Andaluz, de nuestro agradecimiento a todos los que, con sus autorizadas opiniones, han colaborado a la obtención de las conclusiones de este grupo de trabajo.

II.1 Instrumentos financieros públicos existentes en la actualidad

Los instrumentos financieros que con carácter general ha puesto en marcha la Junta de Andalucía son los llamados fondos reembolsables, que consisten en la concesión de préstamos o créditos a largo plazo, préstamos o créditos a corto plazo, préstamos participativos, operaciones de capital-riesgo, toma de participación minoritaria o temporal en el capital social de una empresa, con pacto de recompra o salida pactada; otorgamiento de garantías, o cualquier otra fórmula financiera distinta de las anteriores, reconocida en el tráfico mercantil o en el Derecho Mercantil.

Estos instrumentos financieros públicos puestos en marcha por el Gobierno andaluz han evolucionado desde el cuestionable Programa Regular de Excedentes de Liquidez (mediante el cual el Gobierno andaluz ha subastado liquidez a cajas y bancos entre los ejercicios 2004 y 2008, a pesar de mantener deudas e impagos millonarios con proveedores y prestatarios de servicios públicos) hasta los actuales fondos carentes de personalidad jurídica. Según la Cámara de Cuentas de Andalucía, aquellos que están financiados con recursos propios de la Junta de Andalucía han sido los menos eficaces en el cumplimiento de sus objetivos, debido al bajo nivel de desembolso a las pymes andaluzas sobre la totalidad de las dotaciones presupuestadas.

Otros instrumentos utilizados por el Gobierno andaluz en la financiación de las empresas han consistido en ayudas para el desarrollo de planes industriales, de expedientes de regulación de empleo, ayudas a empresas en crisis o prestación de avales y a través de la sociedades públicas andaluzas, Soprea e Invercaria (mediante la toma de participaciones empresariales, préstamos participativos y ordinarios, inversiones de capital riesgo, entre otras medidas).

Actualmente, la gestión de estas políticas llevadas a cabo por el Ejecutivo andaluz está siendo cuestionada e investigada por la justicia, al desarrollarse en un entorno de falta de transparencia, deficiente control

e incluso careciendo en ocasiones de normativa regulatoria, lo que ha favorecido que se sucedan los casos de corrupción conocidos.

Baste con mencionar el caso de ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y ayudas a empresas en crisis por el que están imputados más de un centenar de personas, entre ellos altos cargos del Gobierno andaluz y por el que se encuentran señalados dos expresidentes de la Junta de Andalucía; la imputación del Consejo de Administración de la empresa pública andaluza de capital riesgo Invercaria por presuntos delitos de malversación de caudales públicos y delitos societarios, las conclusiones del Informe de Fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía sobre esta misma empresa en el que se denunciaba el ruinoso resultado de las inversiones y el fiasco de Plan Bahía Competitiva, que ha dado lugar al fraude de 21 millones de euros a través de empresas fantasma. Son estos casos los más destacados, pero no los únicos.

Los principales instrumentos financieros con carácter retornable incluidos en el Presupuesto andaluz son las iniciativas europeas Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (Jessica) dotado desde 2008 con 85,7 millones y Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises (Jeremie) dotado desde 2008 con 246 millones de euros.

Estos fondos financiados en su mayoría con recursos provenientes de instituciones europeas son las iniciativas más importantes sobre las que actualmente la Junta de Andalucía tiene competencias de gestión en base a la cantidad de recursos inyectados a la economía andaluza; gestión que no está exenta de incidencias, tal como se pone de manifiesto en el Informe de Fiscalización de Regularidad de Soprea de 2010, en el que la Cámara de Cuentas de Andalucía puso de manifiesto incumplimientos significativos en la normativa reguladora del Fondo Jeremie.

Además de los fondos Jessica y Jeremie, cofinanciados con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), las distintas leyes de Presupuesto de la Comunidad desde el ejercicio 2008 y hasta la anualidad 2012 han ido incorporando nuevos fondos sin personalidad jurídica financiados con recursos propios de la Junta de Andalucía que han alcanzado una volumen global cercano a los 1.000 millones de euros en su dotación, pero de los que apenas solo se han desembolsado a las empresas andaluzas una quinta parte de las dotaciones presupuestadas.

De esta forma, hasta el ejercicio 2012 se han ido dotando progresivamente hasta un total de 15 fondos sin personalidad jurídica en las distintas fases presupuestarias y con el siguiente resultado según los datos de la Intervención General de la Junta de Andalucía a 1 de septiembre de 2013:

1.ª Fase: La Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009 dispuso la creación de cuatro Fondos sin personalidad jurídica. La dotación presupuestaria de estos fondos alcanza hasta la fecha los 330 millones de euros, pero de los que solo se han desembolsado 109 millones, el 33%.

- Fondo de apoyo a las pymes agroalimentarias (disposición adicional sexta). Tiene como finalidad facilitar la financiación de las inversiones de las pymes del sector agroalimentario. Hasta la fecha la dotación presupuestaria alcanza los 120 millones, pero solo se han desembolsado 60 millones, el 50%.
- Fondo de apoyo a las pymes turísticas y comerciales (disposición adicional séptima).Tiene como finalidad facilitar la financiación de las inversiones de las pymes del sector turístico y comercial. Hasta la

fecha la dotación presupuestaria alcanza los 150 millones, pero solo se han desembolsado 34,5 millones, el 23%.

- Fondo de apoyo a las pymes de industrias culturales (disposición adicional octava). Tiene como finalidad facilitar la financiación de las inversiones de las pymes del sector de industrias culturales. Hasta la fecha la dotación presupuestaria alcanza los 10 millones, pero solo se han desembolsado 5,8 millones, el 58%.

A partir del ejercicio 2010, se autoriza que los tres fondos citados puedan financiar gastos que no tengan la consideración de inversiones (disposición final sexta de la Ley 5/2009, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2010).

- Fondo para la internacionalización de la economía andaluza (disposición adicional novena). Tiene como finalidad promover las inversiones y la actividad de internacionalización de las empresas andaluzas y, en general, de la economía andaluza. Hasta la fecha la dotación presupuestaria alcanza los 50 millones, pero solo se han desembolsado 8,45 millones, el 17%.

2.ª Fase: La Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010 incorporó cuatro nuevos fondos sin personalidad jurídica como apoyo a determinados sectores productivos, con una dotación presupuestaria que hasta la fecha alcanza los 440 millones de euros, pero de los que solo se han desembolsado 95 millones, el 21,6%.

