

# Las fundaciones en las Illes Balears <sup>1</sup>

*Avelino Blasco Esteve*

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de las Illes Balears

*Joana M.<sup>a</sup> Socías Camacho*

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de las Illes Balears

SUMARIO: I. LAS FUNDACIONES DEL SECTOR PRIVADO.—II. LAS FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO: 1. *Consideraciones generales en torno a las personificaciones instrumentales.* 2. *Regulación autonómica de las fundaciones del sector público:* A) Evolución y situación actual. B) Régimen jurídico. C) Fundaciones sanitarias. 3. *Fundaciones del sector público autonómico existentes en la Comunidad Autónoma.*

## I. Las fundaciones del sector privado <sup>2</sup>

Por lo que se refiere a las fundaciones privadas, la actividad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha sido escasa en 2009 y 2010:

a) En cuanto a la *actividad normativa*, en estos dos años sólo se ha dictado el Decreto 15/2010, de 7 de mayo, del Presidente de las Illes Balears, por el que se confiere a determinadas consejerías autonómicas el ejercicio del protectorado sobre las fundaciones en el ámbito de esta Comunidad Autónoma. Este Decreto sustituye al Decreto 10/2008, de 6 de marzo, que realizaba la misma función, y efectúa una mera relación de las consejerías autonómicas que tienen atribuciones de protectorado sobre las fundaciones privadas, aunque sin enumerar qué fundaciones o qué bloques de fundaciones le corresponden en concreto a cada consejería: así, el inicio del artículo único del Decreto establece que «se atribuye el ejercicio del protectorado, *en la medida que tengan atribuciones vinculadas con las finalidades fundacionales*, a los titulares de las consejerías siguientes: ...». El Decreto contrasta así con normas precedentes, que al menos relacionaban cada consejería con las fundaciones de un determinado bloque material: por poner un solo ejemplo, el Decreto 61/2007, de 18

---

<sup>1</sup> La presente reseña se refiere a los años 2009 y 2010, dado que en el Informe de 2009 no apareció la reseña de las Illes Balears.

<sup>2</sup> Este epígrafe ha sido elaborado por Avelino BLASCO ESTEVE.

de mayo, atribuía a la Consejería de Educación y Cultura el protectorado sobre las fundaciones «de carácter cultural, educativo, docente, científico y de investigación en general». Pues bien, en el Decreto 15/2010 que ahora comentamos, sólo viene la lista de las consejerías que ejercen protectorado sobre fundaciones privadas pero sin relacionarlas con las fundaciones concretas o, al menos, con los bloques de fundaciones sobre las que ejercen el protectorado, lo cual es sin duda una técnica normativa más deficiente.

b) En cuanto a la *actividad de creación de nuevas fundaciones*, en 2009 se han creado en esta Comunidad 13 fundaciones privadas y 5 más en 2010. Agrupando por materias unas y otras, el esquema final resultante de los dos años sería el siguiente:

- tres fundaciones sobre Medio Ambiente y Ecología;
- ocho fundaciones en el ámbito de la Cultura;
- cuatro fundaciones relacionadas con la Protección Social
- una fundación parroquial;
- una fundación relacionada con el Turismo;
- una fundación relacionada con la Salud.

## II. Las fundaciones del sector público autonómico <sup>3</sup>

A diferencia de lo ocurrido con las fundaciones privadas, la actividad relacionada con las fundaciones del sector público autonómico ha sido muy importante en estos dos últimos años, como vamos a ver a continuación.

### 1. *Consideraciones generales en torno a las personificaciones instrumentales*

A) La administración instrumental está formada por el conjunto de organizaciones personificadas creadas por entes territoriales (Estado, comunidades autónomas y entes locales) con el fin de realizar funciones o prestar servicios que son propios de estos entes territoriales, en un régimen de mayor autonomía funcional. La creación de entidades con finalidades específicas se basa en el principio de especialidad de la competencia y pretende impulsar la autonomía en la gestión, es decir, conseguir una gestión más eficaz de los servicios y de las funciones públicas. Esta fórmula de descentralización funcional permite de este modo crear organizaciones personificadas de distinta naturale-

---

<sup>3</sup> Este epígrafe ha sido elaborado por Joana M. SOCÍAS CAMACHO.

za, es decir, organizaciones dotadas de personalidad jurídica propia y, por lo tanto, formalmente independientes del ente territorial matriz que las ha creado. Los entes creados, sin embargo, son organizaciones muy vinculadas al ente matriz fundador, puesto que su finalidad es precisamente realizar funciones o prestar servicios que son propios de la entidad creadora, y por eso también se dice que la personalidad jurídica de estas organizaciones es ficticia.

