

Las fundaciones en la Región de Murcia

Manuel Fernández Salmerón

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia

SUMARIO: I. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA EN MATERIA DE FUNDACIONES.—II. LA ORGANIZACIÓN AUTÓNOMICA EN LA MATERIA. DETERMINACIONES RELATIVAS A LAS FUNDACIONES PRIVADAS DEL SECTOR PÚBLICO REGIONAL.—III. LAS FUNDACIONES DE INICIATIVA REGIONAL EN EL CONTEXTO DEL SECTOR PÚBLICO AUTÓNOMICO. EXAMEN DE ALGÚN EJEMPLO ESPECIALMENTE CONTROVERTIDO Y ANUNCIO DE PRÓXIMAS MEDIDAS DE REAJUSTE.

I. Las competencias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de fundaciones

La redacción originaria del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EARM), aprobado mediante Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, no contenía disposición alguna atributiva de competencias específicas en materia de fundaciones. Tuvo que ser la reforma operada por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, la que las incluyera entre las de carácter *exclusivo* en el apartado 25 ¹ del artículo 10, en los siguientes términos: *corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en las siguientes materias: 26. Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma.*

Una vez asumida estatutariamente la transferencia efectiva a la Comunidad Autónoma de tan amplios poderes se materializó mediante el Real Decreto 372/1995, de 10 de marzo, el cual hacía efectivo dicho traspaso competencial desde el 1 de marzo de 1995, disponiendo, como viene siendo habitual en este tipo de instrumentos, un cálculo sobre los medios personales y financieros necesarios para su materialización, así como añadiendo una relación de las fundaciones por entonces radicadas o que ejercían su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma.

¹ Que pasó a ser definitivamente el 26 a partir de la reforma operada por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio.

II. La organización autonómica en la materia. Determinaciones relativas a las fundaciones privadas del sector público regional

Por lo que se refiere específicamente a las fundaciones privadas de iniciativa pública², conviene destacar que la CARM detectó ya en un momento próximo a la transferencia efectiva de las competencias en esta materia, según hemos analizado *supra* en el apartado primero, la existencia de algunas disfuncionalidades que afectaban al modo en que el ejercicio de las mismas venía organizado.

En efecto, por Decreto 28/1997, de 23 de mayo, se intentó solucionar algunas disfunciones advertidas en materia de fundaciones. No obstante, la norma era más ambiciosa e intentaba resolver las dificultades detectadas tanto en el ámbito general de la intervención pública en materia de fundaciones, como en el específico sector de las de iniciativa pública regional. No obstante, la propuesta en ambos casos era siempre la misma: la conveniencia de transitar desde un modelo concentrado en cuanto a la titularidad y ejercicio de las funciones de Protectorado sobre las fundaciones de competencia de la CARM, que venía recayendo en la Consejería de Presidencia, a otro «descentralizado en el que cada Consejería ejerza el Protectorado respecto de las fundaciones relacionadas con sus competencias», lo que «puede coadyuvar decisivamente para conseguir una mayor cercanía sectorial entre la Administración y las Fundaciones»³. El cambio se operó con carácter general y en el sentido indicado en el artículo 1 de dicho Decreto. Se puede comprobar en la exposición que sigue⁴, con ejemplos, la realidad de este sistema descentralizado en la asunción de las funciones de patronazgo sobre las fundaciones de la Región de Murcia⁵.

² Algún autor las ha denominado, con acierto, fundaciones privadas «en mano pública» (M. VAQUER CABALLERÍA, *Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública. La reforma de los servicios sanitarios*, Marcial Pons, Madrid, 1999), aunque se trata de una terminología de escaso eco doctrinal y legislativo, siendo, por el contrario, de más frecuente acogida en dichos ámbitos la mencionada en el texto de fundaciones «de iniciativa pública».

³ Exposición de Motivos del Decreto 28/1997, de 23 de mayo.

⁴ *Infra*, apartado III.

