

LAS PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES EN LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA VALENCIANA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA: A) *La potestad general de constituir entes instrumentales.* B) *La potestad específica de creación de entidades y organismos para el fomento del empleo pleno y el desarrollo económico y social.*—III. LAS PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES EN LA LEY DEL GOBIERNO VALENCIANO. EL DECRETO 67/1984, DE 2 DE JULIO, POR EL QUE SE ACUERDA LA CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD PARA LA PROMOCIÓN DE INSTALACIONES INDUSTRIALES.—IV. LA LEY DE HACIENDA DE LA GENERALIDAD VALENCIANA Y LAS PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES.—V. EL INSTITUTO DE LA MEDIANA Y PEQUEÑA INDUSTRIA DE LA GENERALIDAD VALENCIANA.—VI. EL ENTE PÚBLICO RTVV.

I. INTRODUCCIÓN

Las personificaciones instrumentales (organismos autónomos y empresas públicas) constituyen el núcleo esencial de lo que el Estatuto de la Comunidad Autónoma Valenciana, con técnica defectuosa, denomina sector público.

El presente estudio pretende no sólo el análisis del ordenamiento jurídico propio de la Comunidad, que regula estas formas de organización administrativa, sino su comparación con las reglas contenidas en las leyes estatales y de otras Comunidades Autónomas. La escasa legislación sobre la materia me permite una exposición individualizada de las disposiciones contenidas en el propio Estatuto, Ley de Gobierno Valenciano, Ley de Hacienda de la Generalidad, Ley de creación del Instituto de la Mediana y Pequeña Empresa y normas de desarrollo, y Ley de creación de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana.

II. LAS PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

El Estatuto Valenciano contiene algunas referencias (1) al objeto de nuestro estudio y tres reglas independientes entre sí en los tres párrafos que constituyen su artículo 58, claramente inspiradas en los artículos 52, 53 y 54 del Estatuto Catalán. Por su trascendencia analizo los dos primeros párrafos del artículo 58 que atribuyen una potestad general, y otra específica sobre la materia a la Comunidad Autónoma Valenciana.

(1) Vid., por ejemplo, sus artículos 32.1.1) y 3), 34.1.7 y 38.4.

A) *La potestad general de constituir entes instrumentales.* El artículo 58.2 del Estatuto es la norma esencial en la materia, estableciendo que:

«La Generalidad Valenciana está facultada, mediante Ley de sus Cortes, para constituir un sector público propio que se coordinará con el estatal.»

Competencia que es exclusiva en virtud de lo establecido en el artículo 31.1 del mismo Estatuto, y cuyo conocimiento exige previamente el análisis de:

- 1.º La extensión del sector público.
- 2.º La competencia para constituirlo en la Comunidad Valenciana.
- 3.º El contenido de su coordinación con el estatal.

1. *Extensión del sector público en el Estatuto.* En virtud tanto de la remisión normativa efectuada por el artículo 32 del Estatuto a la legislación básica del Estado en la materia, como del proceso de imitación de las organizaciones estatales efectuado por todas las Comunidades Autónomas, podemos afirmar que el sector público a que se refiere el artículo 58.2 se encuentra integrado por:

a) *Entes públicos de gestión con formas de personificación jurídico-públicas,* categoría integrada, básicamente, por los organismos autónomos, que pueden ser de carácter administrativo o de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, distinción que tiene su fundamento en el artículo 4 de la Ley General Presupuestaria.

b) *Instituciones públicas.* Son «entidades de Derecho público con personalidad jurídica que por Ley han de ajustar su actividad al Derecho privado» (art. 6.1 LGP). Su concepto es borroso dado que, pese a regularse junto a las sociedades estatales (LGP, art. 6) no son sociedades y dicho concepto es aplicable igualmente a muchos organismos autónomos. Se caracterizan por implicar la máxima huida al régimen jurídico aplicable a los organismos autónomos.

c) *Sociedades del Ente Público.* Categoría que comprende a las Sociedades mercantiles en cuyo capital social intervenga una Comunidad Autónoma o un organismo autónomo perteneciente a la misma, normalmente, con participación mayoritaria.

