

Las fundaciones en Asturias

Alejandro Huergo Lora

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

Javier García Luengo

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. NOVEDADES LEGISLATIVAS: 1. *La Propuesta de Ley de Fundaciones del Principado de Asturias*: A) Introducción. B) Propuestas para agilizar o levantar los controles administrativos. C) Propuestas en materia organizativa. D) La actividad económica de las fundaciones. E) La regulación propuesta sobre las fundaciones del sector público asturiano. F) Valoración de la Propuesta. 2. *La Ley 11/2010, de 17 de diciembre de Cuarta Modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro*.—III. PRÁCTICA ADMINISTRATIVA DE LOS REGISTROS DE FUNDACIONES.

I. Introducción

Nuevamente debemos comenzar nuestra exposición destacando la ausencia de novedades significativas en el régimen de las fundaciones en el Principado de Asturias que describíamos en los Anuarios de 2009 y 2010. El final de legislatura y la coyuntura poco propicia a la innovación normativa sin duda han tenido peso en el mantenimiento de un régimen que básicamente es el mismo que diseña la norma estatal, vigente no solo en sus aspectos básicos sino también en los supletorios en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

II. Novedades legislativas

1. *La Propuesta de Ley de Fundaciones del Principado de Asturias*

A) *Introducción*

Contrasta la escasez de iniciativas oficiales en la regulación de este sector con el impulso que desde el propio ámbito de las entidades fundacionales se viene dando a una posible Ley de Fundaciones autonómica. En este sentido, ya en 2007 el Consejo Autonómico del Principado de Asturias dentro de la Asociación Española de Fundaciones comenzó los trabajos para ofrecer una propuesta de Ley de Fundaciones del Principado de Asturias.

A tal fin, desde la propia Asociación y concretamente desde su asesoría jurídica, se redactó un primer borrador que fue sometido a un proceso de consultas por distintos juristas vinculados al ámbito de las fundaciones, incluida la intervención de un Comité Técnico integrado por asesores de las fundaciones asociadas. Teniendo en cuenta las diversas aportaciones, finalmente, el Consejo Autonómico aprobó el 27 de octubre de 2009 una Propuesta de Ley de Fundaciones del Principado de Asturias, que en este mismo año de 2011 y con motivo de las recientes elecciones a la Junta General del Principado ha sido objeto de una nueva campaña de presentación pública —en un acto celebrado en las instalaciones de la Procuradora General del Principado de Asturias— y a los diversos grupos políticos ¹, buscando, sin duda, el impulso necesario para su tramitación en la legislatura que acaba de comenzar.

La propuesta de Ley hecha pública, cuyo contenido puede consultarse íntegramente, acompañado de una completa memoria explicativa, en la propia web de la Asociación Española de Fundaciones (www.fundaciones.org), consta de 57 artículos divididos en diez capítulos que tienen una estructura muy similar a la de la Ley estatal (disposiciones generales, constitución de la fundación, gobierno de la fundación, patrimonio, actividad de la fundación —especificándose un capítulo para la actividad económica—, modificación, fusión y extinción, protectorado y registro de fundaciones, Oficina para el fomento de las actividades no lucrativas de interés general y Consejo Superior de Fundaciones del Principado de Asturias, y regulación, por último, de las fundaciones del sector autonómico del Principado de Asturias).

La Ley propuesta se aplicaría a las fundaciones a las que se extiende la competencia del Principado de Asturias, es decir, las que desarrollan principalmente sus actividades en el Principado, así como aquellas delegaciones en España de fundaciones extranjeras que desarrollen su actividad española principalmente en esta Comunidad Autónoma.

Definido este ámbito de actuación en coherencia con lo establecido con carácter general a nivel estatal y constitucional sobre la distribución de competencias en la materia, llama la atención la propia amplitud del texto propuesto y la coincidencia en una buena parte de las materias abordadas con la regulación que a nivel general establece la Ley 50/2002 incluso en ámbitos en los que esta última norma se declara de aplicación general.

