

Las fundaciones del sector público en las Islas Baleares

Joana M. Socías Camacho

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de las Islas Baleares

SUMARIO: I. REESTRUCTURACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL: CONSIDERACIONES GENERALES.—II. MEDIDAS DE REESTRUCTURACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN INSTRUMENTAL BALEAR Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO DE LAS FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

I. Reestructuración y racionalización del sector público instrumental: consideraciones generales

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, orientada a la simplificación y la reducción de cargas administrativas —aprobada en el marco de la estrategia de Lisboa¹— da respuesta a uno de los puntales de la Unión Europea consagrado en el Tratado de la Comunidad Europea de 1957: la libertad de establecimiento y de circulación de servicios dentro de la Comunidad. Para la transposición de esta Directiva europea al ordenamiento jurídico español, se aprueba la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y a su Ejercicio. Esta Ley incorpora el contenido de la Directiva en la legislación española, a efectos de impulsar la mejora de la regulación del sector de servicios reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas en el ejercicio de la actividad de servicios y proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos que incentive la creación de empresas y genere ganancias

¹ La Estrategia de Lisboa, aprobada por el Consejo de Europa los días 23 y 24 de marzo de 2000, acuerda una estrategia objetivo de la Unión Europea con el fin de reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social. Con posterioridad, el 3 de marzo de 2010, se adopta una Comunicación de la Comisión Europea titulada «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», texto que se aprueba formalmente en el Consejo Europeo el 17 de junio de 2010 y que supone la continuación de la Estrategia de Lisboa de 2000.

en eficiencia, productividad y ocupación en las actividades de servicios, además del incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y para la ciudadanía (Apartado I de la Exposición de Motivos)².

Con todo, uno de los objetivos principales que se deriva de lo anterior es sin duda ofrecer más calidad a la ciudadanía en el entorno de la consecución efectiva del interés general; y ello pasa necesariamente por configurar una Administración moderna que haga del principio de eficacia y de eficiencia su eje vertebrador (Vaquer Caballería, 2011³); es decir, por simplificar el panorama de la Administración, tanto de su estructura interna como de su Derecho aplicable, convirtiéndose dicho objetivo en una de las principales metas del Derecho administrativo en los inicios del siglo XXI. Para ello el Derecho administrativo habrá de considerarse «desde una perspectiva económica, desde la que valorar su eficiencia en el empleo y en la asignación de recursos y su eficacia al servicio de los intereses generales» (*ibidem*: 106). Se trata, dicho en otras palabras, de crear estructuras administrativas eficientes y eficaces que faciliten la buena manera de hacer de la Administración y, por lo tanto, de eliminar duplicidades, solapamientos y trabas administrativas en la organización pública, a los efectos de contribuir al crecimiento económico y a la productividad en el marco del Estado social. Porque «la misión de la Administración pública es administrar, es decir, gestionar recursos escasos (personal, patrimonio, financiación) para la consecución de fines de interés general» (*ibidem*: 95). La gestión orientada a resultados, el desarrollo de indicadores para medir eficacia y eficiencia, el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de objetivos, junto con el uso de la evaluación de la calidad de los servicios, son algunos de los rasgos básicos que, entre otros, configuran el nuevo reto de la gestión pública.

² Téngase en cuenta también la Comunicación de la Comisión *Plan de Acción «Simplificar y mejorar el marco regulador»*, de 5 de junio, de 2002; la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 25 de Octubre de 2005, «Aplicación del programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador»; y la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de Enero de 2007, «Programa de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas en la Unión Europea».

³ M. VAQUER CABALLERÍA, «El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 186, 2011, p. 101: «la eficiencia, para el Derecho público, es un criterio complementario del principio de eficacia, que significa empleo y asignación racionales de los recursos en general y que es susceptible de aplicarse a problemas tan diversos como la minimización de la economía, la explotación óptima del patrimonio del Estado, la productividad de los empleados públicos, la proporcionalidad de la regulación o la simplicidad o celeridad del procedimiento administrativo».