2. La competencia para constituir un sector público propio corresponde, según establece tajantemente el artículo 58.2 del Estatuto Valenciano, a las Cortes mediante Ley. La normativa estatutaria se separa claramente de la estatal. La legislación del Estado distingue las formas de personificación jurídico-públicas, que requieren una Ley de Cortes para su creación (LEEA y LGP) y la constitución de Sociedades, que se atribuye al Consejo de Ministros (art. 6.3 LGP). Ante el silencio casi general de los Estatutos (2),

(2) Los Estatutos de la Comunidad Autónoma Valenciana y de Aragón contienen referencias sobre la forma jurídica y órgano titular de la potestad de crear personificaciones instrumentales.

el sistema estatal se ha recogido en la práctica con numerosas excepciones en el País Vasco y Cataluña (3), y se consagra en Aragón, en virtud de lo establecido en el artículo 57.2 de su Estatuto.

Considero acertada la exigencia del artículo 58.2 por las importantísimas funciones que realizan las Sociedades públicas, los riesgos económicos inherentes a la actividad empresarial y la imprescindible participación de los representantes del pueblo, que justifica esencialmente la existencia de las Comunidades Autónomas. Así lo ha entendido la Ley 9/83, que convalida, modificándola parcialmente, la Ley 1/82 de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias (art. 18.3) y se practica en la Comunidad Autónoma andaluza que, ante la falta de disposición de carácter general, crea por Ley tanto los organismos autónomos (por ejemplo, Ley 1/83, de 3 de marzo, de creación del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía), como las Sociedades (así, la Ley 2/1983, de 3 de marzo, de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía).

Muy interesante e ilustrativo es el equilibrado sistema de competencias entre los poderes legislativo y ejecutivo autonómico, establecido en el artículo 64 de la Ley de 19 de enero de 1984, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de Madrid, que transcribo:

«La autorización para constituir empresas públicas bajo la forma de Sociedad Anónima se efectuará por Decreto del Consejo de Gobierno si la cuantía de la aportación pública no excede de la autorizada anualmente por la Ley de Presupuesto de la Comunidad al Consejo de Gobierno. Si excede de esta cantidad, se requerirá Ley de la Asamblea.

Con carácter previo a la aprobación el Decreto señalado en el párrafo anterior, el Consejo de Gobierno remitirá una comunicación a la Asamblea para su debate en el Pleno de la misma. Dicha comunicación contendrá los motivos para constituir una empresa pública.»

3. *La coordinación del sector público de la Comunidad Autónoma Valenciana con el estatal.* La regla señalada carece de un contenido positivo ante la falta de precisión del término «coordinación». La doctrina extranjera lleva a dudar del interés de las investigaciones sobre el tema, por-

(3) En Cataluña hay infinidad de Organismos Autónomos creados por simple Decreto. A título de ejemplo citamos el Decreto de 14 de mayo de 1979, desarrollado por el Decreto 313/1982, de 22 de julio, de creación de la Escuela de Administración Pública; Decreto de 10 de septiembre de 1979, de creación del Instituto de la Carne, modificado por el Decreto 282/1982, de 5 de agosto. Algunos de estos Decretos han sido convalidados. Por ejemplo, el Decreto de 25 de febrero de 1980, de creación del Instituto de Estudios de la Salud, convalidado por la Ley 2/1981, de Presupuestos de la Generalidad. Curiosamente, la Ley 9/1983, de 30 de mayo, autorizó la creación del Centro Informático de la Generalidad de Cataluña, S. A. Los artículos 16 y 22.3 de la Ley Vasca 12/1983, de 22 de julio, Ley de La Hacienda Pública, consagra definitivamente la necesidad de que la creación de un organismo autónomo se haga por Ley mientras que la de una sociedad se realiza por Decreto.

que es un simple principio directivo que, como señalan NIGRO y CRAWERT, sólo implica la espontaneidad y no obligatoriedad de una determinada acción.

En España el Tribunal Constitucional ha intentado definir la idea de coordinación, siendo significativa, al respecto, la sentencia de 28 de abril de 1983, que ha tenido recepción en otras, en la que se dice que la coordinación

«presupone lógicamente la existencia de competencia de las Comunidades Autónomas, que el Estado debe respetar, pues nunca la coordinación debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades. En consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias.»

