

Las fundaciones en Castilla y León

José Luis Martínez López-Muñiz

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. NOVEDADES RELATIVAS A LAS FUNDACIONES EN GENERAL EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: 1. *Nuevas medidas generales de simplificación administrativa, no aplicables a los procedimientos relativos al Registro de Fundaciones.* 2. *Extensión de la administración electrónica a las relaciones con el Protectorado.* 3. *Obligaciones estadísticas.* 4. *Nuevas fundaciones inscritas.* 5. *Deducción en la cuota autonómica del IRPF por donaciones a fundaciones.* 6. *Las fundaciones como posibles beneficiarias de subvenciones autonómicas específicas.*—III. LAS FUNDACIONES DEL GOBIERNO AUTÓNOMICO: 1. *Nueva norma con fuerza de ley sobre las dotaciones fundacionales públicas, sin variación de contenido.* 2. *Posibilidad de adscribir elementos patrimoniales de la Comunidad Autónoma a las fundaciones públicas de la Comunidad.* 3. *Autorización necesaria para aportaciones patrimoniales autonómicas a fundaciones.* 4. *Sumisión a los principios de actuación de la Administración autonómica en garantía del derecho de los ciudadanos a una buena administración.* 5. *Deber de las universidades de informar a la Consejería de Educación sobre contratos y ayudas que reciban de las fundaciones públicas de la Comunidad.* 6. *Sometimiento a la nueva Ley de Publicidad Institucional de Castilla y León.* 7. *Sometimiento a las nuevas medidas de control del gasto establecidas para 2010 en la legislación presupuestaria.* 8. *Nueva Fundación autonómica.* 9. *Nuevas tareas para la Fundación Siglo.*—IV. ASISTENCIA FINANCIERA AUTÓNOMICA A LA FORMACIÓN EN PRÁCTICAS DE TITULADOS UNIVERSITARIOS A TRAVÉS DE LAS FUNDACIONES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.—V. OTRAS FUNDACIONES «PÚBLICAS».

I. Introducción

Trataremos, de un lado, de las novedades que el año 2009 ha podido deparar al régimen general de las fundaciones de ámbito autonómico en Castilla y León (II), que son ciertamente escasas y tocantes solamente a determinados aspectos de su relación con el Protectorado y con la Administración autonómica en general. Después de un sucinto vistazo al número y tipología de las nuevas fundaciones inscritas durante el año, aludiremos también a algunas normas que tienen su importancia para las donaciones a fundaciones y a la posición de las fundaciones como posibles beneficiarias de específicas líneas subvencionales autonómicas.

La parte más amplia de esta crónica la ocupa, sin embargo, lo relativo a las fundaciones «públicas» o del sector público, y principalmente a las del sector público autonómico (III), aunque daremos también cuenta de las que se han

creado en el sector público local (V), después de hacer notar alguna singularidad especial relativa al peculiar trato privilegiado dispensado por la Comunidad Autónoma a las fundaciones de las universidades públicas, que no dejan de formar parte también, con todo, del propio sector público autonómico, aunque bajo la dependencia directa de dichas universidades públicas (IV).

No hemos sabido de nuevos pronunciamientos judiciales, al menos a nivel de Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal Supremo. Tan sólo detectamos una Sentencia de la Sala de lo Social del Supremo (Sección 1), de 1 de abril de 2009, recaída en un recurso de casación para unificación de doctrina, y que casa y anula una Sentencia de la correspondiente Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 30 de julio de 2007, confirmando la que previamente había sido dictada por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Burgos contra la *Fundación Formación y Empleo de Castilla y León* por despido improcedente de una trabajadora temporal, con condena a pagar la correspondiente indemnización. Amén del interés que pueda tener para el Derecho laboral, no aporta nada en lo que al régimen específico de las fundaciones, en general, o de las públicas en particular, se refiere.

II. Novedades relativas a las fundaciones en general en el ámbito de la Comunidad Autónoma

1. *Nuevas medidas generales de simplificación administrativa, no aplicables a los procedimientos relativos al Registro de Fundaciones*

Por Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos (BOCyL de 1 de abril), la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejera de Administración Autonómica, ha suprimido la obligación de aportar determinada documentación o se ha sustituido, en su caso, por la de presentar declaraciones responsables, en los procedimientos administrativos de la Administración General de la Comunidad, sus organismos autónomos y entes públicos de derecho privado, cuando ejerzan potestades administrativas (art. 2). Pero se exceptúan expresamente del ámbito de aplicación de estas medidas «los procedimientos tributarios, actuaciones de aplicación de los tributos (*sic*), contratación administrativa y —en lo que aquí interesa— Registro de Fundaciones de Castilla y León, que se regirán —dice el art. 2— conforme dispongan sus normas reguladoras».

Parece evidente, en cambio, que esas medidas sí serán de aplicación en todos los procedimientos del Protectorado que no se refieran específicamente al Registro de Fundaciones, aunque no sea fácil discernir por qué se delimita la

excepción de esta manera ni por qué, en fin, se configura como tal excepción. Y, por supuesto, se aplicarán también en otros muchos procedimientos en los que con frecuencia muchas fundaciones se ven implicadas, como son los relativos a la percepción de subvenciones autonómicas.

A los efectos de este Decreto, en cuanto sea aplicable, el artículo 6 crea un Catálogo de simplificación documental como «inventario público de documentos cuya obligación de aportación por el interesado queda suprimida o sustituida por la presentación de declaraciones responsables», que debe publicarse en el BOCyL y estar a disposición en la web institucional www.jcyl.es. Pero el propio Decreto declara ya la supresión de varias obligaciones de aportación de documentos: fotocopia del DNI o documento equivalente de los extranjeros residentes, certificado de empadronamiento, certificación acreditativa del cumplimiento de las obligaciones tributarias, etc. Advertida la relevancia de esta disposición, no parece sea necesario examinar aquí todo su contenido.

2. *Extensión de la administración electrónica a las relaciones con el Protectorado*

La ordenación jurídica de las fundaciones en general en Castilla y León apenas ha experimentado algún retoque de orden muy menor, y relativo solamente a su relación con el Protectorado, al incorporarse las nuevas tecnologías de comunicación también a este ámbito de la actuación de la Administración pública regional, en la onda de la llamada administración electrónica. Ha sido ya al final del año 2009 y realmente no se aplicará hasta 2010.

La Consejería de Administración Autónoma dictó, en efecto, el 28 de diciembre la Orden ADM/2441/2009, por la que se modifica el Anexo de la Orden PAT/136/2005, de 18 de enero, por la que se crea el registro telemático de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y se establecen criterios generales para la presentación telemática de escritos, solicitudes y comunicaciones de determinados procedimientos administrativos. Ha quedado publicada en el BOCyL de 25 de enero de 2010 y su entrada en vigor se ha dispuesto para el día siguiente, 26 de enero.

La Orden de 2005 fue emitida entonces por la Consejería de Presidencia y de Administración Territorial, que era la competente en la materia, antes de que, en julio de 2007, se escindiera en las tres que desde entonces la han heredado, una de las cuales es esta Consejería de Administración Autónoma, de la que procede la nueva Orden, y otra, como se recordará, la de Interior y Justicia, que es la competente en materia de fundaciones (la tercera es la de Presi-

dencia). La regulación es transversal, de aplicación a procedimientos administrativos que se tramiten en la Administración autonómica en las más diversas materias, y se dicta en virtud de las competencias horizontales que en el ámbito administrativo tiene reconocidas esa Consejería.

Dictada en cumplimiento del artículo 26 del Decreto 2/2003, de 2 de enero, de la Junta de Castilla y León, que reguló los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en esta Comunidad, la Orden de 2005 optó por especificar en un Anexo los procedimientos administrativos y trámites a los que se podría aplicar la presentación telemática de solicitudes, escritos y comunicaciones a través del registro telemático de la Administración autonómica que con esa misma Orden se creó. Y, lógicamente, ya se preveía expresamente que se fueran añadiendo sucesivamente nuevos procedimientos y trámites mediante su oportuna incorporación al citado Anexo, que es lo que hace la Orden ahora dictada al añadir a su listado una serie de procedimientos, que en su mayor parte —14 de 16— son relativos precisamente a las competencias que ostenta la Consejería de Interior y Justicia en materia de fundaciones.