Los entes filiales creados se designan bajo la expresión de administración institucional<sup>4</sup> o, mejor dicho, administración instrumental, expresión esta última que alcanza tanto los entes instrumentales de naturaleza institucional como los de naturaleza corporativa. La administración institucional es, pues, una especie que se integra en el género administración instrumental. El concepto administración instrumental incluye así entidades que no son consideradas formalmente como administraciones públicas por la LRJPAC (art. 2.2), como es el caso de las sociedades mercantiles públicas o de las fundaciones del sector público. Por este motivo, la administración instrumental también se denomina sector público instrumental.

Dentro de la categoría de entes de naturaleza propiamente institucional se puede establecer, a la vez, una nueva clasificación, en consideración a la distinta forma —pública o privada— que adopte la personificación del ente institucional. Siguiendo este nuevo criterio, hay que distinguir dos subcategorías<sup>5</sup>:

- a) Entes que adoptan una forma pública de personificación. Es el caso de los denominados «entes públicos de gestión» u «organismos públicos». Dentro de esta categoría ha sido tradicional fijar a su vez una nueva clasificación, conforme el criterio del diferente régimen jurídico aplicable: por un lado, entes que se caracterizan porque adoptan una forma pública de personificación y porque quedan sujetos al derecho público, y, por otro, entes que adoptan igualmente una forma pública de personificación, pero que, a diferencia del caso anterior, quedan sujetos, en ciertos aspectos, al derecho privado. A su lado, existen los «entes públicos de régimen singular», es decir, entes creados con forma pública de personificación pero dotados de un estatuto singular, de tal manera que no son estrictamente equiparables a ninguna de las otras figuras mencionadas. Sin embargo, hay que advertir que esta categorización tripartita clásica experimenta un cierto desplazamiento

---

<sup>4</sup> Sobre la administración institucional, véase el libro de J. M. SOCÍAS CAMACHO y B. TRIAS PRATS, *Administració institucional. Consideracions generals i règim del ens de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, así como toda la bibliografía que se cita en el mismo.

<sup>5</sup> La clasificación dogmática que se describe se basa en la tipología teórica que al respecto establece J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho administrativo general*, tomo 1, 2.<sup>a</sup> ed., Justel, Madrid, 2009, pp. 586-631.

hacia una clasificación dual, al aproximarse los dos primeros tipos de entes, por impulso de la intensificación del régimen público aplicable a todos los entes que conforman el sector público y por la aparición de una nueva categoría con vocación integradora: las agencias estatales.

b) Entes que adoptan una forma privada de personificación. Principalmente es el caso de las «sociedades públicas», pero también, y en la misma medida, de las «fundaciones del sector público», nueva fórmula organizativa de derecho privado que se integra también dentro de lo que se conoce como administración institucional. Este tipo de entes se caracteriza por tratarse de entes de naturaleza jurídica privada de titularidad pública, que se rigen en gran parte por el derecho privado, aunque cada vez más se impone su sujeción al régimen jurídico propio del derecho público, como tendremos ocasión de ver.

En cuanto a los entes de naturaleza corporativa, se trata de organismos creados por la asociación de dos o más entes públicos —si bien eventualmente también pueden intervenir entidades o personas privadas— para el desarrollo de una función pública de interés común a los entes asociados, o de una actividad de interés general. Los dos ejemplos principales de esta categoría son las mancomunidades de municipios y los consorcios (conceptos acuñados por la legislación local). Estos entes se caracterizan, en primer lugar, porque adoptan una forma pública de personificación. Desde este punto de vista, por lo tanto, las mancomunidades y los consorcios se diferencian de las sociedades públicas y de las fundaciones del sector público, puesto que en estos casos el ente instrumental adopta una forma privada de personificación. En segundo lugar, la asociación tiene lugar igualmente entre todos los entes asociados, de tal manera que el ente instrumental creado no queda integrado en la órbita organizativa de ninguno de los entes asociados.