La organización administrativa (general e instrumental) se ha visto hipotecada por rígidos funcionamientos e inercias de carácter burocrático y, en los últimos tiempos, por una fuerte crisis económica y de valores, que se ha visto intensificada desde mediados de 2008⁴. La regulación sobre la organización de la tipología de entes que constituyen en particular la Administración instrumental, tanto a nivel estatal como autonómico, no ha ayudado demasiado a romper con dicha inercia, en la medida en que dicha normativa no se ha caracterizado precisamente por su aportación de claridad, coherencia, simplificación y racionalidad, moviéndose a menudo en un ámbito rodeado por la complejidad, la dispersión y la fragmentación (un ejemplo paradigmático es el caso de la regulación de las fundaciones en el ámbito sanitario)⁵. Todo ello ha conducido al sobredimensionamiento del sector público instrumental —sobre todo en el período comprendido entre los años 2000 y 2008—, a estructuras con ineficiencias operativas que conllevan incremento del gasto e incluso despilfarro de recursos públicos y, en no pocas ocasiones, a casos de corrupción política en el marco de dicho sector.

Racionalizar la organización administrativa y controlar su actividad precisa de nuevos planteamientos en torno al papel de las Administraciones, los límites del Derecho privado, las nuevas organizaciones (fundaciones, agencias, entidades empresariales...), las categorías de las privatizaciones o la reaparición de nuevos cuerpos intermedios por vías consorciales (Martín Rebollo, 2012⁶). En la actualidad, las exigencias concretas de la nueva organización del sector público pasan por el cumplimiento de medidas de reducción del gasto público —a través de la supresión de entidades y del control de los gastos de dirección⁷—, de medidas de control del gasto gestionado por el sector

⁴ Sobre la historia de los hechos más notables de la crisis económica, véase A. EMBID IRUJO, «El derecho público de la crisis económica», en *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo (Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo)*, coord. A. BLASCO ESTEVE, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, pp. 28-32.

⁵ Puede verse J. M. SOCÍAS CAMACHO, *Fundaciones del sector público. En especial el ámbito sanitario*, Iustel, Madrid, 2006, y toda la bibliografía que allí se cita.

⁶ L. MARTÍN REBOLLO, «Treinta años de Derecho Administrativo Español (Una primera aproximación a los principales cambios producidos)», *Derecho Administrativo y regulación económica, Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, 2012.

⁷ Según el Informe sobre la situación del sector público empresarial, presentado por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y debatido en el Consejo de Ministros en el sesión de 5 de enero de 2012, este grupo medidas pretenden la reducción del gasto público vinculado al funcionamiento del sector público, a través de la supresión de entidades y del control de los gastos de dirección. Las propuestas previstas en el citado Informe pasan por: a) Reducción del sector público empresarial dependiente tanto de la Administración

público —reorientándose la huida al Derecho privado que se ha producido en la gestión de la actividad administrativa hacia fórmulas jurídicas sometidas al Derecho administrativo y al Derecho financiero⁸—, y de medidas de racionalización en la gestión de la actividad empresarial pública —conforme al marco general establecido en la Directiva 2011/85 UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros⁹—.

central como Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 22 de marzo de 2010 aprobó un Acuerdo Marco sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013 en el que las Comunidades se comprometieron a elaborar, en el plazo de tres meses, planes de racionalización y eficiencia del gasto público. En los Planes aprobados hasta el momento está prevista la eliminación, en términos netos, de 514 entidades, si bien, de acuerdo con los datos disponibles, sólo se han suprimido 69, lo que representa un grado de ejecución del 13,4 por 100 de las medidas contempladas en los Planes. b) Reducción de los cuadros directivos de las sociedades públicas y limitación del número de miembros de los consejos de administración. c) Promover la elaboración de un marco común, en cada Administración, que unifique las condiciones de las distintas entidades estableciendo límites a las estructuras directivas, personal, indemnizaciones, gastos de representación, etc. con la finalidad de recortar el gasto público y otorgar la necesaria uniformidad al sector público empresarial.

⁸ El Informe de 5 de enero de 2012, antes mencionado, en este grupo incluye medidas que pretenden frenar y reconducir la «huida del derecho administrativo» que se ha producido en la gestión de los servicios públicos, en los últimos años. A tal efecto, en el citado Informe sobre la situación del sector público empresarial se propone: a) Reorientar la organización del sector público hacia fórmulas jurídicas sometidas en su gestión al derecho administrativo y control presupuestario, en todas aquellas actividades en las que su naturaleza lo permita sin menoscabo de la necesaria agilidad y eficiencia. Este sometimiento al régimen jurídico-económico público abarcaría aspectos como la aplicación de los procedimientos propios del régimen de contratación de las administraciones públicas, la fiscalización de los actos de contenido económico, el carácter limitativo y vinculante de sus presupuestos y el registro de su actividad con arreglo a los principios y normas propios de la contabilidad pública. b) Establecimiento de un mecanismo de control/información previo de los gastos gestionados mediante encomiendas de gestión y fórmulas de asociación público-privadas.