⁵ En la práctica el sistema se encuentra más desagregado aún, en la medida en que la función de patronazgo no suele tampoco desempeñarse materialmente por los titulares de las correspondientes Consejerías, siendo frecuente la delegación en órganos inferiores. *Vid.*, por ejemplo, al respecto la Orden de la Consejería de Turismo y Cultura, de 4 de abril de 2001, por la que se delega el ejercicio de competencias en materia de fundaciones culturales en la Secretaría General. En el ámbito de las fundaciones «asistenciales» las mudanzas en la atribución del ejercicio de esta importante función pública han sido mayores. En un primer momento, se atribuyeron a «los titulares de los centros directivos de la Consejería de Sanidad y Política Social que sean competentes en razón a los fines perseguidos por la respectiva fundación, las fun-

Todo ello, como enfatizaba la Exposición de Motivos de la propia norma, «sin perjuicio de que el Registro de Fundaciones sea único para todo el ámbito de la Comunidad Autónoma, siguiendo así el modelo de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General». A estos efectos, el artículo 2 del Decreto dispone que «1. Se establece el Registro de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que será único para todo el ámbito de dicha Comunidad y que dependerá de la Consejería de Presidencia, adscribiéndose a la Secretaría General de dicho Departamento [...] 2. El funcionamiento del Registro de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se regulará reglamentariamente mediante Decreto»⁶.

En el caso específico de las fundaciones de iniciativa pública regional, la cuestión planteaba perfiles propios en cuanto que «la posibilidad legal de que las personas jurídico-públicas puedan constituir fundaciones, ha dado lugar a que diversos Departamentos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia hayan creado fundaciones, en cuyos órganos de gobierno participan los titulares de las Consejerías implicadas y otros altos cargos pertenecientes a las mismas, lo que provoca una incompatibilidad entre las funciones que los mismos vienen llamados a desempeñar en su doble condición de patrono y protector»⁷.

En consecuencia, con dicho diagnóstico la norma parte de la consideración de que para la garantía de «la independencia del Protectorado en el ejer-

ciones del Protectorado de las fundaciones que desarrollen principalmente sus actividades en el ámbito de la Comunidad Autónoma, con excepción de aquellas en cuyo órgano de gobierno participen altos cargos de la Comunidad Autónoma» (Orden de 7 de julio de 1997, dictada en ejecución directa del Decreto 28/1997, de 23 de mayo, hasta el punto de condicionar su entrada en vigor a la de éste); más tarde, la competencia se delegó en la Secretaría Sectorial de Acción Social, Menor y Familia de la Consejería de Trabajo y Política Social (Orden de 26 de julio de 1999); en un tercer momento, lo fue en la Dirección General de Política Social de dicho departamento (Orden de 22 de noviembre de 2000); finalmente, en la actualidad la misma recae en la Secretaría Sectorial de Acción Social de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social (Orden de 29 de julio de 2003).

⁶ Remisión normativa que ha quedado inactuada hasta el momento.

⁷ Exposición de Motivos del Decreto 28/1997, de 23 de mayo. Resulta en todo caso llamativa la identificación entre las «personas jurídico-públicas» y los «Departamentos» de la Administración Pública regional, dado que, como es bien sabido y salvo que este último término se interprete al margen del uso corriente, estas unidades organizativas carecen de tal personalidad jurídica, conclusión extraíble de lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: «La Administración General de la Comunidad Autónoma, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única».

cicio de sus competencias es preciso atribuir el mismo, en este tipo de fundaciones, a un órgano con superioridad jerárquica sobre los altos cargos integrantes de los Patronatos de las Fundaciones con participación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, requisito que concurre en el Vicepresidente». En resumen, como regla el protectorado corresponde a la Consejería que, por razón de la materia, se encuentre vinculada a la fundación, excepto en el caso de que ésta cuente con participación de la Comunidad Autónoma en sus órganos de gobierno, en calidad de patrono, supuesto en el que dicho protectorado corresponde al Vicepresidente del Gobierno regional.

Pero sólo recientemente, una vez decidida la reordenación jurídico-organizativa de la Administración Pública regional mediante la aprobación de dos importantes leyes, el legislador murciano ha introducido algunas reglas, por lo demás bastante elementales, aplicables a este tipo de fundaciones, en la disposición adicional primera de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En la misma se establece que: «1. Las fundaciones constituidas, mayoritariamente o en su totalidad, por aportaciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se rigen por el Derecho privado y por la normativa específica que les resulta de aplicación». Así como que «2. El Consejo de Gobierno aprobará la constitución de las fundaciones a que se refiere el apartado anterior, su dotación económica, los estatutos, y la designación de los miembros que, en representación de la Comunidad Autónoma, vayan a formar parte de su patronato».