B) Las causas que han originado la creación de entes instrumentales de distinto carácter y naturaleza responden, entre otros, a dos factores que hay que destacar. Por un lado, a la necesidad —a efectos de una mayor eficacia— de descentralización del aparato organizativo, desde el momento en que este asume una cierta dimensión, con el objetivo de crear centros de decisión y de responsabilidad más inmediatos y cercanos a los ciudadanos. Y, por otro, al propósito de escape de las exigencias que imponen el derecho administrativo y el derecho financiero, a los efectos de facilitar una actuación más ágil. El origen de este fenómeno, conocido como «huida al derecho privado», se sitúa en la disociación entre forma de las organizaciones y régimen regulador de su funcionamiento y actividad. Esta distorsión de la ecuación entre forma de personificación y régimen jurídico aplicable se ha manifestado de forma intensa en los entes que conforman la administración institucional, al preverse la

posibilidad de creación de personificaciones de naturaleza pública sujetas al derecho privado, así como de organizaciones privadas de titularidad pública sujetas también al derecho privado.

La concepción estatutaria del derecho administrativo, en cuanto que circunscrita al estatuto de determinados sujetos con personificación pública, ha hecho posible sostener que la creación de sujetos sometidos al derecho privado, como son las sociedades con forma mercantil y las fundaciones del sector público, permitía escapar de la sujeción al Derecho público<sup>6</sup>. Sin embargo, la evolución del Derecho administrativo y la incorporación a las Comunidades Europeas ha obligado a reconsiderar la concepción subjetiva o estatutaria de dicha rama del Derecho desde otra perspectiva, la perspectiva funcional<sup>7</sup>, que conduce a romper el automatismo entre personificación privada y régimen jurídico privado. Esta concepción funcional es la que finalmente ha adoptado con rotundidad la nueva Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, que ha asumido de manera definitiva la normativa comunitaria de contratación pública, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas [Sentencia Comisión c. España, C-214/00, del TJCE, de 15 de mayo de 2003; Sentencia Comisión c. España (SEIPSA), C-283/00, del TJCE, de 16 de octubre de 2003, y Sentencia Comisión c. España, C-84/03, del TJCE, de 13 de enero de 2005]. Como dice el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de ley de contratos del sector público, de 25 de mayo de 2006, la ampliación y redefinición proyectada del ámbito subjetivo «ya no se basa en un proceso de ampliación sucesiva de sujetos contratantes partiendo de su asimilación mayor o menor a la Administración Pública *stricto sensu*, sino que parte desde el comienzo de una delimitación de tipo funcional

---

<sup>6</sup> Como es sabido, la administración pública viene ocupando una posición jurídica peculiar, caracterizada por «privilegios en más y en menos» (RIVERO). Con el objetivo de armonizar estas posiciones «en más» y «en menos», la actuación de la administración precisa de la utilización de potestades y privilegios en la medida en que esto sea necesario para la consecución del interés general, pero, en cambio, la administración no puede desprenderse de la posición «en menos» en que la sitúa la Constitución, y debe sujetarse a determinados límites que le impone el ordenamiento en garantía de la libertad y de los derechos constitucionales (principio de legalidad, del sometimiento pleno a la Ley y al derecho, de interdicción de la arbitrariedad, de igualdad, de mérito y de capacidad, de responsabilidad objetiva). Y es aquí, precisamente, donde surge la cuestión de la denominada huida del derecho administrativo.

<sup>7</sup> Sobre la concepción funcional que impone la evolución del Derecho Administrativo, véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Ámbito de aplicación de la Ley (arts. 1 a 9, inclusive)», R. GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 101; R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «Presentación a la 2.ª edición», del libro que él mismo dirige *Comentarios a la Ley de Contratos...*, cit., p. 23; del mismo autor, «Prólogo» al libro de J. M. SOCÍAS CAMACHO, *Fundaciones del sector público. En especial, el ámbito sanitario*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 17-18.

o según la actividad, y no según la forma de personificación jurídica». Es decir, el dato formal de persona jurídica de Derecho privado no constituye un criterio que pueda excluir su calificación como «entidad adjudicadora» en el sentido de las Directivas de la contratación pública.