⁹ El Informe de 5 de enero de 2012, antes mencionado, incluye en este grupo medidas que pretenden organizar y ordenar la regulación y funcionamiento del sector público. El referido Informe propone para ello: a) Adopción de medidas para garantizar el suministro de información con periodicidad, mensual o trimestral en función del nivel de cada una de las Administraciones, y contenido necesario para cumplir con las exigencias de la normativa europea y nacional en materia de estabilidad presupuestaria. Todo ello conforme al marco general establecido en la Directiva 2011/85 UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, antes citada. b) Desarrollo de una normativa que regule de manera unificada y concreta el régimen presupuestario, contable y de control aplicable a las distintas fórmulas de cooperación interadministrativa, en especial a los consorcios, como principal figura elegida para instrumentar la necesaria colaboración entre administraciones públicas a fin de evitar duplicidades en la prestación de servicios.

Con el fin de alcanzar el reto orientado a la consecución de un sector público más eficiente y transparente¹⁰, se han realizado algunos pasos que merecen ser destacados. Así, en el marco de las propuestas de reducción del gasto público, se ha introducido la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, con el objetivo último de adoptar criterios racionales y lógicos de ajuste en las remuneraciones de los máximos responsables y directivos del sector público estatal. En cumplimiento de la citada disposición adicional, el Gobierno ha aprobado el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se aprueba el régimen retributivo de los referidos cargos.

Paralelamente, y en la línea de las medidas destinadas a la supresión y fusión de entidades del sector público, la Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, que aprueba el Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal¹¹. Dicho Plan afecta a un total de 49 empresas de titularidad pública, el 35% de las 140 existentes, y entre las diversas medidas que plantea destaca la extinción de filiales por su integración en la matriz, la supresión de 27 sociedades mercantiles estatales [por ejemplo, la Sociedad Pública de Alquiler o la Sociedad Estatal para la Venta de Acciones de Loterías y Apuestas del Estado (SEVLAE)], la agilización procesos de liquidación (es el caso de Barcelona Holding Olímpico, de la sociedad que se creó para la Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de Amé-

¹⁰ Sobre la transparencia véase R. GARCÍA MACHO, «La transparencia en el sector público», en *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo (Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo)*, coord. A. BLASCO ESTEVE, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

¹¹ El proceso de racionalización empieza a partir del Acuerdo de racionalización del sector público empresarial del Estado adoptado por el Gobierno el 30 de abril de 2010 como respuesta a los objetivos fijados en el «Plan de acción inmediata 2010» y el «Plan de austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013». Téngase en cuenta, además, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que contiene en el Capítulo IV del Título I medidas de sostenibilidad en la gestión de las empresas públicas basadas en los principios de buena administración, sostenibilidad y responsabilidad social, que incluyen la aplicación por parte de las Administraciones Públicas de políticas de racionalización y contención del gasto; el Real Decreto 776/2011, de 3 de junio, por el que se suprimen determinados órganos colegiados y se establecen criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Y también el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de junio de 2011 que supone la eliminación de tres fundaciones públicas estatales y la reducción de la participación estatal en otras cinco. Para más detalles, véase E. MONTROYA MARTÍN, «Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización» (mimeo), en *VII Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Tarragona, 2012, pp. 21-23.

rica, de Radio Nacional de España o de Televisión Española), la fusión de sociedades públicas y el traspaso de la titularidad de algunas participaciones accionariales dentro del sector público [es el caso de Correos y Telégrafos, que pasará de la dirección general de Patrimonio a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI)].

Recientemente, mediante el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad se introducen nuevas normas para mejorar la eficiencia de las Administraciones en el uso de los recursos públicos y, con ello, cooperar en la sostenibilidad de las cuentas públicas para conseguir, en definitiva, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. En este sentido, en el Real Decreto-ley 20/2012 mencionado se adoptan diversas medidas dirigidas a ahorrar gastos de personal y a incrementar la productividad del empleo público. Y estas medidas se aplican no sólo al personal funcionario y estatutario sino también al personal laboral de las Administraciones y de las entidades que integran el sector público instrumental, entre ellas, las fundaciones del sector público.

