

# Fundaciones en Castilla-La Mancha

*José Antonio Moreno Molina*

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Castilla-la Mancha

*Alma Patricia Domínguez Alonso*

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo  
Universidad de Castilla-la Mancha

SUMARIO: I. LA PRÓRROGA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA Y LAS LIMITACIONES A LOS INGRESOS DE LAS FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO REGIONAL.—II. CUESTIONES SOBRE ORGANIZACIÓN, PERSONAL Y PRESUPUESTO DE LA FUNDACIÓN CAJA CASTILLA-LA MANCHA.—III. CESIÓN DE RESIDENCIA Y FINCA POR PARTE DE AYUNTAMIENTO A UNA FUNDACIÓN SIN SEGUIRSE EL PROCEDIMIENTO LEGALMENTE PREVISTO.

Pocas han sido las novedades normativas y jurisprudenciales relevantes en la materia, salvando las que se refieren a medidas relacionadas con la crisis económica y el intento de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, impuestos por el artículo 135 de la Constitución Española, recientemente reformado para dar rango constitucional al citado principio de estabilidad presupuestaria.

## **I. La prórroga de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha y las limitaciones a los ingresos de las fundaciones del sector público regional**

El Decreto 303/2011, de 22 de diciembre (DOCM del 23/12/2011), estableció las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 2011 para 2012.

El escenario político nacional acontecido durante el período natural de elaboración de los Presupuestos Generales, marcado por la disolución del Congreso de los Diputados, así como por la convocatoria anticipada de elecciones a ambas cámaras, supuso la no presentación a las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012, y, como

consecuencia de lo anterior, la inevitable prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 2011.

Las consecuencias derivadas de esta situación para Castilla-La Mancha fueron, en primer lugar, el desconocimiento de las cantidades que en concepto de transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha debe contemplar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012, lo que generó la imposibilidad de llevar a cabo una previsión de los ingresos ajustada a la realidad. En segundo lugar, la indeterminación de los ingresos tiene como consecuencia lógica una imprecisa elaboración de los estados de gasto. Asimismo, la estimación de los gastos se ve afectada por el desconocimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal.

Se recurrió por ello al mecanismo jurídico de la prórroga presupuestaria. La prórroga presupuestaria como excepción a la anualidad en la aprobación del presupuesto está constitucionalmente contemplada en el artículo 134.4 de la Carta Magna y prevista con carácter general, para todas las Comunidades Autónomas, en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que establece la prórroga automática de los presupuestos del año anterior en el caso de que no se hayan aprobado los del año corriente antes del primer día del ejercicio económico correspondiente.

En idénticos términos, ya en el ámbito del Derecho Autonómico, se prevé la prórroga presupuestaria en el artículo 51, párrafo tercero, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, que es concretado por el artículo 43 del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobada por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre.

Asimismo, el citado precepto habilita al Consejo de Gobierno para que, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, regule mediante decreto las condiciones específicas a las que deba ajustarse la prórroga de los presupuestos siendo éste, por tanto, el objeto del presente decreto.

Por lo que respecta a las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga de los presupuestos, se basan en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Hay que destacar al respecto el Programa de Estabilidad de España para el horizonte 2011-2014, el Acuerdo Marco con las Comunidades Autónomas sobre Sostenibilidad de las Finanzas Públicas 2010-2013, y los Acuerdos del Consejo de Ministros de 24 de junio y de 23 de septiembre de 2011 en los

que se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Comunidades Autónomas durante el trienio 2012-2014 que ya fue ratificado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. A la luz de dichos acuerdos, hay que subrayar que el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Comunidades Autónomas se cifra en un déficit máximo del 1,3 por ciento del Producto Interior Bruto regional en 2012, del 1,1 por ciento en 2013 y del 1,0 por ciento en 2014.

Por tanto, la aplicación efectiva de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2011, aprobados por la Ley 16/2010, de 22 de diciembre, durante el ejercicio 2012, requiere tener en cuenta el objetivo correspondiente al déficit máximo de las Comunidades Autónomas anteriormente señalado para el año 2012.

El corolario de todo ello será el establecimiento de unas condiciones de aplicación de la prórroga de los presupuestos de carácter eminentemente restrictivo con el fin de asegurar que, durante el período de la misma, no se vulneren los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En consecuencia, desde el 1 de enero de 2012 quedaron prorrogados, conforme al artículo 43 del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades para el año 2011, aprobados por la Ley 16/2010, de 22 de diciembre.

Pues bien, el artículo 9 del Decreto 303/2011, establece las disposiciones específicas para entidades del sector público regional instrumental y dispone que «los ingresos y el resto de aportaciones provenientes de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de las fundaciones pertenecientes al sector público regional definidas conforme al artículo 4.3 del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha se ajustarán de tal forma que se correspondan con el importe de los créditos disponibles en las partidas de las secciones presupuestarias a cuyo cargo se financian, una vez tenidas en cuenta las limitaciones previstas en el artículo 1.2 y en los artículos 3 y 4».

