

EL ESTATUTO LEGAL DEL INSTITUTO DE FOMENTO DE LA REGIÓN DE MURCIA: UN HÍBRIDO DE INEXORABLE RECTIFICACIÓN ENTRE EL MODELO «INI» Y LA TENDENCIA A LA HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN UN SECTOR CLÁSICO DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA, EL FOMENTO

ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia

«Nuestro Estado es una organización acumulada con signos internos de contradicción, complejidad, dispersión y confusión»¹

SUMARIO: I. Introducción.— II. El modelo de administración pública autonómica y sus condicionantes normativos como elemento de encuadre del estatuto legal del INFO y causa primigenia de sus principales carencias, disfuncionalidades, así como justificación de propuestas de *lege ferenda*.— III. El modelo «INI», evolución y desintegración en el marco de una opción político-económica privatizadora.— IV. Realidad *versus* estatuto legal: la actuación efectiva del INFO evidencia el distanciamiento con su marco normativo y, por tanto, la necesidad de proceder a su reforma.— V. Consecuencias de la tendencia a la huida del Derecho Administrativo en la actividad administrativa de fomento: una sentencia paradigmática en orden a la superación de la dialéctica «realidad *versus* estatuto legal del INFO».— VI. La organización interna del INFO.— VII. El control de la actuación del INFO.— VIII. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

El Instituto de Fomento de la Región de Murcia fue creado mediante la Ley regional 2/1984, de 8 de junio², que lo configuró como un Organismo autónomo

1 MARTÍNEZ MARÍN, A.: «Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios»; Tecnos; Madrid, 1996; pág. 83.

2 BORM n° 144, de 26 de junio de 1984.

adscrito a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, rigiendo su actuación por lo previsto en la propia Ley 2/1984, disposiciones que la desarrollan y aquellas otras de carácter general que resulten de aplicación³. Posteriormente, la Asamblea Regional de Murcia derogó expresamente la referida Ley 2/1984, dotando de un nuevo régimen jurídico al INFO mediante la Ley 6/1986, de 24 de mayo⁴.

El INFO, tal como es configurado por la Ley regional 6/1986, es una Entidad de Derecho Público de las reguladas en el artículo 6.1, apartado b) de la Ley General Presupuestaria, dotada con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines⁵, que en sus actividades jurídicas externas se regulará por las normas de Derecho privado⁶.

Con esta naturaleza y bajo dicho régimen jurídico corresponde al INFO promover acciones que favorezcan el crecimiento económico de la Región y el crecimiento del empleo y, de modo particular, la creación y gestión de un sector público propio de la Región de Murcia⁷; fomentar la prestación de servicios a entidades y empresas, especialmente pequeñas y medianas, promoviendo sociedades de servicios; promover medidas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, así como a las Sociedades Cooperativas, Sociedades Anónimas Laborales y cualesquiera otras empresas asociativas; realizar estudios y gestiones que promuevan el desarrollo económico; fomentar los proyectos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica, tanto en nuevos procesos como en bienes y servicios industriales y conexos; fomentar entre las empresas que desarrollen sus actividades en la Región actuaciones comunes tendentes a la mejora de las estructuras empresariales en orden a una mayor competitividad; disponer de un fondo de documentación que incluya inventario de recursos naturales, medios de comercialización, suelo industrial existente y disponible, características de la mano de obra y otros datos de interés al inversor; informar de los beneficios y ayudas que ofrezcan la Administración Pública y la Comunidad Económica Europea para la inversión en la Región de

3 Art. 1 de la Ley regional 2/1984.

4 BORM nº 147, de 28 de junio de 1986 y BOE nº 224, de 18 de septiembre de 1986.

5 Art. 1.1 de la Ley regional 6/1986. Recientemente, el Decreto del Consejo de Gobierno 1/2002, de 15 de enero, de Reorganización de la Administración Regional, adscribe el INFO a la Consejería, de nueva creación, de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio, a la que corresponde, además del ejercicio de las competencias hasta entonces atribuidas a la extinta Consejería de Tecnología, Industria y Comercio, la política de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica y del desarrollo tecnológico, así como el ejercicio de las funciones y competencias hasta ahora atribuidas a la Consejería de Educación y Universidades, en materia de política científica e investigación (art. 8).

6 Art. 1.4 de la Ley regional 6/1986.

7 Art. 2.1 de la Ley regional 6/1986.

Murcia; contribuir con el INEM al control eficaz y formación profesional de los parados⁸.

Para la consecución de estos fines, el Título III —*De la actuación del Instituto*— de la Ley regional 6/1986, faculta al INFO para establecer convenios con organismos y entidades, públicas o privadas. Asimismo, el Instituto podrá promover la creación de sociedades mercantiles que permitan la realización de sus fines y participar sin ningún límite en aquellas otras sociedades que se consideren de interés. Las sociedades mercantiles creadas por el Instituto actuarán bajo la forma de sociedades anónimas y se regirán por la normativa de Derecho privado aplicable a este tipo de sociedades⁹.

II. EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA Y SUS CONDICIONANTES NORMATIVOS COMO ELEMENTO DE ENCUADRE DEL ESTATUTO LEGAL DEL INFO Y CAUSA PRIMIGENIA DE SUS PRINCIPALES CARENCIAS, DISFUNCIONALIDADES, ASÍ COMO JUSTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*

Del régimen expuesto se desprende que en la configuración del INFO y en la elaboración de su estatuto jurídico se ha seguido, en buena medida, el molde estatal, tendencia mimética que, lamentablemente, tanto ha caracterizado la construcción del llamado Estado de las Autonomías.

La propia configuración de las Administraciones Públicas territoriales de las Comunidades Autónomas —tanto en su organización central como, eventualmente, periférica— ha tenido como referente primordial el modelo de la Administración Estatal, como Administración Pública centralizada, dotada de una estructura departamental, jerarquizada piramidalmente, con órganos periféricos y con un heteróclito conjunto de entes instrumentales dependientes, bajo la denominación abstracta e inexpresiva de Administración institucional. Tal modelo que responde, en buena medida, a la Administración Estatal franquista, se consagraba en Leyes preconstitucionales¹⁰ vigentes, al menos fragmentariamente, hasta fechas recientes —a pesar de la radical transformación de la forma de gobierno y la forma de Estado, propi-

8 El art. 2.2 de la Ley regional 6/1986 atribuye al INFO junto a los cometidos anteriormente enumerados, otros que reflejan la ideología política imperante en el momento de su elaboración. Así, sirva como ejemplo las referencias recogidas en los subapartados g), h) del art. 2.2. Esta última atribuye al INFO, ni más ni menos, que adoptar medidas que faciliten a los trabajadores el acceso a la propiedad de los medios de producción.

Asimismo, el subapartado m), contiene una cláusula residual e instrumental que habilita al Instituto para cualesquiera otras actividades que le sean encomendadas y guarden relación con sus fines.

9 Art. 13 de la Ley regional 6/1986.

10 En particular, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE), de 26 de julio de 1957 y la Ley de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas (LEEA), de 26 de diciembre de 1958.

ciada por la Constitución de 1978¹¹—, en que fueron derogadas por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno.

En suma, dicho modelo ha estado vigente durante el proceso de creación, desarrollo y consolidación de las CC.AA. y, por consiguiente, de configuración de sus respectivas Administraciones Públicas. Todo ello ha propiciado un efecto capital que debe ser suficientemente alzaprimado: las leyes franquistas que configuraban los grandes ejes del aparato administrativo del Estado preconstitucional (LRJAE, LEEA) han sido el marco normativo «básico»¹² seguido por los Parlamentos Territoriales de las CC.AA. para la propia configuración normativa de su Administración Pública autonómica. Dicho de otro modo, las Leyes de Gobierno y Administración Pública de las CC.AA. son tributarias en buena medida de la LRJAE y la LEEA. En el ámbito de la CARM, tal corolario se plasma emblemáticamente en la Ley regional 1/1988, de 7 de enero, de Gobierno y Administración de la CARM, que lleva la enumerativa, descriptiva y orgánica denominación oficial «del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia».