En el ámbito autonómico, las Comunidades no se han quedado atrás y éstas también han empezado a adoptar medidas importantes de reestructuración del sector público¹², como por ejemplo en Andalucía (mediante el Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, cuya tramitación como Proyecto de ley culmina en la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía); en Madrid (Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público); en Castilla-La Mancha (Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de Reordenación del Sector Público); en Galicia (Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público); en Cataluña (Decreto-ley 4/2011, de 3 de agosto, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público, y Ley 11/2011, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público para agilizar la actividad administrativa); en la Comunidad Valenciana (Decreto-ley 1/2011, de 30 de septiembre, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional); o en Aragón (Decreto-ley 1/2011, de

¹² Para el estudio concreto de toda esta normativa sobre reordenación, reestructuración y racionalización del sector público de las Comunidades Autónomas, nos remitimos al extenso y detallado análisis de MONTÓYA MARTÍN, 2012: 35-73.

29 de noviembre, de medidas urgentes de racionalización del Sector Público Empresarial).

II. Medidas de reestructuración y racionalización de la Administración instrumental balear y su incidencia en el ámbito de las fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma

Cabe dar cuenta a continuación, de manera más detallada, de la operación de reordenación del sector público que se está llevando en las Islas Baleares, cuyo alcance no sólo se limita a la propia reorganización de las entidades instrumentales de la Administración de la Comunidad Autónoma en el plano puramente normativo sino que va más allá, por cuanto que incluye también la reestructuración mediante la racionalización, simplificación y reducción efectiva del conjunto de ese tipo de entidades, entre los que se encuentran evidentemente las fundaciones del sector público.

La Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (en adelante, Ley 7/2010) hace una clasificación y regulación del conjunto de los entes instrumentales según su naturaleza y lleva a cabo una adaptación sistemática de los entes existentes en el momento de su entrada en vigor a las nuevas categorías establecidas en la ley. De todo ello se dio cuenta en el informe precedente de este Anuario relativo a las Islas Baleares, al que nos remitimos ahora. Hay un dato, sin embargo, que no se resaltó en el informe precedente referido, y que merece ser destacado en este momento, que es el hecho importante a nivel normativo que la Ley balear 7/2010 tiene la virtud de regular en un solo cuerpo legal todo el conjunto de entes instrumentales del sector público autonómico, tanto los de naturaleza institucional como los de naturaleza corporativa-asociativa, y tanto los de personificación pública como privada¹³, a diferencia de la mayoría de la legislación autonómica comparada así como también de la LOFAGE —que adolece del importante déficit de no hacer referencia alguna a las fundaciones del sector público y los consorcios¹⁴ y de regular sólo de forma parcial, fuera de su articulado en el seno de una disposición adicional, a las sociedades—.

¹³ Organismos públicos —organismos autónomos y entidades públicas empresariales—; organismos de naturaleza privada de titularidad pública —sociedades públicas y fundaciones del sector público—; y consorcios.

¹⁴ En este sentido se manifiesta MONTROYA MARTÍN, 2012: 13.

Debe señalarse, además, que la Ley 7/2010 ha sido modificada en diversas ocasiones desde su entrada en vigor. Primero, mediante el Decreto-ley 1/2011, de 29 de julio, de modificación del artículo 20.3 de la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Segundo, mediante la disposición final novena de la Ley 9/2011, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2012. Tercero, mediante el Decreto-ley 3/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes para la reestructuración del Servicio de Salud de las Islas Baleares. Y cuarto, mediante el Decreto-ley 5/2012, de 1 de junio, de medidas urgentes en materia de personal y administrativas para la reducción del déficit público del sector público de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y de otras instituciones autonómicas. Téngase en cuenta, así mismo, que este Decreto-ley 5/2012, a su vez, ha sido modificado mediante el Decreto-ley 10/2012, de 31 de agosto, al objeto de proceder a la adaptación de la normativa autonómica incluida en el Decreto-ley 5/2012 a la estatal impuesta por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, arriba referido.

De todas las reformas legislativas que acaban de darse cuenta hay dos que afectan especialmente a las fundaciones del sector público: una, es la que se contiene en el apartado 9 de la disposición final novena de la Ley 9/2011, de 23 de diciembre, antes citada, por el que se añaden los apartados 4¹⁵ y 5¹⁶