En definitiva, lo que se quiere subrayar es que la utilización por parte de la administración pública de una persona jurídica instrumental no supone la exclusión de su posición de inferioridad —o «en menos» como dice Rivero<sup>8</sup>— y, por lo tanto, no la exime de observar principios constitucionales aplicables a la administración. Y esto implica que numerosos aspectos del régimen jurídico —organización, personal, patrimonio, finanzas y contratos— de los entes instrumentales, tanto de los de naturaleza pública, obviamente, pero incluso también de los de naturaleza privada, quedan sujetos en parte a normas propias de derecho público y de las administraciones públicas, porque aunque estos entes no sean formalmente administraciones públicas, se encuentran en la órbita de la administración, toda vez que son de titularidad pública, es decir, son *pars administracionis* (García de Enterría<sup>9</sup>).

## 2. Regulación autonómica de las fundaciones del sector público

### A) Evolución y situación actual

La regulación de la tipología de los organismos que constituyen la administración instrumental estatal está contenida en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Título III y disposición adicional duodécima); en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, y en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (Capítulo XI). En el ámbito local, su regulación básica aparece en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (art. 85)<sup>10</sup>.

En el ámbito autonómico balear, la competencia legislativa sobre la regulación de la tipología de los entes que constituyen la administración instrumen-

<sup>8</sup> En su famoso trabajo «Existe-t-il un critère du droit administratif?» publicado en el n.º 2 de la *Revue de Droit Public et de la Science Politique* (abril-junio de 1953).

<sup>9</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Ámbito de aplicación...», cit., p. 102.

<sup>10</sup> La regulación de las mancomunidades de municipios se contiene en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (art. 44). En relación a los consorcios, las referencias normativas se sitúan en la legislación de régimen local (art. 87 de la Ley 7/1985, antes citada, y art. 110 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aunque también en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 6.5).

tal la tiene la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. La novedad más destacable del nuevo Estatuto de Autonomía aprobado mediante la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, es que establece una reserva material de ley respecto el ejercicio de la potestad organizativa instrumental autonómica (disposición adicional tercera), tal como también lo hace el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 <sup>11</sup>. Por primera vez —puesto que ni la Constitución ni el anterior Estatuto de Autonomía balear de 1983 lo preveían— se reserva al Parlamento la decisión de regular una organización concreta instrumental de la cual se pueda inferir un modelo de administración. Anteriormente, había una reserva formal de ley desde la promulgación de la Ley 3/1989, de 29 de marzo, de entidades autónomas y empresas públicas y vinculadas a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, pero, actualmente, la tipología de entes instrumentales dependientes de esta Comunidad se reserva estatutariamente al legislador autonómico.

El Parlamento de las Islas Baleares, aprovechando la ocasión que le brinda el Estatuto de Autonomía de 2007, ha aprobado una nueva ley de organización de la administración instrumental de la Comunidad Autónoma, la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental, que ha aportado racionalidad, claridad y coherencia en un ámbito que se ha caracterizado por la complejidad, la dispersión, la fragmentación, el sobredimensionamiento e incluso la corrupción. Al respecto debemos retener tres datos: que en la actualidad en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares hay aproximadamente media docena de entidades autónomas, catorce empresas públicas, catorce sociedades mercantiles públicas, diecisiete fundaciones del sector público y veinticuatro consorcios; que el boom de creación de estos tipos de entidades, sobre todo las de naturaleza privada, empieza a intensificarse a partir del año 2000, y que durante la legislatura 2007-2011 han aparecido numerosos casos de corrupción política de resonancia pública en el seno de las entidades que conforman el sector público instrumental balear.

En la Comunidad Autónoma, como hemos dicho, la regulación que ha permitido la creación de entes institucionales se contenía originariamente en la Ley 3/1989, de 29 de marzo, de entidades autónomas y empresas públicas y vinculadas <sup>12</sup>. Por otro lado, junto a las categorías de entes institucionales pre-

---

<sup>11</sup> La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio) señala en su artículo 71 [apartado 6.a)] que las leyes deben regular en todo caso «las modalidades de descentralización funcional y las distintas formas de personificación pública y privada que puede adoptar la Administración de la Generalitat».