Frente al modelo referencial descrito de Administración Pública centralizada, con una estructura departamental, jerarquizada piramidalmente, con órganos periféricos y su propia Administración institucional se postularon, en el momento germinal de la institucionalización de las CC.AA., otros modelos alternativos entre los que debe destacarse el modelo de Administración descentralizada o indirecta, que propiciaba una mayor descentralización territorial de las nuevas competencias autonómicas en favor de las Administraciones locales, mediante diferentes técnicas de delegación intersubjetiva y encomienda de gestión. Dicho modelo alternativo fue defendido en un momento crucial —tras la intentona golpista del 23-F, bajo el Gobierno de la UCD presidido por L. Clavo-Sotelo— del proceso autonómico, por la denominada Comisión de Expertos sobre Autonomías, presidida por el Catedrático de Derecho Administrativo prof. GARCÍA DE ENTERRÍA y que se plasmó en un decisivo documento conocido como el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* —encargo oficial del Gobierno, con la aquiescencia del principal partido de la oposición política en la fecha, el PSOE—, que alumbró los llamados Pactos Autonómicos del verano de 1981.

11 Sobre la radical transformación que implica la Constitución de 1978 en la forma de gobierno y la forma de Estado, vid. mis «Reflexiones constitucionales sobre el Derecho Administrativo», en «Estudios de Derecho Constitucional y de Ciencia Política», Libro-Homenaje al prof. Fernández-Carvajal, R.; Universidad de Murcia, 1997; págs. 381-410.

12 Para una comprensión holística de lo «básico», vid. mi estudio, GUTIÉRREZ LLAMAS, A.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo»; Bosch, Casa Editorial; Barcelona, 1994.

En este sentido propugnado por la Comisión de Expertos, diversos textos normativos recogieron, siquiera parcialmente, los instrumentos jurídicos que hubieran propiciado tal modelo descentralizado de Administración autonómica. Este es el caso de la Ley del Proceso Autonómico de 1983, los restos jurídicos del polémico Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que constituyó, en su origen, la propuesta jurídica más destacada de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, que pretendía hacer una interpretación general del Título VIII de la Constitución, que estuviese dotada de una naturaleza jurídica y un rango normativo tal, que se sobrepusiese a cualquier antinomia normativa, especialmente por vía estatutaria, para lo cual se buscó por los expertos informantes revestirla del doble ropaje —más bien, blindaje— de ley orgánica (ex. art. 81 CE) y ley de armonización (ex. art. 150.3 CE). Empero, la LOAPA, como tal superley/supraley fue truncada por el Tribunal Constitucional —en quien se residenció el conflicto suscitado por los partidos nacionalistas antes de su publicación; esto es, como Proyecto de Ley, mediante la interposición del hoy derogado recurso previo de inconstitucionalidad contra Proyectos de Ley Orgánica—, en la capital sentencia constitucional 76/1983, de 5 de agosto, que estimó contrario a la Constitución ciertos preceptos del Proyecto aprobado por constituir una interpretación unilateral de la Constitución, que no cabe efectuar por el Parlamento, y, asimismo, el Alto Tribunal interpretó que el Proyecto de LOAPA no podía tener ni el carácter de Ley Orgánica (ex. art. 81 CE), ni el de Ley de Armonización (ex. art. 150.3 CE).

Desprovista de esta doble naturaleza, que la dotaba de un blindaje anti-estatutario, se aprobó finalmente la vigente Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Es, precisamente, en el Título II de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico, donde se ha reflejado la idea de una Administración autonómica descentralizada en las Diputaciones Provinciales¹³. Asimismo, buena parte de los Estatutos de Autonomía aprobados a partir de los Pactos Autonómicos de junio de 1981, incorporan algún precepto tendente a favorecer la descentralización de competencias autonómicas en los entes locales¹⁴ y, muy especialmente, en las Diputaciones Provinciales, en cuanto órganos de gobierno, representación y administración de la provincia como entidad local territorial. Además, en el ámbito de la legislación autonómica son reconocibles algunas normas que pueden inscribirse en la tendencia comentada de propiciar un mayor grado de descentralización territorial en el seno de la respectiva Administración autonómica. Tal es el caso, en el ámbito de la CARM, de la Ley regional 7/83, de 7 de octubre, sobre descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales, si bien su aplicación dista mucho de los propósitos que animaron al legislador regional.

13 Arts. 5 y ss. de la Ley 12/1983.

14 Vid. arts. 18.3 y 23.6 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia y, en su desarrollo, la infrautilizada Ley regional 7/83, de 7 de octubre, sobre descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales.

No obstante, el modelo alternativo de Administración autonómica descentralizada o indirecta —que contaba con el importante respaldo de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, que había sido incorporado a los primeros Pactos Autonómicos del verano de 1981 y, más aún, que había trascendido normativamente a importantes textos legales—, a la vista del desarrollo actual de las Administraciones Públicas de las CC.AA., cabe concluir que la opción seguida no ha sido ésta y el modelo finalmente triunfante ha sido el de una Administración Pública centralizada, con una estructura departamental, jerarquizada piramidalmente, con órganos periféricos y con un variopinto conjunto de entes instrumentales dependientes, siguiendo la *veste* de las franquistas LRJAE y LEEA, como ha tenido ocasión de destacar la doctrina¹⁵.

En esta tendencia demostrada, que ha caracterizado la formación de las estructuras administrativas y el entramado institucional y burocrático de las CC.AA., hay que situar —y no como un fenómeno aislado, perspectiva a veces adoptada por la pléyade de entes que configuran el entramado de la Administración institucional y su carácter heteróclito— los condicionantes normativos del estatuto legal del INFO. De ahí, pues, que el legislador regional adoptase la referencia del modelo estatal, que como se ha expuesto *supra*, es, en muy buena medida, un modelo preconstitucional y, en particular, dentro de aquél, el estatuto legal del INI devino en marco normativo referencial para el legislador regional.

III. EL MODELO «INI», EVOLUCIÓN Y DESINTEGRACIÓN EN EL MARCO DE UNA OPCIÓN POLÍTICO-ECONÓMICA PRIVATIZADORA

El Instituto Nacional de Industria (INI) fue alumbrado por el Estado franquista pocos meses después de finalizada la guerra civil¹⁶, como instrumento de reconstrucción nacional y de industrialización de un país asolado por los desastres de la guerra e imbuido de la peculiar ideología fascista de dicho régimen¹⁷, llegando a

15 Cfr., por todos, SANTAMARIA PASTOR, J.A.: «Fundamentos de Derecho Administrativo»; Fundación Ramón Areces; Madrid, 1988; págs. 1091-1096.

16 Ley de 25 de septiembre de 1941, por la que se crea el Instituto Nacional de Industria, configurándolo como una «entidad de Derecho público, que tiene por finalidad impulsar y financiar, en servicio de la Nación, la creación y resurgimiento de nuestras industrias, en especial de las que se propongan como fin principal la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la defensa del país, o que se dirijan al desenvolvimiento de nuestra autarquía económica, ofreciendo al ahorro español una inversión segura y activa» (art. 1). Para la consecución de tales objetivos, se facultaba al INI para la creación y participación de sociedades anónimas privadas (art. 2).

17 La vigencia de los postulados primigenios que informaron la creación del INI en 1941 se prolongó a lo largo del régimen franquista, tal como se constata en la Exposición de Motivos del Decreto-Ley 20/1970, de 24 de diciembre, por el que se actualizó la Ley Fundacional del INI, de 25 de septiembre de 1941. En este sentido, dicho preámbulo normativo se expresaba en los siguientes términos: «El Instituto Nacional de Industria, creado por Ley de 25 de septiembre de 1941, ha sido desde dicha fecha destacado promotor y protagonista de nuestro desarrollo industrial. La convenien-

desempeñar un importante papel en la economía nacional dado el escaso nivel de industrialización y la política de autarquía económica entronizada en España.

El advenimiento del Estado social y democrático de Derecho, que inaugura la Constitución española de 1978, así como la posterior integración en la CEE, va a implicar un inexorable cambio en la política industrial del Estado que se va a reflejar en la progresiva transformación de la política industrial pública, caracterizada por un paulatino —que se torna frenético a partir del ascenso al Gobierno de la Nación del Partido Popular— proceso de privatizaciones de las empresas estatales que conformaban el sector público español. Tales cambios en la orientación de la política económica e industrial del país se reflejan en una importante evolución del marco normativo regulador de la actividad empresarial del Estado y, muy especialmente —por lo que aquí interesa como referente normativo de la legislación autonómica murciana—, del INI. De ahí, pues, que resulte insoslayable —a fin de comprender cabalmente los orígenes, los parámetros de comparación, los condicionantes normativos y las propias limitaciones del estatuto legal del INFO— dejar constancia de las grandes líneas maestras que han caracterizado la transformación normativa de la actividad empresarial del Estado¹⁸.

cia indudable de que el Instituto continúe desempeñando tan importante misión exige una permanente y cuidadosa atención a su estructura y medios, para adecuarlos en cada momento a los fines que tiene señalados el referido Organismo, habilitándolo en la mayor medida posible para desarrollar una gestión ágil y eficaz.