Asimismo, los gastos de las fundaciones públicas regionales no podrán ser superiores a los ingresos que prevean obtener.

## **II. Cuestiones sobre organización, personal y presupuesto de la Fundación Caja Castilla-La Mancha**

Tras la aprobación de las cuentas anuales de la Fundación Caja Castilla-La Mancha, correspondientes al ejercicio 2011, una vez que fueron auditadas sin

ninguna salvedad, la totalidad de los patronos de la Fundación CCM decidieron presentar su renuncia al cargo para el que fueron designados en 2010, de acuerdo con la transición que se inició con la transformación de la antigua Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha en la nueva Fundación CCM que, tras la segregación del negocio bancario a favor de Banco CCM, devino titular del 25 por ciento de éste y que ha venido gestionando la Obra Social de la entidad desde octubre de 2010.

Conforme a los estatutos en vigor, el Patronato se compone de 30 miembros designados por las entidades fundadoras (Cortes de Castilla-La Mancha, Diputaciones provinciales de la Región, Federación de Municipios y Provincias, Consejo Económico y Social, Consejo de Consumidores y Usuarios y Consejo Castellano-Manchego de Servicios Sociales). No obstante, existe una importante incertidumbre jurídica sobre este extremo, dado que se encuentra pendiente de resolución un procedimiento judicial en el que se discute si los miembros del Patronato deberían ser las propias entidades fundadoras en lugar de las personas físicas designadas por éstas.

Respecto a los presupuestos de la Fundación para 2012 —que dependen directa y exclusivamente de los resultados obtenidos por el Banco CCM— únicamente permiten el mantenimiento de las instalaciones y actividades fijas de la Obra Social, garantizadas gracias al remanente generado por la Fundación en el ejercicio anterior.

Esta difícil situación derivada de la ausencia de ingresos para acometer nuevos proyectos y de la incertidumbre jurídica sobre la composición del Patronato que impide la adopción de decisiones que puedan afectar al futuro de la Fundación, ha llevado a los Patronos a tomar la decisión de renunciar a sus cargos y poner éstos a disposición de las entidades fundadoras. Durante su mandato, todos los patronos han prestado su colaboración al proyecto de manera totalmente desinteresada, sin percibir ningún tipo de retribución ni tampoco dietas o indemnizaciones de clase alguna, conforme a los estatutos y a la Ley de Fundaciones.

A partir de ahora, y hasta el nombramiento de nuevos patronos, la Fundación pasará a ser gobernada directamente por el Protectorado de Fundaciones dependiente de la Consejería de Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Por otra parte, hay que reseñar que la Resolución de 21 de septiembre de 2011, de la Dirección General de Trabajo, acordó la inscripción y dispuso la publicación del convenio colectivo para el personal de la Fundación Caja-Castilla La Mancha.

El Convenio Colectivo para el Personal de La Fundación Caja-Castilla La Mancha, número de Código de Convenio 77000272012011, fue suscrito el día 2 de junio de 2011 y presentado el día 12 de septiembre de 2011, de conformidad con lo establecido en el artículo 90, apartados 2 y 3 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores y el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre Registro y Depósito de Convenios Colectivos de Trabajo.

### **III. Cesión de residencia y finca por parte de Ayuntamiento a una Fundación sin seguirse el procedimiento legalmente previsto**

Por lo que se refiere a pronunciamientos judiciales, de especial relevancia fue la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha n.º 139/2012, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1.ª, de 14 de mayo de 2012, recurso 16/2011, ponente María Belén Castelló Checa, que resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Fundación Benéfico Asistencial Obra Social de Ancianos Nuestra Señora del Espino, contra la Sentencia de fecha 29 de junio de 2010, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo 1 de Ciudad Real en el procedimiento ordinario 637/08 seguido en materia de revisión de oficio y como parte apelada el Ayuntamiento de Membrilla.

La sentencia recurrida desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Fundación Benéfico Asistencial Obra Social de Ancianos Nuestra Señora del Espino contra el Acuerdo de fecha 11 de julio de 2008 adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Membrilla, Ciudad Real, que acuerda declarar la nulidad de pleno derecho de la parte del acuerdo del Pleno adoptado en sesión celebrada el día 23 de julio de 1998, que dice: «que una vez edificada dicha residencia y la correspondiente finca sean cedidas a la Fundación Benéfico Asistencial creada para la construcción de la Residencia de Mayores».

La citada sentencia recurrida, analizando la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a la revisión de oficio, y los documentos obrantes en el expediente, señala que: «a la vista de lo expuesto, el acuerdo de 23 de julio de 1998 incurrió en nulidad de pleno derecho pues se trató de un acto de contenido imposible toda vez a la fecha de su adopción la residencia no existía, prescindiéndose además del procedimiento establecido en el artículo 110 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (...). Por lo tanto, los alegatos esgrimidos carecen de toda virtualidad toda vez que tras la tra-

mitación oportuna y la remisión del preceptivo informe del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, se produce la resolución del mismo por acuerdo de fecha 11 de julio de 2008 que es objeto del presente recurso y es que con respecto al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, el Tribunal Supremo ha señalado que el artículo 102 de la LRJAP-PAC contiene una verdadera acción, esto es, un remedio procesal idóneo para poner en marcha el mecanismo revisorio, el cual provoca la incoación de un expediente que habrá de ser resuelto por el órgano requerido. No estamos, pues, ante un acto graciable, dado que la Administración no actúa con poderes discrecionales, ni mucho menos a su libre arbitrio.