<sup>12</sup> Esta Ley fue modificada puntualmente mediante la Ley 11/1991, de 13 de diciembre,

vistos en la Ley 3/1989, de 29 de marzo, debía tenerse en cuenta también las denominadas fundaciones del sector público, de proliferación creciente en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, así como en el conjunto del Estado. Este tipo de fundaciones de iniciativa pública se insertaron en una categoría que surge originariamente de la mano del legislador económico estatal (Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria) y que finalmente, en 2005, asume el legislador balear. El Decreto legislativo 1/2005, de 24 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Finanzas, incluye por primera vez las fundaciones de sector público autonómico en la categoría general de sector público de la Comunidad. Por último, en contraste con el conjunto de entes propiamente institucionales (entidades de la Ley 3/1989, de 29 de marzo, y fundaciones del sector público del Decreto legislativo 1/2005, de 24 de junio), existe la figura del consorcio, personificación instrumental de carácter corporativo, cuya regulación en el ámbito autonómico balear aparece contenida en el artículo 85 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Finalmente, la Ley 3/1989 ha sido derogada en su totalidad por la Ley 7/2010, del sector público instrumental, sobre cuyo contenido pasamos a tratar a continuación.

#### B) *Régimen jurídico*

La Ley 7/2010, del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma, hace una clasificación y regulación del conjunto de los entes instrumentales según su naturaleza y lleva a cabo una adaptación sistemática de los entes actuales a las nuevas categorías establecidas en la ley. Como dice la Exposición de Motivos de la Ley, el ámbito de la norma incluye tres grandes grupos de personificaciones jurídicas que, con independencia de su sometimiento al régimen jurídico público o privado, quedan encuadrados en el concepto genérico de sector público instrumental. El primero de los grupos recoge los «organismos públicos» (regulados en el Título I de la Ley 7/2010), es decir, los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales. En este punto, hay que destacar la ausencia de la figura de las agencias —introducida en la LOFAGE por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos—, porque se considera adecuado y suficiente, en

---

de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 1992; la Ley 9/1997, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas diversas; la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, y la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas. Además, con posterioridad, la Ley 3/1989 fue derogada parcialmente —arts. 3 a 5— mediante la Ley 25/2006, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.

el ámbito de la Comunidad Autónoma, el marco jurídico que ofrecen las otras dos figuras típicas que se han indicado. El segundo grupo, relativo a las personificaciones jurídico-privadas, se denomina «organismos de naturaleza privada de titularidad pública» (incluidos en el Título II de la Ley 7/2010), y está integrado por las sociedades mercantiles públicas y las fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma, esto es, entidades en que ésta tiene, directamente o indirectamente, la mayoría de capital social o de la dotación, respectivamente. Finalmente, un tercer grupo recoge por primera vez la regulación de los «consorcios» que tienen que someter su régimen jurídico al ordenamiento público autonómico (previstos en el Título III de la Ley 7/2010). La regulación de estos consorcios se efectúa, en todo caso, de manera separada de los organismos públicos típicos, atendida la naturaleza peculiar —corporativa de base asociativa— y la configuración —esencialmente estatutaria— de este tipo de ente.

El Título Preliminar de la Ley 7/2010 contiene un cuerpo de disposiciones generales aplicables a todos los entes instrumentales del sector público autonómico, y por lo tanto, a las fundaciones del sector público autonómico, referido a los requerimientos previos a su creación, a su régimen económico-financiero, en todas sus vertientes —presupuestario, de tesorería y endeudamiento, contable y de control interno—, a los órganos de dirección y recursos humanos, al régimen en materia de contratación y patrimonio, y al régimen de asesoramiento jurídico y de defensa en juicio. Entre las disposiciones generales hay que destacar varias medidas tendentes a racionalizar la utilización del abanico de entes instrumentales y a limitar el gasto público, como son, en primer lugar, la necesidad de elaborar, en todo caso y previamente a la creación del ente, un plan de actuación inicial y un estudio económico-financiero. Por otro lado, y sin perjuicio del régimen general de control financiero que prevé la legislación de finanzas, se potencian algunos mecanismos supervisores (como comités de auditoría financiera, planes de actuaciones en el ámbito del control de eficacia y eficiencia, etc.) y se establecen nuevas medidas de control (auditorías internas, controles permanentes y otras medidas extraordinarias o adicionales de control). Una mención especial merece, así mismo, la regulación relativa a los órganos de dirección y a los recursos humanos, que trata de simplificar, racionalizar y homogeneizar estos órganos de dirección y el régimen jurídico de las personas titulares de los cargos directivos correspondientes. La norma también regula expresamente el régimen del personal al servicio de estos entes instrumentales, y distingue entre el personal directivo profesional y el resto de personal, funcionario y/o laboral.