¹⁵ «4. Las fundaciones del sector público se pueden fusionar con otras fundaciones y pueden ser absorbidas por otros entes de derecho público integrados en el sector público autonómico, incluida la integración en la Administración de la comunidad autónoma. También se pueden transformar en cualquier otro tipo de ente de derecho público que se integre en el sector público autonómico. La fusión, la absorción, la integración o la transformación de las fundaciones del sector público no conllevan la apertura del procedimiento de liquidación. La fusión, la absorción, la integración o la transformación de fundaciones del sector público requieren el acuerdo previo del Consejo de Gobierno, a propuesta de la consejería de adscripción y con los informes previos de las consejerías competentes en materia de hacienda y presupuestos y en materia de fundaciones, así como con el informe previo a que se refiere el apartado 4 de la disposición adicional décima de esta ley. Hasta que no se complete el procedimiento de fusión, absorción, integración o transformación de las fundaciones, éstas tienen que continuar desarrollando las actividades propias de su objeto y finalidades. Una vez completado todo el procedimiento, la Administración de la comunidad autónoma o el ente instrumental correspondiente se subrogará en todos los derechos y las obligaciones y en todas las relaciones jurídicas de la fundación extinguida, sin perjuicio, en lo que respecta al régimen de personal, de las limitaciones derivadas de lo establecido en la disposición adicional décima de esta ley, y se cancelará el asiento de la fundación en el Registro de Fundaciones de las Illes Balears».

¹⁶ «5. A los efectos de lo previsto en el artículo 31.e) de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, los estatutos de las fundaciones del sector público pueden prever como causa de extinción de la entidad el hecho de que las actividades de interés general que

al artículo 56 de la Ley 7/2010 del sector público, al objeto de regular la transformación, fusión y extinción de este tipo de entidades fundacionales; y la otra, la prevista en el Decreto-ley 5/2012, de 1 de junio, que se dicta al objeto de adoptar medidas de reducción de gasto en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas con la finalidad de asegurar el cumplimiento del objetivo de déficit público para los años 2012 y 2013 en el marco de la legislación de estabilidad presupuestaria; todas estas medidas de ajuste y recortes, sobre las que no entraremos a analizar con detalle en este Informe por sobrepasar el objeto del mismo, son de aplicación al personal al servicio del sector público instrumental de la Administración autonómica, y por lo tanto, al personal de las fundaciones del sector público (art. 2 del Decreto-ley 5/2012, de 1 de junio). Conviene, eso sí, destacar la creación de una Comisión Paritaria del Sector Público Instrumental como órgano de consulta y de participación del personal en la cuestiones relativas a las condiciones de trabajo comunes que puedan afectar al personal de todo el sector instrumental, con fin de establecer criterios generales en esta materia sobre las condiciones de trabajo, sobre las retribuciones, sobre el cuadro de funciones y categorías así como sobre la movilidad del personal (art. 27 del Decreto-ley 5/2012, de 1 de junio).

Lo que interesa poner de relieve en este momento es que con la Ley 7/2010, de 21 de julio, empieza en efecto en las Islas Baleares el camino hacia la efectiva simplificación y racionalización del sector público, en la línea establecida en Europa a finales del siglo xx impulsada por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Como ya se ha dicho más arriba, este camino pasa por simplificar el panorama de la organización central y dependiente de la Administración bajo el indispensable paraguas de los principios de eficacia y de eficiencia, con el claro objeto de crear estructuras administrativas que faciliten la buena manera de hacer de la Administración eliminándose duplicidades, solapamientos y trabas administrativas en la organización pública.

El primer paso está contenido en el mandato legal de la disposición transitoria primera de la Ley 7/2010, cuyo cumplimiento se lleva a cabo me-

desarrollan de acuerdo con sus estatutos pasen a ser desarrolladas por la Administración de la comunidad autónoma o por otra entidad del sector público autonómico, de naturaleza fundacional o no. La extinción por este motivo puede tener lugar tanto en el caso en que la fundación se integre en la Administración autonómica o en otro ente instrumental, de acuerdo con lo que prevé el apartado anterior del presente artículo, como en el caso en que no tenga lugar la integración, supuesto en el cual la fundación disuelta entra en período de liquidación».

diante la aprobación del Decreto 93/2011, de 2 de septiembre, mediante el cual el Gobierno de las Islas Baleares crea la Comisión de Análisis y Propuesta de Reestructuración del Sector Público Instrumental. Esta comisión se crea con el encargo de analizar el conjunto de entes instrumentales y proponer su supresión, refundición o modificación cuando así lo aconsejen razones de simplificación, economía, eficacia y eficiencia en la gestión; en particular, el análisis de esta comisión debe pronunciarse sobre los entes que se consideren necesarios para la ejecución de los servicios, las dotaciones de personal adecuadas y las medidas de control aplicables. Además, la disposición adicional quinta de la Ley 7/2010 insta al Gobierno balear que establezca reglamentariamente un cuadro o mapa del sector público instrumental que agrupe los entes que lo integran en bloques homogéneos por razón de su presupuesto, de su cifra de negocios o cualquier otro indicador relevante, con la fijación de los siguientes parámetros: número máximo de miembros del consejo de administración o del órgano colegiado equivalente, número máximo y retribuciones máximas de los gerentes y órganos unipersonales de dirección, número máximo y retribuciones máximas del personal directivo profesional, y dietas de los miembros del consejo de administración¹⁷.