- Fondo de apoyo al desarrollo empresarial (disposición adicional quinta, uno) Tiene la finalidad de fomentar la actividad económica y potenciar el crecimiento de las empresas en Andalucía. Hasta la fecha la dotación presupuestaria alcanza los 223 millones, pero solo se han desembolsado 71,4 millones, el 32%.
- Fondo para el impulso de las energías renovables y la eficiencia energética (disposición adicional quinta, dos). Tiene la finalidad de facilitar la financiación de las inversiones en esta materia. Hasta la fecha la dotación presupuestaria alcanza los 90 millones, pero solo se han desembolsado 6 millones, el 6,6%.
- Fondo para el apoyo de actuaciones en materia de vivienda (disposición adicional quinta, tres). Tiene la finalidad de facilitar la financiación de actuaciones en dicho sector. Actualmente sin actividad y sin dotación alguna.
- Fondo de economía sostenible para Andalucía (disposición adicional quinta, cuatro). Tiene la finalidad de facilitar la financiación de aquellos proyectos estratégicos que contribuyan de manera especial al logro de los objetivos de sostenibilidad social, económica o medioambiental en Andalucía. Hasta la fecha la dotación presupuestaria alcanza los 50 millones, pero solo se han desembolsado 17,5 millones, el 35%.

3.ª Fase: La Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011, compromete la creación de cinco nuevos fondos sin personalidad jurídica, con una dotación presupuestaria que hasta la fecha alcanza los 254 millones de euros, pero de los que solo se han desembolsado 13 millones, el 5%.

- Fondo para el fomento y la promoción del trabajo autónomo (disposición adicional octava). Tiene como finalidad facilitar la financiación de las actuaciones realizadas en esta materia. Hasta la fecha la dotación presupuestaria alcanza los 50 millones y no se ha desembolsado cantidad alguna.

- Fondo Andaluz para la Promoción del Desarrollo (disposición adicional novena). Tiene como finalidad la aportación, en términos concesionales, de fondos a programas de microfinanzas, dirigido al apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas de capital de origen de los países prioritarios de la cooperación andaluza. Hasta la fecha la dotación presupuestaria alcanza los 10 millones, pero carece de actividad y no se ha desembolsado cantidad alguna.
- Fondo de generación de espacios productivos (disposición adicional décima). Tiene como finalidad fomentar entornos tecnológicos competitivos mediante la generación de nuevos espacios para actividades productivas y la rehabilitación de los existentes. Hasta la fecha la dotación presupuestaria alcanza los 50 millones, pero solo se han desembolsado 8 millones, el 16%.
- Fondo de avales y garantías a pequeñas y medianas empresas (disposición adicional undécima). Tiene como finalidad propiciar la financiación empresarial mediante avales y garantías preferentemente, así como créditos de pequeña cuantía a pymes. Hasta la fecha la dotación presupuestaria alcanza los 20 millones, pero solo se han desembolsado 3 millones, el 15%.
- Fondo de emprendedores tecnológicos (disposiciones adicional duodécima). Tiene como finalidad atender la cobertura económica en la financiación de nuevas empresas innovadoras y tecnológicas de elevado potencial con el objetivo de impulsar el espíritu emprendedor y promover la creación y consolidación de nuevas empresas tecnológicas en Andalucía. Hasta la fecha la dotación presupuestaria alcanza los 19,3 millones, pero solo se han desembolsado 1 millón, el 5,2%.
- Asimismo, la disposición final tercera del Decreto Ley 1/2011, de 26 de abril, por el que se modificaba la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía, modificó el artículo 5.1 de la Ley 12/2010 en el sentido de incorporar el Fondo para la Reestructuración Financiera de Empresas (disposición adicional decimotercera) con el objeto atender la cobertura económica en la financiación de los planes de viabilidad y de reestructuración que promuevan la consolidación del tejido empresarial, acogidos al Programa de Ayudas a Empresas Viables con dificultades coyunturales en Andalucía. Hasta la fecha la dotación presupuestaria alcanza los 89 millones, pero solo se ha desembolsado un millón, el 1,1%.

Por último, la disposición adicional novena de la Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012 crea el Fondo para el Fomento de la Cultura Emprendedora en el ámbito universitario para propiciar la financiación de iniciativas empresariales que se constituyan en el ámbito universitario andaluz. Hasta la fecha la dotación presupuestaria alcanza los 22,25 millones, pero no se ha desembolsado cantidad alguna.

Hasta la fecha, se contabilizan 15 fondos carentes de personalidad jurídica a financiar con recursos propios de la Junta de Andalucía que prometían en el momento de su anuncio financiación por más de mil millones de euros, pero que finalmente solo se han desembolsado 217 millones, una quinta parte del total.

De los 15 fondos carentes de personalidad jurídica financiados con recursos propios de la Junta de Andalucía existentes en la actualidad, 11 son los que hasta la fecha han sido utilizados, y son todos ellos controlados o gestionados por la Agencia IDEA, bien como entidad gestora, o bien como entidad colaboradora. Además, IDEA también gestiona el fondo Jeremie, aunque este lo externaliza con sociedades gestoras de capital riesgo. Es decir, la mayoría de los instrumentos financieros actuales de la Junta de Andalucía ya están centralizados en la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA).

Estos instrumentos surgen en el inicio de la crisis, ante los incipientes problemas de liquidez que se detectaban ya en ese momento, aunque no tan intensos y acusados como los actuales, con la finalidad de prestar apoyo financiero a las empresas y sustituir las tradicionales transferencias a fondo perdido por financiación retornable, a la vez que se conseguía reducir las cantidades computables al déficit público al traspasar recursos desde capítulos no financieros hacia partidas financieras, como es el capítulo octavo del presupuesto «activos financieros», en los que se imputan dichos fondos.

Los fondos carentes de personalidad jurídica, a pesar de estar financiados con recursos públicos de la Junta de Andalucía, no tienen consideración de sector público a los efectos previstos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y se someten a un régimen presupuestario y de control similar al establecido para las agencias públicas empresariales o las sociedades mercantiles del sector público andaluz. Todas las operaciones que se aprueban con cargo a cada uno de los fondos se han de realizar en condiciones de mercado, es decir, que en ningún caso van a tener la consideración de subvención o ayuda pública. Por tanto, el carácter de las operaciones de financiación de los fondos es privado y, en base a esto, la gestión de los fondos termina externalizada en entidades gestoras y colaboradoras cuyos actos están sometidos al derecho privado y que son las que se encargan de verificar las solicitudes, determinar la viabilidad técnica, económica y financiera de los proyectos y, finalmente, aprobar o denegar las operaciones con cargo al fondo.