Esta técnica legislativa lleva a que un porcentaje importante de los preceptos propuestos sean una mera reproducción literal de sus homólogos de la Ley

¹ Vid., por ejemplo, *LNE (La Nueva España)* de 29 de abril de 2011.

estatal, con lo que se viene a reconocer la nula capacidad innovativa del legislador asturiano en la materia, pero al mismo tiempo se crea una falsa sensación de que dicha materia le es disponible en cuanto entra a regularla. Esta técnica de la reproducción de leyes de general aplicación en la normativa autonómica, por más que esté francamente extendida, y no solo en el ámbito concreto de las leyes autonómicas de fundaciones, crea a la larga una cierta inseguridad jurídica, ya que los cambios en la normativa estatal no quedarán reflejados en la «reproducción» autonómica que sin embargo estará inmediatamente desplazada por los mismos generando en ocasiones problemas interpretativos y dificultad de manejo de los textos legales.

La pretensión de reflejar en un solo texto normativo toda la regulación legal sobre las fundaciones competencia del Principado quiebra desde el momento en que buena parte de esa normativa solo es disponible al legislador estatal que la podrá modificar con la regularidad que estime conveniente, convirtiendo la Ley «recopiladora» en un texto parcialmente desplazado.

La extensión de la normativa de aplicación directa estatal se intensifica además en el caso de Asturias al tratarse de una Comunidad que no tiene Derecho Civil Foral o Especial, con lo que aproximadamente la mitad del texto sustantivo de la Ley propuesta no es en puridad más que una reproducción de normativa estatal de directa aplicación y sobre la que el Legislador asturiano no tiene ningún poder de disposición.

De aprobarse el texto propuesto, padecería, pues, e incluso con mayor intensidad, el mismo problema al que se refirió el Tribunal Constitucional en su Sentencia 341/2005, dictada en relación, precisamente, con la Ley madrileña sobre fundaciones, que le dio motivo para sintetizar su doctrina sobre las llamadas *leges repetitae* y aplicarla a esta materia concreta de las fundaciones y a su específica distribución competencial, en términos que, por ser perfectamente aplicables a una hipotética Ley del Principado de Asturias basada en la propuesta en circulación, conviene citar textualmente:

«La doctrina constitucional relevante para la resolución de este segundo motivo de impugnación de la Ley de fundaciones de la Comunidad de Madrid se halla sintetizada en la STC 162/1996, de 17 de octubre (F. 3); síntesis que posteriormente se reproduce en la STC 150/1998, de 2 de julio (F. 4). De acuerdo con dicha doctrina, “cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 y 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, F. 23), en otros casos en los que Le-

yes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”.

Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, “porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (F. 8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [F. 4, apartado b)] y 147/1993 (F. 4) como antes citamos, la simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas” (*ibidem*). Aunque también hemos precisado que “esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas... por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico” (STC 47/2004, de 29 de marzo, F. 8).

Recapitulando todo lo anterior y a efectos de nuestro enjuiciamiento, cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto».

Conviene añadir que los problemas prácticos derivados de esta reproducción por el legislador autonómico de los preceptos estatales vigentes en el momento de aprobación de la Ley autonómica (en una suerte de remisión estática, no dinámica), se agravan por la doctrina del TC acerca de la llamada inconstitucionalidad sobrevenida (surgida en la STC 1/2003 y en la que sigue insistiendo todavía en la recentísima STC 66/2011, en desacuerdo con la Sala 3.^a del TS), según la cual no es posible inaplicar los preceptos de una Ley autonómica que ha devenido incompatible con la legislación estatal básica como consecuencia de la modificación de esta, sin plantear una cuestión de inconstitucionalidad y esperar a su resolución.