Como ya se ha dicho más arriba, la Ley 7/2010 regula junto con las sociedades mercantiles públicas las fundaciones del sector público, bajo la categoría

de «organismos de naturaleza privada de titularidad pública». Se trata de las fundaciones constituidas con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración de la Comunidad Autónoma o sus entes instrumentales, y también aquellas otras en que su patrimonio fundacional, con carácter permanente, está integrado en más de un 50% por bienes o derechos cedidos por entidades del sector público autonómico (art. 55 de la Ley 7/2010).

La creación, la modificación de la escritura de constitución y la extinción de fundaciones del sector público requiere, como en el caso de las sociedades públicas, acuerdo previo del Consejo de Gobierno. También requieren acuerdo las cesiones o aportaciones de bienes y derechos a una fundación previamente constituida cuando, como consecuencia de éstas, se produzca la circunstancia que se convierta en una fundación de iniciativa pública mayoritaria, como también los actos o los negocios que determinen la pérdida del carácter de fundación del sector público autonómico (art. 56 de la Ley 7/2010). Los estatutos de las fundaciones del sector público se tienen que elevar al Consejo de Gobierno junto con la propuesta de acuerdo por el cual se dispone la creación; tanto los estatutos como sus modificaciones deben publicarse en el Boletín oficial de las Islas Baleares (art. 57 de la Ley 7/2010).

Ejerce el protectorado de las fundaciones del sector público la Administración de la Comunidad Autónoma mediante las consejerías de adscripción correspondientes, de conformidad con lo que se establezca reglamentariamente (art. 55.3 de la Ley 7/2010). La disposición adicional primera del Decreto 61/2007, de 18 de mayo, de regulación del Registro Único de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y de organización del ejercicio del protectorado, atribuye a cada consejería del Gobierno el ejercicio del protectorado de las fundaciones según el criterio de vincular las atribuciones de las consejerías respectivas a los fines fundacionales. Además, el precepto citado dispone que esta atribución se realiza sin perjuicio de que mediante un decreto del presidente se pueda conferir a otras consejerías el ejercicio del protectorado también siguiendo el criterio de vinculación descrito<sup>13</sup>. En otro orden de cosas, en virtud del Decreto 61/2007, de 18 de mayo, la inscripción de las entidades de naturaleza fundacional en el Registro Único de Fundaciones es requisito necesario para que adquieran personalidad jurídica y solo procede cuando, previamente, las fundaciones y sus estatutos hayan sido reconocidos y calificados de conformidad con lo que establece el Decreto 61/2007 mencionado.

---

<sup>13</sup> Véase el Decreto 15/2010, de 7 de mayo, del presidente de las Islas Baleares, por el que se confiere a las consejerías el ejercicio del protectorado de las fundaciones en el ámbito de las Islas Baleares.

El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control de estas entidades es el mismo que se aplica a las sociedades mercantiles públicas, según la Ley 7/2010 y la legislación de finanzas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio del cumplimiento del resto de normas que, en materia contable, financiera o de control, sean aplicables a estos entes de conformidad con la legislación general de derecho privado sobre fundaciones (arts. 55.2 y 50 de la Ley 7/2010).

El personal al servicio de las fundaciones del sector público es personal laboral y se rige, además de por las disposiciones contenidas en el Estatuto básico del empleado público que le sean de aplicación y por el resto de normas laborales y convencionales aplicables al personal de esta naturaleza, por los preceptos de la Ley 7/2010 y por las normas que la desarrollen. También se rigen por las normas de empleo público de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares que, en el marco de lo que establece la disposición adicional primera del Estatuto básico del empleado público, se disponga expresamente (art. 49 de la Ley 7/2010).

En definitiva, se trata de organismos que se rigen en parte por el ordenamiento jurídico privado, excepto en aquellos aspectos a los que se refiere la propia Ley 7/2010 y el resto de normativa de derecho público que le sea de aplicación, como es el caso por ejemplo de su régimen de contratación (arts. 55.2 y 24 de la Ley 7/2010).