La exposición de motivos de la nueva Orden invoca la Ley 11/2007, de 22 de junio, de la Comunidad Autónoma, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992 del Estado, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimientos, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos. Es una Ley que refleja la voluntad de la Comunidad Autónoma de modernizar en este aspecto la administración autonómica, haciéndola más accesible a los ciudadanos, de la que procede esta nueva medida.

El listado de los «procedimientos» sobre fundaciones que queda añadido al Anexo de la Orden PAT/136/2005 es literalmente el siguiente:

1. Enajenación de bienes y derechos de las fundaciones.
2. Nombramiento y cese de patronos de las fundaciones y elección de cargos en los patronatos.
3. Fusión de fundaciones.
4. Ratificación por el Protectorado de acuerdos de extinción.
5. Autorización previa para celebrar contratos con patronos.
6. Examen y comprobación de cuentas anuales de fundaciones.

7. Hipotecas y otras cargas y gravámenes sobre bienes y derechos de las fundaciones.
8. Relaciones contractuales entre las fundaciones y alguno de sus patronos.
9. Aceptación de sus cargos por los miembros de los patronatos de las fundaciones.
10. Adquisición por las fundaciones de participaciones no mayoritarias, pero superiores al 25 %, en sociedades mercantiles.
11. Delegación de facultades de los patronatos de las fundaciones en alguno de sus miembros.
12. Certificado de denominación.
13. Datos registrales.
14. Consultas al Protectorado.

Es dudoso que fuera necesario pormenorizar de esta manera la incorporación al Anexo de los «procedimientos» relativos a fundaciones y no hubiera bastado con una referencia general a todas las actuaciones en relación con la Administración autonómica del Protectorado de fundaciones. El listado además —puestos a hacerlo—, podía haberse elaborado con alguna mayor precisión en la mayor parte de las referencias y, desde luego, habría estado aún mejor incluyendo entre paréntesis el precepto legal o/y reglamentario que requiere o configura la correspondiente actuación administrativa o ante la Administración. Relacionar como procedimientos administrativos la enajenación de bienes y derechos de las fundaciones, o las hipotecas u otras cargas de esos mismos bienes, o el nombramiento y cese de patronos, etc., no es riguroso, porque ninguno de esos actos se producen mediante un procedimiento administrativo: ni son actos administrativos ni trámites que conduzcan a un acto administrativo. El listado debería haberse referido al tipo de acto administrativo a que corresponde cada procedimiento, siempre que lo que se quisiera fuera precisamente aludir a un tipo determinado de procedimiento y no sólo a un determinado trámite, solicitud o posible comunicación de los administrados (que sería el caso de las consultas del número 14). Como se ha hecho en el número 4 (ratificación de acuerdos de extinción) o el 5 (autorización de determinados contratos), y en el 6 (examen y comprobación de cuentas). No parece, sin embargo, que esta defectuosa forma de relacionar los supuestos deba tener consecuencias, ya que, a la luz de la normativa aplicada, que se expuso el año pasado en este Anuario, debe estar claro el tipo de intervención administrativa que corresponda en cada una de las actuaciones mencionadas en el lis-

tado y, por lo mismo, el tipo de escrito o documento que las fundaciones o los interesados podrán presentar ante la Administración por estos medios telemáticos.

Al listado, por lo demás, se ha añadido la precisión de que «para la presentación de comunicaciones se utilizará el modelo normalizado disponible en la sede electrónica “<http://www.tramitacastillayleon.jcyl.es>”, y que «para efectuar los trámites susceptibles de realizar ante el registro telemático será necesario disponer de DNI-E, o de un certificado digital de clase 2CA de firma electrónica emitido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, así como aquellos otros certificados electrónicos que hayan sido previamente reconocidos por esta Administración y sean compatibles con los diferentes elementos habilitantes y plataformas tecnológicas corporativas».

3. *Obligaciones estadísticas*

La Comunidad Autónoma tiene su propia Ley de Estadística de Castilla y León, aprobada como Ley 7/2000, de 11 de julio. Su Título III erige el Plan Estadístico de Castilla y León en principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Comunidad, debiendo ser aprobado por Decreto de la Junta. Ha estado aplicándose un Plan 2006-2009 que se aprobó en 2005, y ahora —a propuesta de la Consejería de Hacienda— se ha aprobado el Plan Estadístico de Castilla y León 2010-2013 por Decreto 87/2009, de 17 de diciembre (BOCyL de 23 de diciembre). El artículo 3 recuerda que las estadísticas que forman parte de él «se consideran de cumplimentación obligatoria, en los términos previstos en el artículo 6 de la» citada «Ley 7/2000», «según dispone el artículo 34 de la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas», con las excepciones que asimismo se recuerdan en ese precepto, relativas a «datos susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o ideológicas y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal o familiar», que «sólo podrán recabarse con el previo consentimiento expreso de los interesados», siendo «de aportación estrictamente voluntaria».

Las fundaciones son objeto específico del Plan Estadístico, que ha previsto expresamente que se recabe la debida información sobre ellas [código 19006, dentro del área 19 relativo a «Administraciones públicas, Actividad Política y Asociaciones» [Anexos II.A.1, II.A.2 y II.C)], si bien tal información debe proporcionarla la Consejería de Interior y Justicia, sin que recaiga por tanto, al menos directamente, sobre las propias fundaciones. Pero se prevé también su obligatoria colaboración en la obtención de la necesaria información sobre «Actuaciones en la Red de Teatros», junto a la Consejería de Cultura y Turis-

mo como organismo responsable, y Ayuntamientos y Diputaciones que intervengan en ellas (Anexo II.C, Área 08, de Cultura, Deporte y Ocio, número 08006), lo que obviamente sólo afectará a las que intervengan en ese tipo de actuaciones.

Naturalmente, como a cualquier otro sujeto, podrá afectarles además alguna obligación de colaboración estadística respecto a otras de las «operaciones» previstas, en orden a proporcionar datos considerados de interés autonómico en el citado Plan, en la medida en que, de alguna manera, formen parte de su actividad y no se ocupe ya de suministrar la información la Administración.

4. *Nuevas fundaciones inscritas*

El número total de las nuevas fundaciones inscritas en el Registro de Fundaciones de Castilla y León por resoluciones de la Gerencia Regional de Justicia adoptadas en 2009 alcanza la cifra de 30, la última de las cuales sería la que fue objeto de Resolución de 30 de diciembre, que acordó la inscripción de la Fundación Centauri en el Registro de Fundaciones de la Comunidad (BOCyL de 28 de enero 2010), domiciliada en Frómista (Palencia) y constituida para «impulsar, desarrollar, promocionar y difundir el desarrollo del viaje interestelar en todos los aspectos concebibles, como meta a largo plazo y cultivando el avance tecnológico como meta a corto plazo». Un sorprendente propósito, ciertamente, que, sin duda, ha sido inspirado, sin embargo, por las connotaciones popularmente asociadas a San Telmo, uno de los primitivos dominicos más universales, nacido precisamente en esa conocida villa del Camino de Santiago. No en vano, entre los promotores de la Fundación se encuentra una sociedad mercantil denominada «Inversiones San Telmo XXI, S.L.»