Nuestra comunidad autónoma también se beneficia de las distintas líneas del Instituto de Crédito Oficial (ICO), instituto que opera en todo el territorio nacional como un banco público con forma jurídica de entidad pública empresarial, adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

El ICO formalizó créditos para proyectos localizados Andalucía en 2012 por valor de 3.316 millones, que representan el 13,8% de los créditos formalizados por dicha institución en todo el territorio nacional, y el acumulado de los créditos dispuestos a 1 de diciembre de 2012 en nuestra comunidad era de 1.454 millones.

Durante 2012 ha sido trascendental la asistencia financiera prestada por el Gobierno de la nación a la Junta de Andalucía y en esta el Instituto de Crédito Oficial ha tenido un papel fundamental; así, mediante «Líneas ICO-Vencimiento CCAA», la Administración de la Junta de Andalucía pudo evitar el *default* y atender los vencimientos de deuda en el primer semestre de aquel ejercicio. A través del ICO se ha financiado el pago de 2.700 millones de euros de facturas atrasadas que el Gobierno andaluz adeudaba a más de 740.000 proveedores. El Plan de Pago a Proveedores de los ayuntamientos andaluces también ha sido financiado por el ICO y tiene un importante papel en la ejecución del Fondo de Liquidez Autonómico.

En suma, el ICO en los últimos tiempos ha inyectado a la economía andaluza una gran cantidad de recursos financieros directamente a las empresas mediante sus líneas tradicionales y también mediante el préstamo a la Administración andaluza y a los ayuntamientos para que se pueda continuar con la prestación de los servicios autonómicos y locales y para que se abonen a sus proveedores las deudas mantenidas.

II.2 Capacidad de respuesta a las necesidades

En España, el crédito concedido para financiar actividades productivas, elemento indispensable para que crezca la inversión, sin ninguna duda, ha descendido, según datos del Banco de España, un 15,3% en el

año 2012. Es un ritmo de caída del crédito destinado a financiar actividades productivas que triplica el observado en el año 2011, y que es el más elevado de la serie histórica que se conoce del Banco de España.

En Andalucía, los datos del Banco de España no permiten conocer el crédito que se destina a actividades productivas. No obstante, podemos considerar que la situación puede ser similar a la de España. Sí conocemos que el crédito destinado al sector privado en su conjunto, es decir, para financiar no solo la actividad productiva sino también a hogares, ha descendido en 2012 en un 10%. Es una reducción similar a la que ha habido en España en el conjunto de la economía española, que es del 10,4%. En cualquier caso, las dos tienen dimensión histórica, lo mismo que la específica de España para el conjunto de la actividad productiva en particular, que era del 15,3%, como se ha dicho con anterioridad.

La economía andaluza tiene un producto interior bruto de 145.000 millones de euros, aproximadamente, en el ejercicio cerrado de 2012, y tiene unas necesidades de financiación, medidas por el saldo de créditos otorgados por las instituciones financieras, de 202.000 millones de euros. De esos 202.000 millones de euros, 191.000 tienen como destino el sector privado y 11.000, el sector público.

Y el ahorro disponible en forma de depósitos tan solo alcanza a la mitad de estos créditos que se otorgan; en concreto, algo menos de 103.000 millones de euros. Es decir, las necesidades de financiación de la economía andaluza duplican el ahorro existente o generable en Andalucía.

Evidentemente la misión de los fondos carentes de personalidad jurídica financiados con recursos propios no es cubrir en parte alguna la necesidad de financiación de las empresas andaluzas, ya que el desembolso actual de 217 millones apenas supone el 0,1% de los créditos otorgados por entidades financieras al sector privado en Andalucía. Incluso si se llegara a desembolsar la totalidad de los 1.000 millones prometidos, solo se cubriría el 0,5%; si no que están diseñados como un elemento de apoyo financiero desde la Administración autonómica.

Se observa, por tanto, que el impacto de estos instrumentos es muy limitado en comparación con las necesidades totales y que en el corto plazo se obtendría una mayor inyección de dinero a la economía si la Administración de la Junta de Andalucía y sus empresas públicas abonasen las facturas y obligaciones pendientes de pago, por ejemplo.

A 1 de septiembre de 2013, según los datos de la Oficina de Control Presupuestario del Parlamento de Andalucía, solo las consejerías y agencias administrativas y de régimen especial mantenían en torno a 3.200 millones de obligaciones pendientes de pago del ejercicio corriente y de ejercicios anteriores, sin considerar los más de 700 millones no desembolsados de fondos reembolsables. El abono de estas cantidades supondría en el corto plazo inyectar a la economía 15 veces más recursos que lo desembolsado hasta la fecha en fondos reembolsables.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA UTILIZACIÓN DE UN INSTRUMENTO FINANCIERO DE CARÁCTER PÚBLICO EN ANDALUCÍA: RAZONES COYUNTURALES Y ESTRUCTURALES

En nuestro sistema económico, la economía social de mercado o economía mixta de mercado, la empresa privada es la base sobre la que se asienta el crecimiento económico y el empleo. Pero el sector público juega

también un papel importante a la hora de colaborar con el sector privado en la consecución de mayores niveles de bienestar.

El sector público debe remover los obstáculos para que la iniciativa privada se desarrolle de la mejor forma y, a la vez, debe intervenir de forma activa cuando se produzcan fallos del mercado.

Dentro de los objetivos del sector público, junto con la eficiencia y la equidad, está la estabilización económica. A los poderes públicos se les exige que promuevan una senda estable de crecimiento económico que genere bienestar y empleo.

Y para cumplir esta función, se le asignan instrumentos que le permitan tanto la intervención económica directa como la regulación del sistema económico general: política fiscal, política monetaria, política exterior, política de rentas, etcétera.

En ese contexto de colaboración y apoyo a la iniciativa privada es donde encuentra su fundamento la evaluación de la política económica del Gobierno andaluz para su reforma, al objeto de mejorar, entre otras medidas, el funcionamiento de instrumentos financieros públicos con el objeto de facilitar el acceso a la financiación a los sectores más dinámicos y creadores de empleo, y su justificación se encuentra tanto en razones coyunturales como estructurales:

Coyunturalmente, apoyando a las empresas andaluzas con la financiación necesaria para el desarrollo de su actividad como consecuencia de la situación actual de falta de crédito del sistema financiero. Estructuralmente, colaborando con el sector privado en el desarrollo económico de Andalucía, apoyando a las empresas andaluzas de sectores estratégicos a través de distintos instrumentos financieros.