B) *Propuestas para agilizar o levantar los controles administrativos*

No obstante lo señalado, en el ámbito que sí queda a disposición del Legislador regional (bien sea porque se regula en la Ley estatal mediante preceptos meramente supletorios o porque no se regula en absoluto) cabe señalar que el texto propuesto se caracteriza por una notable agilización del control administrativo de las fundaciones, lo que resulta comprensible dado el origen del texto. Dicha característica podría ilustrarse en los siguientes aspectos:

En primer lugar por la sustitución de numerosos supuestos de autorización previa en la legislación estatal por una mera comunicación al Protectorado de las actuaciones del Patronato, técnica no precisamente desconocida por la Ley estatal —*vid.*, por ejemplo su art. 30.2 en materia de aceptación o repudio de legados o donaciones o la participación mayoritaria en sociedades mercantiles según el art. 37.2—, pero que la propuesta asturiana intensifica y extiende a algunos supuestos en los que la normativa estatal prevé, mediante preceptos que no vinculan al legislador autonómico, que la intervención administrativa revista la forma de autorización previa. En tal sentido podemos destacar:

- La posibilidad de que los Patronos contraten con la propia fundación, que solo deberá ser comunicada al Protectorado en el plazo de un mes desde la contratación (art. 20.3 de la Propuesta de Ley) y que se complementa en la propuesta con la necesidad de comunicar la designación como Patrono de una persona que mantenga un contrato en vigor con la fundación, aunque en este caso no se fija ni el plazo ni el procedimiento de comunicación que se remite a la normativa reglamentaria de desarrollo (art. 20.4 de la Propuesta).
- La enajenación o gravamen de los bienes o derechos integrantes de la dotación fundacional, o que estén directamente vinculados al cumplimiento de los fines fundacionales, o que representen un valor superior al 20% del activo de la fundación que resulte del último balance anual. En estos casos, la co-

municación se hará en el plazo de un mes desde la formalización de la enajenación o negocio por el que se grave el bien o derecho y se acompañará una breve memoria sobre los motivos que aconsejaron la operación (art. 29.1 de la Propuesta).

En segundo lugar, la disminución significativa de los plazos para que el Protectorado pueda ejercer sus potestades de control de la legalidad. Así en el caso de las comunicaciones de modificaciones de estatutos de la fundación o de fusión entre fundaciones el plazo máximo para que el Protectorado pueda oponer cuestiones de legalidad se baja de tres meses a solo uno a contar desde la notificación.

En tercer lugar, la introducción con carácter general en el artículo 44 de la Propuesta de un breve plazo de un mes para la concesión de autorizaciones o para que el Protectorado se oponga por motivos de legalidad a los acuerdos del Patronato, estableciendo además el silencio positivo como regla general en este ámbito —si bien con la posibilidad de que el Protectorado suspenda el plazo para resolver mediante la notificación de un acuerdo motivado en el que se ponga de manifiesto el carácter incompleto o no debidamente documentado de la solicitud—. Regla, no obstante, de escasa virtualidad práctica dado que la propia propuesta de Ley pretende suprimir los supuestos de autorización típicos en este ámbito en la normativa estatal.

Por último, en materia de auditoría y control contable de la fundación la regulación sigue bastante fielmente el modelo estatal, con algunas simplificaciones e, inversamente a lo que ocurría con los plazos para el control público de la fundación, se pretende ampliar los plazos para la presentación de la documentación contable de los diez días siguientes a su aprobación que establece la Ley estatal a un mes según el artículo 32.5 de la Propuesta.

C) *Propuestas en materia organizativa*

La Propuesta se extiende también a una nueva regulación de la organización de la Administración del Principado en materia de fundaciones propugnando la unificación de todas las competencias en una sola Consejería de la que dependería un solo Protectorado y un solo Registro de Fundaciones, si bien la memoria explicativa de la Propuesta señala que: «... el Consejo no debería asumir como Propuesta la unificación de cada uno de estos órganos si no existiera un compromiso de la Administración regional para la dotación de recursos humanos y materiales suficientes. De no existir garantías en este sentido, debería defenderse una opción plural y especializada, al menos con relación al Protectorado».