La labor de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no es suficiente, ya que destaca más lo que la coordinación *no es* que lo que es. A nivel legislativo la Ley del Proceso Autonómico ha determinado el reconocimiento específico de una de sus modalidades orgánicas que es la celebración de reuniones y conferencias de responsables autonómicos y estatales (art. 2). A esta fórmula hay que sumar la celebración de acuerdos o la gran diversidad de contactos informales que pueden tener ambas esferas y entre los que el intercambio sistemático de información ocupa un lugar preferente (MUÑOZ MACHADO).

B) *La potestad específica de creación de entidades y organismos para el fomento del pleno empleo y el desarrollo económico y social.* El párrafo primero del artículo 58 establece que:

«La Generalidad Valenciana, en el ejercicio de las competencias que le vienen atribuidas por el presente Estatuto, podrá constituir entidades y organismos para el fomento del pleno empleo y el desarrollo económico y social.»

Dicha atribución de potestad es innecesaria y se justifica más que desde una perspectiva organizativa, desde la óptica de los temas de desempleo y desarrollo, que analizo a continuación:

1.º *Constitución de entidades y organismos para el fomento del empleo.* El desempleo es una de las características negativas de la economía española más sobresalientes, lo que determina que los graves problemas que plantea tengan sus reflejos en el articulado de la totalidad de los Estatutos, reflejos que presentan dos formulaciones básicas: la primera, considerando la lucha contra el mismo como un objetivo especial de la

política económica y social de la Comunidad (4); la segunda, estableciendo la posibilidad de crear entidades y organismos cuyo objetivo sea el pleno empleo (5).

El Estatuto de la Comunidad Valenciana adopta esta segunda modalidad, aunque preferiría ver en él la referencia a una política de pleno empleo como objetivo básico de la general de la Comunidad, y ello por la mayor amplitud de esta fórmula y por considerar innecesario el reconocimiento expreso de la posibilidad de crear organismos con este objetivo específico, cuando hay normas estatutarias que reconocen la capacidad de crear instituciones de autogobierno y un sector público. Sin embargo, la fórmula adoptada puede tener su explicación en las tensiones producidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas para determinar su participación en la política de empleo, lo que tiene consecuencias prácticas en orden a la posible transferencia de parte de la actividad del INEM a las Comunidades Autónomas.

La Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (LBE), define la política de empleo como «el conjunto de decisiones dirigidas a obtener el equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo y a proteger las situaciones de desempleo» (art. 1.1 LBE), que se inserta en «el marco de la *política general del Gobierno*», que debe ser adoptada «mediante la acción coordinadora de los diferentes Departamentos ministeriales y a través del Instituto nacional de Empleo» (3 LBE). Tal política tiene por objetivos (2.1 LBE), «el aumento del nivel de empleo, la prevención del desempleo, la protección de los desempleados, la clarificación de mercado de trabajo y la protección de la movilidad de la mano de obra, tanto en sentido ocupacional como geográfico».

El marco legal señalado y la tendencia a la estatalización de la materia, manifestada en los convenios de la OIT (6), enfrentados con el deseo de las Comunidades Autónomas de participar en el problema político y social más acuciante, justifica la redacción del párrafo comentado que legitima a la Comunidad Autónoma Valenciana a la constitución de organismos y entidades para el fomento del pleno empleo.

Tema íntimamente relacionado con el estudiado, es el de la determinación de la transferibilidad a las Comunidades Autónomas de parte de las competencias estatales en materia de empleo. En la actualidad de los servicios fundamentales que realiza el INEM (ordenación de la colocación de los trabajadores, fomento del empleo y protección de los desempleados) sólo existe un proyecto de transferencia a las Comunidades Autónomas, incluida la valenciana, de una parte de la acción del fomento al empleo, que es la relativa a la formación profesional ocupacional, que se fundamenta no en las competencias a las Comunidades Autónomas en materia de empleo,

(4) Artículo 4.4.b), Estatuto de Castilla-La Mancha; artículo 12.3.1, Estatuto de Andalucía; artículo 5.2, Estatuto Canarias.

(5) El modelo imitado es el artículo 52 del Estatuto catalán, al que también siguen: el artículo 9.2 del Estatuto de Canarias; el 56.5 del Estatuto de Cantabria; artículo 53.4, Estatuto de Castilla-La Mancha.