La Ley de 25 de septiembre de 1941 señaló con evidente acierto los fines, medios y funcionamiento del Instituto, por lo que, a pesar de haber transcurrido cerca de treinta años desde su promulgación, los principios a que respondía y los criterios por ella establecidos continúan siendo válidos, si bien por exigencia de esos propios principios y criterios deban actualizarse algunos puntos en vista de la experiencia adquirida y de las exigencias presentes.

(...)

Debe resaltarse, por último, que las disposiciones contenidas en el presente Decreto-Ley tienen un alcance puramente técnico, sin afectar para nada los aspectos sustanciales del Instituto ni los planteamientos políticos generales establecidos por las Leyes vigentes en torno al mismo...»

18 *Infra*, sucintamente, se deja constancia de la transformación del estatus legal de las grandes agrupaciones de empresas públicas y de los diferentes *holdings* que las han regido, siguiendo la síntesis esbozada por MARTIN REBOLLO, L. en su excelente compilación de «Leyes Administrativas»; Aranzadi; Pamplona, 1999; págs. 633 y ss.

En 1981 se produce la importante segregación del INI de la actividad empresarial estatal dedicada al sector petrolero, creándose el Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH), ente público que, a modo de gran *holding* energético, aglutinaba a las empresas públicas de combustible de origen fósil (ad.ex.: CAMPSA, ENAGAS, BUTANO, PETROLIBER, HISPANOIL). En 1992, se agrupan dentro del mismo INI un grupo de empresas públicas rentables, creándose el llamado grupo TENERO, S.A. Se trataba del conjunto más importante de empresas de titularidad total o mayoritaria del INI, abarcando muy diversos sectores (energía, industria aeroespacial, transporte aéreo y marítimo, industrias de aluminio, celulosa, servicios financieros, etc.). En 1995 el INI y el INH desaparecen y se procede a la creación, por un lado, de la AIE (Agencia Industrial del Estado) —que pretendía la concentración en un solo grupo empresarial de las sociedades deficitarias—, y, por otro, de la SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales) —que agrupaba las empresas públicas rentables

En este marco sumariamente descriptivo de la actividad empresarial pública, puede encuadrarse una de las grandes dimensiones del INFO, según su configuración legal: crear y desarrollar un sector público propio de la Región de Murcia. En este sentido, expresamente se pronuncia el art. 2.1 de la Ley 6/1986, de 24 de mayo, cuando atribuye al INFO promover acciones que favorezcan el crecimiento económico de la Región y el crecimiento del empleo y, de modo particular, la creación y gestión de un sector público propio de la Región de Murcia¹⁹. A fin de lograr tal objetivo, la propia Ley fundacional dota al INFO de los instrumentos jurídicos imprescindibles para su consecución y, muy especialmente, la creación de sociedades mercantiles y la participación sin ningún límite en aquellas otras sociedades que se consideren de interés²⁰. Las sociedades mercantiles creadas por el INFO actuarán, por imperativo de la Ley fundacional, bajo la forma de sociedades anónimas, con expresa remisión de su régimen jurídico a la «normativa del derecho privado aplicables a este tipo de sociedades, con las especialidades que se deriven de lo establecido en la presente Ley, en la de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a excepción del límite de participación, y en la Ley General Presupuestaria»²¹. En todo caso, la constitución de nuevas sociedades y la

integradas en el suprimido INH y en el grupo Teneo, que se suprime en 1996, pasando su accionariado a la SEPI—, ambos entes públicos fueron creados por el Decreto-Ley 5/1995, de 16 de junio, posteriormente convalidado en la Ley 5/1996, de 10 de enero. En 1997 se suprime la AIE y todas las empresas industriales públicas pasan a depender de la SEPI desvinculándose también del Presupuesto del Estado. En este sentido, el Decreto-Ley 15/1997, de 5 de septiembre, modifica la Ley 5/1996 y suprime la Agencia Industrial del Estado (AIE) en cuya posición se subroga la SEPI con la idea «de reestructurar el sector público industrial español desde la perspectiva de un accionista único que no cuenta con apoyo presupuestario».

En los últimos años una de las líneas maestras que ha caracterizado la actuación económica del Ejecutivo ha sido un intenso y acelerado proceso de privatización de las empresas públicas, ya por vía de su total o parcial enajenación directa, ya mediante la salida en Bolsa de importantes paquetes de acciones. En este sentido, el Gobierno popular, desde el primer momento de su actuación política, anunció como una de las premisas de su programa económico la intensificación del proceso de privatizaciones de las empresas públicas. Así, en junio de 1996, el Gobierno aprobó un Programa de Modernización del Sector Público Empresarial que procedió a la división de las empresas en varios grupos a efectos de su privatización: por un lado, empresas que podían privatizarse de forma inmediata; por otro, empresas que requerían de previas actuaciones de saneamiento económico y, en fin, un tercer grupo lo constituían aquellas otras empresas que por su situación financiera o de reconversión industrial eran de más difícil privatización.

19 Las sociedades actualmente participadas por el INFO son Industrialalhamá, S.A.; Región de Murcia Turística, S.A. (REMUTURSA); SODETUR, S.A.; Consorcio de Depósito Franco de Cartagena; Centro Europeo de Empresas Innovadoras de Cartagena (CEEIC).

20 Art. 13.2 de la Ley regional 6/1986.

21 Art. 13.3 de la Ley regional 6/1986. En relación con los límites del ordenamiento público que enmarcan la remisión al Derecho privado, cabe puntualizar, en primer lugar, que la referencia a la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por razón de la fecha de la Ley fundacional del INFO, lo era a la Ley regional 5/1985, que en su art. 13.1 establecía como límite a la participación regional en sociedades mercantiles, que la participación de la Comunidad

participación en otras ya existentes, deberán ser autorizadas por el Consejo de Gobierno oída la Comisión Delegada Regional para Asuntos Económicos²².

Las principales facultades que se atribuyen al INFO, como titular de las acciones de las empresas creadas o participadas, son las siguientes: proponer o designar, según proceda, a través del Consejo de Dirección, a los representantes de la Administración Regional en los órganos de las sociedades en que participe; la formulación en los órganos correspondientes de las sociedades mercantiles de los objetivos y estrategias, de acuerdo con la política económica del Gobierno Regional; el establecimiento de la necesaria coordinación entre sociedades mercantiles para mejorar la eficacia global de todas ellas y, en fin, el control del cumplimiento de los objetivos formulados a las sociedades mercantiles y su grado de adecuación a las directrices del programa de Desarrollo Regional²³.

Autónoma en su capital no fuera nunca inferior al 10 por 100 de aquél, salvo que, excepcionalmente, el interés público debidamente justificado aconsejare otra cosa. Precisamente, dicho límite legal pretendía excepcionarse mediante Ley especial para las participaciones regionales vehiculadas a través del INFO, de una forma superflua y redundante habida cuenta que la propia Ley de Patrimonio expresamente configuraba dicha especialidad al regular en el art. 13.3, que «respecto de las Sociedades mercantiles a que se refiere la Ley regional 2/1984, de 8 de junio, por la que se crea el Instituto de Fomento de la Región de Murcia, se estará a lo dispuesto en la misma». Sin embargo, la Ley regional 5/1985 fue derogada y sustituida por la Ley regional 3/1992, de 30 de julio (BORM núm. 189, de 14 de agosto), de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, que si bien mantiene idéntico límite a la participación regional en sociedades mercantiles (art. 56.1), en cambio, transmuta en genérica la específica configuración de un régimen especial para el INFO. Así, el art. 56.4 dispone que «las adquisiciones de valores mobiliarios por entidades públicas dependientes de la Comunidad Autónoma, se registrarán en todo lo que no esté establecido por sus normas específicas por las disposiciones de esta Ley».

En segundo lugar, la remisión a la Ley General Presupuestaria suscita la importante cuestión del carácter con el que se opera tal remisión y, en consecuencia, si cabe inferir un marco normativo estatal básico (ex. art. 149.1.18ª CE) que condicionase a la legislación regional, que lo sería de desarrollo y no competencialmente plena.

Por último, las referencias normativas que, de algún modo, afectan a la participación regional en sociedades mercantiles deben ampliarse, en la actualidad, al Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (BORM núm. 50, de 1 de marzo de 2000), que deroga a la anterior Ley regional 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia.

