

Las fundaciones en la Región de Murcia¹

Pilar Juana García Saura

Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia

SUMARIO: I. MEDIDAS DE REESTRUCTURACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO DE LAS FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO. SITUACIÓN DE LAS FUNDACIONES FRENTE A LA CRISIS.—II. CONTROL PRESUPUESTARIO DE LAS FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO AUTÓNOMICO.—III. ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES RECAÍDAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA EN MATERIA DE FUNDACIONES.

RESUMEN: En este estudio se analizan, partiendo de una breve referencia a la situación actual de las fundaciones en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, las modificaciones del presupuesto autonómico asignado en el ejercicio 2016 y las resoluciones judiciales recaídas durante este período.

En general, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia vienen a dar continuidad a las medidas de contención del gasto público adoptadas anteriormente. En los presupuestos de fundaciones del sector público autonómico se constata una disminución del 7% con respecto al presupuesto del año anterior. En relación a cuestiones relativas a fundaciones dirimidas en la Audiencia Provincial y Tribunal Superior de Justicia de Murcia, éstas son de escasa incidencia con respecto al régimen jurídico de las mismas.

PALABRAS CLAVE: Fundaciones, normativa, control presupuestario, resoluciones judiciales.

ABSTRACT: In this study are discussed, starting with a brief reference to the current situation of foundations in the Autonomous Community of the Region of Murcia, amendments to the budget autonomy assigned in the year 2016 and the judicial resolutions relapses during this period to finally observe the developments that have occurred in the Third regional Sector.

Overall, the Budget of the Autonomous Region of Murcia come to give continuity to the measures to contain public spending measures previously adopted in the

¹ Por circunstancias ajenas a la autora la presente Crónica, que se refiere al año 2016, no fue publicada en su momento. Se publica ahora, en el Anuario 2017, con la anterior advertencia.

budgets of public sector foundations Autonomous an decrease of 7% is observed with respect to the previous year's budget.

KEYWORDS: Foundations, regulatory developments, budgetary control, judicial decisions, Third Sector.

I. Medidas de reestructuración y racionalización de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y su incidencia en el ámbito de las fundaciones del sector público. Situación de las fundaciones frente a la crisis

En esta revisión anual sobre el ámbito de las fundaciones, analizamos las actuaciones que han significado alguna relevante innovación o aplicación del Derecho de Fundaciones en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Partiremos de una aproximación a la situación actual de las fundaciones en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para, a continuación, analizar las modificaciones realizadas en el presupuesto autonómico respecto de las mismas y valorar las distintas sentencias que a lo largo de este período se han ido dictando.

A partir de la propia información suministrada por la Administración Regional², podemos apreciar que durante el período objeto de estudio no se ha producido ningún cambio relevante respecto a Fundaciones Públicas. Siguen siendo nueve las Fundaciones Públicas existentes: cuatro clasificadas con carácter docente³, tres culturales⁴ y una de fomento de la economía⁵. Durante el período analizado siguen estando en fase de liquidación la Agencia Regional de Gestión de la Energía de Murcia (Argem) y la Fundación Parque Científico, ambas de carácter docente⁶. La única novedad destacable en el período es la extinción de la Fundación Anfiteatro romano-Museo de arte contemporáneo de la Región de Murcia⁷.

² Información suministrada directamente por la Sección de Asociaciones, Fundaciones y Colegios Profesionales, Secretaría Autonómica de Presidencia de la Consejería de Presidencia y Fomento.

³ Séneca. Agencia Regional de Ciencia y Tecnología, Instituto Euromediterráneo del Agua, Formación e Investigación Sanitarias de la Región de Murcia y Fundación Integra (Integración de recursos y nuevas tecnologías para la modernización de la Región de Murcia).

⁴ Mariano Ruiz Funes, Orquesta Sinfónica de la Región de Murcia y Cante de las Minas.

⁵ Instituto de Estudios Económicos de la Región de Murcia.

⁶ Con respecto a la primera, por Orden de 04/04/2013 se llevó a cabo la ratificación del acuerdo de extinción del protectorado. La segunda, se ratificó por Orden de 30/05/2013.