Ninguna peculiaridad reseñable introduce pues la regulación de régimen jurídico murciana por lo que se refiere a la disciplina de las fundaciones de iniciativa pública autonómica, sin que la frase remisiva «por la normativa específica que les resulta de aplicación» añada nada que no se encuentre ya predeterminado por el ordenamiento jurídico. De hecho, los límites de aplicación que pudieran suscitar mayores dificultades, los referidos a la contratación pública, deben extraerse de la normativa estatal al respecto, esto es, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás disposiciones, asimismo estatales, de desarrollo. De conformidad con la misma, como es ya sabido, junto a las Entidades Públicas Empresariales que hayan sido creadas para satisfacer necesidades de interés general que *tengan* carácter industrial o mercantil y las sociedades mercantiles en las que la participación pública, directa o indirecta, sea superior al 50% del capital social, siempre que la misma se haya creado para satisfacer necesidades de interés general que tengan carácter industrial o mercantil, las *fundaciones* que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carác-

ter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades comparten la consideración de *entes del sector público* a efectos de sujeción a la disciplina sobre contratación pública ⁸.

III. Las fundaciones de iniciativa regional en el contexto del sector público autonómico. Examen de algún ejemplo especialmente controvertido y anuncio de próximas medidas de reajuste

Lo cierto es que, como viene sucediendo en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, en la CARM el sector público regional en términos económicos ha venido progresivamente engordándose con un número creciente de fundaciones, hasta convertirse —y en este punto sigue sin existir novedad o particularidad murciana alguna— en la opción organizativa prevalente de determinadas actividades y exponente máximo de la tan traída y llevada «huida del Derecho Administrativo», en cuyos perfiles y manifestaciones esenciales no entraremos en esta sede por razones obvias.

En este sentido, en 2010 la cantidad de fundaciones privadas con representación de la CARM en sus órganos de gobierno es ciertamente considerable. A partir de la propia información suministrada por la Administración regional ⁹, éstas son las siguientes, agrupadas por sectores. En el de fundaciones «*docentes*» ¹⁰ se incluyen: la «Fundación de Instituto de la Comunicación»; la «Fundación Séneca. Centro de Coordinación de la Investigación» ¹¹; la «Fun-

⁸ En esencia, dicho sometimiento se contrae a pocas reglas: 1.ª) dichos entes sólo celebran contratos privados; 2.ª) no obstante, en su celebración y adjudicación deberán observar los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación (art. 176 LCSP), y 3.ª) deben aprobar unas *instrucciones internas*, cuya finalidad consiste en asegurar la efectividad de tales principios y que el contrato se adjudique en todo caso a la oferta económicamente más ventajosa. Dichas instrucciones deberán estar accesibles para todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de contratos regulados por ellas, así como publicarse en el *perfil de contratante* de la entidad en cuestión (art. 42 LCSP).

⁹ Sobre la que hemos detectado llamativas faltas de actualización que ponemos de manifiesto oportunamente a continuación, siempre hasta donde ha alcanzado nuestro conocimiento.

¹⁰ Se comprobará a continuación que tal adjetivación viene empleada en un sentido muy lato e incluso en algunos casos resulta complejo identificar ninguna actividad fundacional vinculada, directa ni indirectamente, con la docencia.

¹¹ «La Fundación asumirá los fines y tendrá atribuidas las funciones propias de la gestión del Plan Regional de Investigación, Desarrollo Tecnológico y del Conocimiento y, en cuanto Centro de Coordinación de la Investigación, servirá de instrumento a la Administración regio-

dación Integra»; la «Fundación Instituto Euromediterráneo de Hidrotecnia»¹²; la «Fundación Agencia Regional de Gestión de la Energía de Murcia»; la «Fundación Escuela de Práctica Jurídica San Isidoro de Cartagena»; la «Fundación para la Formación e Investigación Sanitaria»; la «Fundación Instituto de Estudios Económicos de la Región de Murcia», así como la «Fundación *Cluster* para la Protección y la Conservación del Mar Menor»

Entre las que vienen denominadas fundaciones «*culturales*» pueden identificarse, en cambio, estas otras: la «Fundación Mariano Ruiz Funes»; la «Fundación Amigos del Casino de Murcia»; la «Fundación Orquesta Sinfónica de la Región de Murcia», y la «Fundación Teatro Romano de Cartagena». Entre las «*asistenciales*», la «Fundación Hospital de Cieza»¹³ y la «Fundación para la tutela y la defensa judicial de adultos».