### C) *Fundaciones sanitarias* <sup>14</sup>

Para acabar, merecen una atención especial las fundaciones sanitarias. El Instituto Nacional de la Salud, entre 1996 y 2001, constituye dos fundaciones hospitalarias en el ámbito territorial de las Islas Baleares (Fundación Hospital Manacor y Fundación Hospital Son Llàtzer <sup>15</sup>), y con posterioridad, en 2006, el Gobierno de las Islas Baleares autoriza la constitución de la Fundación Pública Sanitaria del Hospital Comarcal de Inca <sup>16</sup>. Desde el 1 de enero de 2002 tienen efectividad los traspasos de las funciones y de los servicios del Instituto Nacional de la Salud a las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la

---

<sup>14</sup> Sobre este tema puede verse J. M. SOCÍAS CAMACHO, *Fundaciones del sector público. En especial, el ámbito sanitario*, Iustel, Madrid, 2006.

<sup>15</sup> La Fundación Hospital Manacor y la Fundación Hospital Son Llàtzer son fundaciones de naturaleza privada constituidas de acuerdo con la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud.

<sup>16</sup> La Fundación Pública Sanitaria del Hospital Comarcal de Inca es una «fundación pública sanitaria» constituida de acuerdo con la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Constitución, llevados a cabo por el Real Decreto de 27 de diciembre de 2001, trasposos que sin duda afectan de manera determinante la organización de los centros, servicios y establecimientos sanitarios. Los diferentes momentos de la reforma organizativa sanitaria son, sucesivamente, los siguientes: a) Real Decreto ley 10/1996, de 17 de junio, que autoriza la «fundación *stricto sensu*» como forma de gestión del Instituto Nacional de la Salud; b) Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, que sustituye el Real decreto ley 10/1996; c) artículo 111 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que regula las llamadas «fundaciones públicas sanitarias»; d) despliegue reglamentario de todas las nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud admisibles en virtud del Real Decreto 29/2000, de 14 de enero —que son: fundaciones *stricto sensu*, fundaciones públicas sanitarias, consorcios, sociedades estatales y cualesquiera otras entidades de naturaleza o titularidad pública admitidas en derecho—, y e) nueva regulación derivada de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

El punto de partida no puede ser otro que esta compleja, diversa, pero también confusa normativa mencionada, que es la que ha dado pie a la aparición de las fundaciones hospitalarias. Normativa ambigua, sobre todo porque considera bajo una misma denominación dos figuras completamente diferentes; por un lado, las «fundaciones *stricto sensu*», que constituye la Administración sanitaria de acuerdo con la legislación sobre fundaciones y la Ley 15/1997, de nuevas formas de gestión sanitaria; de otro, las llamadas «fundaciones públicas sanitarias», que el Real Decreto 29/2000 configura definitivamente como organismos públicos adscritos al Instituto Nacional de la Salud y encajados sobre el tipo de entidades públicas empresariales en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado (LOFAGE). La Exposición de Motivos del Real Decreto 29/2000 justifica, en términos puramente formales, la introducción de la fórmula de las «fundaciones públicas sanitarias» afirmando que se trata de adecuar el marco general previsto en la LOFAGE a las características técnicas de la sanidad. Esta adecuación se estima necesaria por la rigidez formal de las categorías existentes y, en consecuencia, por la dificultad de adaptarlas al ámbito sanitario, así como por la necesidad de preservar el carácter estatutario del régimen jurídico del personal sanitario —atendida, como regla general, la exigencia de personal laboral para las entidades públicas empresariales (art. 55 de la LOFAGE)—.

En definitiva, mientras que las «fundaciones *stricto sensu*» constituidas por la Administración sanitaria son entes de naturaleza privada (que se rigen por sus estatutos, por la Ley 15/1997, por el Real Decreto 29/2000 y, con carácter su-

pletorio, por la normativa reguladora de las fundaciones del sector público), las fundaciones públicas sanitarias de la Ley 50/1998 son figuras plenamente públicas, propiamente entes públicos empresariales, que se rigen por su propia normativa (la Ley 50/1998, el Real Decreto 29/2000, sus estatutos y, con carácter supletorio, por los preceptos que la LOFAGE dispone para las entidades públicas empresariales), y que quedan excluidas de la Ley 50/2002, de Fundaciones, sin que esta Ley prevea respecto de estas fundaciones su carácter de normativa supletoria.