22 Art. 13.4 de la Ley regional 6/1986. Asimismo, la Ley regional 3/1992, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, dispone que la adquisición a título oneroso de cuotas, partes alícuotas o de títulos representativos de capital, de cualquier clase de empresas constituidas conforme al derecho privado, sea por suscripción o por compra, se acordará por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Economía, Hacienda y Fomento. Precepto que trae causa, en buena medida, de su antecedente normativo: el art. 13.1 de la Ley regional 5/1985.

23 Art. 14 de la Ley regional 6/1986.

IV. REALIDAD *VERSUS* ESTATUTO LEGAL: LA ACTUACIÓN EFECTIVA DEL INFO EVIDENCIA EL DISTANCIAMIENTO CON SU MARCO NORMATIVO Y, POR TANTO, LA NECESIDAD DE PROCEDER A SU REFORMA

La realidad operativa del INFO no se corresponde, en buena medida, con su estatuto legal que, como se ha expuesto *supra*, responde, al menos parcialmente, a un marco normativo referencial estatal preconstitucional y a una configuración de esta entidad pública como motor generatriz de un sector público propio de una Región de bajo índice de industrialización.

Del examen de las actividades realizadas por el INFO en los últimos años y, en íntima relación, del papel que le es asignado por el Gobierno regional se deduce el claro abandono y postergación del papel legalmente asignado a esta entidad pública como *holding* empresarial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y, por el contrario, el progresivo fortalecimiento de su función de fomento, incentivo y estímulo de la actividad empresarial privada, en especial, de las pequeñas y medianas empresas de la Región²⁴. En este sentido, en la Memoria de actividades del INFO de 1998, se contienen expresivas calificaciones, descripciones y denominaciones del Instituto, que evidencian su configuración como instrumento de la acción administrativa de fomento de la actividad empresarial privada en la Región de Murcia. Así, en el precitado documento se califica al INFO como «agencia de desarrollo regional y de servicios a la pyme», con «el objetivo asignado por Gobierno regional: ser una organización transparente, descentrali-

24 El propio INFO se da a conocer en los canales propios de la llamada sociedad de la información en los siguientes términos: «El Instituto de Fomento (INFO) es una entidad pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia dotada de personalidad jurídica propia, que tiene encomendadas básicamente las funciones de apoyo y promoción de la pequeña y mediana empresa y la captación de inversiones» (cfr. www.ifrm-murcia.es. Excelente *página web*, con más de 5.000 consultas en el año 1998, que posibilita al interesado y, en especial, a las empresas acceder no sólo a una información legal, orgánica e institucional del INFO, sino, sobre todo, a los distintos programas de actuación, que comprenden acciones de fomento. Incluso el usuario puede, además de conocer las condiciones, requisitos y obligaciones de las ayudas y subvenciones de cada programa, descargar los impresos normalizados de solicitud. Asimismo, es posible acceder al entramado de servicios englobados bajo la denominación de «euroventanilla» —Centro Europeo de Información Empresarial (www.euroinfo-murcia.com)—, que tiene como misión principal facilitar información internacional gratuita a las empresas de la Región, formando parte de una red de centros de información empresarial promovida por la Comisión Europea, de la que forman parte más de 350 centros en todo el mundo. El Centro Europeo de Información Empresarial, actúa en estrecha conexión con las Cámaras de Comercio y la CROEM y es miembro de las Redes MIDAS, BRE, BC-NET y COOPECO. En esta línea de potenciación de la sociedad de la información, el siguiente paso —que desde este estudio se propone— debe ser la presentación telemática de solicitudes y el acceso directo al llamado expediente virtual, que permitirá al beneficiario de una ayuda o subvención una comunicación telemática con el INFO a fin de dar cuenta del cumplimiento de objetivos, del desarrollo del programa y, en fin, de cualquier eventualidad relevante para la mejor marcha de la acción de fomento).

zada y cercana al ciudadano, que pretende además ofrecer un servicio público de calidad, al servicio de las empresas de la Región y al servicio, en definitiva, del desarrollo económico de la sociedad murciana»²⁵; en suma y con otra expresión empleada por la Memoria de 1998, el INFO se configura como la «agencia de desarrollo regional y de servicios a la pyme»²⁶. De ahí, pues, que el precitado documento afirme que «a lo largo de estos últimos cuatro años, el Instituto de Fomento de la Región de Murcia ha adaptado su organización interna y su estructura operativa y de programas para incidir en aquellos aspectos básicos a los que se encuentra ligada la competitividad de las pequeñas y medianas empresas»²⁷, sin embargo, tal proceso de adaptación no se ha reflejado en su marco normativo, que ha continuado inalterado e invariable.

Del examen de su actividad efectiva debe destacarse que el INFO gestiona un conjunto de programas de ayuda, destinados a facilitar el acceso de las PYMES a las fuentes de financiación, apoyando la puesta en marcha de proyectos industriales, ascendiendo a 5.952 millones de pesetas las subvenciones concedidas en el año 1998²⁸. Dentro de la actividad de fomento del sector empresarial de la Región de Murcia, el INFO desarrolla una importante actividad de promoción exterior, que persigue incrementar la dimensión exportadora de la economía regional y la internacionalización de las empresas murcianas²⁹.

25 Memoria del INFO sobre actividades en el año 1998, pág. 7.

26 Ibidem.

27 Ibidem; presentación a cargo del Consejero de Industria, Trabajo y Turismo; pág. 5.

28 Entre los programas desarrollados en 1998 por la División de Financiación del INFO cabe mencionar los siguientes destinados a proporcionar ayuda a las empresas, en particular las pymes, mediante la subsidiación de tipos de interés de los préstamos obtenidos al amparo de convenios con entidades financieras concertadas con el Instituto: PAIE (programa de ayuda para inversiones empresariales en los sectores industrial y de servicios), PAIC (programa de ayuda para establecimientos comerciales), PROTUR (programa de ayuda para establecimientos turísticos). Asimismo, el INFO actúa como organismo gestor del programa de incentivos regionales del Ministerio de Economía y Hacienda, para inversiones en activos fijos superiores a cien millones de ptas. (en 1998 se aprobaron 21 proyectos con una inversión de 11.374 millones de ptas. y una subvención de 1.439 millones). Por otra parte, en las líneas regionales de apoyo a la inversión se aprobaron en 1998 ayudas a 1.113 empresas por un importe de 3.008 millones de ptas.

29 Entre los programas y actividades incardinados en la división de promoción del INFO merece destacarse el programa PIPE 2.000, de Iniciación a la Exportación; el Plan de Promoción Exterior de las PYMES, concertado con las Cámaras de Comercio hasta 1999 y con una dotación de 4.200 millones de ptas.; el desarrollo de la «Feria Virtual de la Región de Murcia», en Bruselas, a través de Internet (más de 600 empresas están asociadas a la feria virtual «Murcia Trade Expo») y, en fin, el programa de Misiones Comerciales, que permite poner en contacto a las empresas de la Región con una serie de mercados previamente seleccionados. Asimismo, es destacable la edición del Boletín «Línea Exterior», que en su versión electrónica, plasma el esfuerzo de aunar promoción exterior, información y las nuevas tecnologías de la comunicación, enviándose directamente por correo-e a las empresas (un total de 230 direcciones de correo-e reciben dicho boletín).

La opción política que se refleja en la Memoria de 1998 claramente alzaprima que el Gobierno Regional concibe al INFO como una organización descentralizada, de servicios a la empresa, poniendo a disposición de las PYMES toda la información necesaria sobre los principales mercados y oportunidades de negocio del mundo y ofreciendo los principales avances tecnológicos para cubrir sus necesidades de información³⁰. Asimismo, en esta orientación el INFO ha recibido el cometido de coadyuvar al impulso de la política científica y de investigación aplicada, así como de la implantación de la denominada «sociedad de la información». De este modo, el INFO desempeña una función de desarrollo tecnológico como elemento clave para la competitividad de las empresas radicadas en la Región, promoviendo proyectos en el campo de la sociedad de la información, la calidad industrial y la transferencia de tecnología³¹.

Otra importante dimensión asignada por la Administración regional al INFO es el fomento e impulso de acciones formativas que, en el año 1998, superaron los 1.150 millones de ptas. en el conjunto de las ayudas concedidas³². Asimismo, el INFO, dentro de su actividad de fomento, promueve la captación de inversiones hacia la Región, favoreciendo el desarrollo de las redes logísticas y la generación de suelo industrial³³.