(6) Especialmente los Convenios de la OIT, núms. 88 (1948) y 142 (1975).

sino en las derivadas de la «regulación y administración de educación en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades».

2.º *Creación de entidades y organismos para el fomento del desarrollo económico y social.* La posibilidad de que la Comunidad Autónoma Valenciana cree entidades y organismos con la finalidad señalada constituye un enunciado superfluo tanto desde el punto de vista orgánico como funcional.

Desde la primera perspectiva, la Comunidad posee una amplia potestad organizatoria a la que nada añade el artículo comentado. Desde el punto de vista funcional, la Comunidad tiene amplias competencias en el terreno económico, incluida la planificación, para necesitar la habilitación del artículo 58.1. Además, la actividad de fomento a la que se refiere, que podemos definir como la acción de la Administración, no coactiva en virtud de la cual se estimula a los particulares para que realicen una actividad que se considera de interés público (JORDANA BAENA), no está definida por un régimen jurídico específico, que permita diferenciarla de la del mismo tipo que realiza la común organización administrativa de la Comunidad.

Todo ello caracteriza el apartado estudiado de reiterativo, lo que lo hace de difícil justificación.

III. LAS PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES EN LA LEY DEL GOBIERNO VALENCIANO. EL DECRETO 67/1984, DE 2 DE JULIO, POR EL QUE SE ACUERDA LA CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD PARA LA PROMOCIÓN DE INSTALACIONES INDUSTRIALES

La Ley 5/1983, de Gobierno valenciano, establece en su artículo 21.g) que en uso de sus funciones administrativas y ejecutivas, compete al Consell:

«proponer a las Cortes valencianas la creación de personas jurídico-públicas y privadas, o en su caso crearlas, para el ejercicio de competencias de la Generalidad valenciana.»

La regla transcrita parece dar a entender que la creación de algunas personificaciones instrumentales, en ciertos supuestos, corresponde al Consell, contradiciendo el tenor del artículo 58.2 del Estatuto, que atribuye en exclusiva la creación del sector público a las Cortes. La imprescindible correlación entre la Ley de Gobierno y el Estatuto nos obliga a intentar encontrar alguna fórmula, si es posible, superadora de la diferencia indicada entre dos normas de distinto rango jerárquico, al constituir los Estatutos en virtud del artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional parte del bloque de la constitucionalidad.

La regularidad de la Ley de Gobierno valenciano sólo es defendible si consideramos:

1.º Que el artículo 58.2 del Estatuto debe interpretarse en el sentido de que compete al Parlamento valenciano la decisión de creación de una persona jurídico-pública o privada, dejando su constitución y organización

efectiva al Consell en virtud de una delegación legislativa o deslegalizando la materia.

2.º O limitar el sentido de la expresión «sector público» a las personificaciones jurídico-públicas e institutos públicos, y considerar, en virtud de la remisión normativa efectuada por el artículo 32 del Estatuto a la legislación estatal, suficiente para la creación de Sociedades el acuerdo del Consell.

Ambas soluciones son inadmisibles; la primera, porque el artículo 21.g) de la Ley de Gobierno atribuye al Consell una competencia propia, no delegada por el Parlamento a través de los requisitos y con el contenido exigido en los artículos 52 y siguientes de la propia Ley de Gobierno. La segunda de las soluciones tampoco es de recibo, ya que la expresión «sector público», se refiere tanto en el sentido técnico como en el lenguaje común a la totalidad de personificaciones instrumentales con independencia de la forma jurídica que adopten, y así se recoge en la Ley de Hacienda de la Generalidad.

La interpretación del artículo 21.g) de la Ley del Gobierno valenciano, que permite al Consell la creación de algunas formas de personificación instrumental se ha materializado en el Decreto 67/1984, de 2 de julio, por el que se acuerda la constitución de una sociedad para la promoción de instalaciones industriales, Decreto que atribuye a dicha sociedad la forma de sociedad anónima (art. 2), la consideración de empresa de la Generalidad valenciana a los efectos de la Ley de Hacienda (art. 3) y la dependencia de la Consellería de Industria, Comercio y Turismo (art. 1). El hecho de que sea la primera sociedad anónima de la Generalidad me obliga al análisis de sus Estatutos, aprobados por el artículo 7 del citado Decreto, e incorporados al mismo como anexo, sobre todo al detectar algunos temas, que considero de interés.