Con lo que no se da la vulneración del principio de seguridad jurídica invocado por la recurrente, sin perjuicio de que la parte, si así lo entendiera procedente, solvente cualesquiera otras cuestiones de índole civil a través de la vía correspondiente no siendo éste el órgano adecuado para ello».

La Sala del TSJ considera en su fallo que pese a que la sentencia apelada entendió que el Acuerdo de 23 de julio de 1998 incurrió en nulidad de pleno derecho por ser de contenido imposible, ya que la residencia no existía, esta conclusión no es correcta, pues tal y como resulta del Acuerdo referido y de la escritura pública de donación, y así señala el informe del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, nos encontramos ante una cesión de futuro, no ante un acto contenido imposible, pero ello no implica la estimación del recurso, pues concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, consistente en haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento, al haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido en el artículo 110 del RD 1372/1996 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

El artículo 109 del RD 1372/1996 señala:

«1. Los bienes inmuebles patrimoniales no podrán enajenarse, gravarse ni permutarse sin autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma, cuando su valor exceda del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la Corporación. No obstante, se dará cuenta al órgano competente de la Comunidad Autónoma de toda enajenación de bienes inmuebles que se produzca.

2. Los bienes inmuebles patrimoniales no podrán cederse gratuitamente sino a Entidades o instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a las instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro.

De estas cesiones también se dará cuenta a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma».

A su vez el artículo 110 regula el procedimiento, estableciendo en su apartado primero que:

«1. En todo caso, la cesión gratuita de los bienes requerirá acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, previa instrucción del expediente con arreglo a estos requisitos:

a) Justificación documental por la propia entidad o institución solicitante de su carácter público y memoria demostrativa de que los fines que persigue han de redundar de manera evidente y positiva en beneficio de los habitantes del término municipal.

b) Certificación del Registro de la Propiedad acreditativa de que los bienes se hallan debidamente inscritos en concepto de patrimoniales de la entidad local.

c) Certificación del Secretario de la Corporación en la que conste que los bienes figuran en el inventario aprobado por la Corporación con la antedicha calificación jurídica.

d) Informe del interventor de fondos en el que pruebe no haber deuda pendiente de liquidación con cargo al presupuesto municipal.

e) Dictamen suscrito por técnico que asevere que los bienes no se hallan comprendidos en ningún plan de ordenación, reforma o adaptación, no son necesarios para la entidad local ni es previsible que lo sean en los diez años inmediatos.

f) Información pública por plazo no inferior a quince días».

Pues bien, para el TSJ resulta evidente que en el presente procedimiento y tras la aceptación de la donación por parte del Pleno del Ayuntamiento, nos encontramos ante un bien público de naturaleza patrimonial, que tal y como señala la resolución recurrida, requiere para su cesión gratuita seguir el procedimiento referido, pues supone una descapitalización de la Administración que cede y que debe asegurarse, mediante el procedimiento administrativo establecido que dicha descapitalización del bien se realiza en aras de un mayor beneficio de la colectividad, procedimiento que debe de realizarse a través del correspondiente expediente incoado con carácter previo a la realización de dicho negocio jurídico, y en el Acuerdo declarado nulo parcialmente, es evidente que dicha decisión de ceder la residencia y la finca por parte del Ayuntamiento de Membrilla a la Fundación, fue adoptada sin seguir el procedimiento previsto, sin que la circunstancia de que en el BOP de 2 de abril de 2007 se anuncie el inicio de los trámites para la cesión gratuita de la Residencia de Ancianos a la fundación, implique como sostie-

ne la parte actora que se inició el expediente en el momento en que era adecuado al haberse edificado la residencia, pues tal y como señala el artículo 110 referido, el acuerdo se adoptará previa instrucción del expediente y en el presente caso el Acuerdo ya había sido adoptado, sin tramitación alguna de expediente, que culminase con la aprobación por la mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento, y sin que tampoco pueda considerarse que la declaración de nulidad parcial del Acuerdo por parte del Ayuntamiento va en contra de sus propios actos y genera indefensión jurídica, pues el Ayuntamiento debe de ajustarse en sus actos a la normativa vigente, habiéndose acordado por el Pleno del mismo en fecha 21 de febrero de 2008 iniciar de oficio la apertura de expediente para declarar si procede la nulidad de parte del Acuerdo de 23 de julio de 1998, habiéndose seguido, tal y como señala la sentencia con garantías para la interesada y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 30/92, con dictamen favorable del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, por lo que se aprecia la invocada indefensión jurídica.