30 Entre las principales actividades de información acometidas por el INFO, cabe destacar los servicios prestados por el Centro Europeo de Información Empresarial —la denominada «euroventanilla» (vid. *supra* nota 24)—, la edición y distribución de publicaciones en soporte papel o digital, la organización de Seminarios, Presentaciones y Jornadas para la difusión de temas de interés para el sector empresarial, la recopilación de un índice de legislación mensual o, entre otras, la elaboración de un *dossier* de información europea.

31 Las acciones más reseñables, en este campo, son el proyecto ESSIMUR, para el desarrollo de determinadas propuestas relacionadas con la «sociedad de la información» en la Región; participación en trabajos de la Fundación Séneca y, en especial, en las acciones de fomento llevadas a cabo el Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI), que concedió ayudas por importe de 1.196 millones de ptas. en el ejercicio 1998.

32 En este sentido, el INFO, como gestor del Fondo Social Europeo, desarrolló en 1998 once líneas de actuación en formación, que abarcaron tanto las acciones destinadas a favorecer la incorporación de jóvenes titulados a la empresa, la formación e investigación tecnológica, el reciclaje de trabajadores en activo o la formación de personas en situación prolongada de desempleo. Asimismo, en el programa de Formación Profesional Ocupacional —parados de larga duración, jóvenes, reciclaje de trabajadores en activo y minusválidos— se dispusieron ayudas por importe superior a los 1.000 millones de ptas., con la impartición de 420 cursos y cerca de 100.000 horas lectivas.

33 En este capítulo de captación de inversiones, el INFO realiza acciones de apoyo a las empresas murcianas para acceder a las redes de subcontratación de las grandes empresas localizadas en la Región (GE Plastics, ENAGAS, Ecocarburantes); mediante el proyecto SIGAIN se pretende desarrollar un sistema de información y gestión de áreas industriales; asimismo, en colaboración con la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas se ha confeccionado el Avance de Directrices de Ordenación del Suelo Industrial de la Región de Murcia.

V. CONSECUENCIAS DE LA TENDENCIA A LA HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO: UNA SENTENCIA PARADIGMÁTICA EN ORDEN A LA SUPERACIÓN DE LA DIALÉCTICA «REALIDAD *VERSUS* ESTATUTO LEGAL DEL INFO»

Recientemente, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia ha tenido ocasión de interpretar algunos aspectos del estatuto legal del INFO, poniendo de manifiesto importantes consecuencias en relación al régimen jurídico que rige su actividad y el reflejo que de ahí se proyecta para su eventual control jurisdiccional. Se trata de la sentencia núm. 359/2000 (Sección 1ª), de 19 de mayo, que resuelve el recurso contencioso administrativo nº 3187/1997, tramitado por las normas de procedimiento ordinario, en cuantía indeterminada y referido a la resolución de un convenio suscrito para la ejecución de acciones de fomento en el marco de la iniciativa comunitaria *Adapt*.

La sentencia resolvió el recurso contencioso administrativo nº 3187/1997, que tenía por objeto la impugnación del Acuerdo del Consejo de Dirección del Instituto de Fomento de la Región de Murcia, de 29 de septiembre de 1997, por el que se procedió a la resolución por incumplimiento por parte de la mercantil denominada Instituto Murciano de Nuevas Tecnologías (en adelante, IMNT) —la parte actora en la *litis*—, del convenio suscrito con el INFO, con fecha 23 de diciembre de 1996, para la ejecución del «Proyecto Hotel», al amparo de la Iniciativa Comunitaria *Adapt*. En el marco de dicha iniciativa comunitaria *Adapt*, aprobada por decisión de la Comisión Europea c(95)107, de 18 de mayo de 1995, dentro del Programa Operativo, fue seleccionado por la Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo el proyecto 96-A-1903-MUR, denominado «Implantación de la calidad total en los sectores industrial y turístico», presentado por la empresa Instituto Murciano de Nuevas Tecnologías. Para regular su ejecución por parte de la empresa promotora, se formalizó el día 23 de diciembre de 1996, convenio de colaboración que otorgaron el INFO y la empresa IMNT.

Las pretensiones que dedujo la actora en su demanda consistían en que se dictara sentencia, que dejando sin efecto la resolución recurrida, el acuerdo de 29 de septiembre de 1997, mantuviera los derechos reconocidos por el convenio suscrito entre las partes litigantes, de 23 de diciembre de 1996, condenando en todo caso a la demandada INFO a que abonase el total importe de los trabajos realizados, justificados en la documental que contiene la contabilidad de la empresa y trabajos y pagos efectuados en los mismos, ascendente a la suma de 140.427.162 pesetas, más indemnización a fijar en ejecución de sentencia de daños y perjuicios irrogados por la morosidad en el pago contratado. Como pretensión subsidiaria, se interesa la resolución del citado convenio por incumplimiento por parte de la demandada INFO, de sus obligaciones de pago, condenando a la misma a estar y pasar por dicha declaración y en consecuencia a que se

abone al IMNT, la suma adeudada por los trabajos y desembolsos realizados conforme aludido convenio de la cantidad ya indicada de 140.427.162 pesetas, más la indemnización de daños y perjuicios que se fije en ejecución de sentencia. Como última petición, deducida con carácter subsidiario de las anteriores y para el hipotético supuesto de mantenerse la resolución recurrida, se interesaba sentencia que dejase libre al IMNT para resolver en vía civil la reclamación de dicha suma, así como de la indemnización que resultara procedente en derecho, de daños y perjuicios irrogados a la misma.

La primera y previa cuestión que se plantea el Tribunal es dilucidar la naturaleza jurídica y régimen aplicable al Convenio suscrito por el INFO y por el IMNT, con fecha 23 de diciembre de 1996, para la ejecución del «Proyecto Hotel», al amparo de la Iniciativa Comunitaria *Adapt*, del que trae causa el impugnado Acuerdo del Consejo de Dirección del Instituto de Fomento de la Región de Murcia, de 29 de septiembre de 1997, por el que se resuelve dicho convenio por incumplimiento por parte del Instituto Murciano de Nuevas Tecnologías, a cuyo efecto lleva a cabo un detenido análisis del estatuto legal del INFO³⁴ y, asimismo, del engarce en dicho

34 Cfr. fundamento jurídico segundo. Del que debe alzaprimarse lo siguiente: «El Instituto de Fomento de la Región de Murcia fue creado mediante la Ley regional 2/1984, de 8 de junio (BORM nº 144, de 26-06-1984), que lo configuró como un Organismo autónomo adscrito a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, rigiendo su actuación por lo previsto en la propia Ley 2/1984, disposiciones que la desarrollan y aquellas otras de carácter general que resulten de aplicación (ex. art. 1). Posteriormente, la Asamblea Regional de Murcia derogó expresamente la referida Ley 2/1984, dotando de un nuevo régimen jurídico al INFO mediante la Ley 6/1986, de 24 de mayo (BORM nº 147, de 28-06-1986 y BOE nº 224, de 18-09-1986).

El INFO, tal como es configurado por la Ley regional 6/1986, es una Entidad de Derecho Público de las reguladas en el artículo 6.1, apartado b) de la Ley General Presupuestaria, dotada con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines (ex. art. 1.1), que en sus actividades jurídicas externas se regulará por las normas de Derecho privado (ex. art. 1.4). Con esta naturaleza y bajo dicho régimen jurídico corresponde al INFO —en lo relevante para la resolución de esta *litis*— promover acciones que favorezcan el crecimiento económico de la Región y el crecimiento del empleo (ex. art. 2.1); fomentar la prestación de servicios a entidades y empresas, especialmente pequeñas y medianas, promoviendo sociedades de servicios (ex. art. 2.2.b); fomentar los proyectos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica, tanto en nuevos procesos como en bienes y servicios industriales y conexos (ex. art. 2.2.e); fomentar entre las empresas que desarrollen sus actividades en la región actuaciones comunes tendentes a la mejora de las estructuras empresariales en orden a una mayor competitividad (ex. art. 2.2.f); informar de los beneficios y ayudas que ofrezcan la Administración Pública y la Comunidad Económica Europea para la inversión en la Región de Murcia (ex. art. 2.2.j). A estos efectos, el INFO podrá establecer convenios con organismos y entidades, públicas o privadas (ex. art. 13.1). Asimismo, dentro del régimen económico, financiero y de personal del INFO debe destacarse, en particular, que, entre otros, serán recursos del INFO las dotaciones que se consignen en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma a favor del Instituto (ex. art. 15.2), así como, las subvenciones o aportaciones voluntarias de entidades públicas y privadas (ex. art. 15.4) y, en fin, que el personal del Instituto de Fomento de la Región de Murcia será contratado en régimen de Derecho privado (ex. art. 18)».

régimen jurídico del convenio suscrito por las partes en conflicto, del que dimana el concreto acuerdo de Consejo de Dirección del INFO que se impugna en el proceso³⁵.