Siguiendo la estructura propia de una sociedad anónima se consideran como órganos de la misma la Junta General de Accionistas y el Consejo de Administración; a la primera se le atribuyen las siguientes naturaleza y funciones:

- Órgano soberano de la sociedad y sus acuerdos válidamente *adoptados* (DOGV 16-VIII), serán obligatorios (art. 93).
- Nombra al presidente del Consejo de Administración y a los ocho consejeros, que *podrán* ser propuestos por las Consellerías de Industria, Hacienda, Obras Públicas e IMPIVA (art. 10).
- Aprueba las cuentas y puede exonerar al Consejo de su censura (artículo 20).

Pero no se establece quién constituye la Junta General, desde luego el único socio, la Generalidad valenciana, pero ésta se compone de una pluralidad de órganos, no destacándose qué funciones corresponden a cada uno de ellos. No soluciona la fundamental laguna, la dependencia de la Consellería de Industria, Comercio y Turismo. En el mismo defecto incurrierían los Decretos constitutivos y Estatutos reguladores de las primeras

sociedades vascas (7) que lógicamente fue superado distribuyendo las funciones propias de la Junta General entre diversos órganos de la Comunidad (8).

Tema preocupante es la competencia atribuida al Consejo por el artículo 12.1.e) de sus Estatutos, de:

«Decidir sobre la participación en negocios sociedades o empresas relacionadas con las actividades que constituyen el objeto social.»

Pienso que si el Consejo decidiera su participación mayoritaria en sociedades o empresas, se produciría el efecto de que un simple Consejo de Administración de una sociedad anónima (empresa de la Generalidad), podría por sí solo constituir las empresas de la Generalidad que tuviera por conveniente, violando no sólo el Estatuto, sino la propia Ley del Gobierno, que atribuyen tal potestad a las Cortes y a las Cortes y al Consell. El efecto denunciado se produciría automáticamente en virtud del artículo 5 de la Ley de Hacienda Valenciana según el cual «a los efectos previstos en la presente Ley, se consideran empresas de la Generalidad valenciana las sociedades mercantiles en las que exista participación mayoritaria de la Generalidad o de sus entidades autónomas».

Naturalmente, se puede decir que la sociedad, cuyos Estatutos examino, no es ni la Generalidad, ni una entidad autónoma, pero no creo que a nadie se le escape la consecuencia de esta «objeción», aunque sea a los simples efectos de la Ley de Hacienda de la Generalidad.

IV. LA LEY DE HACIENDA DE LA GENERALIDAD Y LAS PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES

La Ley de Hacienda contiene dos tipos de elementos que interfieren en nuestro estudio:

- Una clasificación y definición de las diversas modalidades de entes instrumentales.
- El establecimiento del sistema de fiscalización de su actividad económica.

1.º La clasificación y definición de los entes instrumentales está contenida en su artículo 5.º, que es una defectuosa fusión de los artículos 4 y 6 de la Ley General Presupuestaria, según la cual la Comunidad valenciana reconoce la existencia de:

(7) Vid. Decreto 83/1982, de creación de la Sociedad de Gestión de la Central de Lemóniz; Decreto 158/1982, de creación de la Radiotelevisión Vasca, S. A.; Decreto 82/1982, constitutivo de la «Sociedad del Gas de Euzkadi, S. A.».

(8) Vid. Decreto 138/1983, de constitución de «Eusko Merka, S. A.»; Decreto 148/1981, de creación de «Radio Vitoria, S. A.»; Decreto 60/1982, de creación de la «Sociedad de Informática del Gobierno Vasco, S. A.»; Decreto 12/1983, de creación de la «Sociedad anónima pública Pasaia»; etc.

a) Entidades autónomas, que pueden ser, igual que en el Estado, de carácter administrativo o de carácter mercantil, industrial o análogo.

b) Empresas de la Generalidad valenciana, categoría integrada por sociedades mercantiles en las que exista participación mayoritaria de la Generalidad o de sus entidades autónomas y entidades de Derecho público sujetas a la Generalidad con personalidad jurídica propia y cuyas actividades se rijan por el Derecho privado.

2.º La Ley de Hacienda diseña también los sistemas de control de la actividad económica de los entes instrumentales, que comprende la aprobación del presupuesto y la fiscalización interna y externa de su ejecución.