⁷ Extinguida por resolución de 12/01/2017.

Con relación a las fundaciones inscritas en el Registro de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la situación de disolución constante de fundaciones parece que se está revertiendo. En este sentido, durante el año objeto de estudio, únicamente una fundación ha sido disuelta (Universidad Politécnica de Cartagena para el progreso científico y tecnológico) y han sido creadas siete (Fundación Cooperativa Sanje; Fundación Centauro Quirón; Fundación Camino de la Cruz de Caravaca Cultural Presidencia; Fundación Iniciativas Gigante; Fundación Colucho; Fundación Fútbol Club Cartagena y Fundación Tahe Fertilidad). Algunas otras se encuentran en trámite de disolución al estar pendiente el proceso de liquidación⁸.

II. Control presupuestario de las fundaciones del sector público autonómico

Como la propia Administración regional y otras empresas públicas autonómicas, estas fundaciones públicas autonómicas han sido también destinatarias de medidas dirigidas a controlar el gasto asociado a su gestión, siendo sus presupuestos conjuntamente aprobados a través de la ley regional anual de presupuestos. En línea de continuidad con el previo ejercicio presupuestario, la Ley 1/2016, de 5 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2016⁹, ha venido a dar continuidad a las medidas de contención del gasto público anteriormente adoptadas.

En total se destinan 20.687.898 euros para la financiación en los presupuestos de las fundaciones del sector público autonómico. Se produce una disminución del 7% en la cantidad asignada (tras años en retroceso y el 2015 de ligero incremento) respecto al ejercicio anterior. Las fundaciones que más asignación reciben son, como en los años anteriores: Fundación para la Formación e Investigación Sanitaria (9.787.997 €), Fundación Séneca, Agencia Regional de Ciencia y Tecnología (4.511.458 €) y Fundación Integra (3.844.905 €) entre otras¹⁰.

⁸ Fundación estudio de la ingeniería aplicada a la integración del discapacitado FEID, Orden de ratificación del acuerdo de extinción de 01/06/2016.

⁹ BORM núm. 30, de 6 de Febrero de 2016.

¹⁰ Fundación Orquesta Sinfónica de la Región de Murcia 1.883.617 €; Fundación Murciana para la Tutela y Defensa Judicial de Adultos 433.633 €; Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua 238.290 €; Fundación Mariano Ruiz Funes 8.000 €.

Asignación presupuestaria a Fundaciones del Sector Público Autonómico, 2013- 2016

TABLA 1

Fundaciones del Sector Público Autonómico	Presupuesto 2013 €	Diferencia	Presupuesto 2014 €	Diferencia	Presupuesto 2015 €	Diferencia	Presupuesto 2016 €
Fundación Mariano Ruiz Fu- nes	8.000	-3.000	5.000	+3.000	8.000	-	8.000
Fundación Murciana para la Tutela y Defensa Judicial de Adultos	409.750	+ 8.834	418.584	+8.421	427.005	+6.628	433.633
Fundación Séneca, Agencia Regional de Ciencia y Tecno- logía	3.122.216	+ 1.352.028	4.474.244	+17.147	4.491.391	+20.065	4.511.456
Fundación Integra	3.074.765	-217.805	2.856.960	+3.022.655	5.879.615	-2.034.710	3.844.905
Fundación Instituto Eurome- diterráneo del Agua	343.334	-95.454	247.880	+8.673	256.553	-18.263	238.290
Fundación para la Formación e Investigación Sanitaria	11.273.967	-29.922	11.244.045	-1.921.292	9.322.753	+445.244	9.767.997
Fundación Orquesta Sinfónica de la Región de Murcia	1.557.617	+ 280.787	1.838.404	+11.744	1.850.148	+33.469	1.883.617
TOTAL	22.143.473	- 1.058.356	21.085.117	+1.150.348	22.235.465	-1.547.567	20.687.898

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2013, Ley 13/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2014, Ley 13/2014, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2015 y Ley 1/2016, de 5 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2016.