El tipo de fundadores y de finalidades de estas treinta nuevas fundaciones es muy variado. Más adelante nos referiremos a las creadas por la Comunidad Autónoma u otras entidades públicas. No incluiremos ahí las tres creadas por sendas Cajas Rurales (la de Burgos, la de Segovia y la de Fuentepelayo, en la misma provincia de Segovia), porque formalmente las Cajas son entidades privadas. En algún caso la fundación, sin dejar de ser propiamente privada, ha sido apoyada por algunas autoridades públicas locales o universitarias. Hay algunos casos de fundaciones auténticamente mixtas, en el sentido de creadas por la autoridad pública y particulares a partes iguales o con una importante presencia de alguna entidad pública: en el caso de la Fundación «Teófilo Calzada» son cofundadores el Municipio de Fuentes de Valdepero (Palencia) y una ciudadana particular, repartiéndose el Patronato aparentemente a partes iguales, con la presencia adicional del párroco del lugar (Res. de inscripción

de 22 de abril de 2009, BOCyL de 13 de mayo), mientras que en la «Fundación de Deportes de Ponferrada» participan el Municipio y nueve sociedades anónimas o limitadas que se reparten el Patronato a razón de tres representantes el Ayuntamiento y uno cada una de las sociedades (Res. de inscripción de 1 de julio de 2009, BOCyL del 13). Pero, en cualquier caso, la mayoría de las nuevas fundaciones aparecen fundadas por particulares y con fines tan tradicionales como la asistencia y la inclusión social, en distintas formas y con distintos alcances, incluida la surgida de la preocupación actual por evitar abortos y ayudar a mujeres embarazadas, o los fines educativos y culturales generales o específicos —la música, el patrimonio, especialmente arqueológico—, muchas veces muy centrados en localidades pequeñas concretas, pero en algún caso con dimensión intencionalmente regional como en el caso de la que se propone la promoción de la lengua y cultura españolas. Alguna tiene objetivos deportivos. Algunas se han propuesto algo tan actual como el desarrollo rural, o el desarrollo tecnológico y el desarrollo sostenible, o el desarrollo de la sociedad de la información, o, en fin, el impulso de la investigación y los servicios en ámbitos específicos de la salud, como todo lo relativo a la farmacología o la obesidad. Y hay una que se aproxima al modelo de las fundaciones de las universidades públicas, pero está vinculada a un centro universitario adscrito y ha sido promovida por la Compañía de Jesús, titular de ese centro. En fin, aparecen involucradas todas las provincias, aunque se han creado más en León y Valladolid. Y, por lo común, la dotación inicial se sitúa en los 30.000 euros.

5. *Deducción en la cuota autonómica del IRPF por donaciones a fundaciones*

La Ley 10/2009, de 27 de diciembre, de medidas financieras (BOCyL de 14 de enero de 2010), ha dado nueva redacción al artículo 2 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad en materia de Tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2008, de 25 de septiembre, donde se mencionan las cantidades donadas a fundaciones de Castilla y León como deducciones sobre la cuota íntegra autonómica del IRPF en los términos previstos en esa misma disposición con fuerza de Ley.

6. *Las fundaciones como posibles beneficiarias de subvenciones autonómicas específicas*

a) Cabe dar cuenta de la Orden EYE/342/2009, de 17 de febrero (BOCyL del 24), de la Consejería de Economía y Empleo, que estableció las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la realización de estudios de

contenido socioeconómico dirigidas a las entidades sin ánimo de lucro y a los centros de las universidades que tengan su sede y desarrollen sus actividades en el ámbito territorial de la Comunidad.

La Base 7.^a dispone los requisitos de las solicitudes y en su apartado 4, d), exige que, entre los documentos que han de acompañarla, estarán los «estatutos de la Entidad solicitante, en caso de que ésta sea privada, donde se refleje de forma clara la no existencia de ánimo de lucro». Y añade: «Quedan exentos de presentar dicha documentación las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, los Colegios Profesionales, las Fundaciones y las Universidades».

Produce, desde luego, estupor ver tratadas como entidades privadas a las Cámaras y a los Colegios Profesionales, lo que no puede atribuirse sino a un lamentable error, pero la razón de traer aquí este texto es simplemente mostrar una previsión específica de una actuación autonómica en la que se está pensando en las fundaciones —totalmente privadas o en mano pública— como posibles beneficiarias de una acción subvencional y dándose por descontado su naturaleza de entidades sin ánimo de lucro.

Exactamente lo mismo ocurre con otra Orden de la misma Consejería y fecha, de análogo objetivo: la Orden EYE/343/2009, de 17 de febrero (BOCyL del 24), por la que se establecen las bases de las subvenciones destinadas a la realización de actividades de formación y difusión de materia de contenido socioeconómico dirigidas a las entidades sin ánimo de lucro y a las universidades que tengan su sede y desarrollen sus actividades en el ámbito territorial de la Comunidad, así como —se añade aquí— a las entidades locales de la misma Comunidad. La Base 9.4.b) contiene la misma exigencia comentada, con idénticos errores de bulto y la misma mención de las Fundaciones.

b) Mención análoga merece la Orden IYJ/487/2009, de 3 de marzo (BOCyL del 6), por la que la Consejería de Interior y Justicia ha establecido las bases de concesión de subvenciones para proyectos de cooperación al desarrollo, microacciones de cooperación en el exterior y para actividades de sensibilización y educación al desarrollo y de apoyo a redes e iniciativas del denominado «Comercio Justo» en el territorio de Castilla y León. Entre los posibles beneficiarios de las subvenciones, tanto de «los proyectos y microacciones en el exterior», como de «las acciones de sensibilización y educación al desarrollo [*sic*] y de apoyo a redes e iniciativas del denominado “comercio justo”», su artículo 3 menciona expresamente, junto a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, y las comunidades castellanas y leonesas asentadas en el exterior —en el caso de los proyectos y microacciones en el exterior— a «las fundaciones», y califica a todas estas realidades —parece que también, en

su caso, aunque un tanto sorprendentemente, a dichas comunidades— «como entidades de carácter privado y sin ánimo de lucro, constituidas como agentes de cooperación al desarrollo en el artículo 22 de la Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo» (*sic*).

c) Otra Orden, también de la Consejería de Economía y Empleo, la Orden EYE/1855/2009, de 3 de agosto (BOCyL de 24 de septiembre), por la que se establecen las Bases Reguladoras de las subvenciones destinadas al desarrollo y mantenimiento de habilidades personales y sociales de las personas con discapacidad, menciona asimismo de forma específica a las fundaciones —sin ánimo de lucro— como posibles beneficiarias de estas subvenciones, si desarrollan su actividad en la Comunidad, tienen «por objeto social, entre otros, la inserción laboral o la creación de empleo a favor de personas con discapacidad» y cuentan «en su plantilla con personal contratado para el desarrollo del apoyo de habilidades personales y sociales» con titulación universitaria «de grado medio o superior en psicología, psicopedagogía, educación social, trabajo social o magisterio en educación especial, o se comprometan a incorporarlos» (*Base 2.^a*). Las subvenciones «tienen por objeto financiar los costes salariales y de Seguridad Social a cargo de la entidad, de los trabajadores profesionales que presten apoyo para el desarrollo y mantenimiento de habilidades personales y sociales de personas con discapacidad» (*Base 1.^a*)

d) Si, aun con lo que queda observado, entran dentro de lo previsible las específicas referencias a las fundaciones en las líneas de subvención comentadas, no deja de causar sorpresa encontrarlas también en una Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, tenida ordinariamente por competente en ese sector económico. La Orden AYG/648/2009, de 10 de marzo (BOCyL del 24), que establece las bases reguladoras de la concesión de las ayudas destinadas al sector equino, contempla, en efecto, entre los posibles beneficiarios de la 4.^a de las cinco líneas de ayuda que establece —*Ayudas a las PYMES no agrarias y otras instituciones*— a las fundaciones. Se trata de unas ayudas a pequeñas y medianas empresas no agrarias y otras instituciones que ofrezcan servicios a terceros con participación de équidos, excluyendo los hipódromos, pudiendo beneficiarse de ellas en particular «los centros de alquiler o pupilaje de animales de la especie equina, centros de ocio en que se lleven a cabo actividades ecuestres, empresas de turismo rural, centros de enseñanza públicos o privados, centros deportivos ecuestres que desarrollen su actividad en el ámbito rural, así como fundaciones —dice textualmente el art. 3.º en este punto—, empresas y sus asociaciones, siempre que su objeto sean las actividades económicas relacionadas con la utilización de équidos y, en especial, con el fomento de la equitación». Y por lo dicho en el mismo artículo 3.º para la 5.^a de las líneas de ayuda, las *Ayudas a la formación*, también podrán beneficiarse las fundaciones en

esas condiciones en orden a «la formación de profesionales dentro del ámbito ecuestre» [letra c) del apartado dedicado a esta *Línea 5*].

e) Una última normativa sobre bases reguladoras de determinadas subvenciones hemos de mencionar aún, y decimos normativa porque en todos estos casos que estamos comentando, a pesar de la nomenclatura empleada, no estamos ante las contingentes bases específicas de una determinada convocatoria de un procedimiento concurrencial, competitivo o selectivo, a las que suele negarse con razón naturaleza propiamente normativa o reglamentaria, sino ante auténticas normas reglamentarias dictadas para reglar futuros procedimientos, futuras convocatorias.