La normativa balear recoge la regulación que acabamos de ver. Así, la disposición adicional tercera de la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de las Islas Baleares, regula las fundaciones sanitarias en los términos descritos, distinguiéndose pues, en todo caso, las dos fundaciones del sector público sanitario (Hospital Manacor y Hospital Son Llàtzer) de la Fundación sanitaria del Hospital Comarcal de Inca. Con posterioridad, sin embargo, el Parlamento de las Islas Baleares aprueba la Ley 1/2011, de 24 de febrero, de transformación de las fundaciones del sector público de las Islas Baleares y de determinación del régimen jurídico de las fundaciones públicas sanitarias, de manera que en el ámbito de las Islas Baleares las dos fundaciones del sector público sanitario existentes (Hospital Manacor y Hospital Son Llàtzer) pasan a ser desde el día 1 de marzo de 2011 fundaciones públicas sanitarias, es decir, entes de naturaleza pública que se rigen por su propia normativa (la Ley 50/1998, el Real Decreto 29/2000, sus estatutos, la Ley 1/2011 mencionada y, con carácter supletorio, por los preceptos que la Ley 7/2010 del sector público dispone para las entidades públicas empresariales) y que dejan de regirse por la normativa reguladora de las fundaciones del sector público. La consecuencia más importante de este proceso de transformación es que determina el carácter estatutario del régimen jurídico del personal sanitario, dejándose sin embargo también la puerta abierta a la incorporación de personal laboral cuando así se prevea y se autorice expresamente (art. 2.6 de la Ley 1/2011, de 24 de febrero).

### **3. *Fundaciones del sector público autonómico existentes en la Comunidad Autónoma***

La relación de fundaciones del sector público existentes en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el momento de redactar estas líneas es la siguiente:

- Fundación Islas Baleares para la Innovación Tecnológica (IBIT).
- Fundación Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación en Turismo (CIDTUR).

- Fundación para el Desarrollo Sostenible de las Islas Baleares.
- Fundación Baleares al Exterior.
- Fundación para el Conservatorio superior de Música y Danza de las Islas Baleares.
- Fundación para la Escuela Superior de Arte Dramático de las Islas Baleares.
- Fundación Balear de la Memoria Democrática.
- Fundación Balear de Atención y Apoyo a la Dependencia, Residencia Joan Crespí.
- Fundación para el Apoyo y la Promoción del Deporte Balear (Illesport).
- Fundación Instituto Socioeducativo s'Estel.
- Fundación Caubet Centre Internacional de Medicina Respiratoria Avanzada Islas Baleares «Caubet-Cumbre Islas Baleares».
- Fundación Banco de Sangre y Tejidos de las Islas Baleares.
- Fundación Mateu Orfila de Investigación en Salud de las Islas Baleares.
- Fundación del Museo y Centro Cultural de Formentera.
- Fundación Teatro Principal de Inca.
- Fundación Robert Graves.
- Fundación Santuario de Lluc.

Además de las fundaciones del sector público mencionadas, existen seis fundaciones en las que la Comunidad Autónoma tiene participación minoritaria y que, por lo tanto, no pueden considerarse estrictamente como fundaciones del sector público autonómico <sup>17</sup>:

- Fundación Es Baluard, Museo de Arte Contemporáneo de Palma.
- Fundación Menorquina de la Ópera.
- Fundación Teatro del Mar.
- Fundación Área de Creación Acústica.

---

<sup>17</sup> En virtud del artículo 55 de la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de las Islas Baleares, estas fundaciones sí habrán de considerarse como fundaciones del sector público en caso de que su patrimonio fundacional, con carácter permanente, esté integrado en más de un 50% por bienes o derechos cedidos por entidades del sector público autonómico.

- Fundación Jardín Botánico de Sóller.
- Fundación Escuela de Práctica Jurídica.

Finalmente, también cabe referirse a las tres fundaciones públicas sanitarias de la Comunidad Autónoma que tampoco son estrictamente fundaciones del sector público autonómico, como hemos explicado más atrás:

- Fundación sanitaria Hospital Manacor.
- Fundación sanitaria Hospital Son Llàtzer.
- Fundación sanitaria del Hospital Comarcal de Inca.