Concretamente, la disminución detectada en el actual ejercicio de la dotación general asignada a la partida de Fundaciones del sector público autonómico pasa de 22.235.465 € a 20.687.898 €. Esta disminución se aplica únicamente a dos fundaciones: Fundación Integra (con una disminución del 35%) y Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua (8%). El resto de Fundaciones sufre un incremento en sus asignaciones. Los aumentos más destacables son los producidos a las asignaciones de la Fundación Orquesta Sinfónica de la Región de Murcia y Fundación Séneca, Agencia Regional de Ciencia y Tecnología.

La Ley de Presupuestos para el año 2016 se elabora, por vez primera en bastantes años, en un contexto de leve crecimiento¹¹ lo que conlleva un ascenso de la grandes cifras del presupuesto¹².

A pesar de que la elaboración de la Ley de presupuestos se realiza en un contexto ligeramente distinto a los años anteriores, no se constatan novedades normativas significativas en el ámbito del sector fundacional. Posiblemente, la novedad más relevante sea la modificación introducida en los tributos cedidos. En este sentido, en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se modifica la deducción autonómica por donativos con el objetivo de ampliar las entidades destinatarias de las donaciones dinerarias que dan derecho a la aplicación de la deducción. En concreto, se amplía el concepto actual de las fundaciones y se añaden las asociaciones declaradas de utilidad pública y las federaciones deportivas, todo ello con el fin de fomentar el desarrollo de actividades culturales y deportivas en el ámbito regional¹³.

En general, todas las medidas comentadas en el análisis realizado el año pasado se repiten, sin apenas novedades, este año:

—Exigencia de que los expedientes de modificaciones de crédito que supongan a su vez una modificación de las subvenciones o aportaciones de cualquier naturaleza a favor de fundaciones del sector público autonómico, deben incluir las repercusiones que dichas modificaciones puedan producir en el presupuesto administrativo de la respectiva fundación y su autorización corresponderá al Consejero de Economía y Hacienda. Cuando la cuantía de la modificación de crédito a efectuar sea superior al 10% del presupuesto

¹¹ Incremento del PIB regional en un 3%.

¹² Se produce un aumento del 5,9% respecto al ejercicio 2015.

¹³ *Vid.* artículo 56 Ley 1/2016, de 5 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2016 sobre Modificación del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en la Región de Murcia en materia de Tributos Cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 5 de noviembre.

inicial de gastos de la fundación, la competencia corresponderá al Consejo de Gobierno¹⁴.

—Con respecto a las retribuciones del personal al servicio de las fundaciones públicas, se establece que las dotaciones consignadas para estos gastos en los presupuestos administrativos de las fundaciones del sector público autonómico, tienen la consideración de limitativas. No obstante, los consejos de administración de las fundaciones podrán solicitar de forma justificada y cuantificada el incremento de los gastos de personal previstos inicialmente a través de la consejería de la que dependan, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno, a propuesta del consejero de Economía y Hacienda, previo informe vinculante de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos y de la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios.

Se establece asimismo que serán nulas de pleno derecho las contrataciones de personal, las modificaciones de las condiciones laborales y retributivas así como cualquier otro acto cuya realización o adopción implique que el total de gastos de personal previsto en cómputo anual de las fundaciones supere la dotación inicialmente aprobada en el presupuesto administrativo, sin la previa autorización del Consejo de Gobierno¹⁵.

La masa salarial del personal del sector público regional experimentó un crecimiento del 1 por ciento respecto de las masas salariales existentes a 31 de diciembre de 2015, estableciendo como tope para las retribuciones del personal directivo de las fundaciones públicas regionales, las correspondientes al cargo de director general de la Administración general (excluida la antigüedad que pudiera tener reconocida)¹⁶.

Para proceder a la determinación o modificación de las condiciones retributivas del personal de las fundaciones del sector público¹⁷, serán necesarios

¹⁴ Por lo tanto, este año, las Competencias del Consejo de Gobierno se amplían ya que en la Ley de Presupuestos del año anterior se establecía que sería competente «cuando la cuantía de la modificación de crédito a efectuar sea superior al 20% del presupuesto inicial de gastos de la fundación». Vid. artículo 11 Ley 1/2016, de 5 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2016 BORM núm. 30, de 6 de Febrero de 2016.