En cuanto a las funciones del Protectorado, la Propuesta pretende que las funciones de fomento de la actividad fundacional, de asesoramiento a las fundaciones inscritas y a las que están en período de constitución y de publicidad de las actividades de las fundaciones se residencien en un nuevo órgano, «la Oficina para el Fomento de Actividades No Lucrativas de Interés General», con lo que el Protectorado sería un órgano de mero control o policía administrativa.

De la propuesta hay que destacar el detalle de la regulación que roza el ámbito propio de lo que sería una regulación reglamentaria, algo que los propios redactores asumen conscientemente². No obstante, nos parece una idea difícilmente asumible tanto por un criterio técnico —parece razonable que sea el órgano que va a interpretar la aplicación de la Ley el que aconseje cómo ajustarse a sus disposiciones—, como por el actual contexto de rigor presupuestario que desaconseja la disgregación de funciones en distintos órganos (si bien es cierto que la Propuesta supondría la unificación de funciones en una sola Consejería).

D) *La actividad económica de las fundaciones*

Buscando abrir nuevos campos en el desarrollo del sector, la Propuesta pretende que sea posible a las fundaciones asturianas la participación no sólo en Sociedades sino también en Agrupaciones de Interés Económico y en Agrupaciones Europeas de Interés Económico siempre que tengan por objeto el desarrollo de actividades directamente relacionadas con el fin fundacional, o sean complementarias o accesorias a las mismas.

La propuesta es en este caso plausible en cuanto al fondo, si bien como los propios proponentes reconocen: «La propuesta es consciente de la escasa virtualidad práctica de esta posibilidad si la misma no se regula a nivel estatal. Ello no obstante, se mantiene como recordatorio de la importancia de esta materia».

E) *La regulación propuesta sobre las fundaciones del sector público asturiano*

En este punto (en el que mayor resulta el margen de actuación del legislador autonómico), la definición y el régimen jurídico de estas fundaciones se

² Así, en la memoria explicativa se señala que: «... la Propuesta entra en el tratamiento de algunos asuntos que, sin duda alguna, son más propios de un Decreto. Así pues, en este punto se ha preferido sacrificar el rigor técnico con el fin de que la Propuesta constituya, en sí misma, un inventario de todas las materias a tratar, al margen del rango normativo que en cada caso resulte más adecuado».

traza siguiendo con bastante fidelidad el modelo de la Ley estatal 50/2002 y ahí reside precisamente el punto débil de la regulación, ya que otras leyes posteriores han intensificado el grado de sometimiento a la normativa pública de las fundaciones constituidas con una aportación pública mayoritaria y aun de las controladas por los poderes públicos.

Así, en materia de selección de personal la regla prevista en el artículo 57.4 que se ajusta a lo dispuesto en su día por el artículo 46.4 de la Ley estatal ha quedado superada por lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que somete al personal de las fundaciones, en cuanto constituyen sin duda entidades del sector público (en este caso autonómico), a un régimen más intenso, constituido por un completo código de conducta y por una larga serie de principios sobre su selección que no solo se somete a los principios de mérito, capacidad y publicidad, sino a otras reglas más concretas como la que impone la profesionalidad de los miembros de los órganos de selección o la independencia y discrecionalidad técnica en su actuación.

En el ámbito de la aplicación de las reglas propias de la contratación pública, la mención del artículo 57.3 de la Propuesta a que la contratación de estas fundaciones «se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con estos principios», que no es otra cosa que la reproducción literal del artículo 46.5 de la Ley 50/2002, ha quedado claramente superada tanto por la necesidad de adaptar esta materia a las exigencias del Derecho Comunitario como por el propio texto de la Ley 30/2007³ que incluye en su artículo 3.1.f) entre los entes del sector público y sometidos por tanto a la Ley —al menos al nivel de intensidad menor previsto en la misma— en su actividad contractual, a las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