La labor de la comisión ha culminado, por el momento, en la aprobación de dos Acuerdos: a) el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2012, por el que se aprueba la primera fase del Proyecto de Reestructuración

¹⁷ El artículo 5 del Decreto 93/2011, de 2 de septiembre, mediante el cual el Gobierno de las Islas Baleares crea la Comisión de Análisis y Propuesta de Reestructuración del Sector Público Instrumental, establece que son objetivos de la Comisión los siguientes:

«1. Elaborar el programa de trabajo para desarrollar el plan de reestructuración del sector público instrumental autonómico.

2. Analizar el conjunto de entes integrantes del sector público instrumental autonómico y efectuar un diagnóstico que prevea los aspectos siguientes:

a) Determinación del mapa del sector público: estructura, naturaleza jurídica y características de los entes y de las funciones y actividades ejercidas.

b) Estudio de la información económica y presupuestaria de los entes: estados de ingresos y gastos, memorias de programas, cuentas anuales.

c) Análisis de las dotaciones de personal: dimensión de plantillas, clasificación y calificación de los empleados.

d) Medidas de control aplicables.

3. Estudiar, basándose en el diagnóstico, la procedencia de la disolución, fusión o modificación de los entes con criterios de economía, eficacia y eficiencia en la gestión y elevar la propuesta al Consejo de Gobierno.

4. Proponer el mapa resultante del sector público que agrupe los entes en bloques homogéneos y que incluya la fijación de los parámetros a que hace referencia la disposición adicional quinta de la Ley 7/2010, de 21 de julio, del Sector Público Instrumental.

5. Supervisar las medidas adoptadas por los órganos competentes en aplicación del Acuerdo que se apruebe».

del Sector Público Instrumental de las Islas Baleares¹⁸; y b) el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de junio de 2012, por el que se aprueba la segunda fase del Proyecto de Reestructuración del Sector Público Instrumental de las Islas Baleares.

La primera fase del Proyecto de Reestructuración del Sector Público Instrumental se ha aprobado teniendo en consideración lo dispuesto en la disposición adicional octava de la Ley 9/2011, de 23 de diciembre, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2012. Esta disposición adicional da un paso más en relación a la disposición transitoria primera de la Ley 7/2010, antes vista, por cuanto que no sólo habilita al Gobierno para que, con carácter general, realice todas las actuaciones que sean precisas, normativas y de ejecución, con el fin de racionalizar y reducir el conjunto de entes instrumentales, incluidas las transformaciones, las extinciones, las fusiones y las integraciones, en todo o en parte, en otros entes instrumentales o en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; sino que además, en particular, obliga al Gobierno a llevar a cabo operaciones de reestructuración en los entes instrumentales al menos sobre una serie de ámbitos funcionales (investigación en todas las áreas de la ciencia, desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, política de cooperación para el desarrollo y fomento de la proyección exterior y turismo), sin perjuicio, eso sí, de otras actuaciones posibles¹⁹.

¹⁸ Téngase en cuenta que, debido a diversos errores materiales, este Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2012 deja sin efecto un Acuerdo anterior, de 30 de marzo de 2012, por el que se había aprobado la primera fase del Proyecto de Reestructuración del Sector Público Instrumental de las Islas Baleares.

¹⁹ La disposición adicional octava de la Ley 9/2011, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2012, establece: «(...) 2. En particular, y sin perjuicio de otras actuaciones posibles, el Gobierno de las Illes Balears debe llevar a cabo operaciones de reestructuración en los entes instrumentales relacionados con los ámbitos funcionales siguientes:

a) Entes que ejercen funciones en materia de investigación en todas las áreas de la ciencia en temas relacionados con las Illes Balears, de fomento de la lengua catalana, de estudio y difusión de las modalidades lingüísticas del catalán, de formación lingüística y de evaluación de conocimientos de lengua catalana y otras relacionadas.

b) Entes que ejercen funciones en materia de impulso del desarrollo empresarial, de nuevas tecnologías, de investigación y otras relacionadas.

c) Entes que ejercen funciones en materia de política de cooperación para el desarrollo, y de emigración, promoción y fomento de la proyección exterior de las Illes Balears y la defensa de sus intereses por todo el mundo, de la consolidación de las comunidades baleares en el exterior, de los derechos y la protección de los emigrantes baleares residentes en el exterior y de los retornados, y otras relacionadas.