¹⁵ Artículo 22.8 Ley 13/2014, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2014. BORM núm. 299 de 30 de diciembre de 2014.

¹⁶ Artículo 26.2 Ley 1/2016, de 5 de Febrero, de Presupuestos..., *ibidem*.

¹⁷ Se entiende por determinación o modificación de condiciones retributivas las siguientes actuaciones: determinación de las retribuciones de puestos de nueva creación; Firma de convenios colectivos; Fijación de retribuciones mediante contrato individual; Otorgamiento

los informes favorables previos de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, y de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos.

Durante el año 2016, las fundaciones del sector público que pretendan realizar un proyecto de inversión en infraestructuras públicas financiándolas a través de fórmulas de colaboración entre el sector público y el sector privado, deberán remitir al Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia un estudio de su viabilidad económico-financiera que contemple las proyecciones de ingresos, gastos y resultados, valorando la aportación total prevista de la Comunidad Autónoma y la evaluación y reparto de los riesgos en cada fase del mismo. El Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia deberá emitir un informe preceptivo sobre estos proyectos de inversión¹⁸.

Así mismo, igual que en el ejercicio anterior, las fundaciones del sector público autonómico deben obtener autorización previa de la Consejería de Hacienda y Administración Pública para concretar operaciones de endeudamiento, incluidas aquellas por las que se modifican operaciones ya concertadas en la medida en que se alteren las condiciones financieras de las mismas¹⁹.

También, durante el ejercicio 2016 se aplicaron las mismas medidas que en 2015 relativas a: suspensión de la convocatoria, concesión o abono de cualquier ayuda derivada del concepto de acción social u otro tipo de ayuda similar; no retribución de las horas extraordinarias que se deben compensar, obligatoriamente, con descansos adicionales el exceso de horas realizadas superiores a la jornada legalmente establecida; no abono de cantidad alguna en concepto de productividad variable, incentivos al rendimiento o complementos de idéntica o similar naturaleza (salvo para el personal investigador por la ejecución de programas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)); no autorización de convocatorias de puestos o plazas vacantes de personal laboral, salvo en casos excepcionales, para cubrir necesidades urgentes e inaplazables y contratar personal temporal, siempre que haya dotación adecuada y suficiente para ello²⁰; obligación de amortización de un número equivalente de plazas al de las jubilaciones que se produzcan; prohibición de

de cualquier clase de mejora salarial; Incrementos retributivos derivados de la modificación de los sistemas de organización del trabajo y clasificación o reclasificación profesional. *Vid.* artículo 24, Ley 1/2016, de 5 de Febrero, de Presupuestos..., *ibidem*.

¹⁸ Disposición Adicional Décimo Quinta. Infraestructuras financiadas con fondos públicos y privados. Ley 1/2016, de Presupuestos..., *ibidem*.

¹⁹ Artículo 52.1 Ley 1/2016, de 5 de Febrero, de Presupuestos..., *ibidem*.

²⁰ Que requerirán informe favorable previo de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios.

aportaciones a los planes de pensiones de empleo o contratos de seguros colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación²¹.

Por todo lo cual, durante 2016 no se constatan novedades normativas significativas en el ámbito del sector fundacional.

III. Análisis de las resoluciones judiciales recaídas en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de Fundaciones

Para un análisis evolutivo de las resoluciones dictadas en materia de Fundaciones por los órganos jurisdiccionales radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia acumuladas durante el año 2016, desde el último período analizado, nos hemos remitido a la totalidad de sentencias existentes en las principales bases de datos, atendiendo a los criterios de orden jurisdiccional y materia.