Para todo ello es necesario una revisión en profundidad de las medidas puestas en marcha hasta la fecha que evalúe los resultados con la finalidad de no repetir los errores del pasado y el reagrupamiento y la coordinación de todos los instrumentos en torno a estructuras administrativas ya creadas.

No se entiende que la creación de un instrumento financiero de carácter público en sí mismo sea la solución al problema de eficacia de los instrumentos financieros actualmente puestos en marcha por la Junta de Andalucía, más aún cuando estos son los principales recursos que compondrán su activo; instrumentos cuya gestión ya está concentrada dentro de la Agencia IDEA y sus entidades filiales, como lo son Soprea o Invercaria.

El Grupo Parlamentario Popular andaluz considera que tanto por los argumentos esgrimidos en el apartado actual como en apartados anteriores no justifican la creación de un nuevo ente público. La propuesta que se plantea desde este grupo parlamentario es utilizar las estructuras administrativas ya existentes para reagrupar las diferentes líneas de financiación a empresas andaluzas bajo una única coordinación, y hacer la gestión más eficaz, independiente, transparente y sometida al control financiero de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

III.1 Situación de los mercados financieros

La crisis bancaria que irrumpió en España en el verano del 2007 todavía no se ha cerrado. La negación en un primer momento de la existencia de dicha crisis y su impacto sobre el sector financiero español, junto con otras medidas adoptadas del todo improcedentes por parte del Gobierno de la nación, entonces presidido

por D. José Luis Rodríguez Zapatero, han complicado el proceso de recuperación económica, ya que la crisis del sector financiero derivó en la pérdida de confianza en la solvencia de nuestro país, desencadenando una crisis de la deuda soberana que incrementó el coste de la financiación a unos niveles insostenibles.

Con la toma de posesión del nuevo Ejecutivo de la nación tras las elecciones del 20 de noviembre de 2011, se emprendió un ambicioso programa de reformas económicas estructurales con el objeto de sentar las bases de la recuperación económica y recuperar la confianza perdida de nuestro país, entre ellas, la necesaria evaluación del estado del sector financiero español, el impulso a la culminación proceso de reordenación bancaria, obtener el apoyo de las instituciones europeas para evitar el rescate y posterior intervención, y emprender un verdadero saneamiento del sector financiero, con la finalidad de que el crédito vuelva a fluir a los sectores productivos.

La crisis de los mercados financieros se sitúa en el ámbito de la gestión de los riesgos financieros por grandes bancos privados y grandes bancos internacionales

Este problema de la gestión de los riesgos hace que la banca no esté funcionando como correspondería a una intermediación financiera, a financiar a las empresas, a financiar a los consumidores.

Esta situación se ha dado a nivel internacional. Ha habido rescates de miles de millones de euros, o en su divisa correspondiente, dólares, en Estados Unidos, Reino Unido, Islandia, Irlanda, Portugal, Grecia, Holanda, Bélgica, Alemania y España, por citar los más representativos.

A partir de un hecho simbólico, como es la quiebra de Lehman Brothers, se produce una desconfianza generalizada en el mercado interbancario que deriva en falta de liquidez, falta de liquidez continuada en unas economías, no así en otras, pero que paralizó en un determinado momento, en el entorno de 2009, los flujos de inversión internacional y paralizó también el comercio internacional.

Esta crisis de liquidez y el brusco incremento de los riesgos acabaron afectando al crecimiento económico, y los déficits públicos aumentaron rápidamente, por un lado, ante la caída de la recaudación por la falta de actividad, pero por otro lado también derivado del gasto que inmediatamente implicaba la activación de los estabilizadores autonómicos.

Y a finales de 2009 se entra en una dimensión más de la crisis, la de la deuda soberana con implicaciones en la banca. Se produce una caída de solvencia de bancos con significativa exposición a riesgos de la deuda, y ello provoca también una recapitalización de la banca en determinados países, con la ayuda de los gobiernos, lo que supone también un incremento de la deuda pública, incremento en cantidades de la deuda pública que ha condicionado también unos altos rendimientos exigidos ya en términos de precios a la deuda soberana, en particular de la eurozona sobre todo en los países del sur de Europa. Se instaura en el seno de la Unión Europea una estrategia de consolidación para el conjunto de la economía europea y principalmente para los países periféricos, entre ellos España.

La economía española está en este contexto condicionada por el papel del sector público como acelerador de un ciclo depresivo que está sufriendo la economía. Es una crisis internacional. La política económica implementada, ante la necesidad de una consolidación fiscal, con medidas necesarias de contención del gasto y de incremento de determinados impuestos, está poniendo las bases de la recuperación económica.

Según los datos del Boletín Estadístico del Banco de España, la financiación a las empresas y hogares se ha reducido en 311.000 millones de euros desde junio de 2008 a marzo de 2013, debido a la situación

de excesivo endeudamiento de las familias y la disminución de demanda solvente de crédito, como consecuencia del incremento del desempleo y de la disminución de actividad de las empresas.

Además, el sistema financiero tiene pendiente la refinanciación de las grandes empresas. Según el Banco de España existe un saldo de 208.000 millones de euros de refinanciaciones y reestructuraciones, de las cuales estaban provisionadas solo el 19%.

III.2 Oferta del mercado financiero tras la reordenación bancaria

El proceso de reestructuración bancaria en España en los últimos años ha sido muy importante. En los últimos cinco años se ha pasado de 51 entidades a solo 14, sin contar con las cooperativas de crédito (CaixaBank, BBVA, Santander, Bankia, BancoSabadell, Banco Popular, Unicaja, CatalunyaCaixa, Novagalicia, Kutxabank, BMN, Ibercaja, Liberbank y Bankinter). En cuanto a las cajas de ahorros, alguna con más de 300 años de historia, solo Caixa Ontiyent y Caixa Pollença, dos pequeñas entidades, han logrado mantener su estatuto de caja. Las demás han desaparecido por fusión, han sido intervenidas –CAM, CCM, Cajasur, Bankia, Novagalicia, Catalunya Banc, y alguna filial como Banco de Valencia y Banco Gallego– o se han transformado en bancos.

Además, se han destruido unos 66.000 puestos de trabajo en el sector. Desde 2008 y hasta el primer trimestre de 2013 se han cerrado 8.613 sucursales, un 18,7%. Y se espera la clausura de otras 5.000 próximamente.

Este proceso de reestructuración bancaria puede tener dos efectos sobre la financiación a familias y empresas: por una parte, la disminución del número de entidades puede provocar una menor competencia y, por otra, el mayor tamaño logrado por las entidades puede hacer rebajar el coste de la intermediación (y, por tanto, de la financiación) por la vía de economías de escala.