Se trata de la Orden EYE/2297/2009, de 3 de diciembre (BOCyL del 22), por la que la Consejería de Economía y Empleo ha adaptado las bases para la concesión de subvenciones para la puesta en práctica de programas experimentales en materia de empleo —establecidas por una Orden del Ministerio de Trabajo y Asistencia Social de 18 de septiembre de 2003 (Orden TAS/2643/2003)— a las peculiaridades derivadas de la organización y normativa de subvenciones propias de Castilla y León. La *Base 4.ª* limita los posibles beneficiarios a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan su ámbito de actuación dentro de la Comunidad, y acrediten experiencia en acciones de acompañamiento a desempleados en procesos de inserción laboral por cuenta ajena o propia. Y la *Base 6.ª* establece una obligación de llevar «cuenta contable separada de todos los ingresos y gastos referidos a operaciones de la afectación de la subvención a la finalidad de su concesión», con una «cuenta bancaria específica» incluso —que es a la que el Servicio Público de Empleo de Castilla y León transferirá el montante total o parcial de la subvención—, «en los supuestos en los que el abono de la subvención se efectúe mediante pagos anticipados», «siempre que el beneficiario sea una persona jurídica sujeta al derecho privado, incluidas expresamente —y he aquí la mención que ha llamado nuestra atención— las fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, que no tengan el carácter de Administraciones Públicas a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones», de modo que se garantice —dice el texto, de modo nada claro— «su contabilidad separada del resto de operaciones de la actividad del beneficiario de subvenciones otorgadas por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León». No queda muy claro qué tiene que separarse de qué, pero parece que la interpretación más segura es que todo lo relativo a las subvenciones que se reciban conforme a esta Orden debe llevar la contabilidad separada indicada, diferenciándose así del resto de la actividad económica del beneficiario, incluida la que desarrolle en relación con otras líneas de subvención autonómicas.

Lo curioso es esa referencia explícita a las fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro que no sean las Administraciones Públicas delimitadas por el artículo 3 de la Ley General de Subvenciones de 2003. No hay más alusiones a las fundaciones en esta Orden.

Puesto que de lo que aquí se trata es de las fundaciones, no parece que sea el momento de detenernos a comentar las implicaciones de esta poco afortunada referencia a «las otras entidades sin ánimo de lucro, que no tengan el carácter de Administraciones públicas a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 38/2003», además de las fundaciones. Nótese bien que, en todo caso, ha de tratarse de personas jurídicas sujetas al derecho privado, como hemos visto. ¿Sujetas del todo, por la propia naturaleza y régimen de su personificación? ¿Sujetas sólo en parte? La redacción no es clara. Y, desde luego, la delimitación de lo que sean «Administraciones públicas» por parte del citado precepto no puede ser más desacertada ¹. Lo que parece evidente, en cualquier caso, es lo que aquí importa, es que la referencia a las fundaciones está pensando probablemente de manera principal —si no exclusiva— en las fundaciones en mano pública o del sector público, en suma —de *públicas* las califica la Ley de la Hacienda de Castilla y León 2/2006, en su disposición final 2.^a—, aunque, desde luego, también sea aplicable a las demás.

III. Las Fundaciones del Gobierno autonómico

1. Nueva norma con fuerza de ley sobre las dotaciones fundacionales públicas, sin variación de contenido

Como ya se hizo notar en lo expuesto sobre Castilla y León en el número del Anuario publicado hace un año, el artículo 25 de la Ley 27/2008, de medidas financieras, modificó la redacción del artículo 57 de la Ley 13/2005, también de medidas financieras, relativo a las aportaciones dinerarias de la Administración autonómica a las fundaciones como dotación fundacional. El precepto dispone que se realizarán con cargo a los créditos del capítulo para activos financieros, se regirán por la normativa en materia de fundaciones y precisarán, además de las autorizaciones previstas en esta normativa, de autorización de la Junta de Castilla y León, previo informe de la Consejería de Hacienda, cuando superen la cuantía que fije para cada ejercicio la ley de presupuestos.

¹ Vid. nuestro comentario crítico en «Sujetos y órganos competentes para establecer y otorgar subvenciones», capítulo tercero, de G. FERNÁNDEZ FARRERES (dir.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, pp. 131 y ss.

Pues bien: por Decreto Legislativo 1/2009, de 18 de junio (BOCyL del 24), en uso de la autorización conferida por la citada Ley 17/2008, se ha aprobado el Texto Refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones, cuya disposición derogatoria deroga el Capítulo III del Título II de la Ley 13/2005 y en consecuencia el citado artículo 57, que, en consecuencia, viene a ser sustituido por el artículo 9 de esta nueva norma con fuerza de ley, dedicado precisamente a las *aportaciones dinerarias a la dotación de fundaciones*, que, sin embargo, dice exactamente lo mismo.

Tratándose de aportaciones dotacionales se tratará normalmente de fundaciones en mano pública —por eso tratamos de ello en este apartado—, aunque también puede tratarse de fundaciones en las que la Administración autonómica sea sólo cofundadora y no retenga una posición de «influencia dominante»².

2. Posibilidad de adscribir elementos patrimoniales de la Comunidad Autónoma a las fundaciones públicas de la Comunidad

La disposición adicional segunda de la Ley 10/2009, de 27 de diciembre, de medidas financieras (BOCyL de 14 de enero de 2010), ha dado nueva redacción al apartado 1 del artículo 44 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad, de modo que queda explicitado ahora que «los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General de la Comunidad» —en realidad, de ésta, que es quien ostenta la personalidad jurídica titular de tales bienes y derechos— «asimismo (...) podrán adscribirse a fundaciones públicas de la Comunidad y consorcios que formen parte del sector público autonómico», «para su vinculación directa a un servicio de su competencia (en la medida en que este término les sea aplicable, habría que observar), o para el cumplimiento de sus fines propios» (que es la finalidad que ya específicamente se contemplaba, antes de esta reforma, para el caso de su adscripción a entidades institucionales), precisándose que en razón de ello «les corresponderán

² Ya advertimos críticamente el año pasado que, sin embargo, el criterio que utiliza la legislación autonómica para delimitar las que llama fundaciones *públicas* es solamente el de la dotación fundacional mayoritaria, incurriéndose en el mismo planteamiento tradicional de la definición de las sociedades (denominadas con frecuencia erróneamente *empresas*) *públicas* en razón solamente de la titularidad pública sobre la mayoría del capital. El Derecho comunitario, ya transpuesto inequívocamente por el Estado mediante la Ley 4/2007, de 3 de abril, y —en cuanto a la noción paralela de *Organismo de Derecho público* en materia de contratos— por las Leyes 30/2007 y 31/2007, de 30 de octubre, debería llevar a superar definitivamente tales inadecuados criterios, aplicando con rigor el de la «influencia dominante».