La sentencia, tras enmarcar la controversia en los términos expuestos, extrae las consecuencias jurídicas más relevantes de la subsunción en el estatuto legal del INFO de la resolución unilateral y litigiosa del convenio suscrito por las partes enfrentadas, en el destacable fundamento jurídico cuarto:

«Tanto del estatuto legal del INFO (ex. Ley regional 6/1986), como del Convenio suscrito a su expreso amparo, con fecha 23 de diciembre de 1996, para la ejecución del «Proyecto Hotel», por el INFO y el IMNT, se deriva que el Acuerdo del Consejo de Dirección del Instituto de Fomento de la Región de Murcia, de 29 de septiembre de 1997, impugnado en esta *litis*, de resolución unilateral del mencionado convenio, no es un acto administrativo. Por consiguiente, siendo el régimen jurídico de la actuación impugnada en este proceso de Derecho privado por expresa configuración legal —y al margen de la crítica dogmática que como fenómeno de «huida del Derecho Administrativo» pueda, en sede doctrinal, merecer tal decisión del legislador regional—, esta Sala carece de jurisdicción para su enjuiciamiento (ex. arts. 1 y, por ende, 82.a de la Ley Jurisdiccional de 1956). Todo ello en consideración a los siguientes argumentos implícitos en los fundamentos jurídicos anteriores:

A) La Ley Regional 6/1986, de 24 de mayo, que constituye el estatuto jurídico del INFO, procedió a configurarlo como una Entidad de Derecho Público de las reguladas en el artículo 6.1, apartado b) de la Ley General Presupuestaria, dotada con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines (ex. art. 1.1), **que en sus actividades jurídicas externas se regulará por las normas de Derecho privado (ex. art. 1.4), que, asimismo, rigen los convenios que suscriba con organismos y entidades, públicas o privadas (ex. art. 13.1)**. Así, pues, el régimen jurídico que expresamente regula la actividad externa del INFO es el Derecho privado por deci-

35 Cfr. fundamento jurídico tercero: «En este marco legal y a su amparo expreso, se suscribe por el INFO y el INMT, el Convenio de fecha 23 de diciembre de 1996, para la ejecución del «Proyecto Hotel», dentro de la Iniciativa Comunitaria Adapt, del que trae causa el Acuerdo del Consejo de Dirección del Instituto de Fomento de la Región de Murcia, de 29 de septiembre de 1997, impugnado en esta *litis*. En este sentido, resultan inequívocos los «Antecedentes» IV y V del referido Convenio, de fecha 23 de diciembre de 1996. Así, el «Antecedente IV» explícitamente dispone que *«La ley 6/86, de 24 de mayo, del Instituto de Fomento de la Región de Murcia establece como objetivos prioritarios el crecimiento económico y la generación de empleo en la Región de Murcia. En este contexto la formación y recualificación profesional se constituye en una de las actividades básicas dentro de los programas de actuación del Instituto de Fomento»*. Asimismo, el «Antecedente V», de forma clara y distinta —en cartesiana expresión— dispone *«la facultad de formalización del presente Convenio se halla recogida en la Ley 6/86, de 24 de Mayo, cuyo artículo 13 la considera expresamente para la consecución de los fines propuestos en la misma»* (folios 250 y ss. del expediente administrativo)».

sión del poder legislativo regional, que, en este sentido, derogó la anterior Ley Regional 2/1984, que al configurarlo inicialmente como un Organismo autónomo suponía la aplicación, al menos en ciertos ámbitos de su actuación, del Derecho Administrativo. Por el contrario, la literalidad y el *telos* de la Ley Regional 6/1986, de 24 de mayo, resultan inequívocos, en el sentido de someter —en todo caso y sin excepción alguna— el régimen de actuación externa del INFO al Derecho Privado, lo que lleva incluso a cierta redundancia en los apartados 1, 3 y 4 del art. 1, que vienen a enfatizar el sometimiento de las actividades del INFO al ordenamiento jurídico privado y, por tanto, la inaplicación del Derecho Administrativo y, en particular, la entonces vigente legislación estatal contenida en la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958.

- B) La modificación del ordenamiento estatal regulador de la llamada Administración institucional del Estado no incide en el estatuto jurídico del INFO. Pues si bien han sido derogadas tanto la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958, como algunos preceptos del R.D.-Legislativo 1091/1988, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y, en particular, el art. 6.1.b), por la Ley estatal 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, ésta no tiene carácter de legislación estatal básica (ex. art. 149.1.18 CE, tal como es interpretado por el Tribunal Constitucional, SSTC 32/1981, 1/1982 y, en especial, con los requisitos formales que viene exigiendo el Alto Tribunal a partir, fundamentalmente, de las SSTC 69/1988 y 80/1988) y, por tanto, no incide en la Ley Regional 6/1986, de 24 de mayo, que, en todo caso y además de la remisión al artículo 6.1, apartado b) de la Ley General Presupuestaria, expresa e inequívocamente preceptúa que en sus actividades jurídicas externas se regularán por las normas de Derecho privado (ex. art. 1.4).
- C) Asimismo, la Ley Regional 6/1986, de 24 de mayo, no atribuye expresamente potestades administrativas al INFO, cuyo ejercicio supusiese la aplicación del ordenamiento jurídico administrativo (ex. art. 2.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Antes al contrario, como se ha destacado *supra*, la Ley Regional 6/1986, expresamente excluye la aplicación del Derecho Administrativo en las actuaciones externas del INFO, que *ope legis* se rigen por Derecho privado (ex. art. 1). Además, por imperativo constitucional (ex. arts. 103.1 y 9.3 CE), debe alzarse que la atribución de potestades administrativas requiere siempre de un reconocimiento expreso por el legislador, habida cuenta que las potestades administrativas son, en todo caso, el resultado de un estatuto legal y, en consecuencia, no cabe entender atribuidas implícitamente potestades administrativas, ni puede admitirse la autoatribución de potestades, del mismo modo que estas son irrenunciables e indisponibles por la propia Administración. En suma, cuando el legislador quiere dotar a entidades de Derecho

Público, expresamente sometidas en su actuación externa al Derecho privado, de ciertas potestades administrativas, sometidas al ordenamiento jurídico administrativo y, en consecuencia, fiscalizables por el orden jurisdiccional contencioso administrativo, debe atribuirles expresa e inequívocamente (ad. ex.: Ley 13/1994, de autonomía del Banco de España).

- D) El régimen jurídico aplicable al Convenio suscrito, con fecha 23 de diciembre de 1996, para la ejecución del «Proyecto Hotel», por el INFO y el IMNT, es por imperativo legal de Derecho privado (ex. arts. 1.4 y 13.1 de la Ley Regional 6/1986). En modo alguno, cabe la consideración del referido Convenio como un contrato administrativo habida cuenta que la Ley estatal 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, expresamente y con carácter básico, no incluye preceptivamente dentro de su ámbito de aplicación la actividad contractual de las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, que hayan sido creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que tengan carácter industrial o mercantil (ex. art. 1.3), como es claramente el caso del INFO por imperativo de la Ley Regional 6/1986, que, en especial, en su art. 2.1, le atribuye promover acciones que favorezcan el crecimiento económico de la Región y el crecimiento del empleo, y, de modo particular, *«la creación y gestión de un sector público propio de la Región de Murcia»*, a cuyos efectos, entre otros instrumentos jurídicos destacados, *«el Instituto podrá promover la creación de sociedades mercantiles que permitan la realización de sus fines y participar sin ningún límite en aquellas otras sociedades que se consideren de interés»* (art. 13.2) y *«las sociedades mercantiles creadas por el Instituto actuarán bajo la forma de sociedades anónimas y se registrarán por la normativa de derecho privado aplicables a este tipo de sociedades»* (art. 13.3)».

Esta sentencia plantea en sus justos términos la contradicción que supone atribuir la acción administrativa de fomento al INFO, que ha sido configurado como una Entidad de Derecho Público expresamente sometida al Derecho privado en su actuación externa. De ahí, pues, que el pronunciamiento judicial constituya un fiel exponente de la némesis jurídica que toda huida del Derecho Administrativo implica, especialmente, cuando se adopta como cauce de la misma la configuración de entidades instrumentales plenamente sometidas al ordenamiento jurídico privado y, paralelamente, se les atribuye funciones o actividades inexorablemente ínsitas en el corazón del Derecho Administrativo. Es aquí donde surge la *contradictio in terminis* de aunar una actividad esencialmente pública con una *veste* jurídica privada, pues —entre otras múltiples disfuncionalidades— cabe, como en el caso enjuiciado, que cuando aflore el conflicto el ente instrumental sometido a Derecho privado reivindique paradójicamente el Derecho Administrativo, a fin de reconducir la *litis* al orden jurisdiccional contencioso administrativo y así comparecer en el proceso como poder público, vindicando la presunción de legalidad de su actuación y, en

suma, el estatus singular que el ordenamiento público configura para la Administración como titular del interés general.