En todo caso, tras observar el resultado del proceso de reordenación bancaria, es preciso evidenciar que el Gobierno andaluz ha estado ausente del proceso de reordenación bancaria y fue incapaz de fortalecer el sector financiero andaluz y conseguir que se consolidara una institución financiera netamente andaluza que tuviera como principal objetivo satisfacer las necesidades de financiación de las empresas radicadas en Andalucía.

III.3 Necesidades de financiación y respuestas actuales

El producto interior bruto de Andalucía en 2012 asciende a 145.000 millones de euros aproximadamente, y la economía andaluza tiene unas necesidades de financiación medidas por el saldo de créditos otorgados por las instituciones financieras, de 202.000 millones de euros. De esos 202.000 millones de euros, 191.000 tienen como destino el sector privado y 11.000, el sector público. Y el ahorro disponible en forma de depósitos tan solo alcanza a la mitad de estos créditos que se otorgan; en concreto, algo menos de 103.000 millones de euros. Es decir, las necesidades de financiación de la economía andaluza duplican el ahorro existente o generable en Andalucía.

Esta situación pone de manifiesto la necesidad de buscar líneas alternativas a la financiación bancaria. Una posibilidad que parece que se consolida a nivel estatal es el Mercado Alternativo de Renta Fija, para el acceso a recursos por parte de las empresas; por otra parte, otra posibilidad cierta pasa por buscar fórmulas que faciliten la compensación de facturas entre empresas.

III.4 Derecho Comparado: instituciones financieras públicas en el entorno

Existen también institutos públicos de crédito en diferentes comunidades autónomas españolas, aunque de distinta naturaleza y distintas funciones (Instituto Catalán de Finanzas, Instituto Gallego de Promoción Económica, Instituto de Finanzas de Cantabria, Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia, Instituto Valenciano de Finanzas, Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha, Instituto Vasco de Finanzas). En esencia, todos ellos desempeñan acciones y utilizan instrumentos idénticos o muy similares a las que viene desarrollando la Agencia IDEA, Invercaria, Soprea, o los propios fondos carentes de personalidad jurídica.

El estudio de estas instituciones pone de manifiesto que aquellas que han ido asumiendo mayores riesgos financieros derivados de nuevas figuras crediticias tienen en la actualidad unos peores resultados económicos. Otro de los factores que ha influido en su mala situación económico-financiera han sido las sucesivas caídas de la calificación de solvencia financiera (*rating*) de las comunidades autónomas de las que dependen.

En todos los países de la Unión Europea, incluida España, existe alguna institución con las funciones propias de un banco público o un instituto público de crédito que, sin tener ni una estructura idéntica entre ellos ni iguales funciones o competencias, mantienen en común aportar financiación a las empresas.

En este sentido, podría hablarse del KFW en Alemania (Kreditanstalt für Wiederaufbau), en Francia la BPI (Banque Publique d'Investissements) o el NLGS inglés (National Loan Guarantee Scheme), que resultan muy significativas en la financiación a empresas medianas, tienen objetivos de permanencia en el tiempo y han intervenido decididamente en la recesión, facilitando directamente crédito. En España, el Instituto de Crédito Oficial (ICO), aunque no opera como banca oficial propiamente, tiene naturaleza jurídica de entidad de crédito y la consideración de Agencia Financiera del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines.

El KFW es un banco estatal, del cual el 80% pertenece al Gobierno Federal y el 20% a los estados federados, los estados federales, a los *länder*. Tiene su sede en Frankfurt y unas treinta oficinas en el exterior que actúan fundamentalmente como representaciones. Dispone de cuatro grandes grupos de trabajo, de los cuales uno se orienta a la financiación de la pequeña y mediana empresa y concentra el 80% de la actividad de este banco.

Otro grupo de actividades se destina a proyectos de inversión en infraestructuras y proyectos sociales.

Un tercero va destinado, por un lado, a participar en el capital de empresas privadas, aportando adicionalmente financiación a largo plazo, condicionado a la existencia de una empresa alemana involucrada en el proyecto, y, por otro, este tercer grupo, al fomento de las exportaciones de las empresas alemanas.

Y, por último, el cuarto grupo está dedicado a financiar a países en desarrollo por encargo del Gobierno alemán.

Además del KFW, en Alemania hay bancos en los *länder*, los Länder Banks. Son cajas de ahorros con participación público-privada que coexisten con la banca propiamente dicha, orientando su actividad como banca minorista y de inversión, favoreciendo el crecimiento en su ámbito de actuación.

En Francia, el Gobierno central, en colaboración con los regionales, ha creado en 2013, un banco público, el BPI France, la banca pública de inversión francesa. Producto de la reagrupación de cuatro entidades financieras.

La finalidad del BPI France es la financiación de empresas, particularmente la actividad exportadora, las inversiones y los proyectos de I+D+i, utilizando diferentes instrumentos financieros, entre los que destaca la propia cofinanciación de proyectos.

En España hubo una importante banca pública tanto para financiar a la industria como para favorecer el acceso a la vivienda a las familias y facilitar créditos a pequeñas y medianas empresas y a los ayuntamientos. Este papel lo desempeñaron el Banco de Crédito Industrial, el Banco de Crédito Agrícola, el Banco de Crédito Local y el Banco Hipotecario de España, de la misma manera el Estado poseía una importante participación del accionariado del Banco Exterior de España. Toda esta oferta de instrumentos financieros públicos fue privatizada por los gobiernos socialistas de los años ochenta y noventa.

El Instituto de Crédito Oficial, que se creó hace más de treinta años, nació, inicialmente, como entidad responsable de coordinar los bancos públicos existentes en ese momento. Actualmente, como hemos dicho, ostenta la naturaleza de Agencia Financiera del Estado, financiándose de los mercados. Es uno de los grandes emisores nacionales, accediendo a los mercados nacionales e internacionales mediante emisiones de bonos y obligaciones, gozando, frente a terceros, de la garantía explícita e irrevocable, incondicional y directa del Estado español.

El ICO canaliza fondos a las empresas a través de diferentes líneas y ramas de actividad, incidiendo actualmente en las ayudas para la internacionalización de las empresas. No se relaciona directamente con las empresas, sino que lo hace a través de las entidades financieras, con las que convenía la actuación de intermediación en la concesión de estas operaciones por cuenta y riesgo de estas entidades, cumpliendo un papel similar al de otros bancos públicos de países de la Unión Europea.