únicamente facultades en orden a su utilización para el cumplimiento de los fines que se determinen en su adscripción, con las correlativas obligaciones de conservación y mantenimiento». Lo que se añade, que «la adscripción llevará implícita la afectación del bien o derecho, que pasará a integrarse en el dominio público», ya estaba en la redacción anterior, pero ahora se aplica también a estas posibles adscripciones. La verdad es que no deja de plantear muchas dudas la constitucionalidad de una tan amplia comprensión del dominio público y de las facultades de una Administración autonómica para incrementar su alcance. Es verdad que probablemente el legislador autonómico no ha hecho sino repetir lo que ya se dice al respecto en la Ley General del Estado sobre el Patrimonio de las Administraciones Públicas, Ley 33/2003, de 3 de noviembre, en unos preceptos, sin embargo, que, de acuerdo con su disposición final segunda, son sólo —y sorprendentemente— supletorios y no básicos ni de regulación exclusiva estatal (arts. 65 y ss.), y más en concreto en el 73, si bien este precepto habla sólo de organismos públicos, y las fundaciones no parece que en rigor lo sean en ese sentido. Pero la adecuación constitucional de estas regulaciones debería ser atentamente considerada³. Siempre cabría, quizás, hacer una interrelación restrictiva de esos preceptos legales, de modo que la demanialización sólo se produzca de manera restrictiva con respecto a aquellos bienes que en sí mismos o por su específica adscripción funcional una ley estatal haya predeterminado su condición demanial (el caso de las sedes institucionales, por ejemplo), aun sin poderse preterir que una fundación no debería ser equiparada nunca a un organismo público a estos efectos. Pero es otra expresión de cómo se está forzando la lógica constitucional una y otra vez, lo que, desde luego no es algo que afecte únicamente al ámbito racional de la lógica, sino que siempre afecta a las condiciones de la mejor garantía de los intereses públicos, tras los que están los derechos ciudadanos.

3. *Autorización necesaria para aportaciones patrimoniales autonómicas a fundaciones*

El artículo 7.º de la Ley 11/2009, de 22 de diciembre, que ha aprobado los Presupuestos Generales de la Comunidad para 2010 (BOCyL del 30) dispone que «las aportaciones que la Administración de la Comunidad realice al patrimonio de fundaciones precisarán de la autorización de la Junta de Castilla y León cuando superen los 600.000 euros».

³ Vid. nuestra tesis de base al respecto, en «La publicatio de recursos y servicios», en L. COSCULLUELA MONTANER (coord.), *Estudios de Derecho Público Económico (Libro Homenaje al Prof. Dr. Don Sebastián Martín-Retortillo)*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 687 y ss.

4. *Sumisión a los principios de actuación de la Administración autonómica en garantía del derecho de los ciudadanos a una buena administración*

El BOCyL de 22 de marzo de 2009 publicó la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de la Comunidad Autónoma, bajo el título, de estructura sintáctica algo difícil, de Ley de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública. Su «objeto fundamental», dice su artículo 1.º, es «regular y desarrollar el derecho a una buena Administración (*sic*) reconocido en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León», con la finalidad (art. 2) de «garantizar que la actuación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se oriente a la adecuada atención a los ciudadanos, a la efectividad de sus derechos y a la prestación de unos servicios públicos de calidad, que satisfagan sus necesidades y expectativas, en el marco del interés público». Por eso, no solo se ocupa de «los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica» y de las «garantías para su efectividad», sino de «la gestión pública y las medidas de modernización y mejora de la Administración», así como de «la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos de la Administración autonómica», como se especifica en el apartado 2 del artículo 1.

La Ley, como no podía ser de otra forma, se aplica a la Administración autonómica, tal y como afirma su artículo, que, además, se ha sentido en la obligación —siguiendo los malos ejemplos del legislador estatal— de determinar qué es lo que se entiende «a sus efectos» por Administración de la Comunidad de Castilla y León, en vez de estar pura y simplemente a lo establecido en la Ley de Gobierno y Administración de Castilla y León (que, a su vez, se subordina a lo dispuesto a niveles más básicos y obligatorios por las Leyes estatales 30/1992 y 29/1998). Para esta nueva Ley sólo son Administración autonómica, además de la propia Administración General de la Comunidad —con la personalidad jurídica de ésta—, los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado (las llamadas entidades públicas empresariales, en el Derecho estatal). Y lo en ella dispuesto sólo se aplica, al menos de modo completo, a todo esto. Pero, por lo dispuesto en una de sus disposiciones adicionales, se pone de relieve que no deja de aplicarse en medida que puede tener su importancia a otras entidades que el legislador no ha podido dejar de considerar en el fondo también como parte de la Administración autonómica, aunque bajo especial régimen.

En efecto, su disposición final segunda determina, en su apartado 1, que «las empresas y fundaciones públicas deberán adaptar su actividad que implique servicio público a los principios de actuación recogidos en el artículo 5,

de acuerdo con sus normas reguladoras», y, en el 2, añade que asimismo «adoptarán las medidas oportunas para: a) posibilitar las relaciones con los ciudadanos por medios electrónicos; b) posibilitar, en su caso, la prestación de sus servicios a través de medios electrónicos; c) informar de sus servicios y actividades a través de un portal web propio; d) acogerse a la evaluación de la calidad de sus servicios».

En cuanto a los principios del artículo 5 son los siguientes: «de orientación al ciudadano», «de transparencia», «de eficiencia», «de economía», «de simplicidad», «de comprensión» [«normas y procedimientos (...) claros y comprensibles (...) en lenguaje accesible»], «de modernización e innovación», «de mejora continua», «de anticipación o proactividad», «de prevención», «de celeridad», «de responsabilidad», «de participación ciudadana», «de equilibrio territorial», «de conciliación de la vida personal, familiar y laboral», y «de colaboración, cooperación y coordinación con otras Administraciones públicas». El precepto especifica la significación esencial de cada uno. No nos detenemos en ello. Lo que no se entiende bien es por qué la disposición adicional segunda limita la sujeción de las fundaciones (y de las empresas públicas ⁴) a estos principios y no a otros que también figuran en esta misma Ley, como el de sostenibilidad del artículo 6 o el de orientación social del artículo 7, etc. Una vez más se pone de manifiesto la indefinición e inseguridad —la artificiosidad— en que se mueven las fundaciones y otras personificaciones instrumentales jurídico-privadas de la Administración pública, cuya legitimidad e idoneidad siguen suscitando, cuando menos, muy amplias dudas ⁵.

⁴ Sobre el significado de la expresión «empresas públicas» en la legislación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, *vid.* el análisis y comentario que le dedicamos en nuestra exposición sobre «Castilla y León», en el libro dirigido por M. BASSOLS COMA, *La Administración de las Comunidades Autónomas*, INAP, Madrid, 2004, pp. 799 y ss. Y, con respecto a su previsión antes de la Ley de Gobierno y Administración y de la Ley 2/2006, de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad, ahora vigentes, en «La organización administrativa autonómica: estructuras orgánicas, normas y funcionamiento», en obra colectiva coord. por J. GARCÍA ROCA, *Derecho Público de Castilla y León*, INAP/Junta de Castilla y León/Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, pp. 239 y ss. Con perspectiva más general, nos remitimos a lo dicho en «La integración en el sistema de Administraciones Públicas de las Administraciones Instrumentales», *Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 51, julio-septiembre 2003, pp. 35-76. En la actualidad, la definitiva incorporación a nuestra legislación de la noción comunitaria de empresa pública por la Ley 4/2007, debería llevar a la definitiva depuración de la terminología. Sobre la indiferencia de las formas de personificación para esta noción, puede verse nuestro trabajo sobre la «Indiferencia de la forma jurídica en el concepto de empresa pública», *Noticias CEE*, n.º 42, 1988, pp. 163-167.

⁵ En el estudio que dedicamos a las fundaciones en Castilla y León en el número anterior de este Anuario, ya nos referimos al asunto y proporcionamos alguna bibliografía al respecto. Hemos vuelto a pronunciarnos sobre el particular, teniendo en cuenta ya los cambios normati-

5. *Deber de las universidades de informar a la Consejería de Educación sobre contratos y ayudas que reciban de las fundaciones públicas de la Comunidad*

La ya citada Ley 10/2009, de medidas financieras, ha establecido en su disposición final novena que «las universidades públicas de la Comunidad comunicarán a la consejería competente en materia de universidades los contratos o convenios que celebren con las empresas públicas o fundaciones públicas, y las subvenciones o cualquier tipo de ayudas que reciban de ellas, mediante el procedimiento que establezca aquella consejería».