En cambio, y como tales fundaciones de iniciativa privada, se encuentran meramente bajo el protectorado de la Consejería de Presidencia algunas otras. Entre las fundaciones «*deportivas*» se mencionan las siguientes: la «Fundación Real Murcia C.F.»; la «Fundación Polígono Cartagena F.C.» y la «Fundación Vedruna». Como fundaciones «*de cooperación al desarrollo*» pueden relacionarse éstas: la «Fundación Española de Ayuda a las Misiones»; la «Fundación *Polaris* de Cooperación y Ayuda al Desarrollo». Por último, se incluyen bajo el pro-

nal para llevar a cabo actuaciones coordinadas de carácter paralelo o específico de cada sector [...] Igualmente la Fundación tiene por objeto informar, asesorar, apoyar y colaborar con los diversos sectores relacionados o interesados en la investigación, el desarrollo tecnológico y el fomento del conocimiento y los recursos humanos, con el fin de favorecer la necesaria coordinación entre dichos sectores».

El citado sobrenombre de «Centro de Coordinación de la Investigación» que recibe esta fundación fue en su día sustituido por el todavía más confuso de «Agencia Regional de Ciencia y Tecnología». Denominación de «agencia» que, como se puede comprobar seguidamente, comparten otros entes fundacionales de iniciativa autonómica. Acerca de la manifiesta inadecuación de esta forma de personificación jurídico-privada para la adjudicación de los fondos regionales destinados a la investigación, de ordinario en régimen de concurrencia, volvemos sucesivamente en el texto.

¹² Este peculiar ente recibe en la actualidad la denominación de «Fundación Euromediterránea del Agua» y, como se indica en su propia web (<http://www.f-iea.es/>), su creación «tiene su origen en la Recomendación 1471/2000 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de fecha 25 de septiembre de 2000, aprobada posteriormente por su Comité de Ministros en Respuesta adoptada en la 748.^a reunión de Delegados de Ministros el 3 de abril de 2001», habiéndose constituido el 23 de julio de ese mismo año.

¹³ También clasificada como «*sanitaria*». Aunque nacido como el exponente murciano de la flexibilización de las formas organizativas en la Sanidad pública española, al modo de los —por este mismo motivo— célebres Hospitales de Manacor o Alcorcón, en la actualidad recibe el nombre de «Hospital de la Vega Lorenzo Guirao» y ha perdido en 2009 su naturaleza fundacional privada.

tectorado de esta Consejería las fundaciones de «*fomento de la economía*» y «*desarrollo tecnológico*», ambas categorías ciertamente minoritarias ¹⁴.

Pues bien, del heterogéneo conjunto de fundaciones pertenecientes al primero de los grupos examinados (las que cuentan a la CARM entre sus patronos), tal vez merezca destacarse, desde el punto de vista del respeto a las garantías que el ordenamiento jurídico administrativo atribuye a los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas, la «Fundación Séneca. Agencia Regional de Ciencia y Tecnología». En efecto, esta entidad tiene entre sus funciones esenciales la de distribuir los fondos regionales destinados al fomento de la investigación científica, lo que implica de suyo que las convocatorias conlleven la necesaria asignación de recursos públicos escasos entre una pluralidad de solicitantes en régimen de concurrencia excluyente.