III.5 Posibilidades de actuación de los poderes públicos andaluces en el sector financiero andaluz (art. 162 del Estatuto de Autonomía para Andalucía)

El Estatuto de Autonomía contempla en sus objetivos, principios rectores y competencias, el papel impulsor de la Junta de Andalucía en la actividad económica, en el fomento empresarial y en la creación de riqueza y empleo. Específicamente dedica el titulo sexto a la economía, el empleo y la hacienda.

Este mandato se plasma en diversas actuaciones, comunes en todas las comunidades autónomas, favorecedoras mediante la ayuda pública a cuantos proyectos dinamizadores de la economía puedan ponerse en marcha por los actores económicos.

En relación al sector financiero, el artículo 162 del Estatuto de Autonomía para Andalucía en su punto primero establece que los poderes públicos andaluces contribuirán al fortalecimiento del sector financiero andaluz y propiciarán su participación en los planes estratégicos de la economía; y en su punto segundo establece que la Junta de Andalucía promoverá una eficaz ordenación del sistema financiero andaluz garantizando su viabilidad y estabilidad y prestando especial atención a las cajas rurales y a las cajas de ahorro y a las funciones que a estas últimas les corresponden al servicio del bienestar general y del desarrollo económico y empresarial.

III.6 Objetivos fundamentales de un instrumento de financiación pública o institución análoga

El Grupo Parlamentario Popular considera que no hay justificación para crear un nuevo ente público. La propuesta que se plantea desde este grupo parlamentario es utilizar las estructuras administrativas ya

existentes para reagrupar las diferentes líneas de financiación a empresas andaluzas bajo una única coordinación, haciendo la gestión más eficaz, independiente, transparente y sometida al control financiero de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

IV. ANÁLISIS DE LAS DISTINTAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS POR INSTITUCIONES Y EXPERTOS

IV.1 Modelos y formas jurídicas posibles

El Grupo de Trabajo ha recibido opiniones de los diferentes expertos comparecientes que han ido desde soluciones extremas que pasan por el impulso para la creación de un banco público, como el impulso de sociedades mixtas como institución crediticia, a propuestas de mejora de la gestión de los instrumentos de financiación pública actuales. En lo que todos han coincidido es que el modelo debe tener objetivos claros, tanto a corto plazo, como a medio y a largo plazo, ya que esto permitirá un funcionamiento adecuado y que se pueda ejercer un control a posteriori.

Las fórmulas basadas tanto en un instrumento totalmente público como de participación público-privada se exponen a las dificultades para la calificación de solvencia (*rating*) y por los problemas añadidos ante la captación de recursos financieros a efectos del cálculo del déficit de la Comunidad Autonómica de Andalucía.

También hay quien ha planteado la adquisición de una ficha bancaria, aunque esto parece más bien una solución para la entidad financiera que un instrumento eficaz para la Administración Pública andaluza.

En cualquier caso surgen de las anteriores propuestas el problema del cumplimiento del protocolo de déficit excesivo que, en la práctica y por el momento, la haría inviable.

A todo esto hay que unirle las dificultades de ajustar la concertación de operaciones de endeudamiento a largo plazo con la restricción marcada en la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, que establece que las autonomías podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año solo cuando el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.

Diversos expertos han coincidido en la posibilidad de utilización del Instituto Andaluz de Finanzas, creado mediante ley y que no se ha producido su constitución efectiva, para coordinar todas las líneas de financiación pública a empresas, aunque su activación requeriría dotarlo de estas competencias.

No obstante, debemos indicar que las medidas de apoyo financiero a proyectos y a empresas están siendo desarrolladas y gestionadas en la Agencia IDEA y sus sociedades participadas (Soprea e Invercaria).

IV.2 Ámbito competencial de la Comunidad Autónoma

Ya expuesto en el punto IV.5.

IV.3 Titularidad, gobierno y criterios de funcionamiento

El modelo defendido por el Grupo Parlamentario Popular es el de la utilización de los actuales instrumentos de naturaleza pública. La reforma pasa por la centralización y coordinación de las diferentes figuras de financiación en un único organismo público ya existente, que esté sometido al control financiero de la Inter-

vención General, con una gestión ágil y rápida y cuyo fin principal sea la canalización de recursos financieros a las empresas y sectores económicos más necesitados de ellos y de interés estratégico para Andalucía.

IV.4 Capacidad de captación y movilización de recursos

Las aportaciones presupuestarias de la Junta de Andalucía junto con la financiación privada derivada de la colaboración vía convenios con entidades financieras, así como los recursos provenientes de las instituciones de la Unión Europea deben ser las principales líneas de obtención de fondos para canalizar hacia las empresas andaluzas. La clave está en la efectividad del procedimiento de concesión más que en el volumen de los fondos disponibles. Esta aseveración es fruto de la experiencia derivada de la gestión de la Junta de Andalucía sobre los fondos carentes de personalidad jurídica; las necesidades de financiación se tienen en un determinado instante y el crédito empresarial o se obtiene cuando surge la necesidad o ya, aunque sea mayor el volumen concedido, no resuelve las necesidades financieras demandadas.

El principal objetivo debe ser el efecto multiplicador de las aportaciones, ya sean préstamos reintegrables o toma de participaciones del capital. La ayuda pública debe ser coyuntural y reintegrable, eso condicionaría la selección a proyectos factibles.

Bajo la premisa anterior, los recursos públicos inyectados en los diferentes sectores económicos retornarían al cabo de un periodo para volver a ser utilizados para la financiación de nuevos proyectos.

IV.5 Ámbitos posibles de actuación: sectores y clientes

Las posibilidades en cuanto a sectores y clientes o, mejor dicho, beneficiarios de la financiación pública vienen también determinadas por el modelo elegido. En cualquier caso, deben ser beneficiarios de estos instrumentos las pymes andaluzas (con independencia de su forma jurídica), cooperativas y autónomos radicados en Andalucía y atender a todos los sectores económicos en general y, en especial, a aquellos sectores que se consideren estratégicos para el desarrollo económico y social de Andalucía.

IV.6 La red: medios y despliegue territorial

En nuestra opinión, la estructura a utilizar es la actual de la Junta de Andalucía, con criterios de transparencia y de publicidad para la obtención de la información y que no se produzca restricción alguna al acceso a la información de estas líneas de financiación pública.

IV.7 La cuestión de la ficha bancaria

Este punto ya ha quedado expuesto en el apartado «modelos y formas jurídicas posibles».