La disposición adicional octava de la Ley 9/2011, de 23 de diciembre, antes citada, establece que los entes resultantes de los procesos de reestructuración podrán adoptar la forma jurídica de organismos públicos (organismos autónomos o entidades públicas empresariales), organismos de naturaleza privada de titularidad pública (sociedades públicas o fundaciones del sector público) o consorcios, según la naturaleza de las funciones que se les atribuyan y las potestades que, en su caso, deban ejercer. Pero hay un dato que debe mencionarse de manera especial, que es que la habilitación legal que se contiene en esta disposición adicional incluye la facultad de que el Consejo de Gobierno acuerde mediante decreto las modificaciones, extinciones o creaciones de organismos públicos que, en su caso, sean consecuencia de dichos procesos, exonerándose por tanto de la previsión contenida en el artículo 34.1 de la Ley 7/2010 del sector público que, con carácter general, exige ley para la creación, modificación o refundición de organismos públicos, salvo alguna excepción (cuando se trate de modificaciones que afecten únicamente a aspectos relacionados sólo en los estatutos).

En particular, y por lo que se refiere a las fundaciones de la Comunidad Autónoma, la primera fase del Proyecto de Reestructuración del Sector Público Instrumental de las Islas Baleares (Acuerdo de 13 de abril de 2012, antes referido) ha supuesto una importante remodelación y reducción del número de fundaciones del sector público. Veamos, a continuación, cómo se está concretando esta operación en sus distintos ámbitos, teniendo en cuenta los datos de que se dispone en el momento de redactar este Informe y que lo que se va a exponer no va a ser una visión ya acabada de toda la operación de remodelación, por tratarse de un proceso en tramitación que, paso a paso, se va perfilando mediante decisiones contenidas en Acuerdos del Consejo de Gobierno balear.

a) En el ámbito funcional de salud, se acuerda la absorción por el Servicio de Salud de las Islas Baleares de las tres fundaciones hospitalarias existentes (Fundaciones Hospital Son Llàtzer, Hospital de Manacor y Hospital Comarcal de Inca²⁰).

d) Entes que ejercen funciones en materia de promoción de la oferta turística, de promoción del desarrollo de las Illes Balears como destino turístico sostenible y otras relacionadas».

²⁰ Recordemos, como ya se indicó en el informe precedente de este Anuario, que con la entrada en vigor de la Ley 1/2011, de 24 de febrero, de transformación de las fundaciones del sector público de las Islas Baleares y de determinación del régimen jurídico de las fundaciones públicas sanitarias, en el ámbito de las Islas Baleares las dos fundaciones del sector público sanitario existentes hasta ese momento (Hospital Manacor y Hospital Son Llàtzer) pasan a ser desde el día 1 de marzo de 2011 fundaciones públicas sanitarias (como el caso

b) En el ámbito funcional de la innovación y tecnología, se acuerda la fusión de dos sociedades públicas (Parcbit Desarrollo, SA, y Balear Innovación Telemática, SA —BITEL—) y una fundación del sector público (Fundación Islas Baleares para la Innovación Tecnológica —IBIT—) y la creación, en su lugar, de la nueva Fundación Balear de Innovación y Tecnología. Esta nueva fundación se crea, por tanto, como ente aglutinador de los recursos humanos y tecnológicos en materia de ciencia, innovación y tecnología mediante la fusión de las tres entidades existentes hasta ese momento en este sector. Esta operación se lleva a cabo mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de septiembre de 2012.

c) En el ámbito funcional socio-sanitario, asistencial y social, se acuerda la absorción de la Fundación de Atención y Apoyo a la Dependencia por el Consorcio de Recursos Socio-sanitarios y Asistenciales. Para ello, y hasta que no se complete el procedimiento de absorción, se acuerda también que la Fundación continúa desarrollando las actividades propias de su objeto y finalidades, y que una vez completado todo el procedimiento el Consorcio se subroga en todos los derechos y obligaciones y en todas las relaciones jurídicas de la Fundación extinguida. Esta operación se realiza mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de julio de 2012 (BOIB de 19 de julio de 2012). Por lo que al ámbito social se refiere, se decide también la extinción de la Fundación Balear de la Memoria Democrática, mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de marzo de 2012.