De las resoluciones dictadas por la **Audiencia Provincial**, se analizan un total de seis, todas ellas de carácter civil. Algunas de estas sentencias se encuentran referidas, como en años anteriores, a actuaciones llevadas a cabo por la Fundación Murciana sobre Defensa y Tutela Judicial de Adultos. Distintas circunstancias son las que llegan a modular la atribución de la tutela: en la Sentencia 363/2016 de 10 junio (Sección 4.^a) se impide la tutela a la Fundación anteriormente referida en aplicación del artículo 234 Código Civil que dispone que para el nombramiento de tutor se preferirá 1.º al cónyuge que conviva con el tutelado y en segundo lugar a los padres; En la Sentencia 102/2016 de 3 mayo (Sección 5.^a) el juez sustituye una incapacidad total por una parcial y establece un régimen de curatela, designándose curador a la Fundación Murciana para la Tutela y Defensa Judicial de Adultos; La Sentencia 718/2016 de 9 diciembre (Sección 4.^a) confirma íntegramente el establecimiento de una tutela de la misma Fundación sobre una incapaz. Esta Fundación se configura, en consecuencia, como una herramienta fundamental para la protección de los intereses del incapacitado.

La Audiencia Provincial también ha conocido, durante el año, recurso de apelación sobre un tema mercantil referido a una administración concursal de la Fundación Desarrollo Educativo de Escuelas Cristianas²².

²¹ *Vid.* Disposición Adicional Décimo Novena. Ley 1/2016, de 5 de febrero, de Presupuestos..., *ibidem*.

²² Sentencia 412/2016 de 30 junio (Sección 4.^a).

En último lugar, la Audiencia Provincial conoce sobre un tema relativo a la Banca y contratación mercantil. La Sentencia 680/2016 de 24 noviembre (Sección 4.^a) confirma otra anterior donde se estableció la absolución a la entidad CAM Obra Social (hoy Fundación de la Comunidad Valenciana Obra Social de Caja Mediterráneo) en los contratos por los que se suscribieron y adquirieron cuotas participativas de la CAM por vicio de consentimiento por error y/o dolo. La falta de legitimación pasiva en la Fundación CAM la fundamenta en que ésta sólo tenía la titularidad formal, mientras que Banco de Sabadell fue quien recibió los activos financieros y dispuso de ellos, condenando a dicho Banco a devolver el dinero invertido por los actores.

Como destacamos en informes anteriores, tales cuestiones, dirimidas durante los últimos años por la Audiencia Provincial, no dejan de ser anecdóticas y con una incidencia muy escasa sobre el régimen jurídico de las fundaciones.

Con respecto a la jurisprudencia emanada por el **Tribunal Superior de Justicia de Murcia**, considerados los pronunciamientos evacuados por la Sala de lo Contencioso Administrativo y por la Sala de lo Social, en el período de tiempo estudiado son muy pocas las sentencias relativas a Fundaciones.

Este Tribunal ha conocido distintas cuestiones relativas a las Fundaciones: despido por extinción de contrato temporal para obra o servicio²³; despido de trabajador que realizaba funciones de asesor jurídico por el motivo de cese definitivo y extinción de la Fundación Alzheimer²⁴; la no exención del pago del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados a Mutualidad de Previsión Social del Hogar Divina Pastora por derogación de ese beneficio fiscal a las entidades de previsión social²⁵; la imposibilidad del reconocimiento de servicios prestados a la Fundación para la Formación e Investigación Sanitarias de la Región de Murcia como prestados en una Administración Pública²⁶.

²³ Sentencia 242/2016 de 18 abril (Jurisdicción Social, Sección 1.^a).

²⁴ Sentencia 289/2016 de 25 abril (Jurisdicción Social, Sección 1.^a).

²⁵ con la entrada en vigor de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin fines lucrativos. Sentencia 982/2016 de 15 diciembre (Jurisdicción Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a).

²⁶ La sentencia rechaza la aplicabilidad pues a la vista del artículo 66 de la Ley 55/03, de 16 de diciembre que recoge el Estatuto Marco del personal Estatutario de los Servicios de Salud, la norma se circunscribe al personal estatutario de los Servicios de Salud. En este caso no se trata de personal estatutario sino de personal funcionario. Sentencia 726/2016 de 26 septiembre (Jurisdicción Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a).