Es una medida que, sin duda, se enmarca en las funciones de financiación universitaria que, por parte de la Comunidad Autónoma, corresponde a la Consejería de Educación, por más que en realidad se limite a las cuatro universidades públicas (Valladolid, Salamanca, León y Burgos).

6. *Sometimiento a la nueva Ley de Publicidad Institucional de Castilla y León*

La Comunidad ha aprobado una Ley de Publicidad Institucional, la Ley 4/2009, de 28 de mayo (BOCyL del 29), que, en virtud de su artículo 1.º, se aplica a todo el sector público autonómico y local de Castilla y León y en concreto a las «fundaciones públicas de la Comunidad» [apartado 1.c)] y a cualquier persona jurídica en que las entidades locales de la Comunidad «participen mayoritariamente» —por tanto, también sus fundaciones—, pudiendo entenderse asimismo incluidas las fundaciones de las universidades públicas, en virtud de la cláusula general de cierre del listado contenido en ese artículo [letra m)], que claramente quiere incluir a cualquier ente o institución pública dependiente de la Comunidad o persona jurídica en las que participen mayoritariamente, amén de la mención expresa de las universidades públicas en la letra d).

Se sujeta a esta Ley lo que el artículo 2 define como publicidad institucional, esto es: «aquella forma de comunicación pública realizada por uno o varios (de los) sujetos (sometidos a esta Ley) a través de cualquier medio y utilizando soportes pagados o cedidos, con la finalidad de transmitir a los ciudadanos mensajes de interés público relacionados con sus objetivos y actividades».

vos más recientes, en *Derecho público y Derecho privado, disyuntiva determinante para el Estado de Derecho*, Discurso de ingreso en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Valladolid, 23 de octubre de 2009, pp. 56 y ss.

Además de los principios que establece el artículo 3 y de la delimitación de su finalidad por el artículo 4, todo lo cual se traduce destacadamente en las limitaciones del artículo 8 y en las garantías del 9, cabe destacar la sumisión de su contratación a lo dispuesto en esta Ley y —obviamente— en la de contratos del sector público. Una nueva Comisión Autónoma de Publicidad Institucional, que crea el artículo 11, habrá de velar por la adecuación de las actuaciones de publicidad institucional a esta Ley, con diversas competencias concretas que allí se determinan. Se crean además, en las adicionales, una Marca Territorio Castilla y León y una Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre, ésta para determinar las necesidades de interés público que deben ser atendidas por este servicio, así como las condiciones para su financiación, principalmente a través de contratos-programa.

Se trata, sin duda, consciente o inconscientemente, de un paso más en el proceso de «republicación» de entidades nacidas para escapar del Derecho público, como son cabalmente las fundaciones en mano pública. Una prueba más también de lo cada vez más evidentemente artificioso de esas técnicas instrumentales de la gestión pública.

7. *Sometimiento a las nuevas medidas de control del gasto establecidas para 2010 en la legislación presupuestaria*

La Ley 11/2009, de Presupuestos de la Comunidad, ha establecido en su ámbito varias normas restrictivas del gasto público para el ejercicio de 2010.

a) Su artículo 21, sobre «requisitos para la determinación o modificación de las condiciones de trabajo, modificaciones de plantilla o de relaciones de puestos de trabajo del personal del Sector Público autonómico, con repercusión en el gasto público», dispone que:

«1. Durante el año 2010 será preciso informe de la Consejería de Hacienda para proceder a determinar o modificar las condiciones de trabajo, modificaciones de plantilla o de relaciones de puestos de trabajo del personal al servicio de las entidades integrantes del sector público de la Comunidad de Castilla y León, que conlleven variación en el gasto público.

Lo dispuesto en el apartado anterior, y en el conjunto de este artículo, no será de aplicación a las Cortes de Castilla y León ni a las universidades públicas de la Comunidad de Castilla y León, que se seguirán rigiendo por la Disposición Adicional Quinta de esta Ley y el Contrato-Programa correspondiente.

2. Con anterioridad a la formalización y firma de cualquier acuerdo, pacto, convenio o decisión sobre la materia del apartado anterior se remitirá,

por la Consejería de Administración Autonómica o por el órgano responsable o impulsor del mismo, a la Consejería de Hacienda el correspondiente proyecto, acompañado de la valoración de todos sus aspectos económicos y, en su caso, repercusión en ejercicios futuros a fin de que se emita el informe preceptivo sobre las posibles consecuencias directas o indirectas en materia de gasto público.

3. Las empresas, *fundaciones* y entes públicos de derecho privado que formen parte del sector público autonómico deberán recabar informe favorable de la Consejería de Hacienda, previo a la firma de cualquier acuerdo relativo a las plantillas o relaciones de personal, retribuciones o mejoras de las condiciones de trabajo del personal dependiente de las mismas, que supongan una variación en el gasto público. La solicitud de informe deberá acompañarse del proyecto pretendido y de la memoria económico-financiera del mismo. El informe deberá emitirse en el plazo de un mes, entendiéndose desfavorable si no fuese emitido en dicho plazo.

4. Los informes emitidos por la Consejería de Hacienda serán elevados a la Junta de Castilla y León para su conocimiento y efectos oportunos.

5. Serán *nulos de pleno derecho* los acuerdos, pactos, convenios o decisiones adoptados en esta materia con omisión del trámite de informe, sin informe, o en contra de un informe desfavorable cuando éste sea vinculante, así como los que impliquen crecimientos salariales para ejercicios sucesivos contrarios a los que determinen las futuras Leyes de Presupuestos».

b) Por otra parte, su artículo 34, sobre «endeudamiento de las restantes entidades del Sector Público Autonómico», particularizando lo ya dispuesto en buena medida por el artículo 199 de la Ley 2/2006, de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad, establece, a su vez, en lo que aquí interesa, que:

«1. Los entes públicos de derecho privado, las empresas públicas, las *fundaciones públicas*, las universidades públicas y cualquier otra entidad integrante del sector público autonómico no mencionada en los artículos anteriores, así como aquellas otras entidades de la Comunidad de Castilla y León incluidas dentro del sector de Administraciones Públicas según los criterios del Sistema Europeo de Cuentas, deberán obtener la autorización de la Tesorería General con carácter previo a la formalización de sus operaciones de endeudamiento, tanto a largo como a corto plazo, siendo *nulos de pleno derecho* los acuerdos adoptados sin dicha autorización.

2. El volumen de endeudamiento máximo a autorizar a aquellas entidades clasificadas dentro del sector de Administraciones Públicas de la Comunidad de Castilla y León según los criterios del Sistema Europeo de

Cuentas, respetará los límites establecidos en la normativa sobre estabilidad presupuestaria y los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera»⁶.

c) Cabe recoger aquí también finalmente lo dispuesto por el artículo 35, que tiene bien distinto fuste, pero que es un indicio más que contundente de que si, durante cierto tiempo, pudo tener alguna relevancia práctica recurrir a las personificaciones instrumentales privadas para rehuir los controles comunitarios sobre el déficit y el endeudamiento públicos, eso ya se ha acabado:

«Las empresas públicas, las fundaciones públicas y los consorcios a que se refiere el artículo 2.1.f. de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León remitirán a la Intervención General copias autorizadas de las cuentas anuales, así como el informe de auditoría y el de gestión, cuando proceda su emisión. Así mismo, toda la documentación citada será enviada a la Consejería de adscripción, que a su vez remitirá copia a la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios».

Algunas de las determinaciones establecidas en los artículos 21 y 34 no dejan de suscitar dudas, precisamente por estar contenidas en una ley autonómica. ¿Puede el legislador autonómico establecerlas? ¿Puede en concreto establecer sanciones de nulidad de pleno derecho para los convenios y contratos que se determinan en tales preceptos? ¿No están reservadas al Estado en el artículo 149.1. 7.^a y 8.^a la regulación legislativa laboral y, en general, de la contratación?