Esta inclusión en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 30/2007 supone que las fundaciones del sector público asturiano estarán sometidas al menos a los principios y reglas expresados en el artículo 176 de esta ley (ajuste de la actividad contractual a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, adjudicación a la oferta econó-

³ *Vid.*, al respecto, la brillante exposición de P. MENÉNDEZ GARCÍA, «Las fundaciones del sector público», en el libro colectivo *Las fundaciones. Problemas actuales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 111 y ss., concretamente, pp. 140 y ss.

micamente más ventajosa y necesidad de contar con unas instrucciones internas en materia de contratación para asegurar la efectividad de los principios a los que se somete la misma), sin que se pueda descartar, según el caso, la consideración de las mismas como poderes adjudicadores, con lo que el nivel de sometimiento a la Ley se intensificaría y podría llegar a suponer la aplicación para los contratos que superen los umbrales comunitarios de reglas muy similares a las propias de los contratos de las Administraciones Públicas —o dicho en otros términos, no cabe descartar que las fundaciones constituyan poderes adjudicadores sometidos que celebren contratos armonizados—.

En este aspecto, la Propuesta de Ley asturiana, aunque elude la referencia a la Ley 30/2007 (a la que bastaría haberse remitido en todo lo relativo al sometimiento de las fundaciones del sector público a la normativa sobre contratación pública), trata de considerar con carácter general a todas las fundaciones del sector público asturiano como medios propios de la Administración del Principado. Así, el artículo 57.7 de la propuesta señala que: «Las fundaciones públicas cuya dotación fundacional fuera aportada mayoritariamente por la Administración del Principado de Asturias, o en las que ésta tenga un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios o unidades, tendrán la consideración de medio propio e instrumental a los efectos previstos en la normativa de contratación pública. En estos casos, la Administración del Principado de Asturias podrá encomendarles la ejecución de obras, suministros o servicios públicos de su competencia. Las encomiendas se instrumentarán a través de encargos de realización obligatoria, cuya ejecución supervisará el ente encomendante. En los casos en que para la efectividad de la encomienda la fundación pública precisara prestaciones por parte de terceros, su adjudicación quedará sometida a la normativa de contratación de la Administración Pública, en los términos previstos en la presente Ley».

Esta previsión es dudosamente admisible desde el punto de vista de la normativa contenida en la Ley 30/2007 y particularmente de su artículo 24.6 que establece una serie taxativa de requisitos para que un ente del sector público pueda ser considerado medio propio y recibir encargos que quedarían fuera del ámbito de aplicación de la legislación de contratos públicos. Dicho artículo establece concretamente que:

«A los efectos previstos en este artículo y en el artículo 4.1.n), los entes, organismos y entidades del sector público podrán ser considerados medios propios y servicios técnicos de aquellos poderes adjudicadores para los que realicen la parte esencial de su actividad cuando éstos ostenten sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios. Si se trata de sociedades, además, la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública.

En todo caso, se entenderá que los poderes adjudicadores ostentan sobre un ente, organismo o entidad un control análogo al que tienen sobre sus propios servicios si pueden conferirles encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria para ellos de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan.

La condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan los criterios mencionados en este apartado deberá reconocerse expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas».

Como se aprecia, la Ley estatal básica, y cuyas reglas en este punto provienen en buena medida de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, exige que, para que un ente pueda ser considerado medio propio, realice la mayor parte de su actividad con el ente matriz encomendante, algo que no podría afirmarse de todas las fundaciones del sector público autonómico ni puede definirse *a priori* por Ley. Por otra parte, la norma estatal exige que la atribución de la condición de medio propio se haga individualmente teniendo en cuenta las características del ente en cuestión y por ello se refiere a la norma que crea el ente o a los estatutos del mismo, no siendo de recibo una atribución genérica e indiscriminada de esta condición que responde a una realidad objetiva y requiere, además, una determinación concreta de los términos del régimen de las encomiendas.