VI. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DEL INFO

El Título II de la Ley Regional 6/1986, de 24 de mayo, está dedicado específicamente a la regulación de la organización del INFO, estableciendo³⁶ cuatro órganos, dos colegiados —el Consejo Asesor y el Consejo de Dirección— y otros dos unipersonales —el Presidente y el Director—. A continuación se esboza sumariamente su configuración y atribuciones competenciales.

El Consejo Asesor se articula como el órgano colegiado consultivo del INFO y está integrado por el Presidente, que será el del Instituto, el Vicepresidente, que será el Director del Instituto, un vocal en representación de cada una de las Consejerías propuestos por sus titulares; diez vocales en representación de los siguientes organismos e instituciones: uno por la Universidad de Murcia; uno por el Consejo de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; dos por la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales; tres por las Centrales Sindicales más representativas; uno por los Colegios Profesionales y dos por las Cajas de Ahorro, propuestos por sus respectivos órganos de gobierno; tres vocales designados por el Presidente, por su reconocido prestigio en la Región; el Secretario, que será el mismo del Consejo de Dirección y que actuará con voz pero sin voto³⁷. El desempeño del cargo de miembros del Consejo Asesor será considerado como de carácter público y la asistencia a sus reuniones de carácter obligatorio. El Consejo Asesor se reunirá, al menos, una vez cada cuatro meses³⁸.

Corresponden al Consejo Asesor las siguientes funciones: a) conocer e informar el anteproyecto del Programa de Actuación, Inversiones y Financiación del Instituto; b) conocer e informar el anteproyecto de Presupuestos y la memoria anual del Instituto; c) informar sobre los asuntos que le sean sometidos por el Presidente; d) proponer medidas y actuaciones que se estimen convenientes sobre las funciones encomendadas al Instituto; e) conocer e informar el anteproyecto del Reglamento de Régimen Interior del Instituto.

36 Art. 3 de la Ley regional 6/1986.

37 En relación al Consejo Asesor la propia exposición de motivos de la Ley regional 6/1986 destaca su configuración como órgano consultivo del Instituto, con amplia representación de los sectores económicos, sociales y científicos de la Región, que permite la aportación de informes y sugerencias en el desarrollo de su labor.

38 El funcionamiento del Consejo Asesor, por remisión expresa del art. 8.1 de la Ley 6/1986, será el establecido en la Ley de los Organos Consultivos de la Administración Regional. Referencia ésta que, con todas las cautelas que implica la dicotomía del régimen jurídico de los órganos colegiados del INFO, deberá entenderse en la actualidad realizada a lo dispuesto en la Ley regional 2/1996, de 16 de mayo, por la que se regulan los Consejos Técnicos Consultivos y los Comisionados Regionales de la Región de Murcia.

El Consejo de Dirección se configura como el órgano colegiado ejecutivo y de gestión del INFO, estando formado por: a) el Presidente, que será el del Instituto; b) el Vicepresidente, que será el Director del Instituto; c) siete vocales pertenecientes a la Administración Regional; tres en representación del Departamento al que se adscribe el Instituto y cuatro en representación de las demás Consejerías, en ambos casos nombrados por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Industria, Comercio y Turismo; d) el Secretario, que deberá ostentar la titulación de Licenciado en Derecho, será designado por el Presidente y actuará con voz pero sin voto.

Corresponde al Consejo de Dirección, como órgano colegiado de gestión: a) dirigir la actuación del Instituto, de acuerdo con las directrices del programa de Desarrollo Regional y con los criterios de promoción y fomento de la economía de la Región de Murcia que establezca el Consejo de Gobierno; b) aprobar el anteproyecto del Programa de Actuación, Inversiones y Financiación del Instituto para remisión al Consejo de Gobierno; c) aprobar inicialmente, previa auditoría, la memoria anual, el balance de situación y la cuenta de resultados, comprensiva de todas las operaciones realizadas por el Instituto, y el anteproyecto de Presupuestos del Instituto, para su integración en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma; d) aprobar el Reglamento de Régimen Interior del Instituto; e) acordar la celebración de contratos y convenios que concierte el Instituto; f) fijar, de acuerdo con las normas establecidas con carácter general para la Administración Regional, las tarifas y precios que deba aplicar el Instituto en la prestación de sus servicios; g) aprobar la plantilla de personal y fijar la modalidad de contratación y el régimen de retribuciones; h) decidir sobre los asuntos que le someta el Presidente. El Consejo de Dirección se reunirá, al menos, una vez cada tres meses, pudiendo delegar en el Presidente o en el Director cualquier función específica³⁹.

39 El Consejo de Dirección, en cuanto a su funcionamiento, se regirá junto a las escasas normas orgánicas recogidas por la Ley Fundacional —y por expresa remisión de ésta (ex. art. 8.2)—, por lo establecido para los órganos colegiados en el capítulo II del título I de la Ley de Procedimiento Administrativo. Referencia que debe integrarse en el sentido de operar la remisión normativa a lo dispuesto en el cap. II (arts. 22-27), del Tit. II, de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y ello al margen de la diferenciación en cuanto al carácter básico de algunos preceptos propiciado por la sentencia constitucional 50/1999. En todo caso, no deja de ser paradójica la remisión anotada por cuanto evidencia la esquizofrenia en el régimen de actuación del INFO, que si bien por imperativo legal somete su actuación externa al Derecho privado, sin embargo, ha de formar su voluntad interna conforme al ordenamiento jurídico administrativo. Tal situación propicia actuaciones que no siempre tienen fácil encaje dentro de la teoría de los actos separables, como evidencia la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, núm. 359/2000 (Sección 1ª), de 19 de mayo, que trae causa, precisamente, de un Acuerdo del Consejo de Dirección del INFO (de 29 de septiembre de 1997). En la notificación de dicho Acuerdo —que, nueva paradoja del régimen de actuación del INFO, se efectuó por conducto notarial— expresamente se indicaba como vía de impugnación el orden jurisdiccional contencioso administrativo.

El régimen bicéfalo caracteriza la configuración de los órganos unipersonales: un órgano de representación, supervisión e impulso mediato (Presidente) y un órgano gestor (Director). En este sentido, el Presidente del Instituto de Fomento de la Región de Murcia será, con carácter nato, el Consejero de Industria, Comercio y Turismo⁴⁰. Como Presidente la Ley Fundacional del INFO le atribuye la siguientes funciones: a) representar legalmente al Instituto; b) convocar, fijar el orden del día y presidir las sesiones del Consejo de Dirección y del Consejo Asesor; c) proponer al Consejo de Dirección y al Consejo Asesor, en el ámbito de sus respectivas funciones, la adopción de acuerdos, en cuantos asuntos sean de interés para el Instituto y sus fines; d) velar por la adecuación de las actuaciones del Instituto a las directrices generales emanadas del Consejo de Gobierno; e) nombrar o separar, en su caso, a propuesta de las entidades que representan, a los miembros del Consejo Asesor; f) aquellas que puedan serle delegadas por el Consejo de Dirección y las que se le atribuyan legal o reglamentariamente y, en fin, como cláusula de atribución de competencias residuales, g) cualquier otra no atribuida de forma expresa a otro órgano del Instituto. Asimismo, se faculta al Presidente a fin de delegar en el Director cualquier función específica⁴¹.

Como destaca la exposición de motivos de la Ley Fundacional, se configura al Director como un órgano dotado con atribuciones amplias para efectuar una gestión eficaz y responsable, a la vez que orientada por las decisiones superiores del Consejo de Dirección, cuyos componentes representarán la visión de conjunto que, en cada caso, pueda tenerse desde las distintas Consejerías Regionales. El Director será nombrado por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero competente, correspondiéndole desarrollar la ejecución de cuantas actuaciones tenga encomendadas el Instituto y, en especial: a) dar cumplimiento a los acuerdos del Consejo de Dirección; b) coordinar, inspeccionar y controlar el funcionamiento de los servicios y dependencias; c) ejercer la dirección administrativa y la jefatura de personal; d) ostentar las representaciones del Instituto en las sociedades participadas por el mismo; e) celebrar y suscribir contratos, cuando estas facultades le sean delegadas por el Presidente; f) elaborar y preparar documentos y actuaciones de competencia resolutoria del Consejo de Dirección; g) aquellas otras atribuciones que le puedan ser reconocidas legal y reglamentariamente; h) las que le sean delegadas o encomendadas por el Consejo de Dirección o por el Presidente⁴².