Es verdad que el legislador estatal, en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, aunque una vez más probablemente no en el tipo de ley más adecuado para ello, ha establecido en el Título III, dedicado a los gastos de personal, un capítulo I sobre «el incremento de los gastos del personal al servicio del sector público», donde un largo artículo 22 establece, por una parte, las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público», echando mano de este título competencial del artículo 149.1.13.^a para establecer una serie de restricciones —con el carácter de legislación básica— en cuanto a gastos de personal en 2010 que habrán de ser cumplidas por todo «el sector público» y no sólo el estatal, incluyendo por tanto expresamente a «las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los Organismos de ellas dependientes y las Universidades de su competencia», «las Corporaciones Locales y Organismos de ellas dependientes» y, en fin, cua-

⁶ Hay además una particular disposición para la Agencia de Inversiones y Servicios y el Instituto Tecnológico Agrario que no es necesario recoger aquí.

lesquiera «organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local», y, por otra, además, el artículo 23 —cuyos dos primeros apartados tienen también carácter básico— añade una serie de limitaciones en cuanto a la oferta de empleo público o instrumentos similares para la provisión de necesidades de personal en todo el mismo sector público (con unas pocas excepciones que allí se explicitan). Pero, aunque lo contenido en los preceptos de la Ley de Presupuestos de Castilla y León tiene que ver, sin duda, con esto, es claro que no es mera repetición de lo dicho en esas disposiciones básicas de la Ley de Presupuestos estatal.

La misma Ley de Presupuestos estatal sí que ha establecido, además, normas similares a las del artículo 21 de la Ley autonómica, pero ya no con carácter básico sino sólo para su aplicación directa al sector público estatal. Su artículo 37.5 contiene el mismo tipo de sanción de nulidad de pleno derecho del artículo 21.5 de la Ley autonómica, para «los acuerdos adoptados en esta materia (de retribuciones de personal laboral y no funcionario) con omisión del trámite de informe (de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Presidencia, que el precepto exige) o en contra de un informe desfavorable (de cualquiera de ambos ministerios), así como los pactos que impliquen crecimientos salariales para ejercicios sucesivos contrarios a los que determinen las futuras Leyes de Presupuestos». Y lo reitera, aun con aplicación más amplia, pero de nuevo sólo para el sector público estatal, el artículo 39 de la misma Ley.

Parece entonces que si se ha establecido esto así en el ámbito estatal, resulta también razonable su aplicación al ámbito autonómico. Cabría incluso entender que, de no haberlo dispuesto expresamente la Ley autonómica, podrían aplicarse analógicamente esas previsiones de la Ley estatal al sector público autonómico en virtud del principio constitucional de supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3 CE). Pero no deja de ser una práctica legislativa deficiente que no se explicita ese tipo de regulaciones como legislación básica, sustentada, además de en los títulos competenciales del Estado ya mencionados, en el que se configura en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

Por lo que se refiere a lo establecido en el artículo 34, no hay en la Ley de Presupuestos del Estado una norma equivalente, pero la probable necesidad de un mandato similar del legislador estatal tal vez pueda encontrarse en el principio que tradicionalmente ha sustentado la nulidad de pleno derecho con la que el artículo 46 de la Ley General Presupuestaria de 2003 sanciona, como es sabido, la adopción de actos administrativos sin previa consignación presupuestaria o excediendo sus límites. Obviamente, las fundaciones públicas no adoptan actos administrativos, por no ser Administraciones públicas, pero lo

que podría estar haciendo el artículo 34 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad para 2010 es extender la aplicación de ese principio a sus compromisos de endeudamiento no autorizados previamente. La Ley 2/2006 de Castilla y León también contiene un artículo 108, que es un trasunto literal del 46 de la Ley estatal General Presupuestaria, pero como éste parece reducirse en su literalidad a los actos de las Administraciones públicas, por lo que igualmente habría que acudir al principio subyacente, derivado a la postre de la exigencia constitucional de predeterminación presupuestaria del gasto público (art. 134 CE). Se pone de manifiesto, no obstante, la conveniencia de que el legislador estatal mejore la legislación básica al respecto, evitando incertidumbres.

8. Nueva Fundación autonómica

Un Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 18 de diciembre de 2008 había autorizado la constitución de la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior, que se constituyó efectivamente el 23 del mismo mes bajo la titularidad de la Comunidad Autónoma, a través de la Consejería de Interior y Justicia, y domiciliada en la sede de ésta, con una dotación inicial de 50.000 euros, íntegramente desembolsados por la Comunidad, siendo inscrita en el Registro de Fundaciones por Resolución de 14 de enero de 2010 (BOCyL del 26) de la Gerencia Regional de Justicia. La prensa informó de que el 24 de marzo su Patronato —formado por representantes de varios departamentos de la Junta, de la Federación Regional de Municipios y Provincias y de la Federación Regional de Cajas de Ahorro, bajo la presidencia del titular de la Consejería mencionada— celebró su sesión constitutiva, dando a conocer un Plan de Apoyo a la Ciudadanía en el Exterior y la Emigración de Retorno y algunas de las medidas que desarrollaría como la construcción de un colegio en Chaco (Argentina), el programa «Siente Castilla y León», becas de estudio y un plan de modernización de sedes. La iniciación de su andadura se sufragaría con un presupuesto de 3,6 millones de euros aportados por las consejerías implicadas ⁷.

9. Nuevas tareas para la Fundación Siglo

Con la creación del «Sistema Atapuerca, Cultura de la Evolución» y el Museo de la Evolución Humana, mediante el Decreto 39/2009, de 11 de ju-

⁷ Vid. *Castilla y León Exterior*, periódico de las Comunidades Castellanas y Leonesas en el Mundo, editada por España Exterior Publicaciones, S.L., Vigo, 7 de abril de 2009, p. 2.

nio (BOCyL del 17), la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería de Cultura y Turismo, ha establecido un «sistema integrado de gestión y colaboración entre [una serie de] equipamientos, centros, servicios y departamentos que la Consejería vaya determinando, con los objetivos de valorizar, explotar y enriquecer los recursos culturales y científicos asociados a los yacimientos arqueo-paleontológicos de la Sierra de Atapuerca», inscritos en la Lista del Patrimonio de la Humanidad por parte de la UNESCO en diciembre de 2000, y declarados espacio cultural por Acuerdo de la Junta 199/2007, de 26 de julio, y ha creado a la vez el citado Museo como su «cabecera». El «Sistema» será «dirigido y coordinado por un Director Gerente nombrado por la Consejería competente en materia de cultura», quien, por lo dicho en el apartado 2 del artículo 9, ostentará la «dirección-gerencia del Museo de la Evolución Humana» y «de los Centros Dependientes», así como la «gerencia del Espacio Cultural Atapuerca». Tiene que ser «oído en relación con los programas de funcionamiento y, entre otras materias, con las propuestas o solicitudes de integración en el «Sistema», un Consejo Rector, cuya presidencia de honor ostenta el Presidente de la Junta, y que, en los términos que habrá de fijar una Orden de la Consejería, «contará con representantes de la Consejería competente en materia de museos y de otros órganos y centros directivos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de la institución gestora del Museo de la Evolución Humana, de los centros que se integren o colaboren con el “Sistema (...)” y con personalidades e instituciones nacionales e internacionales de reconocido prestigio, relacionadas con cualesquiera aspectos de la actividad del Sistema». Pero el apartado 1 de este mismo artículo señala, sin embargo, que «la actividad de la Administración de la Comunidad para la gestión del “Sistema Atapuerca, Cultura de la Evolución” se desarrollará en el marco de las relaciones entre la Consejería competente en materia de museos y la Fundación Siglo para las Artes en Castilla y León, con sujeción a las modalidades y procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico». Luego, el artículo 14, de Museos de Castilla y León, a propósito de la creación del «Museo de la Evolución Humana», creado como de titularidad autonómica al amparo del artículo 23 de la Ley 10/1994, integrado en el Sistema de Museos de Castilla y León y que tendrá su sede en un edificio construido al efecto por la Comunidad, dispone que «el Museo de la Evolución Humana será gestionado por la Fundación Siglo para las Artes en Castilla y León con arreglo a lo establecido en el artículo 9, a través del “Sistema Atapuerca, Cultura de la Evolución” y bajo los principios de coordinación y cooperación entre los centros que formen parte del sistema». El artículo 19 dice que contará con un Comité Científico, como órgano consultivo y de asesoramiento, y «la Dirección-Gerencia —que, por lo ya dicho, recaerá en el Director-Gerente del “Sistema”—, de la que dependerán las áreas de trabajo que sean precisas».