Por otro lado, debe destacarse el contraste entre la previsión de la legislación estatal que, siguiendo fielmente la jurisprudencia comunitaria, dice que «[s]i se trata de sociedades, además, la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública», y el texto de la norma propuesta, que califica sin más como medios propios a todas «[l]as fundaciones públicas cuya dotación fundacional fuera aportada *mayoritariamente* por la Administración del Principado de Asturias».

F) *Valoración de la Propuesta*

Sin lugar a dudas, la Propuesta de Ley de Fundaciones del Principado de Asturias es un texto encomiable en cuanto a su oportunidad, y su contenido

comprende algunas soluciones técnicas muy notables. Es especialmente destacable la apuesta por un gobierno de la fundación más ágil y por la búsqueda de nuevos instrumentos que simplifiquen y quiten trabas a la actividad económica de las fundaciones.

Desde un punto de vista técnico, los aspectos más problemáticos se presentan en aquellos ámbitos, como acabamos de ver, que atañen al Derecho Público, en los que sin duda pesa, como es razonable, el carácter privado de la iniciativa.

En una valoración global pesa, no obstante, el carácter positivo de la iniciativa que vendría a clarificar y agilizar la regulación de un sector de creciente pujanza y presencia en la economía asturiana y que requiere un impulso que contribuya a su consolidación.

2. *La Ley 11/2010, de 17 de diciembre, de Cuarta Modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro*

En la edición anterior de este anuario nos hacíamos eco del proceso de transformación jurídica de las Cajas de Ahorro, iniciado con la adquisición de la Caja de Castilla-La Mancha por Cajastur y culminado con el entonces reciente Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio, y que jurídicamente supone que las Cajas dejan de ejercer por sí mismas actividades financieras para convertirse en tenedoras de un paquete accionarial del Banco privado al que hayan transferido su negocio bancario, Banco que puede cotizar en Bolsa, admitir a accionistas que no sean Cajas de Ahorro o fusionarse con otro. Mientras una o varias Cajas de Ahorro mantengan el control de la entidad financiera a la que hayan transferido su negocio bancario —control que está cifrado en el 50% de los derechos de voto en dicha entidad—, seguirán teniendo la condición legal de Cajas de Ahorro (relevante sobre todo porque determina el sometimiento a la legislación aplicable a estas entidades, sobre todo en materia de órganos de gobierno), mientras que si pierden el control deben renunciar a su condición de entidades de crédito y se transforman en fundaciones especiales dedicadas a atender su obra benéfico-social y a gestionar su cartera de valores (en la que se incluirán las acciones de la entidad que haya asumido su actividad financiera) ⁴.

La reforma establece además otros muchos contenidos importantes —cuyo comentario excedería ampliamente el sentido de esta obra— como el nuevo régimen de las cuotas participativas o de los Sistemas Institucionales de

⁴ *Vid.*, también en este sentido, P. MENÉNDEZ GARCÍA, «Las fundaciones del sector público», cit., pp. 146 y ss.

Protección, o medidas organizativas muy importantes como la reducción del nivel máximo de representantes de Administraciones y entidades de Derecho Público en la Asamblea General a un 40%, o la incompatibilidad entre los cargos de gobierno de las Cajas y todo cargo político electo o con la condición de alto cargo en cualquier Administración o en las entidades de Derecho Público o Privado vinculadas o dependientes de las mismas.

En este contexto, la Ley 11/2011 asturiana incorpora estos cambios trascendentales a la Ley autonómica 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, y lo hace reproduciendo casi literalmente la normativa estatal básica cuya vigencia en el territorio del Principado es, por supuesto, independiente de dicha reproducción. La operación, como ya veíamos en el caso de la Propuesta de Ley autonómica de fundaciones, plantea problemas de seguridad jurídica y no revela una técnica legislativa muy depurada, pero venía en cierto modo obligada en este caso porque la propia Ley 2/2000 era en buena medida reproducción de la normativa estatal entonces vigente, con lo que el desplazamiento de la misma aconsejaba su modificación.