IV.8 Posibilidades: un modelo definitivo o un modelo con capacidad de evolución

Analizados anteriormente los modelos posibles, parece evidente que en la situación actual de las finanzas de la Junta de Andalucía se hace muy difícil, si no imposible, la creación de un banco público con ficha

bancaria, captación de depósitos y en competencia con el sistema bancario tradicional. A este respecto es elocuente lo manifestado en sede parlamentaria, en su comparecencia en el grupo de trabajo, por la entonces consejera de Hacienda de la Junta de Andalucía, Sra. Martínez Aguayo: «En mi opinión, la creación de la banca pública estrictamente andaluza es un objetivo muy difícil de alcanzar, por no decir imposible».

En cambio, la adaptación de un organismo que cumpla las funciones de coordinación de los actuales instrumentos de financiación de que dispone la Junta de Andalucía y la promoción de los sectores económicos estratégicos para el desarrollo de Andalucía sí es posible y conveniente.

V. RESTRICCIONES Y LIMITACIONES EN LA TOMA DE DECISIONES

V.1 Limitaciones en el gasto público y su influencia en el capital de la institución

El Grupo Parlamentario Popular considera que no hay justificación para crear un nuevo ente público y, dada la situación actual de las finanzas andaluzas, las restricciones presupuestarias y las dificultades para el mantenimiento de las políticas sociales en nuestra comunidad, no sería conveniente detraer recursos del presupuesto para aportarlos a ninguna nueva estructura administrativa.

V.2 Limitaciones en la capacidad de endeudamiento y sus repercusiones en el crecimiento de la entidad

Actualmente, las comunidades autónomas están sujetas a grandes restricciones financieras, derivadas, por un lado, de la exigencia del cumplimiento de los objetivos de déficit y, también, de los objetivos de deuda que se fijan para cada una de ellas, en cumplimiento de la Ley de Estabilidad vigente.

El objetivo de déficit aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para 2014 es del 1%, y el endeudamiento, que se autoriza y que lo sustenta, está dirigido a la cobertura, precisamente, de este déficit y de los gastos que se contemplan en el marco del déficit.

Esto nos lleva a concluir que los recursos necesarios para la creación y funcionamiento del Instituto no pueden obtenerse vía endeudamiento público. En cambio, sí puede utilizar para su funcionamiento los instrumentos que ya estén presupuestados en los distintos años por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

V.3 Limitaciones de la Unión Europea en cuanto a régimen de ayudas de Estado e influencia de dicha circunstancia en su configuración y características

A día de hoy, el marco de estabilidad presupuestaria parte de una compleja regulación comunitaria. Esa regulación de la Unión Europea tiene su punto de partida en el art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el llamado Six Pack, que son cinco reglamentos y una directiva de 2011, que se publicaron casi simultáneamente a nuestra reforma constitucional del art 135, Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea, el Mecanismo Europeo de Estabilidad y el Two Pack publicado en mayo de 2013, que son dos reglamentos que suponen un control mucho más férreo de la disciplina y de los presupuestos de los Estados. Esta normativa exige que cualquier decisión de gasto debe enmarcarse en este contexto comunitario.

Por tanto, el límite relativo a la estabilidad presupuestaria tiene su origen en las mencionadas normas de derecho de la Unión Europea, pero todos esos límites se han concretado en un contexto estrictamente nacional.

La reforma del art. 135 de la Constitución en el año 2011, desarrollado en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria, afecta a todas las administraciones públicas y se compone de dos elementos fundamentales: la prohibición para el Estado y las comunidades autónomas de incurrir en déficit estructural y el límite de la deuda pública por referencia al PIB.

En el marco de la Administración Pública, nos encontramos con la regla de que se prohíbe a toda Administración Pública incurrir en déficit estructural. La regla va a ser aplicable a partir de 2020, pero la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/2012 establece un compromiso de reducción del déficit estructural a un ritmo del 0,8 del producto interior bruto anual.

Estos dos requisitos, prohibición de incurrir en déficit estructural y regla de gasto del artículo 12, en relación con la decisión de crear un instituto público en Andalucía o un banco público, tienen un impacto directo: los recursos destinados al Instituto tienen que ser detraídos de otras partidas del Presupuesto andaluz.

Vuelven a ser elocuentes, a este respecto, las manifestaciones de la señora Martínez Aguayo en el grupo de trabajo parlamentario: «Esto quiere decir que cualquier institución que tuviera la vocación que estamos analizando debería hacerse de manera que no impacte ni en los objetivos de déficit ni de deuda de las comunidades autónomas, para evitar riesgos de incumplimiento de aquellos».

Otro gran límite a tener en cuenta son las ayudas de Estado, la prohibición de otorgar ayudas de Estado, que regulan los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El artículo 107 regula una prohibición general: están prohibidas o resultan incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma que falseen o amenacen con falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

El artículo 107.3 del Tratado de Funcionamiento permite a la Comisión Europea autorizar ciertas ayudas y, si estamos ante ayudas prohibidas del 101 y no autorizadas por la comisión por la vía del 103, la consecuencia inevitable es que la Comisión declarará la ayuda ilegal, y esto tendrá la consecuencia de que la empresa que ha obtenido la ayuda tenga la obligación de devolverla, teniendo en cuenta que el plazo de prescripción es de diez años.

VI. PROPUESTA DE SÍNTESIS: TIPO DE INSTITUCIÓN (CONFIGURACIÓN)

VI.1 Naturaleza jurídica

La actual estructura administrativa de la Junta de Andalucía contiene todos los instrumentos de financiación a proyectos y a empresas, sin necesidad de recurrir a nuevas estructuras.

La garantía que concede la Administración Pública debe ser la base jurídica sobre la que desarrollar las actuaciones y recursos financieros destinados al fomento de la actividad económica. Y la eficacia, la eficiencia y la transparencia deben ser la piedra angular que rija la gestión de los fondos públicos, junto con el sometimiento al control operativo, financiero y de legalidad pertinentes.

VI.2 Objetivos y competencias

- Actuar como principal instrumento de la política de crédito público de la Junta de Andalucía.
- Centralizar y coordinar los instrumentos financieros de la Junta de Andalucía y facilitar el acceso a la financiación de las entidades financieras tanto públicas como privadas.
- Potenciar la ayuda financiera a sectores estratégicos para el desarrollo de Andalucía.