40 Art. 9 de la Ley 6/1986. La Ley persigue con esta configuración de la Presidencia del INFO, según la propia exposición de motivos, asegurar una mayor coherencia en la política de apoyo a los sectores económicos llevada a cabo desde la Administración Regional. Actualmente, debe interpretarse el precepto sistemáticamente con lo dispuesto en el art. 8 del Decreto 1/2002, de 15 de enero, de Reorganización de la Administración Regional y, en consecuencia, corresponde la Presidencia del INFO al Consejero de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio.

41 Art. 10 de la Ley regional 6/1986.

42 Art. 11 de la Ley regional 6/1986.

El cargo de Director será incompatible con cualquier actividad pública o privada, en los términos previstos por la legislación vigente⁴³.

VII. EL CONTROL DE LA ACTUACIÓN DEL INFO

El Título V de la Ley Fundacional regula el régimen de control del INFO, distinguiendo tres tipos: control económico-financiero, control de eficacia y control parlamentario. El ámbito del control económico y financiero es reenviado⁴⁴ al artículo 17 de la Ley General Presupuestaria⁴⁵, disponiendo la Ley regional 6/1986, que respecto del Instituto, será realizado mediante comprobaciones periódicas y auditorías, por la Intervención General de la Comunidad Autónoma, de cuyo resultado se informará a la Asamblea Regional. Por lo que respecta al control de eficacia será ejercido por la Consejería de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio, sin perjuicio del que corresponda a la Consejería de Hacienda y Administración Pública⁴⁶.

El control parlamentario del Instituto de Fomento de la Región de Murcia, se desarrollará a través de la remisión por el Consejo de Gobierno a la Asamblea Regional de la Comunidad Autónoma para su conocimiento, dentro del segundo semestre de cada año, del Programa de Actuación, Inversiones y Financiación, comprensivo de los objetivos que pretenda alcanzar el Instituto en el año siguiente. Asimismo, dicho control podrá efectuarse mediante la remisión por el Consejo de Gobierno a la Asamblea Regional, dentro del primer semestre de cada año, de un informe comprensivo de los resultados alcanzados durante el año anterior, en relación con los objetivos propuestos⁴⁷.

En la regulación legal expuesta se advierte una importante laguna teniendo en cuenta que la articulación en la Ley que configura el estatuto jurídico del INFO de

43 Art. 12 de la Ley regional 6/1986, que, asimismo, en cuanto al régimen retributivo de los órganos unipersonales y colegiados de dirección del INFO, dispone que el Presidente y los Vocales del Instituto y de los Consejos Asesor y de Dirección no tendrán sueldo, pudiendo percibir las dietas que se acuerden.

44 Art. 19 de la Ley regional 6/1986.

45 El art. 17.1 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, preceptúa que el control de carácter financiero se ejercerá por la Intervención General de la Administración del Estado, de conformidad con lo prevenido en cada caso, respecto a los Servicios, Organismos autónomos, Sociedades y demás Entes públicos estatales, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, para comprobar su funcionamiento en el aspecto económico-financiero y conforme a las disposiciones y directrices que les rijan. Dicha función podrá ejercerse con carácter permanente.

46 Art. 20 de la Ley regional 6/1986. Referencia que debe integrarse sistemáticamente con lo prevenido en el art. 17.2 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en el sentido de definir material y teleológicamente el ámbito de dicho control: el preceptivo control de eficacia se ejercerá mediante análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas.

47 Art. 21 de la Ley regional 6/1986.

un título específico sobre su régimen de control evidencia la *mens legislatoris* de proceder a una regulación completa y sistemática de tan importante cuestión. Sin embargo, la configuración del control externo del INFO se limita al parlamentario, omitiéndose cualquier referencia al control externo por excelencia que es, por mandato constitucional⁴⁸, el control jurisdiccional.

De nuevo se perciben las contradicciones de un régimen de actuación externa íntegramente sometido al Derecho privado, que denota la intención política de «huir del Derecho Administrativo» como instrumento de control reforzado de la actuación del complejo Gobierno-Administración. Sin embargo, lo que no resulta admisible es la ausencia de mención alguna al control jurisdiccional de la actividad del INFO, pues el sometimiento *ex lege* al Derecho privado, en modo alguno, la exonera y la transforma en inmune frente al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva⁴⁹. Cuestión distinta —como ha sido analizado *supra* y plantea con especial lucidez la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, núm. 359/2000 (Sección 1ª), de 19 de mayo— es la determinación del orden jurisdiccional competente para el control judicial de la actividad del INFO, que, de ninguna manera, puede justificar tal omisión. En todo caso debería haberse previsto expresamente —y así se propone de *lege ferenda*—, en el Título V de la Ley regional 6/1986, el control jurisdiccional de la actividad del INFO⁵⁰, haciendo la pertinente distinción entre los órdenes jurisdiccionales competentes en función de la actividad objeto de impugnación.

VIII. CONCLUSIÓN

El INFO fue configurado por la Ley regional 6/1986 como una Entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, con dos grandes objetivos: por un lado, generar un sector público regional propio mediante la creación y participación de sociedades mercantiles y, por otro, el fomento económico de la Región, a través de un conjunto de acciones de incentivo, ayudas y subvenciones al sector privado. Este carácter híbrido del INFO, sin embargo, no se ha proyectado en el régimen jurídico de su actividad y, por ende, de su control. Así, por diversos condicionantes —normativos, competenciales y de modelo estatal—, la Ley regional 6/1986 optó por someter expresamente y sin excepción alguna la actividad externa del INFO al Derecho privado. Dicha opción, sin embargo, se ha revelado

48 Arts. 106.1 y 153.c CE.

49 Art. 24 CE, tal como ha sido interpretado por reiterada jurisprudencia constitucional.

50 Baste una simple y elemental referencia comparativa con la regulación del control de la institución que encarna el poder ejecutivo por antonomasia, el Gobierno de la Nación. En este sentido, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, configura en su art. 26 —dedicado al control de los actos del Gobierno— el pleno control jurisdiccional de la actividad gubernamental.

inadecuada para la actividad que viene desarrollando el INFO, que claramente se ha decantado por su segunda dimensión inicial hasta convertirse casi exclusivamente en una agencia regional que canaliza la actividad administrativa de fomento económico del complejo Gobierno-Administración de la Región de Murcia.

La actividad de fomento que, en la actualidad, caracteriza al INFO exige un régimen jurídico, al menos en gran medida, de Derecho Administrativo, a fin de garantizar principios esenciales de raigambre constitucional como son los principios de igualdad, objetividad, publicidad, legalidad y, entre otros, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Asimismo, el marco normativo básico estatal impide una privatización plena del régimen jurídico de la acción administrativa de fomento. Consciente, en alguna medida, de estos imperativos, el propio INFO en las convocatorias de ayudas que realiza opera remisiones al ordenamiento jurídico administrativo⁵¹.

En suma, la situación actual requiere de una profunda revisión del estatuto legal del INFO para adecuarse a su real actividad y, en consecuencia, someterse al régimen jurídico más adecuado. En este sentido y como conclusión final de este estudio, se propone la modificación de la Ley regional 6/1986, a fin de operar su adaptación a las innovaciones más relevantes del ordenamiento jurídico estatal y regional, configurando un régimen de actividad y control del Instituto que expresamente lo someta al Derecho Administrativo y al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, cuando ejercite potestades administrativas incardinadas en el desempeño de la actividad administrativa de fomento, que en todo caso y directamente deben atribuirse en la Ley Fundacional.

51 En este sentido, resulta significativo el Acuerdo del Consejo de Dirección del INFO, de 20 de enero de 2000, por el que se dispone la convocatoria de ayudas dirigidas a las empresas de la Región de Murcia, correspondiente al año 2000, que expresamente se remite al art. 38.4 de la Ley 30/1992, en relación a la presentación de solicitudes (base sexta); al art. 71.1 de la Ley 30/1992, en relación a la subsanación de solicitudes y documentación (base sexta); al Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas, en relación a la tramitación y resolución (base octava) y, entre otros, al art. 81 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en relación a la resolución.