En el primero de los aspectos señalados destaca el tratamiento que reciben los presupuestos de las empresas de la Generalidad. El tema requiere, una vez más, la necesaria referencia al Estatuto de Autonomía, cuyo artículo 55 preceptúa que:

«Corresponde al Gobierno valenciano la elaboración del presupuesto de la Generalidad, el cual debe ser sometido a las Cortes valencianas para su aprobación (55.1).»

y que

«El presupuesto de la Generalidad será único.»

Lo que, a mi juicio, supone que las Cortes valencianas aprueban a través de Ley formal la totalidad de los ingresos y gastos de la Generalidad y de la totalidad de sus personificaciones instrumentales. Sin embargo, cabe interpretar la Ley de Hacienda de forma que se escapen de la aprobación de las Cortes las previsiones de ingresos y gastos de las empresas de la Generalidad. En este sentido, el artículo 20 establece:

«El presupuesto de la Generalidad constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones, que como máximo, pueden contraer *la Generalidad y las entidades autónomas*, y de los derechos que se prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio.»

Es evidente que en la definición legal ofrecida desaparece toda referencia a ingresos y gastos de las empresas de la Generalidad, tanto en su modalidad de sociedad como en la que de entes públicos sujetos al Derecho privado.

En la misma línea, el artículo 6 de la Ley se dedica a fijar qué materias deben ser reguladas por Ley de las Cortes valencianas, estableciendo en su apartado a)

«El presupuesto de la Generalidad y de sus entidades autónomas, así como sus modificaciones a través de la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de créditos.»

Se silencia, también, los presupuestos de las empresas de la Generalidad.

La línea interpretativa concorde con el Estatuto se materializa en el artículo 22 de la Ley de Hacienda, al señalar que:

«El presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Generalidad, así como de las entidades autónomas y *empresas públicas*.»

Dicha regla, con el apoyo del artículo 55 del Estatuto, integra por primera vez en los presupuestos de la Generalidad a los de sus empresas, pero cabe preguntarse por el sentido de una integración que no se realiza por Ley de las Cortes valencianas (art. 6), y que no merece la conceptualización de presupuesto de la Generalidad (art. 20). Evidentemente, contradiciendo, a mi juicio, al Estatuto, la integración de los gastos e ingresos de las empresas, es una integración meramente formal, de una decisión que ha adoptado el Consell, a propuesta de la Consellería de Hacienda. Se está produciendo, una vez más, y en mi opinión, la copia de normativa estatal, sin tener, al menos, la excusa del número de empresas, hasta ahora, sólo una sociedad y el ente público RTVV.

La Ley de Hacienda establece un sistema dual de control interno de la actividad económica de las personificaciones instrumentales, sometiendo al mismo régimen que los órganos administrativos a las entidades autónomas de carácter administrativo y a un sistema de auditorías a las entidades autónomas de carácter mercantil, industrial, financiero o análogo y empresas de la Generalidad. También, y muy acertadamente, fija los criterios de contabilidad pública.

V. EL INSTITUTO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA DE LA GENERALIDAD VALENCIANA

La Ley 2/1984, de 10 de mayo, que creó el Instituto, es una norma más orgánica que funcional que deja sin resolver los numerosos problemas que la aparición de un organismo autónomo supone. Examinamos a continuación, en relación con el IMPIVA:

- 1) Su régimen y naturaleza jurídica.
- 2) Su carácter, a efectos de la aplicación de la Ley de Hacienda.
- 3) Su actuación como creador o partícipe en sociedades.

1) Naturaleza y régimen jurídico del IMPIVA. El IMPIVA se constituye como organismo autónomo cuya naturaleza instrumental se pone de relieve al establecer el artículo 1.º su adscripción a la Consellería de Industria, Comercio y Turismo, dependencia que refuerza el artículo 5 de la Ley, que fija como presidente de su órgano de gobierno (Comité de Dirección) al conseller de Industria, Comercio y Turismo; como vicepresidente al director general de Industria y Energía de la misma, designando, además, el conseller hasta un máximo de cinco vocales, sin ajustarse más que a la formalidad de comunicar posteriormente los nombramientos a las Cortes, y proponiendo al Consell el nombramiento del secretario general del organismo.