d) En el ámbito funcional de la investigación sanitaria, se acuerda la fusión por absorción de la Fundación Mateu Orfila de Investigación y Salud y la Fundación de Investigación Sanitaria Ramon Llull, mediante la extinción de la primera, por un lado, y su integración en la segunda, por otro. Esta operación empieza a ejecutarse mediante el Acuerdo del Consejo de gobierno de 30 de marzo de 2012 (BOIB de 3 de abril de 2010).

e) En el ámbito funcional del deporte, se acuerda la extinción del Consorcio Escuela Balear del Deporte y la integración de sus bienes, títulos, derechos y obligaciones en el patrimonio de la Fundación para el Apoyo y la Promoción del Deporte Balear (Illesport). Esta operación se lleva a cabo mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de agosto de 2012 (BOIB de 4 de agosto de 2012).

de la Fundación Hospital Comarcal de Inca), es decir, entes de naturaleza pública que se rigen por su propia normativa y que dejan de regirse por la normativa reguladora de las fundaciones del sector público.

f) En el ámbito funcional de turismo, se acuerda la absorción de la Fundación para el Desarrollo Sostenible por la entidad pública empresarial Agencia de Turismo de las Illes Balears (ATB) y la subrogación de ésta en todos los derechos y obligaciones y en todas las relaciones jurídicas de la Fundación extinguida. Además, también se acuerda la extinción de la Fundación Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación en Turismo.

La segunda fase del Proyecto de Reestructuración del Sector Público Instrumental de las Islas Baleares (Acuerdo de 29 de junio de 2012, mencionado más atrás) supone un paso más en el camino de reducción del número de fundaciones del sector público de la Administración de la Comunidad. Se considera necesario ampliar el ámbito funcional de la operación de simplificación al sector de la cooperación y fomento al exterior, y en este ámbito se acuerda la extinción de la Fundación Baleares al Exterior y que sus funciones pasen a ser asumidas por la existente Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares. Como consecuencia de ello, se aprueba un nuevo Decreto de regulación de la nueva Agencia, que pasa a denominarse Agencia de Emigración y Cooperación Internacional de las Islas Baleares (Decreto 50/2012, de 29 de junio), con el objeto no sólo de adaptar la organización de la Agencia al contenido de la Ley 7/2010 del sector público, sino también porque la nueva entidad pública empresarial pasa a asumir las funciones de la extinta Fundación Baleares al Exterior.

Tras la operación que acaba de exponerse, se ve claramente que se ha producido una significativa reducción del número de fundaciones del sector público (de 17 entidades fundacionales —como vimos en el informe precedente de este Anuario— se pasa a 12), quedando en el momento de redactar este Informe la siguiente relación de fundaciones dependientes de la Administración balear:

- Fundación Balear de Innovación Tecnológica.
- Fundación por el Conservatorio superior de Música y Danza de las Islas Baleares.
- Fundación por la Escuela Superior de Arte Dramático de las Islas Baleares.
- Fundación para el Apoyo y la Promoción del Deporte Balear (Illesport).
- Fundación Instituto Socioeducativo s'Estel.
- Fundación Caubet Centre Internacional de Medicina Respiratoria Avanzada Islas Baleares «Caubet-Cumbre Islas Baleares».
- Fundación Banco de Sangre y Tejidos de las Islas Baleares.

- Fundación de Investigación Sanitaria Ramón LLull.
- Fundación del Museo y Centro Cultural de Formentera.
- Fundación Teatro Principal de Inca.
- Fundación Robert Graves.
- Fundación Santuario de Lluc.

Además de las fundaciones del sector público mencionadas, se mantienen, por el momento, las seis fundaciones en las que la Comunidad Autónoma tiene participación minoritaria y que, por lo tanto, no pueden considerarse estrictamente como fundaciones del sector público autonómico, tal como ya dimos cuenta en el Informe precedente de este Anuario:

- Fundación Es Baluard, Museo de Arte Contemporáneo de Palma.
- Fundación Menorquina de la Ópera.
- Fundación Teatro del Mar.
- Fundación Área de Creación Acústica.
- Fundación Jardín Botánico de Sóller.
- Fundación Escuela de Práctica Jurídica.