

Fundaciones en Castilla-La Mancha

José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

Alma Patricia Domínguez Alonso

Profesora Ayudante Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: I. LAS MEDIDAS SOBRE FUNDACIONES EN LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA PARA 2013.—II. NUEVO PATRONATO DE LA FUNDACIÓN CAJA CASTILLA-LA MANCHA.—III. PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES DE INTERÉS. CONSIDERACIÓN DE FUNDACIÓN COMO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A EFECTOS DE DESPIDOS DE TRABAJADORES.

Escasas han sido las novedades normativas y jurisprudenciales relevantes en la materia. La crisis económica ha seguido marcando las políticas públicas y traduciéndose en una menor inversión en el Tercer Sector. En este sentido, ha afectado de forma considerable el mandato constitucional contenido en el artículo 135 de la Constitución española, que señala que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural; así como la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

I. Las medidas sobre fundaciones en la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2013

El 31 de julio de 2012 el Consejo de Política Fiscal y Financiera estableció para 2013, en términos de Contabilidad Nacional, el objetivo de déficit en el 0,7% del Producto Interior Bruto regional a precios de mercado. Los presupuestos de Castilla-La Mancha para 2013 se elaboraron en un contexto económico desfavorable a nivel regional y nacional unido, en la perspectiva internacional, a la persistencia de los efectos de la crisis económica global, agravada por las tensiones en los mercados financieros de la periferia de la zona euro.

La Ley 10/2012, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2013 (DOCM de 27 de diciembre de 2012, BOE de 8 de marzo de 2013), pretende conjugar la sostenibilidad de los servicios sociales básicos y la incentivación empresarial, con la estabilidad presupuestaria. Así, se destinan a educación, sanidad y asuntos sociales 8,5 € de cada 10 € disponibles.

El artículo 6 de la Ley aprueba los presupuestos de explotación y capital de las fundaciones públicas regionales, que incluyen las estimaciones de gastos e ingresos referidas a sus estados financieros.

Fundaciones Públicas	Presupuesto de Explotación	Presupuesto de Capital
	(miles de euros)	(miles de euros)
Parque Científico y Tecnológico de Albacete	2.282,00	3.699,00
Fundación Cultura y Deporte de Castilla-La Mancha	818,29	0,00
Fundación Sociosanitaria de Castilla-La Mancha	16.639,42	2.075,00
Jurado Arbitral Laboral de Castilla-La Mancha	449,00	0,00

Se prevé en el apartado 1 del artículo 19 que la creación de fundaciones que deban ser consideradas pertenecientes al sector público regional por la concurrencia de alguna de las circunstancias a las que se refiere el artículo 4.3 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, así como la participación de los órganos o entidades integrantes del sector público regional como patronos en cualesquiera otras fundaciones, distintas de las referidas anteriormente, deberá ser autorizada por el Consejo de Gobierno.

Por su parte, el artículo 47 obliga a solicitar el informe previo, preceptivo y vinculante de la dirección general competente en materia de política financiera para concertar operaciones de endeudamiento, a las fundaciones públicas regionales.

La disposición adicional quinta de la Ley 10/2012 prevé que todas las aportaciones que realice la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como sus organismos autónomos a fundaciones y consorcios figurarán nominativamente en los estados de gastos de los presupuestos generales.

En el caso de que no existiese dotación inicial en los estados de gastos de los presupuestos generales o la existente fuera considerada insuficiente, podrá tramitarse la correspondiente modificación presupuestaria que, en todo caso, requerirá el previo informe favorable de la dirección general con competencias en materia de presupuestos sobre su oportunidad y conveniencia.

En este caso, la modificación presupuestaria que corresponda deberá ser autorizada por el órgano competente previamente a la aprobación de los presupuestos anuales de las fundaciones o consorcios receptores de las aportaciones de la Junta de Comunidades o de sus organismos autónomos.

Los representantes de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en los órganos de gobierno de dichas fundaciones y consorcios no podrán dar su conformidad a la aprobación de los presupuestos anuales de éstas entidades hasta tanto no se haya producido la autorización a la que se refiere el párrafo anterior.

En cuanto a las encomiendas a entidades, empresas y fundaciones públicas, se contempla en la Ley 10/2012 que los entes, empresas y fundaciones integrantes del sector público regional serán considerados medios propios y servicios técnicos de la Administración regional, de sus organismos autónomos y entidades públicas, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Las encomiendas se instrumentarán a través de acuerdos, mandatos, convenios u otros negocios jurídicos que serán obligatorios, conforme a las instrucciones que dicte la Consejería a la que estén adscritas, para las entidades consideradas como medio propio. Estos negocios jurídicos tienen naturaleza instrumental y no contractual, por lo que a todos los efectos son de carácter interno, dependiente y subordinado y no podrán implicar, en ningún caso, la atribución de funciones o potestades públicas.

Las encomiendas tendrán como objeto la ejecución de prestaciones de la competencia de las entidades públicas encomendantes y relacionadas con el objeto social o fin fundacional de la entidad instrumental, y contendrán las estipulaciones jurídicas, económicas y técnicas necesarias para su correcta ejecución.