Que el ejercicio de tan importante función de asignación de fondos públicos en procedimientos competitivos se lleve a cabo por parte de una persona jurídica privada conlleva muy importantes —e indeseables— consecuencias, con independencia, claro está, de cuáles sean la trayectoria y la práctica habitual de la institución en el ejercicio de tan sensible misión, la cual en absoluto prejuizamos ¹⁵. Lo cierto es que ninguna de las exigencias preceptuadas por nuestras normas en materia de procedimiento administrativo (requisitos de publicidad oficial, plazos de subsanación, comunicaciones, etc.) o control (recursos administrativos y, sobre todo, control judicial contencioso-administrativo de sus resoluciones), rigen en el desarrollo de la actividad desplegada por esta fundación; como tampoco lo hace, en consecuencia, ninguno de los principios y técnicas construidos durante decenios para desplegar con la mayor

¹⁴ No obstante, como se señala en el texto, nos hemos limitado a mencionar algunas de las fundaciones cuyo protectorado ha asumido la CARM. Lógicamente, son muchas otras las incardinables en este grupo, correspondiendo el protectorado sobre las mismas, tal y como ya vimos que dispuso el Decreto 28/1997, de 23 de mayo, a Consejerías distintas de la de Presidencia y, destacadamente, a las de Educación, Formación y Empleo (para más información puede consultarse la URL: [http://www.carm.es/neweb2/servlet/integra.servlets.ControlPublico?IDCONTENIDO=907&IDTIPO=140&RASTRO=c77\\$m](http://www.carm.es/neweb2/servlet/integra.servlets.ControlPublico?IDCONTENIDO=907&IDTIPO=140&RASTRO=c77$m)) y Cultura y Turismo (para más información puede consultarse la URL: [http://www.carm.es/neweb2/servlet/integra.servlets.ControlPublico?IDCONTENIDO=7411&IDTIPO=100&RASTRO=c791\\$m](http://www.carm.es/neweb2/servlet/integra.servlets.ControlPublico?IDCONTENIDO=7411&IDTIPO=100&RASTRO=c791$m)). Otros departamentos ejercen el protectorado sobre un número menor de fundaciones. Así, las de carácter «*medioambiental*» y «*agrícola*» (una sola de cada especie hasta el momento: «Desarrollo Sostenible» y «Tierra Integral», respectivamente) se encuentran vinculadas a la Consejería de Agricultura y Agua; las de «*investigación*» (de nuevo, una sola: «Fundación *Ars civilis*») a la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación; las de «*defensa del consumidor*» a la Consejería de Sanidad y Consumo (nuevamente, una: «Instituto Murciano de Consumo»).

¹⁵ Es más, si se permite trasladar la propia experiencia personal, en mi calidad de asiduo solicitante (y beneficiario) de líneas de financiación promovidas por esta Fundación, no he detectado nunca caso alguno de arbitrariedad.

eficacia y penetración posibles dicho control de la actividad administrativa (desviación de poder, interdicción de la arbitrariedad, etc.), lo que muy seguramente no resulte razonable y suponga una amputación de garantías jurídicas difícilmente justificable.

Por último, conviene aludir a la reciente previsión de «adelgazamiento» del sector público autonómico murciano motivada por la grave situación de crisis que vive el país, el cual, inevitablemente, afectará de manera no desdeñable a las fundaciones dependientes de la Administración regional. En efecto, como presunta manifestación de una enérgica política de austeridad, el Presidente de la Comunidad Autónoma, Ramón Luis Valcárcel, anunciaba en una reciente comparecencia en la Asamblea Regional ¹⁶ la reducción en un 30% del centenar, prácticamente, de entes dependientes de la CARM, entre personas jurídico-públicas (organismos autónomos, consorcios, etc.), y privadas (sociedades o fundaciones). La solución para tal reducción no pasará siempre, sin embargo, por la radical supresión del ente en cuestión, sino que, según los casos, la misma consistirá bien en la extinción, bien en la absorción por otros entes.

Pero lo más llamativo del discurso del Presidente regional tal vez sea su advertencia de que con tamaña reducción organizativa no se verán afectados en modo alguno los servicios y actividades que los entes suprimidos vengan desarrollando, los cuales quedarán en todo caso garantizados, sin que los ciudadanos, en consecuencia, adviertan de modo significativo —cabe pues presumir— la anunciada amputación de la Administración Pública autonómica. Advertencia que nos remite ya inevitablemente al plano de la racionalidad política, porque de tales manifestaciones sólo pueden extraerse dos consecuencias alternativas: o bien la absoluta superfluidad o ineficacia de las entidades a extinguir y, en consecuencia, la verificación de una política organizativa muy poco cuidadosa con el presupuesto público, o bien la escasa entidad esta vez de los fines asignados a las mismas. *Tertium non datur.*

¹⁶ 15 de junio de 2010.