La mediatización del Comité de Dirección a la Consellería de Industria, Comercio y Turismo se refuerza en el artículo 5 del Decreto 65/84, de 2

de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Instituto, al señalar que el Comité de Dirección actuará «de acuerdo con las directrices emanadas de la Consellería de Industria...».

La única referencia al régimen jurídico de los actos del IMPIVA está contenida en el artículo 5.5 de la Ley, que lo crea, al disponer que «el régimen de acuerdos de los órganos colegiados del Instituto será el establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo». Referencia que pretende, únicamente, el cumplimiento del artículo 6.c) de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, que exige que la Ley de creación de cualquier organismo establezca el «régimen de acuerdos de sus órganos colegiados».

La ausencia de regulación específica del IMPIVA y la inexistencia de normativa general sobre organismos autónomos conduce a una remisión *ad integrum* al ordenamiento estatal, que integra por vía de suplencia al valenciano. Destacamos, únicamente, algunos aspectos relativos al plano patrimonial y a la posibilidad de recursos administrativos.

- En el plano patrimonial, aparte de su vinculación presupuestaria, el artículo 10 LEEA dispone que los bienes que el Estado (en este caso la Generalidad) adscribe a los organismos autónomos para el cumplimiento de sus fines conservarán su calificación originaria. Los organismos que reciben dichos bienes no adquieren su propiedad y los habrán de utilizar exclusivamente para el cumplimiento de sus fines. Por supuesto, el IMPIVA puede formar un patrimonio con sus propios recursos, pero en caso de extinción del organismo se integrará en el de la Generalidad.
- En el plano de los recursos contra los actos administrativos del IMPIVA cabe recursos de alzada y revisión ante el conseller de Industria, Comercio y Turismo (art. 76 LEEA).

2) Su caracterización a efectos de la aplicación de la Ley de Hacienda de la Generalidad es silenciada por la Ley de creación, por lo que de la misma no se deduce si le es aplicable el régimen financiero de los organismos autónomos administrativos o el de los de carácter mercantil, industrial, financiero o análogos. Del contenido de los objetivos que tiene atribuidos (art. 3 Ley) y funciones (art. 4) parece deducirse que mayoritariamente su actividad es de carácter administrativo, centrada más en el fomento y prestación de servicios públicos, que en una dación de bienes al mercado.

El artículo 1 del Decreto 65/1984, de 2 de julio, que aprueba el Reglamento orgánico del IMPIVA, señala, sin embargo, que es un «organismo autónomo de carácter económico financiero». No considero que la calificación otorgada por un simple Decreto sea suficiente para producir efecto jurídico alguno, tanto por su rango como por su naturaleza, que se recoge en la exposición de motivos del Decreto al decir que «desarrolla su estructura orgánica y se fija partiendo de los fines y funciones que al mismo atribuyen los artículos 3.º y 4.º de la Ley, la organización y competencias de las unidades que integran su estructura general».

3) Su actuación como creador o partícipe en sociedades está recogida por el artículo 4 de la Ley constitutiva, función que el artículo 7 del Regla-

mento orgánico atribuye al Comité de Dirección, especificando el contenido de la misma de la siguiente forma:

- Aprobar la participación permanente o transitoria en el capital de sociedades mercantiles (art. 7.f).
- Aprobar la creación de sociedades mercantiles en que sea socio el Instituto (art. 7.g).

Doy por reproducida mi preocupación de que en virtud del artículo 5 de la Ley de Hacienda de la Generalidad, el IMPIVA pueda crear empresas de la Generalidad, como señalaba al comentar el Decreto 67/1984, de 2 de julio.

VI. EL ENTE PÚBLICO RTVV

La Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública RTVV constituye, con claro influjo de la normativa estatal y autonómica precedente (9), lo que he denominado «institución pública», categoría a la que se refiere el artículo 5 de la Ley de Hacienda de la Generalidad. A efectos de este estudio y consciente del abandono de temas notables, me limito a analizar:

- Característica del régimen jurídico de RTVV.
- Análisis de la habilitación efectuada al ente para constitución de dos sociedades gestoras.