II. Nuevo patronato de la Fundación Caja Castilla-La Mancha

En abril de 2013 se constituyó el nuevo patronato de la Fundación Caja Castilla-La Mancha. Tomás García-Cuenca Ariati fue elegido Presidente de

la Fundación conforme a la propuesta aprobada por unanimidad de los 28 patronos nombrados por las instituciones representativas de la región; las Cortes de Castilla-La Mancha, las Diputaciones Provinciales, la Federación de Municipios y Provincias, la Consejería de Economía y Empleo y el Consejo de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

Tomás García-Cuenca Ariati, que desempeñaba el puesto de Viceconsejero de Educación, Universidad e Investigación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, fue elegido por unanimidad Presidente de la Fundación; mientras que Fermín Cerdán Gonsálvez, secretario general de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, fue elegido, también por unanimidad, Secretario.

Los objetivos de la Fundación son el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, la asistencia social y sanitaria, la lucha contra la exclusión social, la enseñanza en todas sus formas, la promoción, difusión y conservación de la cultura, la lucha contra la pobreza y la marginación, el fomento del empleo, la defensa del medio ambiente y cualesquiera otros que tengan carácter social.

III. Pronunciamientos judiciales de interés. Consideración de fundación como Administración pública a efectos de despidos de trabajadores

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo Social, de 28 de octubre de 2013 (rec. 836/2013), ponente Piqueras Piqueras, se pronuncia sobre si la Fundación General de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha puede considerarse como Administración pública, en aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 3 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Para contestar a este motivo la Sentencia recuerda que la reforma laboral de 2012, introducida por el Real Decreto-Ley 3/2012 seguida por la Ley 3/2012 de 6 de julio, vino a confirmar —con matices respecto del ámbito privado— la aplicación del despido por causas de reestructuración de plantilla en el marco de las Administraciones públicas, y limitó considerablemente el recurso a medidas de suspensión contractual o reducción de jornada al amparo del artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores. Esta nueva regulación legal se estableció mediante dos disposiciones adicionales que se incorporaron al referido texto legal, la disposición adicional vigésima, en relación con las medidas extintivas, y la disposición adicional vigésimo primera para las medidas suspensivas y de reducción de jornada.

En materia de despido colectivo (u objetivo por las mismas causas), la disposición adicional vigésima estableció que el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c del Estatuto de los Trabajadores y sus normas de desarrollo y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas.

A efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones públicas a que se refiere el artículo 3.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzca cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate de causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público.

Tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convenido al efecto, cuando así lo establezcan los entes, organismo y entidades a que se refiere el párrafo anterior.

Por otra parte, según el artículo 3.1 de la Ley de Contratos del Sector Público, y a los efectos de la misma, se considera que forman parte del sector público, entre otros entes, organismos y entidades «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 carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades», no encontrándose incluidas las fundaciones entre los organismos o entes que el apartado 2 del mismo precepto considera, dentro del sector público, Administración pública.

Para el TSJ, es cierto que existe alguna diferencia de tratamiento en materia de despido colectivo (u objetivo por las mismas causas) según se trate de Administración pública o sector público, atendiendo a la definición y alcance de tales conceptos fijado en la Ley de Contratos del Sector Público, ahora bien, es de ver que por lo que en este caso interesa, las alegaciones formuladas por la recurrente resultan intrascendentes para la calificación del despido, porque no debe olvidarse que según la propia disposición adicional vigésima del Real Decreto-Ley 3/2012, antes transcrita, el despido al amparo de los artículos 51 y 52 c) del Estatuto de los Trabajadores habrá de realizarse conforme a dicho preceptos y sus normas de desarrollo «y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas», lo que puede constituir, si tiene entidad suficiente, el equivalente a una situación económica negativa, si bien de la propia dicción literal de la disposición adicional citada se deduce que debe aplicarse como una medida de último ratio, limitada a aquellos casos en los que sea manifiesto que no se está ante una situación coyuntural y en los que no se aprecie la posibilidad cierta de una solución alternativa que permita mantener el volumen de empleo en la entidad en cuestión.

En el supuesto analizado por la Sentencia, resulta para el Tribunal que quedó acreditado que la insuficiencia de recursos deriva de la implantación del Plan de Garantía de Servicios Sociales Básicos de Castilla-La Mancha, consecuencia del cual ha quedado sin contenido el puesto de trabajo de la actora (HP 4.º); que para el ejercicio 2012 la Fundación General de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha carecía de partida presupuestaria para su mantenimiento, pues no se firmó Convenio de Colaboración para ese año como consecuencia del Plan de Garantía citado; y que, según el fundamento de derecho tercero, ha quedado acreditada la absoluta inexistencia de dotación económica alguna para el año 2012 suficiente para el sostenimiento de la propia empleadora, lo que motivó el cierre del Centro, el juicio de la Sala concluye que concurre y ha resultado probada la causa económica y organizativa alegada por la empleadora para justificar el despido objetivo de la actora, por lo que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores, procede la calificación de dicho despido como procedente.