VI.3 Ámbitos concretos de actuación

- Centralizar la gestión de los fondos reembolsables de la Junta de Andalucía para pymes.
- Coordinación con los mecanismos de concesión de avales y garantías de las SGR.
- Facilitar el acceso de las empresas andaluzas a las distintas líneas de financiación del ICO.
- Facilitar el acceso de las empresas andaluzas a las líneas de financiación del BEI.
- Coordinación de la financiación de las pymes y de los proyectos de emprendedores con los fondos de capital riesgo.
- Coordinar la búsqueda de capital semilla para el inicio de la actividad de las pymes.
- Propiciar y coordinar el encuentro y las actuaciones resultantes entre las pymes y las redes de *business Angels*.
- Crear y mantener una plataforma *on-line* sobre proyectos de inversión de pymes y emprendedores.
- Coordinar con las entidades financieras la información a documentar, para reducir los tiempos de gestión de los expedientes de las operaciones de endeudamiento.
- Asesorar a las pymes andaluzas en la gestión del apoyo financiero a la exportación.
- Colaboración para la salida a bolsa, a través del Mercado Alternativo Bursátil, de las pequeñas y medianas empresas.
- Crear y mantener una plataforma *on-line* sobre oportunidades de inversión del sector privado en Andalucía.
- Coordinación entre consejerías y entidades financieras para la realización de estudios sectoriales.
- Promover un sistema de compensación de deudas entre pymes que les permitiese reducir las necesidades de liquidez y de acceso al endeudamiento.

VI.4 Fuentes de financiación: recursos en general. Operaciones de pasivo

Dadas las limitaciones financieras descritas anteriormente, derivadas del cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda, los recursos de los que se dispondría son los presupuestados por la Junta de Andalucía de sus recursos propios, los recibidos de instituciones de la Unión Europea, las transferencias finalistas que pudieran recibirse de instituciones del Estado y aquellos fondos derivados de acuerdos de colaboración público-privada, así como cualquier otro instrumento financiero que no suponga detracción de recursos presupuestarios.

VI.5 Tipos de operaciones en general. Operaciones de activo

Cualquier tipo de operación financiera compatible con los objetivos marcados anteriormente en el punto VII.3 y con la limitación descrita en el punto VII.4.

VI.6 Gestión del riesgo

La gestión del riesgo debe hacerse de forma independiente, profesional y con criterios de mercado, de forma que asegure la viabilidad económica y financiera de los proyectos y no con criterios de oportunidad política.

VI.7 Instrumentos de cooperación y alianzas

La Administración andaluza podrá establecer alianzas a través de instrumentos de cooperación con otras entidades públicas o privadas que faciliten la consecución de los objetivos perseguidos.

VI.8 Posibilidades de ampliar su capacidad mediante la colaboración

Es consecuencia de las alianzas que pueda mantener con otras instituciones.

VII. CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIÓN PROPUESTA

VII.1 Contenido de la institución

La estructura administrativa de la Junta de Andalucía asumirá las funciones mencionadas anteriormente.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera necesaria la actuación de los poderes públicos en el fomento de la actividad económica y en el apoyo a los sectores productivos de Andalucía e insta al Consejo de Gobierno a utilizar todos los instrumentos que el Estatuto de Autonomía para Andalucía otorga para favorecer el acceso a la financiación de los proyectos y empresas generadores de empleo y riqueza.

2. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera necesaria la revisión de la política llevada a cabo por el Gobierno andaluz en materia de financiación empresarial e insta al Consejo de Gobierno a mejorar y reforzar los instrumentos disponibles para tal fin.

3. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera inaceptable, en este sentido, que el Gobierno haya recortado las partidas presupuestarias de fomento y apoyo a los sectores productivos, junto con la baja ejecución de las mismas, e insta al Consejo de Gobierno a no llevar a cabo más recortes presupuestarios y a ejecutar y pagar los compromiso asumidos.

4. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera necesario que todas las actuaciones de financiación de proyectos y empresas estén sometidas a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalidad, transparencia y a los controles de la Intervención General. Asimismo, es conveniente activar cuantos instrumentos de evaluación se consideren pertinentes para la eficacia del gasto público. Por ello insta al Consejo de Gobierno a que en todas sus actuaciones se rijan por dichos principios.

5. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera que tras cinco años de gestión de los fondos reembolsables apenas se ha desembolsado la quinta parte de los recursos presupuestados por el Parlamento y que tenían como finalidad dotar a las empresas andaluzas de financiación en un momento en el que los mer-

cados financieros han disminuido drásticamente su financiación a empresas, e insta al Consejo de Gobierno a reformar el sistema de concesión de los fondos sin personalidad jurídica de manera que efectivamente se desembolsen y fluyan a las empresas.

6. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera que no es necesario crear un organismo nuevo, sino que la estructura administrativa ya existente puede cumplir las funciones de centralizar y coordinar los distintos instrumentos financieros que la Junta tiene actualmente, además de dar apoyo financiero a los sectores estratégicos para el desarrollo de Andalucía, e insta al Consejo de Gobierno a realizar una reforma que contemple la gestión, la centralización y coordinación de los instrumentos de apoyo financieros.

7. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera que la conveniencia de utilizar la estructura ya existente en la actualidad se debe a dos razones: de una parte, el elevado coste global que supondría la creación de un organismo nuevo y, por otra, que el proceso de adaptación, coordinación y centralización de los actuales instrumentos sería más rápido y, por tanto, comenzaría antes y de forma eficaz a cumplir con su función de financiación a las empresas andaluzas, e insta al Consejo de Gobierno a aplicar tal formulación.

8. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera primordial la colaboración y cooperación con otras administraciones y entidades públicas y privadas para el mejor cumplimiento de sus funciones de financiación y apoyo a las empresas andaluzas, e insta al Consejo de Gobierno a arbitrar cuantos mecanismos tenga a su alcance para materializar los acuerdos.

9. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera que la gestión de los instrumentos de apoyo financiero a proyectos y empresas debe hacerse de forma absolutamente profesional, con independencia y con conocimiento del sector financiero. La gestión del riesgo debe hacerse con criterios de mercado, de forma que se asegure la viabilidad económica y financiera futura de los proyectos para así conseguir el retorno de las ayudas para reutilizarlas en la financiación de nuevos proyectos, e insta al Consejo de Gobierno a no utilizar criterios políticos para la concesión de la financiación.

10. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera que las actuaciones en materia de financiación pública a las empresas y proyectos deben estar sometidas al control de la Intervención General de la Junta de Andalucía, a la Cámara de Cuentas de Andalucía y al Parlamento de Andalucía e insta al Consejo de Gobierno a mejorar los procedimientos de evaluación, control e información.

Parlamento de Andalucía, 13 de diciembre de 2013.
El Portavoz del G.P. Popular Andaluz,
Carlos Rojas García.