1. El artículo 5 de la Ley de Hacienda de la Generalidad considera integradas en la categoría de empresas de la Generalidad valenciana «las entidades de derecho público sujetas a la Generalidad, con personalidad jurídica propia y cuyas actividades se rigen por el Derecho privado». La figura es de perfiles borrosos, situada a caballo entre los organismos autónomos y las sociedades anónimas y constituye la forma de «desadministrativizar» determinadas organizaciones públicas rompiendo el binomio que había establecido la LEEA entre formas de personificación y régimen jurídico. La experiencia estatal jalonada con la creación, entre otros, del Banco de España, RENFE, RTVE, Fondo de Garantía de Depósito en establecimientos bancarios, Consejo de Seguridad Nuclear, ha hecho afirmar a SANTAMARÍA PASTOR que no hay nada en estas formas de personificación que las diferencie sustantivamente de los organismos autónomos y que la nota esencial de las mismas es su huida a la aplicación del Derecho administrativo, la consagración de un *ius singulare* y la ausencia de normas genéricas sobre su estructura interna.

En relación al régimen presupuestario de RTVV, el artículo 24 de su Ley creadora se remite a lo que establece la Ley de Hacienda señalando el artículo 25 que el anteproyecto de presupuesto se remitirá a la Consellería de Economía y Hacienda, a efectos de su *integración* en el presupuesto de la Generalidad.

(9) Es clarísima la influencia de la Ley catalana 10/1983, de 30 de mayo, de creación del Ente Público Corporación Catalana de Radio y Televisión y de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radiotelevisión Española.

El carácter de empresa pública del ente RTVV, a los efectos de la Ley de Hacienda, hace extensible al mismo las dudas manifestadas anteriormente sobre la determinación del órgano que aprueba los presupuestos de este tipo de entidades. En contraste, el artículo 28 del Estatuto de RTVE expresamente señala que incluso los presupuestos de las sociedades RNE, RCE y TVE deben aprobarse por las Cortes Generales, manifestándose en el mismo sentido el artículo 43 de la Ley 5/82, de 20 de mayo, de creación del Ente público «Radio Televisión Vasca».

La fiscalización financiera de RTVV, dado su carácter de empresa pública y de acuerdo con lo establecido en el artículo 60.1 de la Ley de Hacienda se realiza a través de auditorías, que sustituye íntegramente al régimen de intervención previa, lo que contrasta con el sistema establecido en el Real Decreto 1783/1982, de 9 de julio, de desarrollo del Estatuto de RTVE, en cuanto al régimen presupuestario e intervención del Ente público y de sus sociedades estatales.

En resumen, podemos afirmar que la Ley creadora de RTVV confirma la clara huida al régimen jurídico público, así como a una posible debilitación de los controles financieros que todo ente público debe tener.

2. La Ley examinada contiene lo que se puede entender como un sistema de habilitaciones a favor de RTVV para la creación de sendas empresas públicas para que gestionen el servicio (art. 15.2), completado con una habilitación abstracta al Consell, a propuesta del director general, para la creación de un número indeterminado de sociedades filiales.

La regularidad de dichas habilitaciones es dudosa. Sobre su naturaleza cabe plantearse si constituye una delegación legislativa o una deslegalización de la materia. La delegación legislativa, como señala el profesor MARTÍNEZ SOSPEDRA, no está contemplada en el Estatuto, norma que, al menos teóricamente, es la encargada de estructurar las relaciones entre los distintos poderes de la Comunidad; por lo que cabe cuestionar el carácter estatutario de los artículos 59 a 63 de la Ley del Gobierno valenciano que reconocen y regulan la figura. Desde luego, la habilitación del artículo 15 de la Ley constitutiva de la RTVV no reúne las condiciones del artículo 60 de la Ley de Gobierno, que exige la determinación del plazo de su ejercicio y contradice la exigencia de que el receptor de la delegación sea el Consell, pues como hemos visto, la habilitación para la creación de sendas sociedades gestoras se hace a favor de RTVV.

Considero imposible que el artículo 15 de la Ley constitutiva de RTVV establezca una deslegalización de la materia, porque la exigencia de Ley de Cortes para constituir el sector público de la Comunidad Autónoma valenciana está establecida en el Estatuto de Autonomía que integra el bloque de la constitucionalidad, al que no puede contradecir una simple Ley.

Vicente ESCUIN PALOP
 Profesor titular
 de Derecho Administrativo.
 Facultad de Ciencias Económicas
 y Empresariales de Valencia