Y el artículo 20 dispone que habrá de disponer de «servicios técnicos y administrativos suficientes y adecuados», diciendo, en su apartado 2, que «la entidad responsable de la gestión del Museo de la Evolución Humana —es decir la Fundación Siglo—, previa autorización por la Consejería competente en materia de museos, podrá encomendar el ejercicio de las funciones establecidas [para el Museo] en el artículo 17, salvo las previstas en las letras a) y b), a Centros Vinculados del “Sistema”». La función de la letra a) es «ser cabecera del “Sistema” y actuar en orden a la consecución de los objetivos y fines del mismo», y la de la letra b), «establecer relaciones de cooperación y colaboración con otros museos, universidades, centros de investigación o instituciones culturales nacionales o extranjeros, para el intercambio de experiencias y conocimientos, así como para la organización de proyectos o actividades conjuntas». En fin, en cuanto a la financiación, el artículo 21 coloca en el primer lugar de los recursos y medios económicos con que se sostendrá el Museo a «las aportaciones económicas que se deriven del marco de colaboración al que se refieren los artículos 9.1 y 14 de este Decreto», lo que, en el lenguaje característico de esta norma, equivale en suma a las aportaciones a la Fundación Siglo por parte de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

IV. Asistencia financiera autonómica a la formación en prácticas de titulados universitarios a través de las Fundaciones de las Universidades públicas

Por Orden de la Consejería de Economía y Empleo EYE/226/2009, de 3 de febrero (BOCyL del 13), se establecieron las Bases Reguladoras de las subvenciones del *Programa de Formación mediante prácticas en empresas para titulados universitarios*. Los destinatarios habrían de ser, en efecto, titulados universitarios inscritos en el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, en situación de desempleo o amenazados de exclusión del mercado laboral, que no hubieran trabajado por cuenta propia o ajena después de la terminación de sus estudios en tareas relacionadas con la titulación requerida y que no hubiesen disfrutado alguna compensación económica o ayuda similar, pública o privada, para completar su formación práctica en los estudios, una vez finalizados, de la titulación requerida. Su selección habría de realizarse por una Comisión Provincial, constituida por dos representantes de la entidad beneficiaria y otros dos del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, uno de los cuales sería el Gerente Provincial como presidente (Base 4.^a).

Pues bien: sólo podrían ser «beneficiarios de estas subvenciones, en los términos establecidos en la presente Orden, en régimen de concurrencia competitiva, las Universidades Públicas de Castilla y León a través de sus

fundaciones, cuando éstas tengan entre sus fines los objetivos de este programa», no concurra en ellas ninguna «de las circunstancias previstas en el artículo 13.2 y 3, de la Ley 38/2003, General de Subvenciones», y «acrediten la observancia o la exención de la obligación del cumplimiento de la normativa sobre integración laboral de personas con discapacidad, o, en su caso, la no sujeción a dicha obligación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.2 del Decreto 75/2008» (Base 3.^a). El tenor literal de la Base 6.^a reafirma que son sólo las mentadas «Fundaciones de las Universidades» quienes pueden presentar proyectos en solicitud de las subvenciones de que se trata. Y, en fin, lo dicho en la Base 8.^a sobre los gastos subvencionables, que incluyen no sólo compensaciones económicas a los alumnos en prácticas (incluida una póliza de seguro combinado de accidentes y responsabilidad civil), y a las empresas, instituciones y entidades donde se desarrollen las prácticas, excepto si se trata de Administraciones públicas si el centro de trabajo está ubicado en el territorio de Castilla y León, sino también los «gastos de organización, de tutoría», que obviamente correrán a cargo de las Fundaciones, pone de relieve que éstas, más que beneficiarios, deberían haber sido consideradas y tratadas como entidades colaboradoras —siguiendo la terminología de la Ley General de Subvenciones—, y que, aunque los destinatarios y a la vez beneficiarios principales son los alumnos titulados, también las empresas e instituciones que les admitan para trabajos en prácticas participan de este carácter. Amén de lo dudosamente aceptable que resulta que esta línea subvencional —si está justificada— no incluya a los titulados en universidades privadas, discriminando así a los graduados en razón de la naturaleza de la universidad en que obtuvieron sus títulos, en contra de lo requerido por el principio constitucional de igualdad aplicado a los derechos y libertades educativos del artículo 27 de la Constitución.

Pero si traemos aquí este asunto es en rigor para dar cuenta del papel que se viene asignando a las Fundaciones en mano pública de las universidades públicas. Es evidente que se da por hecho que todas las universidades públicas de la región las tienen establecidas, y se prescinde por completo, por tanto, formalmente de éstas, entablado la relación exclusivamente con dichas Fundaciones.

Una Resolución, ya al final de 2009, de 23 de diciembre, del Servicio Público de Empleo, de la misma Consejería de Economía y Empleo, por la que se convocan subvenciones para el año 2010, cofinanciadas por el FSE, en los programas autonómicos de formación para el empleo y de orientación, formación e inserción profesional incluidos en el Plan Regional de Empleo y en el programa operativo FSE de Castilla y León, integra en su regulación las mismas subvenciones comentadas (BOCyL de 14 de enero de 2010).

V. Otras fundaciones públicas

Hay que dar cuenta finalmente de las nuevas fundaciones en mano pública, no autonómicas.

Una es la creada por el Ayuntamiento de Salamanca, en virtud del acuerdo adoptado en su Pleno el 30 de diciembre de 2008, para tratar de llevar a cabo prácticamente todas las actividades que en el ámbito educativo o para complemento de la actividad educativa reglada puede emprender el Municipio, bajo el nombre de *Salamanca, Ciudad de Saberes*. Su inscripción en el Registro de Fundaciones de la Comunidad fue acordada por Resolución de 31 de marzo de 2009, de la Gerencia Regional de Justicia (BOCyL de 15 de abril) y su Patronato está presidido por el Alcalde y formado además por otros cuatro concejales y el Director Provincial de Educación de la Administración autonómica.

Una segunda fundación del sector público local —municipal— es la creada por el Ayuntamiento de la provincia de Zamora, Fariza de Sayago, con el nombre de «El Colmenar de Fariza», para una amplia variedad de fines y actividades, desde la asistencia y protección de las personas mayores (del municipio «así como del conjunto de la Comunidad Autónoma», dicen los Estatutos), al fomento de la educación ambiental y la conservación del medio ambiente, con particular atención al parque natural Arribes del Duero, o el fomento de la actividad física y deportiva o la colaboración en general al desarrollo de los servicios a la comunidad. En su patronato, junto a la presidencia del Alcalde y la presencia de tres Concejales y un Alcalde pedáneo, se acoge la participación de otros vocales que presiden determinadas asociaciones locales (2) o simplemente en su condición de vecinos (3) (Res. de inscripción de 6 de octubre de 2009, BOCyL del 22).

Se ha creado, en fin, una tercera fundación «pública», también en la provincia de Zamora, pero con un carácter netamente interadministrativo, intermunicipal, entre varios Ayuntamientos ribereños del río Tera: la «Fundación Tera Viva» se propone la defensa ambiental de dicho río, sus afluentes y su espacio natural —y el estudio y divulgación de ese espacio—, así como el desarrollo sostenible de sus municipios y la promoción de los recursos endógenos de ese territorio comarcal. El Patronato se compone de los alcaldes de los 10 municipios (Res. de inscripción de 16 de junio de 2009, BOCyL de 6 de julio).