En lo que atañe al margen que el Principado sí tiene para desarrollar esta normativa estatal, las innovaciones y desarrollos son mínimos y se dejan aspectos muy importantes sin concretar. Por lo que respecta al objeto propio de este trabajo, cabe destacar que en ningún precepto de la Ley 2/2000 modificada por la Ley 11/2011 se hace desarrollo alguno o descripción de en qué consisten las especialidades propias de las fundaciones en las que se puedan convertir las Cajas que decidan ejercer indirectamente su actividad financiera. La regulación que contiene la norma asturiana es al respecto sumamente parca. El artículo 8 ter, de nueva creación, se limita a señalar que: «La fundación centrará su actividad en la atención y desarrollo de su obra benéfico-social, para lo cual podrá llevar a cabo la gestión de su cartera de valores. La fundación deberá destinar a su finalidad benéfico-social el producto de los fondos, participaciones e inversiones que integren su patrimonio. Auxiliariamente, podrá llevar a cabo la actividad de fomento de la educación financiera». Dicha declaración no es otra cosa que la reproducción literal del artículo 6.1 *in fine* del Real Decreto-Ley 11/2011 con lo que en puridad no hay desarrollo autonómico alguno en esta materia y la Ley 11/2011 en este como en otros tantos aspectos es una norma perfectamente prescindible.

La cuestión ha adquirido además en el confuso panorama político asturiano actual una especial transcendencia en cuanto que el partido que ha asumido el Gobierno del Principado se mostró partidario en alguna ocasión de la transformación de Cajastur en una fundación —frente al proceso ya iniciado de control concertado entre esta Caja (cuya asamblea general ya ha aprobado la integra-

ción), la de Extremadura y la de Cantabria del banco (denominado Liberbank) al que han trasladado su negocio financiero, que les permite mantener su actual estatus jurídico de Cajas de Ahorro—, facilitando así el control político de la misma al no ser ya una entidad sometida a las limitaciones introducidas por la nueva normativa en lo relativo al número de representantes de designación política en sus órganos de gobierno. Contexto en el que se hace especialmente reprochable la escasa regulación de esas fundaciones «especiales» en las que se transformarían las Cajas que hayan perdido el control de su antiguo negocio financiero, que aparecen en la Ley porque hay que dar alguna salida a las entidades que, como la Caja de Castilla-La Mancha, se ven obligadas a abandonar la mesa de juego, y no como un régimen demasiado meditado.

III. Práctica administrativa de los registros de fundaciones

Desde el 1 de julio de 2010 hasta el 1 de junio de 2011 la práctica de los registros de fundaciones del Principado de Asturias muestra una actividad similar a la registrada en el período anterior con una disminución del número de inscripciones en el registro de fundaciones docentes y culturales que se ve compensada por un sensible aumento del registro de fundaciones asistenciales.

En el registro de fundaciones docentes y culturales de interés general del Principado de Asturias se ha ordenado la inscripción de las siguientes fundaciones:

- Por resolución de la Consejería de Cultura y Turismo, de 5 de abril de 2011, la Fundación Sanfilippo B, clasificada como docente.
- Por resolución de la Consejería de Cultura y Turismo, de 12 de abril de 2011, la Fundación GKP, clasificada como cultural.
- Por resolución de la Consejería de Cultura y Turismo, de 4 de mayo de 2011, la Fundación Jovellanos de Agraristas del Principado de Asturias, clasificada como docente.

En el registro de fundaciones se ha ordenado la inscripción de las siguientes:

- Por Resolución de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, de 19 de agosto de 2010, la Fundación Una Ciudad Para Todos, clasificada como asistencial.
- Por Resolución de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, de 17 de diciembre de 2010, la Fundación Ulpiano Cuervo, clasificada como asistencial.
- Por Resolución de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, de 31 de marzo de 2011, la Fundación San Feliz, clasificada como asistencial.